

VertraulichSTAENDERAT

3003 Bern, Mai 1976 Fr/ws

Erweiterte Kommission für auswärtige Angelegenheiten

PROTOKOLL der Sitzung vom 30. April 1976, 15.00 - 19.00 Uhr
in Bern, Parlamentsgebäude, Zimmer IVTAGESORDNUNG

- 12 083 s Kernwaffenvertrag
- 12 083 é Armes nucléaires. Traité

TEILNEHMERPräsident: H. BrogerAnwesende Mitglieder:HH. Aubert, Amstad, Guntern, Hefti, Hofmann, Honegger,
Masoni, Péquignot, Reverdin, Schlumpf, Stucki, UlrichWeitere Teilnehmer:

H. Bundesrat Graber, Vorsteher des EPD

H. Botschafter Bindschedler, EPD

H. Dr. von Arx, EPD

H. Prof. Dr. Zangger, Vizedirektor Amt für Energiewirt-
schaft, EVED

H. Oberst Feldmann, EMD

Sekretariat: H. FriedliEntschuldigt: HH. Bürgi, GenoudProtokoll: Mme Gachet (f), H. Lutz (d)

- 2 -

M. Graber

Depuis la première séance, un certain nombre de développements nouveaux sont intervenus et je voudrais vous renseigner en tout cas sur ceux qui me paraissent essentiels.

Nous nous trouvons dans un domaine où tout est, demeure et demeurera probablement à tout jamais en mouvement. Quand je parle de "nouveaux développements" et de "mouvement", je pense d'abord à la création du Club de Londres: ainsi qu'aux implications résultant du nouveau régime d'exportation que le Canada a mis sur pied après sa mésaventure indienne, et sur laquelle je reviendrai tout à l'heure.

Lors de la Conférence d'examen du traité à Genève, en mai 1975, la tendance s'était fait jour de grever les exportations de matériel nucléaire vers des Etats non parties au traité, de conditions supplémentaires, de façon à supprimer les avantages dont bénéficiaient ces pays pour ne pas avoir adhéré au traité. Ainsi, tous les Etats, adhérents ou non, seraient traités de manière identique.

A la fin de l'automne 1975, la nouvelle nous parvenait que des négociations secrètes avaient réuni les principaux exportateurs mondiaux de matériel nucléaire, à savoir, la France, la Grande-Bretagne, l'Union soviétique et les Etats-Unis - toutes puissances nucléaires - plus trois Etats non dotés d'armes nucléaires: l'Allemagne fédérale, le Japon et le Canada. D'une certaine manière on peut d'abord dire que ces accords élargissent les dispositions du "Gentleman's Agreement" conclu au sein du "Comité Zangger" - si vous me permettez de l'appeler ainsi, puisqu'il était présidé par M. Zangger - (voir page 2 du rapport complémentaire). Ce comité avait mis au point une interprétation valable pour tous les exportateurs de matériel nucléaire de l'une des formulations vraiment par trop générale du traité de non prolifération (l'un sera désigné par la suite par les lettres TNP), en ce sens que l'on renoncerait à créer des droits et obligations allant au-delà de ceux contenus dans le traité. Si certains Etats, et particulièrement ceux qui se trouvent dans une situation internationale critique, avaient adhéré au traité, tous seraient par le fait même engagés à ne développer ni armes nucléaires, ni explosifs nucléaires spéciaux de type pacifique; tous devraient soumettre l'utilisation pacifique de leur énergie nucléaire au contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'AIEA.

Dans cette hypothèse, les Etats exportateurs n'auraient guère besoin d'imposer des conditions particulières à l'exportation du matériel de nature délicate; les destinataires de ces produits seraient déjà tenus par les dispositions adéquates du TNP, mais ce traité offre des lacunes sur le plan géographique, et ces lacunes doivent être précisément comblées par des mesures complémentaires telles que celles prises par le "Club de Londres".

Ces considérations permettent de tenir une première conclusion: ces mesures complémentaires ne sont pas rendues nécessaires parce que

- 3 -

Le TNP serait en soi sans valeur ou insuffisant, mais parce qu'il n'a pas d'application universelle.

La raison profonde qui a amené la constitution du Club de Londres, il faut la rechercher dans l'explosion nucléaire indienne.

L'Inde - qui n'a pas adhéré au TNP - a acquis du Canada des installations et vraisemblablement aussi du matériel nucléaire. Ces livraisons ont été effectuées sous la condition - déjà usuelle avant même l'entrée en vigueur du TNP - qu'elles ne seraient pas employées à des fins militaires. Elles étaient soumises en outre au contrôle de l'AIEA.

Par la suite, l'Inde a copié les installations canadiennes. Elle a produit son propre uranium et fabriqué un cycle complet de combustible nucléaire, lequel échappe au contrôle de l'AIEA, ces installations ayant été obtenues sans le concours d'un tiers, donc sans obligation de contrôle. Dans ce cycle de combustible nucléaire non contrôlé, l'Inde a pu produire le matériel nucléaire nécessaire aux explosifs. Le Canada lui ayant reproché, après l'explosion, d'avoir contrevenu au moins à l'esprit de l'accord liant les deux parties, l'Inde s'est justifiée de la manière suivante: elle affirme n'avoir pris vis-à-vis du Canada que l'engagement de renoncer à l'emploi de la technologie nucléaire à des fins militaires et l'engin à l'explosion duquel il a été procédé n'est destiné qu'à une utilisation pacifique de cette technologie.

Ce qui précède permet de tirer une deuxième conclusion: si l'on est en faveur de mesures propres à empêcher la prolifération des armes nucléaires, on ne peut que se féliciter des décisions du Club de Londres.

Les expériences indiennes sont à la base de deux des plus importantes dispositions prises à Londres où les Etats déjà mentionnés se sont mis d'accord sur un certain nombre de règles qu'ils imposeront à tous leurs clients pour leurs exportations de matériel nucléaire, que ces Etats adhèrent ou non au TNP. Ces règles pourraient encore être renforcées par la suite; les principaux éléments peuvent en être résumés ainsi: le destinataire se verra interdire d'utiliser le matériel nucléaire non seulement pour la fabrication d'armes nucléaires, comme c'est déjà le cas, mais également pour la fabrication d'autres engins. Il y aura lieu de plus de protéger contre les accidents, les attaques terroristes, les vols etc. le matériel livré à des installations servant au traitement des matières nucléaires ou à leur entrepôt. Les mêmes dispositions sont valables pour le transport de matériel nucléaire. Il s'agit là d'observer des recommandations internationales auxquelles les puissances nucléaires veulent elles-mêmes se tenir. La protection ainsi définie ne vise pas les abus que commettrait un Etat, mais ceux émanant de particuliers. C'est une notion qui n'était pas encore perçue nettement lors de la rédaction du TNP et à laquelle on ne peut que se rallier sans réserve.

- 4 -

Une autre condition - dont la raison provient également de l'aventure indienne - réside dans l'obligation de se soumettre au contrôle de l'AIEA, soit dans le cadre du TNP, soit dans un autre système de contrôle, indépendamment du traité lui-même. De semblables conditions de contrôle et d'utilisation s'appliquent au transfert de la technologie et de la science nucléaires, même quand l'Etat destinataire ne fait que copier la technologie du pays exportateur.

Quand un Etat non doté d'armes nucléaires désire acquérir des installations permettant l'enrichissement ou le re-traitement du matériel utilisable pour une technologie délicate ou pour des armes, les fournisseurs doivent encourager l'intéressé, par exemple, à créer des centres régionaux - et non pas nationaux ce qui diminue le risque d'abus - ou encore imposer à leur client des conditions supplémentaires relativement au traitement, à l'entreposage, aux déchets etc...; cette règle donne aux membres du Club de Londres un très large champ d'action. En outre, les Etats Membres de ce club ont mis au point une liste des produits qui ne peuvent être exportés que si toutes les conditions sus-énoncées sont remplies. De surcroît, ces Etats Membres demeureront en contact et se consulteront régulièrement.

Le Club de Londres, composé jusqu'à ce jour de 7 membres - déjà nommés - doit prochainement s'élargir par l'inclusion de 6 autres Etats, à savoir: la Belgique, la DDR, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et la Tchécoslovaquie. Vraisemblablement, notre pays aura aussi à se déterminer dans un proche avenir sur le point de savoir s'il désire requérir la possibilité d'en faire partie ou s'il acceptera une invitation à y participer. A l'instar de la composition du "comité Zangger", tous les fournisseurs actuels ou potentiels des matériels d'armement, de technologie et de science nucléaires feront partie de ce club, dans un temps prévisible.

Autre élément nouveau: les nouvelles conditions posées par le Canada à l'exportation de ces matériels, technologie et science nucléaires. Dès après l'explosion nucléaire indienne, on a pu remarquer que le Canada voulait resserrer davantage sa politique d'exportation dans ce domaine, mais on ignorait s'il allait s'y employer en faisant cavalier seul et à quoi ressemblerait cette nouvelle politique. On sait aujourd'hui que le Canada est parvenu à déterminer d'autres Etats à agir de même ce qui, en fait, a entraîné la naissance du Club de Londres.

Les autorités fédérales suisses ont suivi avec grande attention l'évolution de l'attitude du Canada; elle nous paraissait toutefois sans signification pratique, dans un proche avenir du moins, mais nous ignorions alors que les deux sociétés responsables des centrales nucléaires de Gösgen-Daniken et de Leibstadt étaient en 1973 déjà en négociation avec les firmes canadiennes et qu'en 1974 et au début de 1975, elles avaient conclu avec le Canada des contrats de livraison d'uranium. Ce n'est qu'à la fin de 1975, lorsque les fournisseurs privés canadiens firent part au deux maisons acheteuses suisses de la menace d'un projet sur les livraisons précitées, que le Département politique

- 5 -

fédéral et l'Office de l'économie énergétique furent informés de ces tractations. Après intervention immédiate de notre part, la date du début de l'embargo a pu être renvoyée du 1er janvier 1976 au 1er juillet 1976. Les livraisons promises seront donc poursuivies jusqu'à cette dernière date au-delà de laquelle elles ne pourront avoir lieu que s'il est satisfait aux nouvelles exigences canadiennes.

En fait, les conditions posées par le Canada correspondent aux règles établies par le Club de Londres et énumérées ci-avant, mais alors que les autres membres du Club semblent être d'avis qu'un Etat acheteur remplit les conditions de ce club lorsqu'il adhère au TNP et se soumet au système de contrôle institué par le traité - exception faite de la protection physique dont il a été question précédemment, - le Canada exige de tous les Etats acheteurs la conclusion d'un contrat de coopération comportant ces clauses ou, si un tel contrat existe déjà, sa modification dans ce sens.

Les exigences canadiennes nous imposent pratiquement des obligations que nous sommes de toute façon disposés à assumer si nous ratifions le TNP. Le cas échéant, nous satisfaisons aux conditions canadiennes à deux exceptions près, à savoir: l'obligation relative à la protection physique - mais, ainsi que je l'ai déjà dit, tous les Etats qui exercent une activité nucléaire vont, dans leur propre intérêt, réaliser peu à peu cette exigence et, à cet égard, on peut dire que notre pays est déjà bien avancé - et le maintien du contrôle après dénonciation du traité de contrôle existant. Ainsi, par exemple, si nous dénoncions à une date ultérieure le TNP, le contrôle institué par le Traité prendrait fin mais nous serions alors contraints de soumettre à nouveau au contrôle de l'AIEA les matériaux et les installations de provenance canadienne sur la base du système de contrôle institué en dehors du TNP. Il s'agit là d'une conséquence de la modification du contrat de coopération réclamée par la Canada. Même si nous ne devons pas ratifier le TNP, de par les nouvelles exigences canadiennes relatives aux obligations d'utilisation et de contrôle, nous serions élevés au niveau du TNP sur les points où, comme non-partie au traité, nous jouissons encore de certains avantages.

En résumé, sur ce deuxième élément important de l'évolution qui s'est produite depuis la première séance, il convient de dire que les exigences canadiennes éliminent, d'une façon générale, à l'instar des règles du Club de Londres, les avantages dont bénéficiaient jusqu'alors les Etats non-parties au traité; ceux-ci seront dans une position de plus en plus précaire et on exercera sur eux une pression qui déjà se dessine.

A part ces deux éléments importants, je vous donnerai quelques autres indications à propos du développement de la situation.

D'abord, en ce qui concerne le Japon. La nouvelle nous est parvenue hier que la Chambre basse, à une forte majorité contre les seules voix communistes, a autorisé le gouvernement à ratifier le TNP; il ne manque plus que l'accord de la seconde Chambre. La peur du Japon

- 6 -

de se voir isoler dans le domaine nucléaire, d'être victime d'une éventuelle mesure de boycott de la part des Etats parties au traité, a rait, semble-t-il, pencher la balance en faveur de la ratification.

Aux Etats-Unis, il y a eu des interventions non négligeables en commission sénatoriale et qui révèlent que les craintes du Japon ne sont pas infondées. Un certain nombre de parlementaires ont d'abord demandé que les Etats-Unis, d'entente avec l'Union soviétique, fassent pression sur l'Allemagne fédérale et la France pour que ces deux Etats renoncent à leur politique d'exportation relativement "libérale" (rapports entre la République fédérale allemande et le Brésil, relations entre la France et le Pakistan). D'autre part, lors de "hearings" de cette même commission, on a suggéré que les Etats-Unis devraient unilatéralement décréter un moratoire sur les livraisons, en matière nucléaire, jusqu'à ce que le risque de prolifération puisse être vraiment contrôlé, complètement, et efficacement. Là encore, l'affaire est demeurée pour l'instant sans suite, mais ces deux types d'intervention reflètent le climat qui commence à prévaloir aujourd'hui aux Etats-Unis. Bien entendu, il n'y a aucune espèce de garantie que le Congrès, un jour, cédant à certaines influences, n'approuve de telles mesures.

Il faut savoir aussi que M. Kissinger a pris une position assez nette devant la commission sénatoriale. Le fondement de la politique de coopération américaine dans le domaine nucléaire, vieille déjà de 20 ans, a-t-il déclaré, repose sur une collaboration mondiale à l'utilisation pacifique de l'atome, sous contrôle efficace. A cet égard, les contrats de livraison à long terme, en particulier, jouent et joueront un rôle essentiel. Une politique d'exportation trop restrictive, ajoutait-il, violerait un certain nombre d'obligations internationales assumées dans le cadre d'une collaboration de ce type, y compris d'ailleurs l'article 4 du TNP. Une telle politique porterait atteinte, ajoutait-il encore, aux relations politiques avec un grand nombre d'Etats qui ont conclu avec les Etats-Unis des contrats sur une longue durée et cette atteinte irait au-delà du seul domaine nucléaire; elle jetterait des doutes sur la crédibilité des Etats-Unis, quant au respect de leurs engagements; elle réduirait la possibilité pour les Etats-Unis d'exercer une influence afin que d'autres mesures soient prises, en vue de prévenir la prolifération des armes nucléaires et conduirait, vraisemblablement, à rompre l'actuelle bonne collaboration entre les exportateurs de matières nucléaires.

En résumé, selon son avis qui paraît bien raisonnable, des restrictions dépassant la mesure nuiraient finalement à l'idée de non-prolifération et agiraient à fins contraires. En revanche, le Secrétaire d'Etat a souligné encore une fois à cette occasion, que la base de la stratégie américaine en matière de non-prolifération, consistait à rechercher une adhésion aussi large que possible au TNP; celui-ci, combiné avec le contrôle de l'AIEA, est et demeure, selon lui, l'élément-clé permettant de prévenir une dissémination plus grande encore des armes nucléaires.

- 7 -

Dans d'autres Etats parties au TNP, on s'est aussi penché sur la question d'une discrimination accrue des Etats non-parties. Les sondages entrepris dans cette voie par la Finlande, vers la fin de l'année dernière, auprès de divers autres pays, constituent un indice et il est permis de supposer - et même au-delà - que la Finlande n'a pas procédé à cette enquête sans obtenir d'abord le feu vert - sinon plus - et la bénédiction des grandes puissances.

Au début de cette année, la Grande-Bretagne est intervenue au Conseil des Gouverneurs afin que le système de contrôle institué en dehors du TNP s'exerce à l'exemple de celui qui est prévu dans le traité, sur toutes les activités nucléaires pacifiques d'un Etat.

Jusqu'à maintenant, avec le premier système, seuls les matériaux et les installations importés étaient soumis au contrôle, à l'exclusion des biens introduits sans de telles conditions ou fabriqués sur place. La proposition britannique a été acceptée sous forme de résolution, selon laquelle l'AIEA se voit chargée d'étudier l'affaire. Si cette idée devait être réalisée, les Etats non-parties au TNP perdraient encore le dernier avantage que leur laisse le Club de Londres; tous les postulats déposés dans ce sens à la conférence d'examen du traité à Genève seraient alors réalisés.

En d'autres termes, il devient évident que la tendance au raidissement des Etats parties au traité face aux Etats qui ne le sont pas - qu'elle se manifeste par le durcissement des conditions de livraison ou par des mesures de boycott - dure et même s'accroît, ce qui m'amène à la conclusion suivante: je l'ai dit déjà, et c'est vrai, à l'heure actuelle bien des choses sont en mouvement et le demeureront dans le domaine de la collaboration internationale et de l'échange international en vue de favoriser l'utilisation pacifique de l'énergie atomique. Honnêtement, il est extrêmement difficile de prédire tous les développements possibles de la situation. Toutefois, une certitude subsiste: il n'existe pas de collaboration internationale de cette sorte sans que des obligations quant à l'utilisation et au contrôle soient assumées; celles-ci sont rassemblées dans le TNP auquel sont parties la plupart des Etats intéressés à cette collaboration. La tendance de ce cercle d'Etats à discriminer ceux qui ne sont pas parties se renforce visiblement; ceux qui demeurent en dehors du cercle ne bénéficient d'aucun avantage en matière de conditions d'utilisation et de contrôle. Leurs obligations en la matière vont même sur certains points au-delà de celles des Etats parties mais en outre, et ceci nous intéresse, les Etats non-parties doivent renoncer aux avantages liés au traité et prendre le risque toujours plus grand d'être discriminés; quand je parle des "avantages liés au traité", je parle de l'accès aux résultats de la coopération et du développement de la science et de la technologie dans ce domaine.

En d'autres termes, en dépit de ce qui demeure et demeurera toujours de fluide, pour très longtemps, dans la situation, le Conseil fédéral, pour sa part, est convaincu que la ratification du TNP demeure la solution la plus avantageuse.

H. Bindschedler

Ich habe den Ausführungen des Departementschefs nicht viel beizufügen, möchte aber einige Punkte noch besonders hervorheben.

1. Aus zahlreichen Musserungen von Staatsmännern und den sich in Gang befindlichen Verhandlungen lässt sich eine Tendenz feststellen, die Nichtvertragsparteien zu diskriminieren, vor allem auf dem Gebiete der Lieferungen von Kernbrennstoffen, aber auch von technischen Installationen. Bis heute hat sich das noch nicht stark ausgewirkt. Sollte Uran und insbesondere angereichertes Uran einmal knapp werden, müssten wir damit rechnen, dass die Sperrvertragsparteien bevorzugt beliefert würden.
2. Den Nichtvertragsparteien sollen die gleichen Verpflichtungen auferlegt werden wie den Vertragsparteien, wobei erstere zwar Verpflichtungen, nicht aber die wenigen in diesem Vertrag enthaltenen Vorteile hätten. So müssten Nichtvertragsstaaten beispielsweise auch auf friedliche Explosionen verzichten. Vertragsstaaten hingegen, die Explosionen zu friedlichen Zwecken durchführen wollen, können an jene Staaten gelangen, die über eine entsprechende Technik verfügen. Der andere Vorteil liegt in Art. 4 des Sperrvertrages, der die Zusammenarbeit in bezug auf die friedliche Nutzung der Kernenergie vorschreibt und damit den Vertragsparteien eine rechtliche Handhabe gibt, gegenüber allenfalls einschränkenden Massnahmen der nukleartechnisch entwickelten Staaten einzuschreiten.
3. Die amerikanische Administration betrachtet als eines ihrer Hauptziele den Beitritt möglichst aller Staaten, nicht aber, den Nichtkernstaaten darüber hinaus gehende Verpflichtungen zu auferlegen. Neu ist einzig das Postulat einerseits eines bessern physischen Schutzes der Kernanlagen (Schutzmassnahmen gegen Diebstahl, Sabotage und dergl.), andererseits der Errichtung regionaler Anlagen für die Wiederaufbereitung des Kernbrennstoffes. Hier geht es darum, zu verhindern, dass das aus den Brennstoffrückständen gewonnene Plutonium nicht missbräuchlich verwendet wird. Dieses Doppelpostulat ist zu begrüssen. Zu seiner Verwirklichung bedarf es der Zustimmung der beteiligten Staaten, d.h. den Abschluss neuer Verträge. Es kann also nicht von einem einseitigen Diktat die Rede sein.
4. Mit der Ratifikation des Sperrvertrages durch Japan ist zu rechnen, womit die Universalität der Vertragsgemeinschaft gemäss unserer Definition gegeben ist.
5. Könnte man den Sperrvertragsverpflichtungen und eventuell auch den Kontrollverpflichtungen gegenüber der Atomenergieorganisation in Wien ausserhalb des Sperrvertrages entgehen, indem man die Beziehungen mit gewissen andern Staaten ausbaut? Theoretisch könnten wir all diesen Verpflichtungen entgehen, wenn wir Vertragspartner fänden, die nicht die Bedingungen des Sperrvertrages stellten und keine Kontrollen verlangten. Diese Frage stellt sich nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet, sondern ebenso auf dem militärischen. In der Praxis allerdings sind Ausweichmöglichkeiten nicht vorhanden, zumindest

nicht für die nächsten 10 Jahre. An Staaten kämen in Frage erstens Frankreich, das dem Sperrvertrag nicht beigetreten ist und das über eine genügende industrielle Kapazität verfügt, um Rohuran, angereichertes Uran und andere technische Installationen zu liefern. Frankreich hat aber bis jetzt konsequent die Politik verfolgt, sich gegenüber Drittstaaten genau gleich zu verhalten wie ein Sperrvertragsstaat. Als zweiter Staat ist Südafrika zu nennen. Dieses verfolgt jedoch ebenfalls die Politik Frankreichs. Dazu kommt, dass Südafrika zwar ein grosser Uranproduzent ist, technisch aber weniger weit entwickelt ist als Frankreich. Rohuran nützt uns aber nichts. Zu seiner Anreicherung wären wir auf die USA oder auf Grossbritannien angewiesen. In Frage kämen ferner Staaten wie Brasilien, Argentinien und Indien, die sich zu industrialisieren beginnen, aber nicht in der Lage sind, die Bedürfnisse eines hochindustrialisierten Staates wie der Schweiz zu erfüllen. Alle haben einen sehr grossen Eigenbedarf: Brasilien z.B. wird wahrscheinlich noch über Jahre hinaus seine eigenen Entwicklungen für die eigene Konsumtion verwenden müssen. Dass dieses Land nicht auf eigenen Füßen steht, beweist auch der Vertrag mit der Bundesrepublik, der vor einem Jahr abgeschlossen wurde.

H. Broger

Laut Protokoll der letzten Sitzung machte der Generalstabschef folgende Aussage: "Diese grobe Erfolgskontrolle des NPT anhand militärisch bedeutsamer Kriterien führt zum Schluss, dass dem Preis, den wir in Form eines substantiellen Verlustes an strategischer Handlungsfreiheit zu bezahlen hätten, kein gleichwertiger Gewinn gegenüber stünde." Da der Zusatzbericht nicht auf sicherheitspolitische Aspekte eingeht - was auch nicht verlangt wurde - habe ich H. Oberst Feldmann gebeten, an der heutigen Sitzung teilzunehmen.

H. Feldmann

1. An der Sitzung der ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten vom 11. November 1974, an welcher die Botschaft des Bundesrates betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen behandelt wurde, hatte der Generalstabschef Gelegenheit, sich zu den sicherheitspolitischen Aspekten zu äussern. Da seither mehr als ein Jahr verflossen ist und die Zusammensetzung der Kommission sich stark geändert hat, dürfte es richtig sein, die hauptsächlich damals vorgelegten Gedanken in den nachfolgenden Ausführungen nochmals aufzugreifen. Im übrigen wird es darum gehen, jene Fakten darzustellen und zu werten, die erst nach der Lagebeurteilung vom Herbst 1974 ins Spiel gekommen sind.

Der Generalstabschef zitierte seinerzeit als massgebendes Kriterium für seine Beurteilung den folgenden Ausschnitt aus dem Bericht des Bundesrates über die Sicherheitspolitik vom 27.6.73:

"Die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit setzt die eigene Handlungsfreiheit voraus. Wir wollen aus freiem Ermessen jederzeit diejenigen innen- und aussenpolitischen Massnahmen treffen können, die unserm politischen Willen und den Bedürfnissen der Sicherheit entsprechen.

- 10 -

Handlungsfreiheit setzt voraus, dass wir über Machtmittel verfügen, um Druckversuchen von aussen widerstehen zu können." (S. 7)

Zweifellos käme die Ratifikation des Atomsperrvertrages einem freiwilligen Verzicht auf strategische Handlungsfreiheit gleich. Damit stellt sich einerseits die Frage, ob wir für diesen Verzicht einen angemessenen Gegenwert erhalten und andererseits, ob uns aus der Nicht-ratifizierung grössere Nachteile erwachsen könnten als aus der Einbusse an strategischer Handlungsfreiheit.

2. In den beiden schweizerischen Aide-mémoires zum Atomsperrvertrag aus den Jahren 1967 und 1968 kommt deutlich der Gedanke zum Ausdruck, dass die Nachteile, welche ein Nichtkernwaffenstaat als Vertragspartner auf sich nimmt, durch einen entsprechenden Gewinn an Sicherheit aufgewogen werden müssten. Der 1969 vom Bundesrat getroffene Entscheid zur Unterzeichnung entsprach der damals vorherrschenden Erwartung, dass der Sperrvertrag diesen Gewinn bringe, indem er (namentlich im Sinne seines Art. VI, der die Abrüstung betrifft) zu einer echten Entspannung beitrage. Ob sich diese Erwartungen erfüllten, muss unter den drei Aspekten

- der Universalität des Vertragswerkes
- der Verhinderung der Proliferation von Kernwaffen
- und des Erfolgs der Abrüstungsbestrebungen

beurteilt werden.

Die Zahl der Vertragsstaaten hat sich seit November 1974 von 84 auf insgesamt 96 erhöht. Neu und für die Schweiz von Bedeutung ist namentlich die Ratifikation durch die Euratom-Staaten. In Japan ist das Ratifikationsverfahren schon weit gediehen. Nach wie vor stehen hingegen die beiden Nuklearmächte China und Frankreich abseits.

Ob der Atomsperrvertrag die nukleare Proliferation zu verhindern vermochte, bleibt angesichts der indischen Kernexplosion vom 18.5.74 sowie der Mutmassungen über eine israelische Nuklearbewaffnung fraglich. Diese Ungewissheit wird noch erhöht durch die Tatsache, dass in neuester Zeit eine Reihe anderer Staaten, die dem Sperrvertrag fernstehen - insbesondere Argentinien, Brasilien, Pakistan und Südafrika - im Bereich der Nukleartechnologie eine intensive Tätigkeit entfalten und dabei zum Teil von führenden Industriestaaten innerhalb und ausserhalb des Kreises der Sperrvertrags-Mitglieder unterstützt werden. In diesem Zusammenhang verdienen die folgenden Gedanken Beachtung, welche einem Artikel in der französischen Zeitung "Le Monde" vom 11.3.76 mit dem Titel "Retarder l'inévitable" entnommen sind:

"L'Europe offre aujourd'hui sur le marché international des matériels que les Etats-Unis ne peuvent ou ne veulent pas importer... Le contrôle de la technologie avancée échappe à Washington qui prend mal cette atteinte de l'Europe à sa position de monopole... Les Etats-Unis sont pourtant sans illusion. Ils savent, comme le gouvernement français, que la prolifération des armes nucléaires est probablement inévitable à long terme..." Der Artikel weist im folgenden auf die

- 11 -

Schwierigkeiten der Unterscheidung zwischen friedlicher und rüstungsbezogener Tätigkeit im Bereich der Nukleartechnologie hin und schliesst mit folgenden Sätzen:

"Les puissances nucléaires ne pourront pas, à terme, gagner sur tous les fronts. Ou bien le désarmement sera général, et la prolifération des armes nucléaires sera jugulée, ou bien Moscou et Washington continueront, sous couvert d'un désarmement partiel, à raffiner leurs armes nouvelles, et de nombreux pays se doteront de centrales nucléaires pour accéder à la technologie et à la puissance."

Zur Frage der nuklearen Abrüstung sind aus der jüngsten Zeit zwei Dinge erwähnenswert:

- die offensichtlichen Schwierigkeiten, im Rahmen der zweiten SALT-Runde zu einer Einigung über die Begrenzung strategischer Waffen zu gelangen und
- die Unfähigkeit der Genfer Konferenz vom Mai 1975 zur Ueberprüfung des Atomsperrvertrages, hinsichtlich der nuklearen Abrüstung irgendwelche Fortschritte zu erzielen.

Was die zweite SALT-Runde betrifft, muss zudem klargestellt werden, dass schon die grundsätzliche Uebereinkunft, welche zwischen Ford und Breschnew im November 1974 in Wladiwostok getroffen wurde, nicht den Weg zur nuklearen Abrüstung weist, sondern vielmehr den Rahmen einer gegenseitig kontrollierten Aufrüstung bildet. Der Gleichstand wird nicht so angestrebt, dass der Stärkere sein Potential auf das Niveau des Schwächeren reduzieren müsste, sondern so, dass beide Mächte zum bereits vorhandenen Waffenbestand noch etwas zusetzen können, um die vereinbarten Höchstzahlen zu erreichen. Aber selbst auf dieser grosszügigen Verhandlungsbasis vermochten die beiden Nukleargrossmächte unter sich bisher keine Einigung zu erzielen. Um so viel weniger zeigten sie sich an der Genfer Ueberprüfungs-Konferenz geneigt, zu irgendwelchen Massnahmen Hand zu bieten, welche dem die Abrüstung betreffenden Art VI des Sperrvertrages mehr Nachachtung verschaffen würden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

- Mit dem definitiven Beitritt der Euratom-Staaten und der Einleitung des Ratifikationsverfahrens in Japan hat der Atomsperrvertrag annähernd den Universalitätsgrad erreicht, der seinerzeit aus schweizerischer Sicht als Voraussetzung für die eigene Ratifikation angenommen wurde.
- Bei der Beurteilung der Universalitätsfrage darf indessen nicht ausser acht gelassen werden, dass der Beitritt zum Sperrvertrag für alle jene Staaten, die sich im Rahmen eines Militärbündnisses unter den nuklearen Schirm einer Grossmacht gestellt haben und auf deren Territorium zum Teil sogar Kernsprengköpfe eingelagert sind, ein geringes Opfer darstellt. Aus dieser Sicht vermag der Versuch, Staaten wie z.B. die BRD oder Italien als Vorbilder für unser Verhalten hinzustellen, nicht zu überzeugen.

- 12-

- Dem Zuwachs an Vertragsstaaten steht andererseits die Tatsache gegenüber, dass verschiedene neue potentielle oder gar effektive Atom-mächte entstanden sind, welche sich vom Sperrvertrag distanzieren.
- Die Wahrscheinlichkeit der Proliferation der Kernwaffen hat damit zugenommen.
- Die nukleare Abrüstung vermochte bisher durch den Atomsperrvertrag in keiner Weise gefördert zu werden.
- Die Erwartung, dass der Vertrag die Entspannung begünstigen und zur Erhöhung der Sicherheit in den internationalen Beziehungen beitragen würde, blieb unerfüllt.

Dieser Tatbestand spiegelte sich deutlich im Gang und im Ergebnis der Genfer Ueberprüfungskonferenz vom Mai 1975. Es gelang dort nicht, irgendwelche gemeinsamen Beschlüsse zu fassen. Das unverbindliche Schlussdokument wird denn auch im vorliegenden Bericht des Bundesrates als schwach bezeichnet.

Aus sicherheitspolitischer Sicht drängt sich die Folgerung auf, dass heute mehr Gründe gegen den Beitritt der Schweiz zum Atomsperrvertrag sprechen, als dies im Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung (1969) der Fall war.

3. Falls die Schweiz weiterhin von der Ratifikation des Sperrvertrags Abstand nimmt, geht sie nach verschiedenen Aussagen im vorliegenden Bericht des Bundesrates das Risiko ein, bei der Belieferung mit Material für die friedliche Nutzung der Kernenergie oder im Austausch technologischer Kenntnisse gegenüber den Vertragsstaaten benachteiligt zu werden.

Diese Befürchtung stützt sich auf summarische Angaben über den Verlauf der Genfer Ueberprüfungskonferenz.

Es ist indessen anzunehmen, dass diskriminierende Massnahmen möglicher Lieferanten von Kernbrennstoffen oder Reaktorbestandteilen sich in erster Linie gegen Staaten richten würden, die ihre Tätigkeit im Bereich der Nukleartechnologie überhaupt keiner Kontrolle unterwerfen wollen. Im übrigen darf nicht ausser acht gelassen werden, dass die führenden Industriestaaten, welche mit eigenen Mitteln Kernreaktoren bauen oder Bestandteile dazu herstellen, ein naheliegendes Interesse haben, solche Produkte auch zu exportieren. In diesem Zusammenhang darf nochmals an den vorher zitierten Artikel aus "Le Monde" erinnert werden.

Das Risiko diskriminierender Massnahmen, denen wir uns im Falle eines weiteren Abseitsstehens aussetzen könnten, ist jedenfalls schwer abzuschätzen, und folglich bleibt die Beantwortung der Frage, welches Gewicht ihm gegenüber den sicherheitspolitischen Erwägungen zukomme, weitgehend dem Ermessen des Einzelnen überlassen.

Unter dem Gesichtspunkt der strategischen Handlungsfreiheit gilt es schliesslich, die im vorliegenden Bericht des Bundesrates beschriebenen Alternativen zur Regelung der Kontrollfrage - die Sperrvertrags-Kontrolle und die IAE0-Kontrolle ausserhalb des Sperrvertrags - zu vergleichen.

Das Abkommen mit der IAE0 ausserhalb des Sperrvertrags liesse uns die Möglichkeit einer eigenen Kernwaffenentwicklung grundsätzlich offen, da wir das volle Verfügungsrecht über sämtliches Material behielten, welches entweder im Lande selber gewonnen bzw. hergestellt oder von einem andern Staat ohne Kontrollauflage geliefert würde. Indessen haften diesem System auch aus rein militärpolitischer Sicht Nachteile an, weil nämlich das unter Kontrollbedingungen eingeführte Material nicht nur während der Geltungsdauer des Vertrags, sondern über dessen allfällige Kündigung hinaus ausschliesslich der friedlichen Nutzung vorbehalten bliebe. Die Kündigung des Sperrvertrages dagegen gäbe uns die volle Handlungsfreiheit für die Verwendung sämtlicher in unserm Besitze befindlicher Materialien und Anlagen zurück.

Offen bleibt die Frage, ob wir unter diesen Voraussetzungen noch in der Lage wären, uns innert nützlicher Frist mit Kernwaffen auszustatten. Demgegenüber stellt sich für den Fall der Nichtratifikation die Frage, ob wir praktisch die damit gewährte Handlungsfreiheit überhaupt auszunützen vermöchten. Das erscheint zumindest für die nächsten Jahre ungewiss, weil alle Staaten, die zur Zeit als Lieferanten von nuklearem Material in Frage kommen, nur unter Kontrollbedingungen liefern. Die Wahrung der Handlungsfreiheit in Hinsicht auf eine eigene Nuklearbewaffnung könnte sich aber dann als richtige Politik erweisen, wenn in den kommenden Jahren die Proliferation der Kernwaffen ein grösseres Ausmass annähme. Dafür bestehen, wie gezeigt wurde, gewisse Anzeichen.

Sollten indessen Ueberlegungen ausserhalb der sicherheitspolitischen Betrachtungsweise den Entschluss zugunsten der Ratifikation nahelegen, so wären wir jedenfalls gut beraten, alle innerhalb des Sperrvertrages erlaubten Massnahmen zu treffen, um dessen sicherheitspolitische Nachteile zu begrenzen und für den Fall einer späteren Kündigung des Vertrags die wiedergewonnene Handlungsfreiheit unverzüglich voll auszunützen zu können.

H. Broger

Es hiess, China habe Aegypten die Belieferung mit strategischen Rohstoffen zugesichert. Kann man darunter Lieferungen in Richtung nuklearer Mittel verstehen?

H. Feldmann

Das ist aus dem lakonischen Communiqué nicht herauszulesen.

H. Bindschedler

Die Ausführungen von H. Feldmann machten notwendig, einige Punkte aus einem andern Gesichtswinkel zu beurteilen.

1. Für Staaten wie die BRD und Italien sei es leichter gewesen, dem Vertrag beizutreten, weil sie im Schutze des amerikanischen Kernwaffenschirms stünden. Dieses Argument ist in den letzten Jahren mehr und mehr zweifelhaft geworden. Es fragt sich, wie weit die USA im Ernstfall bereit wären, Kernwaffen einzusetzen.

2. Der Sperrvertrag hat immerhin bis heute eine Zunahme von Nuklearwaffenmächten über die fünf bestehenden hinaus verhindert. Keiner der andern Staaten ist in der Lage, kurzfristig mit eigenen Mitteln oder durch Zusammenarbeit in dieser Gruppe sich eine nukleare Bewaffnung zuzulegen. Die Inder haben zwar eine Explosion zustande gebracht; von der Explosion zu einer einsatzfähigen Nuklearwaffe ist aber noch ein weiter Weg zurückzulegen. Es liegt zweifellos im Interesse der Welt, wenn die Nuklearbewaffnung auf die heutigen 5 Staaten beschränkt bleibt.

3. Ich betone noch einmal: Das Kontrollsystem ist für einen Sperrvertragsstaat weniger belastend, weniger kompliziert und geht weniger weit als das System der Kontrolle, dem ein Nichtvertragspartner unterworfen ist.

4. H. Feldmann sagt, auch wenn wir dem Vertrag nicht beitreten würden, zweifelte niemand an unserm Friedenswillen, ja man würde uns unter Umständen gar eine Vorzugsbehandlung bei Lieferungen angedeihen lassen. Dass dem kaum so ist, dafür liefern die Erfahrungen mit Kanada den ersten Beweis. Die Nichtvertragsparteistaaten werden unter sich gleich behandelt werden. Gewiss, die kanadischen Behörden liessen uns wissen, der Grund für die Verschärfung ihrer Lieferbedingungen sei Indien, darunter habe jetzt leider auch die Schweiz zu leiden. Für diese Haltung gebrauchte ich in der ersten Verhandlung mit dem kanadischen Botschafter das Wort Erpressung, worauf der Botschafter erwiderte, die kanadische Politik richte sich nicht gegen die Schweiz, sie werde gegenüber allen Staaten angewandt.

5. Der entscheidendste Punkt ist folgender: Es wird immer wieder vom Verlust der strategischen Handlungsfreiheit gesprochen. Diese strategische Handlungsfreiheit besteht praktisch nicht, heute nicht und auch längerfristig nicht! Eine atomare Verteidigung der Schweiz gibt es nur in der Theorie. Auch als Oberst der Schweizer Armee und Befürworter einer starken Landesverteidigung muss ich dieses Faktum, wenn auch widerstrebend, akzeptieren. Wir haben zwei Möglichkeiten, Atomwaffen für unsere Landesverteidigung zu beschaffen. Wir können sie aus dem Ausland einführen oder wenigstens das Material, die Technik und die Installationen. Das ist aber zur Zeit unmöglich, weil kein Staat Atomwaffen oder Rohstoffe und Installationen ohne die vertraglich zu vereinbarende Bedingung liefert, dass diese Materialien nicht für militärische, sondern ausschliesslich für fried-

Welche Zwecke verwendet werden dürfen. Dazu kommt die Kontrolle, die die Einhaltung dieser Verpflichtung garantieren soll. Die zweite Möglichkeit, Beschaffung im Inland, würde bedeuten, den ganzen Produktionsprozess von der Suche nach Uran bis zur Waffenherstellung aus eigenen Kräften durchzuführen. In der Schweiz gibt es zwar Uranvorkommen; es steht aber nicht fest, ob sie wirtschaftlich nutzbar sind. Der nächste Schritt wäre die Installation einer Urananreicherungsanlage, die sehr teuer ist und sehr viel Energie verbraucht. Lassen wir die Anreicherung im Ausland vornehmen, wäre damit wieder die Verpflichtung verbunden, das Uran nur zu friedlichen Zwecken zu verwenden. Dritte Phase: Herstellung des Waffenmaterials aus Reaktoren. Die Reaktoren für die Energiegewinnung sind hierzu nicht in der Lage. Blicke der Umweg über das Plutonium. In allen Nuklearreaktoren fällt Plutonium an. Die Reaktoren für die Energiegewinnung liefern jedoch nur wenig und erst noch verunreinigtes Plutonium. Für grössere Mengen, wie sie zur Waffenherstellung gebraucht werden, müssten die Reaktoren unwirtschaftlich betrieben werden. Zweckgerichteter wäre der Bau besonderer Reaktoren für die Plutoniumherstellung, wie das z.B. Frankreich tat. In einer vierten Phase muss das Plutonium aus den Brennstoffrückständen herausgezogen werden (Reprocessing-Anlage), womit der Rohstoff - reines Uran 235 oder Plutonium - endlich vorliegt und "nur" noch in eine Bombe etc. eingebaut zu werden braucht. Ist dies gelungen, wären noch die entsprechenden Trägerwaffen (Flugzeuge, Lenkwaffen, Artilleriegeschütze) zu beschaffen. Dieser hier in groben Zügen skizzierte Produktionszyklus kann im eigenen Lande und mit eigenen Mitteln nicht in absehbarer Zeit durchgeführt werden; auf keinen Fall dürfte er auf Kosten der konventionellen Landesverteidigung gehen. Zur finanziellen käme übrigens auch noch die personelle Belastung (Physiker, Ingenieure etc!). Weder ein Beitritt noch ein Abseitsstehen vermag etwas an der militärischen und sicherheitspolitischen Situation zu ändern.

Beizufügen bleibt, dass theoretische Studien-Vorbereitungen auch für einen Vertragsstaat zulässig sind. Im Bericht über die Konzeption der Landesverteidigung von 1966 wurde bereits darauf hingewiesen, dass diese Studien durchgeführt werden müssen. Sie rechtfertigen sich auch im Hinblick auf die Beurteilung der Abwehrmöglichkeiten. Die Zulässigkeit solcher Vorbereitungsstudien ist von amerikanischer Seite ausdrücklich bestätigt worden.

Ein Zusammenbruch des Proliferationssystems, der durchaus im Bereich des Möglichen liegt, würde uns vor eine vollkommen neue politische Situation stellen, in der der vorliegende Vertrag wertlos würde. Es ist damit zu rechnen, dass der Vertrag von Staaten, die von einem Systemzusammenbruch sehr viel direkter betroffen würden, ausser Kraft gesetzt oder gekündigt wird. Auch in dieser Hinsicht darf dem Vertrag kein allzugrosser Wert für die Ewigkeit beigemessen werden.

H. Feldmann

In bezug auf die Wünschbarkeit von Studien für den Fall, dass sich die Schweiz dem Vertrag ebenfalls anschliesst, sind wir uns einig.

Der diesbezügliche Punkt der Konzeption 66 ist tatsächlich noch nicht wirklich. Uebereinstimmung besteht auch darin, dass die nukleare Bewaffnung niemals auf Kosten der konventionellen gehen darf, bedeutete das doch einen erheblichen Verlust an strategischer Handlungsfreiheit.

Für das Argument, wir hätten ohnehin keine strategische Handlungsfreiheit mehr, habe ich Verständnis. Wenn H. Bindschedler in diesem Zusammenhang von "gegenwärtig" oder "in absehbarer Zeit" spricht, darf man dem die von H. Bundesrat Graber eingangs erwähnte Tatsache gegenüberstellen, dass heute sehr vieles unübersichtlich und im Fluss ist. Und das gilt auch für eine Reihe von Faktoren in bezug auf die Wünschbarkeit des Sperrvertrages - beispielsweise für die Frage, ob einmal abbauwürdige Uranvorkommen in der Schweiz gefunden werden oder die Frage, ob in einem spätern Zeitpunkt einzelne Staaten bereit wären, ohne Kontrollbedingungen Installationen oder gar Nuklearwaffen zu liefern. Es ist eine Frage des Ermessens, ob man eher auf die kurzfristig gewichtig erscheinenden Argumente abstellen oder aber berücksichtigen will, dass längerfristig die Entwicklung in verschiedenen Richtungen verlaufen kann.

H. Hefti

Ich komme mir vor wie ein Tagsatzungsabgeordneter zu Beginn des 15. Jahrhunderts, dem man vorgeschlagen hat, die Schweiz solle auf die Fabrikation des Schiesspulvers verzichten. Die Schweiz hat ihre internationalen Vereinbarungen gegenüber zurückhaltende Politik unter den HH. Spühler und Graber geändert. Ich halte diese Änderung für richtig. Aber übertreiben dürfen wir nun auch wieder nicht. Man hat manchmal den Eindruck, es gehe uns eher um den Beitritt an sich als um daraus für uns resultierende Vorteile. Ich möchte nicht dem Sonderfall Schweiz das Wort reden, aber es gibt ganz einfach Bereiche, in denen er besteht. In bezug auf unsern Vertrag existiert ein Sonderfall Schweiz ganz eindeutig, ein Sonderfall Schweiz, der ganz allgemein anerkannt wird. Die Schweiz hätte sich von Anfang an auf den Standpunkt stellen können, in Anbetracht der unbestrittenen Anerkennung unserer Neutralität erübrige es sich, von der Schweiz den Beitritt zum Sperrvertrag zu verlangen. Ich habe Bedenken, ob unsere bewaffnete Neutralität und damit der uneingeschränkte Wille, uns im Rahmen unserer Möglichkeiten zu verteidigen, nicht eingeschränkt würde, wenn wir zum Vornherein auf eine eventuelle Atombewaffnung verzichten. Ich frage mich, ob dann nicht eines Tages argumentiert wird, die Schweiz könne sich aufgrund ihres Beitritts gar nicht verteidigen und müsse deshalb vorsorglicherweise besetzt werden. Ich betrachte unsere ganze Politik hinsichtlich des Atomsperrvertrages als unglücklich. Als absolutes Minimum hätte man im Hinblick auf Art. 10 Abs. 1 den Vorbehalt anbringen müssen, die Schweiz könne jederzeit ohne weitere Begründung mit dem blossen Hinweis auf unsere Neutralität austreten. In der vorliegenden Form kann ich dem Vertrag nicht zustimmen. Ich beantrage die Ausarbeitung eines weiteren Zusatzberichtes durch den Bundesrat. Folgende Fragen müssten darin beantwortet werden:

- 17 -

Ist es möglich, bei einem Beitritt Vorbehalte anzubringen? Wie haben andere Staaten dieses Problem angepackt? Bestehen irgendwelche Ausweichmöglichkeiten via andere internationale oder bilaterale Abmachungen? Ich denke dabei an die EURATOM, an die ENEA und an gute Beziehungen zu den USA. In einem Schreiben, das mir zugespielt worden ist, wird ein Spezialabkommen mit Panama erwähnt, Trifft das zu und wenn ja, inwiefern ist dieses Abkommen ein Spezialabkommen?

Die Verhandlungen in London sollten in diesem zusätzlichen Bericht ebenfalls zur Diskussion gestellt werden.

Von der Stellungnahme der Kernkraftwerke bin ich nicht alarmiert. Ich setze mich sehr für die Kernkraftwerke ein, aber ich glaube, hier gehen sie einen Schritt zu weit.

Es stört mich, dass man in der Botschaft vom Erreichen der Universalität spricht, solange China den Vertrag nicht unterschrieben hat.

H. Honegger

Ich war noch selten so unschlüssig, ob es zweckmässig sei, einem internationalen Abkommen beizutreten. Es ist ausserordentlich schwierig, sich zu einem Entscheid durchzuringen. Drei Aspekte sind zu berücksichtigen:

Das Problem der Versorgung mit Kernmaterial hat uns an der letzten Sitzung veranlasst, einen zusätzlichen Bericht zu verlangen. Ich habe mich überzeugen lassen, dass mit der Ratifizierung des Vertrages Versorgungsschwierigkeiten aus der Welt geschafft werden könnten. Andere Wege stehen sicher auch zur Verfügung, aber sie sind viel unsicherer. Bei einer eventuellen Kündigung des Sperrvertrages wären wir nachher in allen Teilen frei. In allen andern Fällen würden die Kontrollmassnahmen fast ewig andauern. Für mich ist dies ein ganz wesentlicher Vorteil des Atomsperrvertrages.

Ich bin mir im Moment noch nicht im klaren darüber, ob die Ratifizierung des Sperrvertrages den Export von unter die Bestimmungen des Vertrages fallenden Materialien behelligen würde oder nicht.

Vom sicherheitspolitischen Standpunkt her scheint es mir heute keine grosse Rolle zu spielen, ob wir den Vertrag ratifizieren oder nicht. Kurzfristig werden wir sicher weder Atomwaffen herstellen noch solche besitzen können. Wie das langfristig aussieht, weiss allerdings niemand.

Wäre es denkbar, bei einer Ratifikation den Vorbehalt anzubringen, dass wir nach der Ueberprüfung in 5 Jahren ohne jegliche Formalitäten und ohne den verlangten Nachweis erbringen zu müssen kündigen könnten?

H. Hofmann

Ich finde das zur Diskussion stehende Thema ausserordentlich komplex. An der ersten Sitzung war ich eher gegen eine Ratifizierung, heute

- 18 -

bin ich nicht mehr so sicher.

Ich verstehe nicht, warum H. Hefti keinen Nichteintretensantrag gestellt hat. Wir sollten das Geschäft nicht weiter aufschieben, sondern uns heute entscheiden.

Um eine Kontrolle kommen wir nicht herum. Damit besteht so oder so keine vollkommene strategische Handlungsfreiheit. Nach der Zusammenstellung der Unterschiede der Kontrollen inner- oder ausserhalb des Atomsperrvertrages überwiegen die Punkte, die für einen Beitritt sprechen, sowohl quantitativ als auch qualitativ. Auch unsere Neutralität scheint mir durch einen Beitritt weniger tangiert zu werden.

In bezug auf eine allfällige Diskriminierung der Nichtvertragsstaaten glaube ich nicht an eine Sonderbehandlung der Schweiz. Eine ernsthafte Diskriminierung würde die Schweiz recht rasch auf die Knie zwingen. Wir würden in diesem Fall erleben, ob den Schweizern die momentane Energieversorgung oder die weitgehend theoretische strategische Handlungsfreiheit näher liegen würde.

Bezüglich der Ausweichmöglichkeiten brauchen wir uns gar keine Illusionen zu machen: wir wissen nicht, wie lange Südafrika noch im heutigen Zustand weiterbesteht. Brasilien, Argentinien, Indien, etc. haben ganz andere Sorgen, als Nichtvertragsstaaten zu beliefern.

Wir müssen uns heute entscheiden, und ich neige eher dazu, ja zu sagen.

H. Guntern

Ich möchte dem Bundesrat ein Kompliment für die geleistete Arbeit machen. Durch die Vorbereitung eines eventuellen Kontroll-Abkommens ausserhalb des Sperrvertrages hat er uns die Möglichkeit verschafft, überhaupt noch über die Ratifizierung des Sperrvertrages diskutieren zu können.

Der Atomsperrvertrag ist mir sehr unsympathisch, weil die Kernwaffenstaaten selbst sehr wenig leisten. Die im Verträge versprochenen Rüstungsbeschränkungen sind nicht realisiert worden. Erst kürzlich hat die amerikanische Regierung vom Kongress zusätzliche Mittel in der Höhe von 322,4 Mio Dollar verlangt für den Erwerb von neuen Interkontinentalraketen und von neuen grösseren Atomsprengekörpern. Von dieser Ueberlegung her darf der Atomsperrvertrag nicht ratifiziert werden. Im Moment kann ich mich aber noch nicht endgültig entscheiden, ich habe die gleichen Bedenken wie meine Vorredner.

An der Ueberprüfungskonferenz ist gesagt worden, die Kernwaffenstaaten hätten sich dazu bereit erklärt, ihre Dienste für friedliche Kernsprengungen (sog. Makro-Explosionen) auch Staaten, die dem Sperrvertrag nicht angehören, zur Verfügung zu stellen. Dies sei getan worden, damit jene Staaten keinen Vorwand für die Beschaffung von eigenen Kernsprengkörpern hätten. Ist dies nicht auch ein Beweis dafür, dass unter Umständen dieses Argument auch zu unsern Gunsten verwendet werden kann, dass wir immerhin sagen können, wir müssen An-

strengungen unternehmen, damit wir diese Mittel haben und unsere Kernkraftwerke betreiben können. Dies würde doch dazuführen, dass die Diskriminierung der Nichtvertragsstaaten doch nicht so weit getrieben werden kann.

Im Protokoll der letzten Sitzung werden Uran-Vorkommen im Wallis erwähnt, deren Ausbeutung sich allerdings nicht lohnen soll. Ich bin der Meinung, dass die diesbezüglichen Studien zu wenig weit getrieben worden sind und dass hier vielleicht doch noch mehr getan werden könnte.

H. Masoni

Wenn wir dem Sperrvertrag beitreten und nachher wieder austreten, bestehen die Kontrollen unserer Anlagen und des Materials dann weiter?

Wie steht es mit der Bedeutung der Kontrollen im Falle eines Nichtbeitritts? Mit dem Verbrauch des Materials erlöscht auch das Kontrollrecht. Welche praktische Lebensdauer haben die Anlagen? Bezieht sich das Kontrollrecht auch auf die Produkte des Kernmaterials und der Anlagen?

Es ist gesagt worden, der Vertrag sei wohl rechtlich kündbar, politisch sei dies aber kaum verantwortbar. Wenn dem so ist, sind alle mit der Möglichkeit einer Kündigung verbundenen Vorteile illusorisch. Ich möchte deshalb wissen, inwiefern der Vertrag politisch nicht kündbar ist.

In bezug auf eine mögliche Diskriminierung im Falle eines Nichtbeitritts kann die Entwicklung nicht vorausgesagt werden. Solange China dem Vertrag fernbleibt, erscheint mir eine Diskriminierung praktisch unmöglich zu sein.

Ich wäre heute nicht in der Lage, einen endgültigen Entscheid zu treffen. Wir sollten noch verschiedene Stellungnahmen einholen und noch offene Fragen durch Spezialisten in Hearings abklären lassen. Der Antrag von H. Hefti scheint mir nicht praktikabel zu sein.

H. Broger

Ich habe diesem Vertrag gegenüber verschiedene Bedenken: Man sagt, der Vertrag sei kündbar, und wer nicht beitrete, werde diskriminiert. Was für eine Diskriminierung wäre dann wohl im Falle eines Austrittes zu erwarten? Je mehr man sich in diese Materie vertieft, desto komplexer und problematischer erscheint sie.

Ein massgebender Vertreter eines der grössten Schweizer Unternehmen hat mir heute gesagt, Rohstoffe bekomme man immer, mit oder ohne Vertrag. Gegenwärtig stünden die Interessen der Kernenergieunternehmen im Vordergrund. Diese Interessen seien kurzfristig. Die langfristigen Interessen unserer Industrie in der Herstellung von Ausrüstungen und Materialien würden gegenwärtig hinten gestellt. Sind wir bei einer Ratifizierung des Vertrages verpflichtet, know-how zu deponieren?

- 20 -

Panama hat eine Ausnahmeregelung erhalten: es muss know-how nur deklorieren, nicht aber deponieren. In der Industrie wird behauptet, diese Hinterlegungspflicht sei ein schwerer Nachteil in der internationalen Konkurrenz.

Ich würde gerne den Antrag Masoni unterstützen, um zu erfahren, wie die Industrie über die Auswirkungen dieses Vertrages denkt.

M. Péquignot

Je voulais justement rappeler que, lors de la première séance, il semblait, au départ, que faute de ratifier immédiatement le traité, on se trouverait confrontés à des complications telles que la centrale de Gösgen ne pourrait pratiquement plus être construite. Les discussions qui ont eu lieu au cours de cette séance n'ont pas mis cette urgence en évidence, ce qui nous a permis de prendre le temps de la réflexion et de demander au Conseil fédéral d'établir un rapport sur cette question.

Il ressort des déclarations de M. le conseiller fédéral Graber que si nous ne ratifions pas le TNP, nous serons discriminés et s'il y a discrimination, cela nous donnera plus de complications qu'avantages. Je voudrais d'autre part demander à M. le colonel Feldmann ce que l'arme nucléaire représente pour notre pays. A mon avis cela ne peut être qu'une arme tactique, défensive, donc dans une sphère d'intervention très limitée. Faut-il faire dépendre en premier lieu l'indépendance théorique de la Suisse avec la possession d'une telle arme? Ou au contraire donner la préférence à la possibilité d'une utilisation pacifique de l'énergie atomique? Il est vrai que l'utilisation pacifique de l'énergie atomique n'est pas tellement bien vue en Suisse actuellement. Mais je crois quand même que la Suisse aurait plus d'avantages à ratifier qu'à ne pas le faire en raison des possibilités que nous voulons donner à notre pays de continuer son développement dans ce secteur. Le danger de l'arme nucléaire - ce recul de l'inévitable - me paraît par contre assez lointain et je crois que nous pourrions faire cette expérience de ratifier le traité.

H. Stucki

Mit diesem Vertrag ist nicht viel erreicht worden. Die Proliferation ist nicht entscheidend verhindert worden. In einigen Jahren werden weitere Staaten Atomwaffen besitzen. Die nukleare Abrüstung der Supermächte ist nicht erreicht worden.

Der Vertrag ist im Moment nicht mehr sehr aktuell. Eine Ratifizierung würde im Moment die Versorgung mit Uran sicherstellen. Auf der andern Seite gibt es aber immer Ausweichmöglichkeiten. Wie steht es mit den Bestimmungen des Panama-Vertrages? Langfristig gesehen finde ich den Vertrag bedenklich. Er bindet uns. Eine Kündigung ist fast nicht möglich. Dass der Vertrag dem Referendum entzogen werden soll, gibt mir sehr zu denken. Ich bin im Moment noch nicht endgültig entschlossen, stehe dem Vertrag aber eher negativ gegenüber.

- 21 -

M. Reverdin

Nous sommes en effet placés devant divers inconvénients qu'il nous faut sopeser de manière à écarter les pires et à accepter les moindres.

Le but de ce traité devrait, à mon avis, nous être à tous sympathique. L'idée d'éviter la prolifération et d'assurer un contrôle sur le plutonium qu'on peut produire dans toutes sortes de pays est en soi une chose qui, du point de vue de l'ordre international, me paraît souhaitable.

Il est inévitable que ces contrôles entraînent pour les Etats qui en sont l'objet des restrictions de souveraineté et de mise à disposition. Je constate que le Conseil fédéral a repris à son compte les conclusions du Département politique lequel a poussé très loin l'analyse des données du problème. Nous sommes donc placés devant une proposition du Conseil fédéral et non pas seulement devant celle d'un département. Je suis personnellement convaincu qu'il serait plus fâcheux de ne pas ratifier que de le faire et qu'il n'y a pas d'avantage à retarder la décision.

Près d'une centaine d'Etats font partie du traité. On ne peut pas compter que la France ou la Chine s'y rallient, il y a des questions de prestige qui sont maintenant trop fortement engagées du côté de la France mais, en fin de compte, ce pays fait un petit peu comme s'il était partie au traité dès l'instant où il s'agit de contrôle; il suit donc sa politique de prestige et en fait une autre plus raisonnable à côté.

Etes-vous sûrs que devant les Chambres, il ne sera pas fait toutes sortes de propositions qui devront être suivies? Si l'on devait arriver à un "non" du peuple pour la ratification, on se mettrait peut-être dans une situation encore plus embarrassante que celle dans laquelle on se trouverait en ne ratifiant pas. Il faut, à mon sens, regarder très sérieusement le problème. Au demeurant, je suis d'avis que les arguments qui ont conduit le Département politique et le Conseil fédéral à estimer que le plus sage était de ratifier le TNP l'emportent sur ceux des adversaires au traité. Je ne vois pas qu'il y ait avantage à tergiverser et je crois que le moment est venu de dire oui ou de dire non.

H. Amstad

Ein Beitritt der Schweiz zu einem solchen Vertrag ist mir unsympathisch. Der Sperrvertrag trägt zum Weltfrieden denkbar wenig bei. Die Ausschaltung des Referendums gefällt mir nicht, obwohl in allen Fällen, in denen nur aus ganz gewichtigen Gründen gekündigt werden konnte, das Referendum ausgeschaltet worden ist. Von hier aus wäre es sehr inopportun, kurz vor der Neuordnung des Staatsvertragsreferendums die bisherige Praxis zu durchbrechen.

Wenn wir dem Vertrag nicht beitreten, sind wir in der genau gleichen Lage; wir müssen Kontrollen über uns ergehen lassen, wir werden keine

- 22 -

Atomwaffen erhalten, unsere Industrie wird nie die Möglichkeit haben, mit Atominstrumenten Handel zu treiben.

In bezug auf die Energiebewirtschaftung wäre die Ratifizierung vorteilhaft. In bezug auf die Sicherheitspolitik scheint mir ein Beitritt nur ein theoretischer Nachteil zu sein, der sich wohl kaum praktisch auswirken könnte. Ich glaube nicht, dass von einem Sonderfall Schweiz gesprochen werden darf. Die Neutralität wird durch den Vertrag sicher nicht tangiert.

Ich bin eher für die Ratifizierung. Wir sollten nicht nochmals einen weiteren Zusatzbericht verlangen. Hingegen stellt sich die Frage, ob nicht noch verschiedene Punkte abgeklärt werden sollten. Wenn z.B. die Industrie noch angehört werden sollte, wäre ich nicht dagegen, obwohl ich nicht glaube, dass wir nachher sicherer sind.

H. Schlumpf

Ich bin gar nicht davon überzeugt, ob der Art. 10 Zif. 1 eine Klausel ist, welche es zulässt, im Sinne von Art. 89 Abs. 4 BV von einem kündbaren Vertrag zu sprechen, der dem Referendum nicht unterstellt werden muss. Die Formel "wenn... durch aussergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrages zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen ihres Landes eingetreten ist" ist nach meiner Auffassung kein Kündigungsvorbehalt, sondern eine Rücktrittsmöglichkeit aus existenziellen Gründen, welche auch ohne im Vertrag überhaupt erwähnt zu werden, immer besteht. Die Formel "... wenn sie entscheidet, dass..." ist eine blosser Zuständigkeitsregelung. Es ist ja immer so, dass der Vertragspartner, der ein ausserordentliches Rücktrittsrecht in Anspruch nehmen will, selbst darüber entscheidet. Kündigung im Gegensatz zum Rücktrittsrecht ist nach nationaler Auffassung immer eine nichtbegründungspflichtige Vertragsauflösung. Hier in Art. 10 Zif. 1 wird ausdrücklich eine Begründung verlangt für einen Rücktritt. Bis anhin war man der Auffassung, dass die Kündigungsmöglichkeit Art. 89 Abs. 4 BV ausschalte und nicht ein immer unausgesprochen existierendes Rücktrittsrecht. In der Botschaft besteht hier ein Durcheinander; auf die ganze Problematik wird nicht grundlegend eingegangen. Ich hätte dazu gerne noch ausführlichere Informationen.

Im Zusammenhang mit der Neuregelung des Staatsvertragsreferendums müsste man die Frage prüfen, ob es sich um einen Staatsvertrag grosser Tragweite handle, der dann zum fakultativen Referendum führen würde.

H. Hefti

Ich halte keineswegs unbedingt an meinem Antrag auf einen nochmaligen Zusatzbericht fest. Ich stelle den Antrag Nicht-eintreten.

M. Graber

Cette discussion a été exactement ce qu'elle devait être et je vous en suis reconnaissant. Vous avez posé à peu près exhaustivement l'inventaire des questions qui pouvaient l'être. Vous avez naturellement droit aux réponses à toutes ces questions, ce que feront les trois

spécialistes ici présents: MM. Bindschedler, Zangger et Von Arx. Je tiens beaucoup à ce que la démonstration soit faite que le Conseil fédéral n'a pas pris sa décision à la légère, mais en s'étant entouré d'avis autorisés sur tous les aspects de la question.

J'ajouterai que le Conseil fédéral, lorsqu'il a pris sa première décision, a eu exactement les mêmes hésitations que vous. Il s'est posé les mêmes questions. Il a dû faire un choix, ce qu'il a fait, en définitive, avec conviction.

J'ose dire vraiment que nous n'avions aucun parti pris, ni aucun préjugé et que c'est unanimement que nous sommes arrivés à la conviction que la solution de ratifier le traité était aujourd'hui la meilleure. Notre rôle n'est pas de faire une politique de prestige, mais de décider, dans chaque cas, où se trouve la solution la plus favorable au pays dont les uns et les autres, à des titres divers, nous assumons les intérêts.

Die Kommission beschliesst nach einer längeren Diskussion, von zusätzlichen Hearings abzusehen und die Sitzung fortzusetzen.

H. Bindschedler

1. Zum Problem der Kündigung: Im Völkerrecht ist die Terminologie sehr viel vager als im Privatrecht. Es ist deshalb nicht ohne weiteres möglich, die Systematik und die genauen Begriffe des OR oder des BGB auf völkerrechtliche Verträge zu übertragen. Die hier verwendeten Begriffe, ob Rücktritt oder Kündigung, beinhalten nicht unbedingt dasselbe wie im Zivilrecht. Der Art. 10 Abs. 1 ist eine Kündigungsklausel. Nach diesem Artikel gilt der Vertrag zwar ewig, nach 25 Jahren soll aber darüber diskutiert werden, ob er weiter aufrechterhalten oder aufgehoben werden soll. Nach Abs. 1 hat jeder Staat das Recht, sich aus dem Vertrag zurückzuziehen. Dieses Kündigungsrecht ist wohl mit einer Floskel umgeben. Diese Floskel ist aber eine Leerformel, die nichts daran ändert, dass jeder Staat selbst darüber entscheidet, ob er künden will. Jeder Staat entscheidet also selbst darüber, ob "aussergewöhnliche... Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen..." bedeuten, ob Gründe für eine Kündigung vorliegen oder nicht. Eine Kündigung braucht keinen Nachweis, eine einseitige Feststellung ausserordentlicher Ereignisse genügt. Die vorliegende Formel ist auch nicht neu, sie stammt aus dem Vertrag über das Verbot der Kernwaffenversuche von 1963. Einziger Unterschied ist, dass man eine Kündigung des Sperrvertrages zusätzlich dem Sicherheitsrat mitteilen muss. Diese zusätzliche Mitteilung ändert aber am geltenden Recht überhaupt nichts. Mit diesen Ausführungen ist auch die Referendumsfrage beantwortet worden: Es ist eindeutige Auslegung des Art. 89 Abs. 4 BV, dass auch unbefristete, ewige Verträge nicht dem Referendum unterliegen, sofern sie vor 15 Jahren gekündigt werden können. Und dieser Fall liegt hier eindeutig vor. Wir haben auch einen entsprechenden Präzedenzfall: Beim Teststopp-Abkommen haben sich beide Räte der Auffassung des Bundesrates angeschlossen. Politisch gesehen ist es klar, dass kein Vertrag, handle es sich um einen Handelsvertrag oder Atomsperrvertrag, ohne wichtigen Grund gekündigt werden kann. Jede Kündigung ist ein Schritt von ge-

wisser Bedeutung, und man wird ihn nur tun, wenn Gründe dafür vorliegen. Im vorliegenden Fall kann das eine völlige Aenderung der militärpolitisch-strategischen Lage, des politischen Systems oder ein völliger Zusammenbruch des Non-Proliferation sein. Dann aber wird nicht die Schweiz als erster Staat kündigen, das werden andere besorgen oder der Vertrag wird stillschweigend ad acta gelegt.

2. Zur Frage der Vorbehalte: Der Vertrag enthält keine Regelung der Vorbehalte, sie sind weder verboten noch gestattet. Wir haben die Absicht, selbst einen Vorbehalt anzubringen, und zwar zu Art. 3 Ziff. 2 (Ausrüstungen und Materialien).

Die Anregung von H. Honegger, in einem Vorbehalt die Gültigkeit des Vertrages zum vorneherein zu beschränken, könnte man tatsächlich zu verwirklichen versuchen, fraglich ist nur, ob wir damit durchkommen. Die Rechtslage ist so: wenn in einem völkerrechtlichen multilateralen Vertrag nichts über Vorbehalte steht, gelten die Grundsätze, die die Vereinten Nationen seit 20 Jahren befolgen und die in die Wiener Konventionen über das Vertragsrecht von 1969 Eingang gefunden haben. Diese Regelung besagt, dass Vorbehalte zulässig sind, wenn sie Gegenstand und Zweck des Vertrages nicht zuwiderlaufen. Dabei entscheidet jeder einzelne Staat selbst über das Vorliegen oder nicht Vorliegen dieser Bedingung. Ein wesentlicher Grundgedanke dieses Sperrvertrages liegt aber doch darin, dass er langfristig gültig ist. Mit diesem Einwand ist jedenfalls zu rechnen.

3. Ausweichmöglichkeiten via ENEA und EURATOM: Diese beiden europäischen Organisationen haben nichts mit dem Verbot der militärischen Verwendung der Kernenergie zu tun. Der Zweck dieser Organisationen ist die friedliche Verwendung der Kernenergie. Auch für diesen Bereich gilt ein Kontrollsystem, das beide Organisationen mit eigenen Mitteln ausführen, wobei sie von der Internationalen Atomenergieagentur überprüft werden. EURATOM und ENEA stellen somit keinen Ausweg dar. Im übrigen müsste man der EURATOM beitreten, um sich diesem System zu unterstellen; eine Assoziierung ist bisher noch nie praktiziert worden. Bei einem Beitritt zu dieser supranationalen Gemeinschaft wären die Beschränkungen grösser. Die Kernbrennstoffe gehören der Organisation, nicht den Mitgliedstaaten oder Privaten; die EURATOM überlässt den einzelnen Staaten nur die Verfügungsberechtigung. Es ist sehr fraglich, ob die Gemeinschaftsmitglieder eine blosser Vereinbarung (Assoziierung), die lediglich bezweckte, sich dem EURATOM-Kontrollsystem zu unterstellen, akzeptieren würden, und wenn ja, hätten wir nichts gewonnen.

4. Der Londoner Klub ist kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern eine Art gentlemen agreement; eine formlose Abmachung, die jederzeit geändert werden kann. Bis jetzt hat kein Staat die Absicht geäussert, dies vertraglich in eine rechtlich bindende Form überzuführen.

5. China: Von den beiden Kernwaffenstaaten China und Frankreich liegt uns letzteres naturgemäss näher. Frankreich als industrialisierter Kernwaffenstaat verfolgt gegenüber Drittstaaten, v.a. den Nichtkern-

waffenstaaten, die gleiche Politik wie die Atomsperrvertragspartner. China exportiert kein Nuklearmaterial. Beide Länder sind Kernwaffenmächte und fallen deshalb nicht unter den Vertrag, womit sich auch das Diskriminierungsproblem nicht stellt.

M. Zangger

En ce qui concerne la crainte relative au fait qu'en adhérant au TNP l'industrie suisse pourrait souffrir dans ses possibilités d'exportation d'équipements destinés à des activités nucléaires, M. Von Arx et moi-même - qui étions ensemble les délégués suisses du comité international que j'ai présidé - avons pris soin, entre 1972 et 1974, lorsque ce comité a établi la liste des équipements qui devaient, dans les Etats clients et dans le cadre du TNP, déclencher des contrôles sur les matières traitées par ces équipements, de consulter les différents grands secteurs industriels suisses de manière très étroite. Nous avons pu obtenir entière satisfaction, dans le cadre de ce comité, sur les demandes faites à l'industrie suisse. Il s'agissait de la Schweizerische chemische Industriegesellschaft, du Verein Schweizerischer Industrieller et de l'Union des centrales suisses d'électricité pour les questions relatives à l'économie énergétique. La liste des équipements dont il s'agit est assez succincte. Elle comprend tous les éléments d'équipements-clés qui nécessitent une telle technologie très poussée. De plus, pour nous assurer que cela n'aurait vraiment pas de conséquences graves pour les exportations de l'industrie suisse, nous avons appliqué cette liste à notre inventaire des exportations d'équipements industriels dans le monde entier - il existe des statistiques par secteur. Nous avons constaté que le risque que les équipements doivent, dans le cadre du TNP, être soumis au contrôle de l'Agence - condition imposée à l'Etat qui n'a pas ratifié le traité - n'entraînait pas de conséquences importantes. Parmi les pays qui n'ont pas ratifié, on peut citer: le Brésil, l'Argentine, Israël, l'Afrique du sud et quelques autres; ils représentent pour ces équipements un marché qui vaut à peu près quelques pour mille de notre volume d'exportation en valeur financière.

Dans l'optique de l'évolution future des technologies nucléaires si, par la recherche et le développement, l'industrie suisse arrivait à trouver des solutions nouvelles, des équipements à caractère spécial, ceux-ci ne deviendraient surtout pas une propriété communautaire des pays qui ont adhéré au TNP. On pourrait tout au plus se poser la question de savoir dans quelle mesure, du point de vue des obligations au TNP, il faudrait dans le cadre du comité, prendre l'avis des autres pays sur l'exportation de tels équipements. Ceci, pour l'aspect industriel.

J'aborderai maintenant l'aspect énergétique de la question. Vous vous souvenez sans doute qu'un certain nombre d'incertitudes ont été découvertes quant au programme de livraisons d'équipements pour la centrale de Gösgen-Däniken; le fournisseur, en l'occurrence, se trouve être une firme allemande, la Kraftwerke Union, soumise aux obligations que pourrait lui imposer son gouvernement. Le 24 août 1974, le gouvernement allemand a décidé de soumettre au contrôle l'exportation

- 26 -

des équipements qui figurent sur la liste du TNP, en présence de l'AIEA et de l'Etat-client, en l'occurrence, la Suisse.

Quelques parties du caisson de Gösgen-Däniken ont été livrées par la maison allemande avant la date fatidique du 24 août 1974 et quelques autres après cette date. Les autorités allemandes ont mis un certain temps, sur le plan administratif, pour mettre en oeuvre leurs intentions déclarées publiquement, ce qui a conduit à ce "flou".

La société de Gösgen-Däniken craignant que, dans la suite des opérations, d'autres parties des équipements figurant sur cette liste pourraient, lors d'une exportation d'Allemagne en Suisse, soulever soudainement le problème du contrôle, a demandé à nos autorités fédérales d'étudier avec les autorités allemandes une solution qui permettrait d'éviter le pire. Pour prévenir une telle difficulté, il a été possible de donner aux autorités allemandes des assurances sur le fait que, lorsque les matières nucléaires traitées avec cet équipement, c'est-à-dire lors de la mise en service de la centrale de Gösgen-Däniken, dans le courant de 1977, nous aurions un instrument légal permettant de satisfaire aux obligations du gouvernement allemand, lequel a ratifié le traité.

Entretiens, les programmes d'importation d'équipements et de matières nucléaires des trois projets en construction: Gösgen, Leibstadt et Kaiseraugst ont pu être précisés de plus en plus et nous avons, périodiquement, demandé des informations au sujet de ces programmes ainsi qu'un rapport adéquat. Ce rapport vient de m'être remis et j'y trouve de nouvelles surprises, par exemple, que pour Leibstadt, une partie du caisson doit être importée de Hollande en novembre 1976! Or la Hollande a ratifié le TNP et s'est engagée à imposer des contrôles à l'exportation. Nous sommes dans l'incertitude de ce que va faire la Hollande dans ce cas particulier. A titre prévisionnel, nous devrions demander aux Hollandais ce qu'ils comptent faire mais ce serait provoquer le pire; nous sommes donc obligés de laisser venir et si la Hollande nous fait des difficultés de nature juridique, il nous faudra à nouveau user d'un expédient diplomatique pour satisfaire aux obligations politiques du gouvernement hollandais jusqu'à ce que la centrale de Leibstadt soit mise en service.

Pour les équipements dans les trois centrales susmentionnées, des composantes arriveront notamment de Hollande, de France et du Japon.

Pour les matières nucléaires, il nous faudra encore une fois trouver un "expédient" diplomatique avec les autorités canadiennes pour permettre à l'uranium naturel acheté dans ce pays par une société suisse d'être exporté en Amérique pour y être enrichi.

Si je fais le bilan de l'horaire d'importation d'équipements et de matières nucléaires, il devient de plus en plus urgent, maintenant, que nous ayons un outil légal nous permettant de satisfaire aux exigences de tous ces pays fournisseurs. Deux possibilités se présentent: ou bien vous ratifiez le traité et l'accord avec l'Agence de Vienne peut être conclu très rapidement, ou bien il n'y a pas rati-

fication et nous devons alors mettre en oeuvre l'autre accord général de contrôle, en dehors du TNP, que nous avons négocié, à votre demande, et dans des conditions très difficiles. Cet accord peut être signé par le Conseil fédéral, mais vous devez le ratifier et cela prendra un certain temps encore. Nous risquons qu'une confrontation ne surgisse qui nous empêche de progresser dans la réalisation d'une centrale nucléaire et ce risque ne fait que croître.

Vous savez qu'actuellement l'approvisionnement énergétique de la Suisse est basé pour 77 pour cent sur le pétrole, pour le pour cent, il s'agit d'électricité (dont 4 pour cent concernent le problème nucléaire, dépendant de l'étranger) pour 6 pour cent sur le gaz (provenance étrangère), le charbon (provenance étrangère) et le bois (qui vient de chez nous). Vous êtes conscients que depuis deux ou trois ans, sur le plan de la sécurité d'approvisionnement - élément important de la politique énergétique - le pétrole est sérieusement hypothéqué. Nos approvisionnements en pétrole dépendent de la situation politique du Moyen-Orient d'où ils proviennent principalement. Pendant plusieurs dizaines d'années, c'est-à-dire le temps qu'il faudra pour réduire la part du pétrole dans l'approvisionnement énergétique, il nous faudra vivre avec l'idée de ce risque politique relatif au pétrole.

Dix-huit membres sur les 24 que compte l'OCDE se sont groupés pour fonder l'Agence internationale de l'énergie à Paris. Cette agence ne se borne pas seulement à essayer de se défendre contre les pressions possibles des pays producteurs de pétrole - en particulier dans le cadre de la CIEC, Conférence pour la coopération économique internationale qui a lieu présentement à Paris; elle s'est aussi donné comme objectif, dans la mesure du possible, de réduire la dépendance du pétrole du Moyen-Orient par des mesures d'économies d'énergie et la substitution du pétrole par d'autres agents énergétiques alternatifs tels que le charbon et l'énergie nucléaire. Cela signifie pour la Suisse que, dans sa conception globale de l'énergie qu'elle développe, elle ne peut s'appuyer - faute de charbon - que sur l'énergie nucléaire qu'il serait, à mon avis, indispensable de promouvoir comme source alternative d'énergie et pour cela, il est absolument nécessaire que nous ayons sur le plan des contrôles un instrument légal solide nous permettant de progresser dans cette direction. On ne peut pas vivre d'expédients dans ce secteur.

C'étaient des remarques de considérations de politique énergétique sur les points particuliers qui ont été soulevés.

Il a déjà été question des possibilités d'appliquer les contrôles de l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE. J'ajouterai à ce qui a été dit que le système de contrôle de cette agence a été établi il y a une vingtaine d'années; en effet, elle avait comme mandat de base de promouvoir la collaboration entre ses pays membres dans le domaine du développement de nouveaux types de réacteurs, et comme on se rendait compte que les entreprises qu'elle gérerait devraient être contrôlées par rapport à la diversion, par exemple du plutonium à des fins malhonnêtes, on a établi dans ses statuts un dispositif permettant

- 28 -

d'exercer ces contrôles. C'était l'objectif principal et il semble, là, que les dispositions juridiques sont telles qu'elles pourraient aussi être appliquées à des entreprises qui ne sont pas gérées par cette agence. Actuellement, la tendance entre tous les membres de l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE - c'est la grande partie des pays industriels - est de faire en sorte que les quelques installations qui sont encore contrôlées dans le cadre de ce système le soient à l'avenir dans le cadre d'un accord entre cette agence et l'Agence internationale de l'énergie atomique, à Vienne, de cette agence avec EURATOM et d'EURATOM avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, sorte de système triangulaire qui permettrait à l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE de remettre ses contrôles à EURATOM pour les entreprises de l'Agence qui sont situées sur le territoire d'EURATOM et à l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, pour les entreprises qui sont situées en dehors du territoire d'EURATOM, étant entendu que l'AIEA exerce toujours la vérification sur le système de contrôle d'EURATOM. Cela subsiste comme élément de base.

En ce qui concerne l'accord avec le Panama, je laisserai M. Von Arx répondre étant donné qu'il a étudié cet accord à fond.

ad M. Hefti

Si j'ai bien compris, il s'agit d'exploiter les statuts soit de l'Agence internationale de l'énergie atomique, AIEA, soit de l'Agence internationale de l'énergie à Paris, AIE, pour favoriser l'accès des membres aux matières et aux équipements nucléaires. C'est bien cela?

M. Hefti

Oui, je parlais de l'Agence internationale de l'énergie créée il y a deux ans à Paris.

M. Zangger

Cette agence prévoit dans ses statuts la collaboration de ses 18 membres pour développer une politique globale de l'énergie de ces pays, à savoir: réduction de la dépendance du pétrole, conservation d'énergie, substitution par d'autres agents (énergie nucléaire, charbon).

Les conditions, dans lesquelles les statuts de cette agence ont été établis sont telles que chaque membre s'engage, dans la mesure du possible, en compatibilité avec sa législation nationale, à favoriser le développement des sources alternatives d'énergie dans les autres pays membres. Or, sur ces 18 pays, il n'y en a que 2 qui ne sont pas membres du TNP. Il s'agit du Japon - qui a fait un demi-pas - et de la Suisse, qui n'a pas fait de pas du tout. Vouloir demander qu'on interprète cette clause de solidarité dans l'exploitation des législations nationales, uniquement en faveur de la Suisse, cela ne me semble pas crédible. D'autre part, l'Agence de Paris a été créée il y a 1 an 1/2 et les 16 des 18 membres qui ont ratifié le traité ont pris l'obligation de respecter les engagements qui existaient avant, disons que le droit qui est établi avant, n'est pas supprimé par le droit qui est établi après!

J'en arrive maintenant à la continuité du droit de suite après la capture dans le cadre d'un accord généralisé en dehors du TNP, par exemple celui qui vous a été présenté, à votre demande, et qui a été négocié l'été passé; les caractéristiques du contenu de cet accord sont conformes au système de garantie de l'Agence tel qu'il a été conçu en 1966 en dehors du TNP, avant qu'on ne parle de ce traité. Les membres de l'agence ont approuvé, à ce moment-là, ce qu'on appelle le droit suite sur les matières nucléaires, c'est-à-dire que si vous concluez un accord de contrôle avec l'agence pendant un certain temps - 5, 10, 15 ans, ou plus - toutes les matières nucléaires qui sont tombées sous le coup du contrôle de l'agence, même si l'accord est rompu après, continuent nécessairement à l'être ainsi que les générations suivantes de matières nucléaires créées avec la première génération. Le droit est limité dans le temps, il l'est aussi géographiquement. Ainsi, si vous voulez exporter des matières nucléaires qui ont été une fois sous le contrôle de l'agence, en dehors du TNP, elle doit exploiter le droit de suite surtout s'il s'agit d'un pays non-partie au TNP. Ce problème serait d'ailleurs posé pour nous par rapport à la France, si nous ne ratifions pas le traité. Nous aurions un accord général en dehors du TNP et si nous voulions, après avoir traité une matière nucléaire en Suisse, l'exporter vers la France, l'Agence internationale aurait le droit de suite de son contrôle sur cette matière, en France. Ce pays n'approuve guère cela et pour trouver une réglementation générale qui n'aille pas au détriment de ses affaires commerciales, il est en train, semble-t-il, de négocier quand même un accord bilatéral avec l'Agence pour "boucher ces trous". Ce droit de suite, je le répète, date de 1966. C'est une disposition juridique qui a été adoptée d'un commun accord entre tous les membres de l'agence.

ad M. Guntern

Votre question concernait l'accès aux explosifs civils, même aux non-membres du TNP. Lors de la conférence d'examen du traité, à Genève, tous les pays dotés d'armes nucléaires et qui, de toute manière, avaient l'obligation de mettre des explosifs à la disposition des autres membres, parties au traité, se sont posé la question de savoir s'il serait malsain d'interdire aux pays non-parties l'accès à leur service d'explosifs civils. Ils ont pensé que s'ils excluaient l'accès des pays en dehors du TNP au service des explosifs civils de ces pays dotés d'armes nucléaires, ils les encourageraient à développer eux-mêmes des explosifs civils. C'est pourquoi, dans l'interprétation de leur politique du TNP, la manière dont ils l'ont appliquée, ils ont aussi ouvert l'accès aux explosifs nucléaires civils aux pays qui ne sont pas membres du TNP, au titre de "currents".

J'aborde la question de la prospection de l'uranium en Valais. Pour encourager la prospection en Suisse, il faut de l'argent et il n'y en a plus tellement dans les caisses de la Confédération.

M. Reverdin

Il ressort une seule chose intéressante des efforts sur ce point faits en Suisse depuis une douzaine d'années. Il s'agit je crois d'un filon

- 30 -

situé dans l'un des couloirs de la Grande Dixence mais qui s'est ré-
vélé brisé au bout de quelques mètres. Il ne faut pas se faire d'illu-
sion dans ce domaine.

M. Masoni

Il s'appuie sur du granit dans une partie du Gotthard et dans le can-
ton d'Uri.

M. Zangger

Lorsque le Département militaire espérait trouver beaucoup d'uranium
en Suisse, un programme de prospection avait été financé par le Dé-
partement de l'intérieur. Des indices intéressants - mais pas sur le
plan économique - ont été trouvés notamment près de Naters, près de
Brigue, dans la région de Zermatt, dans le canton de Glaris (à Bächli-
stock), et dans les Grisons.

ad M. Reverdin

Ce sont des indices de minerai qui peuvent être assez riches, mais le
volume de l'uranium qui se trouve appliqué par la formation géologique
est loin des possibilités de rentabilité économique. C'est en gros ce
qui a été trouvé.

ad M. Masoni

En ce qui concerne les contrôles en dehors du TNP, vous avez demandé
dans quelle mesure, lorsque l'on rompt l'accord avec l'AIEA, l'obli-
gation des contrôles par les pays fournisseurs dans le cadre de l'ac-
cord bilatéral de coopération, est reprise par ces pays.

Il y a en somme double obligation juridique. D'une part l'agence doit
continuer le contrôle sur ces matières et les générations subséquen-
tes, en vertu du droit de suite qu'elle exerce en dehors du TNP.
D'autre part, l'Etat qui a fourni les matières nucléaires a un accord
de coopération avec nous, lequel prévoit dans un article que ces con-
trôles peuvent être exercés par les autorités du pays fournisseur -
Canada, Amérique ... - et, d'entente entre les deux pays, être trans-
mis à l'AIEA.

M. Masoni

En ce qui concerne les contrôles découlant du contrat entre nous et
ces pays, si nous adhérons au TNP et qu'ensuite nous résilions le
traité, les contrôles liés aux accords avec ces pays revivent?

M. Zangger

Le seul accord de garantie que nous ayons actuellement est un accord
bilatéral américano-suisse. Je laisserai peut-être M. von Arx répon-
dre à cette question. A mon avis, s'il y a ratification du TNP, les au-
rités américaines demanderont que cet accord subsiste.

Quant à la durée des contrôles, en ce qui concerne les matières, je
crois que c'est assez clair: le droit de suite s'exerce tant que la
matière existe et même quand on en produit d'autres depuis cette ma-
tière. C'est indéfini.

- 31 -

En voici un exemple: Le Canada fournit de l'uranium qui est enrichi en Amérique et à partir duquel la centrale suisse fabrique le plutonium on obtient 1 kg de plutonium par tonne d'uranium - elle le sépare et l'utilise comme combustible en relation avec l'uranium naturel qu'elle convertit en partie en plutonium. Ce nouveau plutonium de la seconde génération reçoit aussi des contrôles en vertu de la substance mère qui est aussi sous contrôle.

M. Masoni

Même si la substance naturelle employée était trouvée en Suisse, alliée avec l'autre?

M. Zangger

Dans le cas de mélange de substances qui seraient sous contrôle avec d'autres qui ne le seraient pas, je crois que cela entraîne le contrôle.

Maintenant, en ce qui concerne la durée des contrôles pour les équipements, il est clair que, lorsqu'un pays nous livre une cuve pour un réacteur, il insiste pour que toutes les matières nucléaires traitées par cette cuve, pendant toute sa durée de vie, soient soumises au contrôle. La durée d'utilisation d'une cuve de réacteur est d'environ 25 ou 30 ans; si vous interrompez le contrat au bout de 10 ans, par exemple, les contrôles continueront à s'exercer sur la cuve au-delà de ces 10 ans.

J'en arrive à la question délicate: si, nous restons en dehors du TNP, subissons-nous une discrimination commerciale par rapport à tous les autres pays qui ont ratifié ce traité? Les grands consommateurs de l'énergie nucléaire ont tous ratifié le TNP sauf le Japon - qui a fait un demi-pas - et la Suisse; je crois sérieusement à cette discrimination. La volonté des autorités allemandes dans le cas de Gösgen ne laissait aucun doute sur leurs exigences pour la mise en oeuvre du TNP. Dans le cas du Canada, c'est aussi un second signe. Je pense, qu'à la longue, nous devons compter avec une discrimination et notre département ne peut pas se permettre un tel risque si l'énergie nucléaire est la seule source alternative du pétrole que l'on peut exploiter en Suisse pendant ces 10 prochaines années. Ou bien nous avons une conception globale de l'énergie qui est crédible et alors cela nécessite un instrument juridique solide du point de vue de l'accès aux matières nucléaires, ou bien si ce n'est pas le cas, il ne faudra pas compter sérieusement sur l'énergie nucléaire comme source alternative d'énergie. Il nous faudra chercher du charbon.

Voilà, monsieur le président, j'ai fait le tour des problèmes techniques, industriels et énergétiques de la question.

H. von Arx

Eine allgemeine Bemerkung: Ich möchte Sie vor dem von den HH. Hefti und Masoni erwähnten Werk warnen. Es enthält lauter bewusste Irreführungen, und H. Keller selbst weiss, dass seine Argumente nichts taugen; wenn er sie gleichwohl vorbringt, dann nur, um die Leute, die

- 32 -

die Materie nicht oder nur ungenügend kennen, zu verunsichern. Wer hinter diesem Herrn steht, wissen wir nicht. Ob er das Werk - es umfasst immerhin 80 Seiten - nur aus eigenem Interesse geschrieben hat? Jedenfalls lässt dieses Werk alles in einem total falschen Licht erscheinen. So beispielsweise, wenn behauptet wird, der Londoner Klub stelle eine Alternative dar. Der Londoner Klub ist jedoch gegründet worden, um die Nonproliferation und damit den Atomsperrvertrag zu unterstützen. Ob wir den Atomsperrvertrag unterzeichnen oder nicht - die IAEA-Kontrollen können wir so oder so nicht umgehen! Herr Keller hat dies bewusst falsch dargestellt. Seine sechs Alternativen sind ein ausgekochter Schwindel. Das kann ich Ihnen Seite für Seite belegen.

H. Keller hat ferner den Panama-Vertrag aufgegriffen. Panama ist tatsächlich der einzige Nicht-Kernwaffenstaat, dem die Uebernahme der Kontrolle des Kernwaffenperrvertrages gestattet wurde, während die übrigen Nicht-Kernwaffenstaaten bekanntlich das Kontrollsystem ausserhalb des Atomsperrvertrages übernehmen müssen. Panama wird der einzige Staat bleiben, dem dieser Vorteil zugesichert wurde, denn erstens sind die USA daran interessiert, zweitens ist Panama Mitglied des Vertrags von Platelolco, der Kernwaffen praktisch im gleichen Sinne verbietet wie der Atomsperrvertrag. Die Schweiz hingegen ist weder Mitglied des Platelolco-Vertrags noch hat sie den Segen Amerikas. Diese Frage haben wir eingehend abgeklärt.

Hinter die Behauptung, die ein Industrieller gegenüber H. Broger gemacht hat, wonach man Rohstoffe immer erhalten werde, möchte ich ein Fragezeichen setzen. Der Rohstoff Uran ist uns von Kanada beinahe abgestellt worden. Wir müssen um Uran-Lieferungen kämpfen. Das weiss auch die Industrie, die uns um Hilfe anging.

Im selben Irrtum befindet sich die Exportindustrie, die, auf den Panama-Vertrag hinweisend, forderte, man müsse Pläne hinterlegen. Das NPT-Kontrollsystem hat gegenüber andern Kontrollsystemen den Vorteil, dass es nur den Materialfluss kontrolliert, nicht aber die Anlagen. Um wissen zu können, wo Kontrollen nötig sind, müssen die Pläne eingesehen werden. Nach dem NPT-Kontrollsystem kann der zu kontrollierende Staat verlangen, dass die Pläne an Ort und Stelle und nicht in Wien eingesehen werden.

H. Stucki sagte, der Atomsperrvertrag habe wenig erreicht und sei nicht mehr aktuell. Allein schon die Tatsache, dass der Vertrag die Grossmächte davor schützt, bezüglich Kernwaffenlieferungen gegeneinander ausgespielt zu werden und sich so erpressen zu lassen, ist ein positiver Aspekt - neben vielen andern.

Zur Frage des Referendums: H. Bindschedler wies bereits darauf hin, dass der Teststopp-Vertrag einen Präzedenzfall darstelle. Seither sind zwei weitere Verträge mit wortwörtlich gleicher Kündigungsklausel vom Parlament genehmigt worden, nämlich der Vertrag über das Verbot biologischer Waffen und der Vertrag über das Verbot der Aufstellung von Massenvernichtungsmitteln auf dem Meeresboden.

Wir haben mit den USA ein bilaterales Kontrollabkommen abgeschlossen. Kündigt man dieses Abkommen, dann läuft die Kontrolle nicht automatisch weiter. Amerika hat sich jedoch das Recht vorbehalten, seinerseits die Kontrolle auszuüben.

H. Hefti

Auf den Panama-Vertrag wurde ich von einem H. Geiler aufmerksam gemacht. Weiss man näheres über diesen Herrn?

H. von Arx

Wer H. Geiler ist, weiss ich nicht, ich weiss aber mit Bestimmtheit, dass seine Quelle nur das Werk Kellers sein kann.

H. Masoni

Welches könnten ausserordentliche Kündigungsgründe sein?

H. Schlumpf

Die Antwort von Prof. Bindschedler auf die Frage der Referendums Klausel beinhaltet m.E., dass dieser Vertrag aus Floskeln besteht, dass jeder Vertragspartner, auch die Kernwaffenmächte, diesen Vertrag zu einem Fetzen Papier machen kann. Wollen wir ihn unter diesen Umständen tatsächlich unterzeichnen?

M. Graber

Il y a vraiment de l'exagération dans ce raisonnement. Ce n'est pas un chiffon de papier. Il est bien clair qu'à n'importe quel moment la volonté politique des Etats intéressés peut ruiner complètement l'exercice mais ce n'est pas le fait que cette clause a ces dispositions et ces fioritures dans son texte qui modifie celui d'une clause de résiliation. L'avenir du TNP, c'est évident, ne dépend que de la volonté politique des Etats signataires.

H. Bindschedler

zu H. Masoni

Es gibt zwei ausserordentliche Kündigungsgründe. Erstens: Rücktritt wegen substantieller Vertragsverletzungen durch den andern Vertragspartner. Dies bezieht sich auf bilaterale Verträge. Bei multilateralen Verträgen ist umstritten, ob für den Fall, dass ein Staat den Vertrag nicht erfüllt, irgendeiner der andern vom Vertrag zurücktreten kann.

Der zweite Grund ist die *clausula rebus sic stantibus*, d.h. es muss ein nicht voraussehbarer Wandel der Verhältnisse eintreten, so dass der Partnern die Aufrechterhaltung des Vertrages nicht mehr zugemutet werden kann. Die *clausula rebus sic stantibus* gewährt aber kein einseitiges Auflösungsrecht. Die Wiener Konvention über das Vertragsrecht regelt die Sache folgendermassen: wenn ein Staat die *clausula* geltend macht, muss der andere sich auf Verhandlungen einlassen. Besteht über das Vorhandensein der *clausula* keine Einigkeit, ist ein Vermittlungs-

- 34 -

verfahren durch die Vereinten Nationen (commission de considération).
einleiten. Für den Fall, dass der Vermittlungsvorschlag nicht ange-
nommen wird, ist das weitere Verfahren nicht mehr geregelt und es kann
zu einer einseitigen Kündigung kommen.

Abstimmung

Die Kommission beschliesst mit 8 zu 3 Stimmen Eintreten

Bundesbeschluss betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen

Titel und Ingress

angenommen

Art. 1-2

angenommen

Gesamtabstimmung

Die Kommission stimmt mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen dem An-
trag des Bundesrates zu.

Berichterstatter: H. Brager

Schluss der Sitzung: 19.00 Uhr

* * * * *