

VERTRAULICH

Bern, 8. Oktober 1969

Die Schweiz und der Vertrag über die
Nichtverbreitung von Kernwaffen

Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe

Einleitung

Der Abschluss eines Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem einer allfälligen Beteiligung der Schweiz werfen eine Reihe heikler und komplizierter Fragen auf. Diese berühren die aussenpolitischen, militärischen, wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Bereiche der Staaten.

Angesichts dieser Problematik beauftragte der Bundesrat mit Beschluss vom 26. Mai 1967 das Politische Departement, die verschiedenen Probleme weiterzuverfolgen, in Zusammenarbeit mit einer Studienkommission, in der das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement und das Militärdepartement vertreten wären. Diese Arbeitsgruppe setzte sich aus folgenden Persönlichkeiten zusammen:

- Botschafter Rudolf L. Bindschedler, Rechtsberater EPD, Vorsitzender;
- Albert Natural, Sektionschef Ia, Politischer Dokumentationsdienst EPD;
- Professor Dr. Urs Hochstrasser, Delegierter für Fragen der Atomenergie, später Direktor der Abteilung für Wissenschaft und Forschung;
- Oberst i.Gst. Hans Senn, Chef der Operationssektion, Stab der Gruppe für Generalstabsdienste;
- Oberst Erminio Giudici, Chef der Sektion Studien und Finanzplanung, Stab der Gruppe für Generalstabsdienste;
- Fürsprecher Philippe Clerc, Chef des Rechtsdienstes DMV;
- Dr. Hans Rudolf Siegrist, Direktor des Amtes für Energiewirtschaft;
- Professor Dr. Claude Zangger, Vizedirektor, Chef der Unterabteilung Atomenergie des Amtes für Energiewirtschaft.

BI/MH/AX/mlm

- 2 -

Das Sekretariat wurde von Dr. F. Moser, unterstützt von Herrn von Arx vom Politischen Departement, betreut.

Die Abklärung der verschiedenen Fragen erforderte umfangreiche Studien und Vorarbeiten. Es mussten auch die Entwicklung laufend verfolgt und die Untersuchungen ihr angepasst werden. Die Arbeitsgruppe hat ihre Arbeiten am 23. September 1969 abgeschlossen und die Ergebnisse und Folgerungen in nachfolgendem Bericht niedergelegt.

A. G E S C H I C H T E D E S V E R T R A G S

1. Allgemeine Entwicklung bis 1959

Schon seit Beginn des Atomzeitalters kannten die Fachleute die Möglichkeit der friedlichen Verwendung der Kernenergie. Die verantwortlichen Stellen in den USA hatten jedoch Bedenken gegen eine Verbreitung der entsprechenden Kenntnisse; denn sie waren sich bewusst, dadurch auch eine allfällige militärische Verwendung dieser Energie in andern Staaten zu fördern. Aus diesem Grund regten die USA schon 1945 die Bildung einer im Rahmen der UNO zu schaffenden Internationalen Atomenergie-Kommission an. Dieser Vorschlag wurde am 24. Januar 1946 von der UNO-Generalversammlung in ihrer Resolution 1 (I) einstimmig angenommen. An der ersten Sitzung dieser Kommission (14. Juni 1946) schlug der amerikanische Delegierte Bernard Baruch die Schaffung einer internationalen Atomentwicklungsbehörde vor, die mit allen Fragen der Entwicklung, des Gebrauchs und der Kontrolle der Kernenergie hätte betraut werden sollen. Ausserdem war in diesem Plan vorgesehen, die weitere Produktion von Kernwaffen einzustellen, bestehende Waffen zu vernichten und alle technologischen Kenntnisse der Behörde mitzuteilen. Obwohl der Baruch-Plan nicht verwirklicht wurde, war damit eine Diskussion eingeleitet, die, mit vielen Unterbrechungen und in zahlreichen Etappen, zum Sperrvertrag vom 1. Juli 1968 führte. Mit der Kernkraft ist untrennbar das Problem ihrer Verwendung und ihrer Kontrolle verbunden.

Auch ohne entsprechende internationale Uebereinkommen hielten sich die USA an die Politik der Nichtverbreitung von Kernwaffen. Der McMahon Act von 1946 verbot es der amerikanischen Regierung, Kernwaffen-Kenntnisse andern Staaten weiterzugeben. Trotzdem gelang es der UdSSR (ab 1949) und Grossbritannien (ab 1952), eigene Atombomben zur Explosion zu bringen. Der McMahon Act hatte nicht nur die Verbreitung von Kernwaffen nicht verhindert, sondern zudem die Entwicklung der Kernenergie für friedliche Zwecke wesentlich beeinträch-

- 4 -

tigt. Dies führte die Eisenhower-Administration ab 1954 dazu, im Rahmen des "Atoms for Peace"-Programms durch die amerikanische Atomic Energy Commission auf internationaler Ebene bedeutende Beiträge für die Forschung und Entwicklung im zivilen Kernenergiesektor zu leisten. Als Teil dieses Programms wurde ein Kontrollsystem ausgearbeitet, das die missbräuchliche Verwendung dieser Hilfe zur Waffenproduktion verhindern sollte. Diese bilateralen Kontrollen und Inspektionen waren die erste konkrete Massnahme, um die Kernkraft unter internationale Aufsicht zu bringen.

Aehnlich wie die USA verhielten sich auch Kanada und Grossbritannien, wobei diese Länder nicht dasselbe Gewicht auf die Kontrolle legten. Eine Anzahl anderer Staaten, wie z.B. Schweden und Südafrika, haben erklärt, sie würden Kernbrennstoffe nur für friedliche Zwecke liefern. Soweit bekannt, wird diese Bedingung jeweils in die entsprechenden Verkaufsverträge aufgenommen. Frankreich hingegen lieferte ohne Auflagen hinsichtlich Verwendung und Kontrolle. Was die Sowjetunion anbetrifft, weiss man nicht, ob sie ihre Hilfe von der Zusicherung der friedlichen Verwendung abhängig macht (was jedoch zu vermuten ist), und ob Kontrollen über die Einhaltung dieser Bedingung durchgeführt werden.

Der zweite Schritt in Richtung auf die internationale Kontrolle der Kernkraft erfolgte 1956 mit der Gründung der Internationalen Atomenergie-Agentur (Statut der IAEA vom 26.10.1956). Man war sich bewusst geworden, dass eine maximale Kontrollwirkung nur erreichbar ist, wenn die Kontrolle durch eine internationale Organisation mit breiter Mitgliedschaft durchgeführt wird. Neben der IAEA entstanden noch zwei weitere internationale Kontrollorganisationen: diejenige der europäischen Kernenergie-Agentur (ENEA) und diejenige der EURATOM. Die ENEA-Kontrolle entspricht im wesentlichen jener der IAEA; ihr Wert ist jedoch beschränkt, weil die USA bis heute dieses System nicht anerkannt haben. In einer besseren Lage befindet sich die EURATOM-Kontrolle; denn sie ist von den USA, von Grossbritannien und von Kanada anerkannt. Viele bilaterale Kontrollrechte sind seit-

her auf die IAEA- oder auf die EURATOM-Kontrollorganisation übertragen worden.

2. Die ersten Vorschläge für einen Vertrag über die Nichtverbreitung

Am 28. Oktober 1959 schlug der irische Chefdelegierte bei der UNO, Frank Aiken, vor, man solle der kurz vorher gebildeten 10-Mächte-Abrüstungskommission den Auftrag erteilen, über Massnahmen gegen eine weitere Ausbreitung von Kernwaffen und über ein entsprechendes internationales Abkommen zu beraten. Trotz der Opposition Frankreichs und der Sowjetunion wurde dieser Vorschlag von der Generalversammlung am 20. November 1959 in der Resolution 1380 (XIV) angenommen. Eine in der Substanz gleich lautende Resolution 1576 (XV) wurde von der UNO-Generalversammlung am 20. Dezember 1960 verabschiedet. Den unmittelbaren Auftakt für die Verhandlungen über die Nichtverbreitung von Kernwaffen gab die aufgrund eines Vorschlages der irischen Delegation (vom 17.11.1961) von der Generalversammlung einstimmig angenommene Resolution 1665 (XVI) vom 4. Dezember 1961. Darin wurde der Notwendigkeit zum Abschluss eines internationalen Abkommens unter internationaler Kontrolle Ausdruck gegeben, in dem die Kernwaffenstaaten auf die Weitergabe der Kontrolle und der Kenntnisse über Kernwaffen und die Nichtkernwaffenstaaten auf deren Erwerb verzichten sollten.

Eine neue Etappe auf dem Weg der nuklearen Kontrolle wurde am 1. Dezember 1959 mit der Unterzeichnung des Antarktis-Vertrags erreicht. Darin vereinbarten die an der Antarktis interessierten Staaten die Entmilitarisierung jener Region.

Zwischen 1960 und 1962 legten sowohl die USA als auch die UdSSR verschiedentlich Pläne über eine generelle und vollständige Abrüstung vor, die jeweils auch Nichtverbreitungsmassnahmen einschlossen. Diese Projekte liessen sich jedoch nicht in die Tat umsetzen. Die Verhandlungspartner gingen daher seit 1963 dazu über, Teilaspekte aus dem gesamten Abrüstungskomplex herauszugreifen. In

- 6 -

der Folge kam es zu einer immer engeren Zusammenarbeit zwischen Moskau und Washington. Gründe dazu waren das sogenannte "nukleare Patt" zwischen diesen Supermächten, d.h. ihre gegenseitige militärische Immobilität durch Angleichung der Machtmittel, dann die Entstehung neuer Kernwaffenmächte (Frankreich 1960, China 1964) und die Tatsache, dass nur die USA und die UdSSR über die ganze Skala von nuklearen Vernichtungswaffen verfügen und nur sie Gefahr liefen, sich bei einer unmittelbaren Konfrontation gegenseitig zu vernichten. Sie mussten daher Wege der Verständigung suchen und danach trachten, den Besitz und vor allem die Anwendung von Kernwaffen durch Drittstaaten zu verhindern. So entstand die sogenannte "atomare Komplizenschaft" der Supermächte. Ihr Zusammenspiel berührt jedoch letztlich die Sicherheit und Souveränität aller andern Staaten; denn es bringt eine Einflussnahme auf deren politisches Verhalten mit sich, notfalls unter Missachtung entgegenstehender Interessen. Diese Einflussnahme ist gerade bei Verbündeten sehr gross, weil sich hier mehr Ansatzpunkte bieten als im gegnerischen Lager.

Am 5. August 1963 wurde durch den Abschluss des Moskauer-Atomteststopp-Abkommens ein weiterer Schritt in Richtung der internationalen Kontrolle der Kernkraft getan. Dieser Vertrag hat die Entwicklung von Kernwaffen verlangsamt, jedoch nicht vollständig aufgehalten; er kann auch als begrenztes Mittel gegen die Proliferation betrachtet werden.

Am 21. Januar 1964 gab Präsident Johnson durch seine Botschaft an die inzwischen auf 18 Mächte erweiterte Abrüstungskommission (ENDC) den Verhandlungen um den Sperrvertrag neuen Auftrieb. Darin schlug er ein Abkommen auf der Basis der "Irischen Resolution" vor. Die Sowjetunion stellte für ihre Mitarbeit jedoch die Bedingung eines Verzichts der NATO-Staaten auf die damals hängigen MLF/ANF-Projekte (Multi Lateral Force, Atlantic Nuclear Force, beides Projekte für eine multilaterale Atomstreitmacht der NATO), da diese, nach ihrer Ansicht, in einem kommenden Sperrvertrag Schlupflöcher für eine nukleare Rüstung Westdeutschlands darstellen würden. Amerika

- 7 -

liess in der Folge die Projekte einer nuklearen NATO-Streitmacht langsam versanden.

Am 15. Juni 1965 bezeichnete die alle Mitgliedstaaten umfassende allgemeine Abrüstungskommission der UNO in einer Entschliessung den Wiederezusammentritt der ENDC zur Ausarbeitung eines Sperrvertrags als vordringlich. Das Problem der Nichtverbreitung bildete dann in den folgenden drei Jahren das Haupttraktandum der Genfer Verhandlungen.

3. Erste Vertragsentwürfe

Am 17. August 1965 unterbreiteten die USA einen ersten Vertragsentwurf, der einen Artikel über die Sicherheitskontrolle durch die IAEA oder eine andere gleichwertige internationale Organisation enthielt. Die Sowjetunion wies diesen Vorschlag ab und unterbreitete am 24. September ihrerseits einen Entwurf ohne Kontrollbestimmungen.

Die UNO-Generalversammlung beauftragte am 19. November 1965 in ihrer Resolution 2028 (XX) die ENDC, einen Sperrvertrag auszuarbeiten, der keine "Schlupflöcher" ("loop-holes") aufweise, ein annehmbares Gleichgewicht gegenseitiger Verantwortlichkeiten und Pflichten der nuklearen und nichtnuklearen Staaten und annehmbare, durchführbare Sicherheitskontrollen enthalte. Zudem sollte der Vertrag einen Schritt in Richtung der allgemeinen und vollständigen Abrüstung, insbesondere aber der nuklearen, darstellen.

Inzwischen fanden in Genf ergebnislose Verhandlungen statt. Hinter den Kulissen liefen aber die bilateralen Kontakte zwischen den Supermächten weiter. Als Resultat dieser Bemühungen erhoben Präsident Johnson am 27. Januar und Ministerpräsident Kossygin am 2. Februar 1966 in ihren Botschaften an die ENDC weitgehend gleichlautende Forderungen: Beendigung des Wettrüstens, Abbau der Kernwaffenbestände und Einräumung der Priorität für den Sperrvertrag.

Die auf Fortschritte drängenden Amerikaner legten am 22. März 1966 einen revidierten Vertragsentwurf vor, in dem sie sich den sowjetischen Vorschlägen weitgehend anpassten, jedoch die Bestimmungen über die Sicherheitskontrollen beibehielten und die Möglichkeiten einer MLF und der Entwicklung eines europäischen Bundesstaates offen liessen. Dieser Vorschlag wurde von den Sowjets wiederum abgelehnt. In den bisherigen Vertragsentwürfen waren keine Bestimmungen über Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken enthalten. Erst nach einem entsprechenden Hinweis des amerikanischen Delegierten vom August 1966 begann man sich in den Vertragsverhandlungen mit diesem Problem zu beschäftigen. Im gleichen Jahr kam bei den Verhandlungen auch erstmals die Frage der Sicherheitsgarantien gegenüber den Nichtkernwaffenstaaten, insbesondere den blockfreien, zur Sprache. Sie war vor allem durch die chinesischen Kernwaffenexperimente von 1964 akut geworden. Präsident Johnson hatte schon damals erklärt (18. Oktober 1964), Nationen, die auf den Erwerb von Kernwaffen verzichteten, könnten bei nuklearen Bedrohungen der starken Unterstützung durch die USA sicher sein. Ministerpräsident Kossygin schlug vor, in den Sperrvertrag eine Bestimmung aufzunehmen, die den Gebrauch von Kernwaffen gegen Nichtkernwaffenstaaten verböte, sofern diese auf ihren Territorien auch keine solchen Kriegsmittel stationiert hätten. Da gegen die NATO-Staaten gerichtet, wurde dieser Vorschlag vom Westen abgelehnt.

Die ENDC-Debatten des Jahres 1966 brachten keine wesentlichen Ergebnisse. Die USA und die UdSSR beschlossen jedoch, ihre bilateralen Gespräche über die Nonproliferation fortzuführen. In ihrer 21. Session (20. September - 20. Dezember 1966) verabschiedete die UNO-Generalversammlung wieder verschiedene Resolutionen zugunsten des Sperrvertrages, worunter - auf Initiative Pakistans - die Resolution 2153 B (XXI), in der beschlossen wurde, im Sommer 1968 nach Genf eine Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten einzuberufen.

Als weitere Schritte in Richtung einer internationalen Bändigung der Kernenergie wurden am 27. Januar 1967 der Weltraum-

vertrag, der u.a. die Entmilitarisierung des Weltraums vorsieht, und am 14. Februar 1967 der Vertrag von Tlatelolco über eine kernwaffenfreie Zone in Lateinamerika unterzeichnet.

Am 21. Februar 1967 trat der Genfer Abrüstungsausschuss wieder zusammen. Die USA und die UdSSR hatten seit der letzten Session ein gemeinsames Vertragsprojekt ausgearbeitet; die Sowjets verweigerten jedoch dessen Vorlage, da noch keine Uebereinstimmung über Artikel III (Sicherheitskontrollen) und gewisse Bestimmungen der Präambel erzielt worden war. In der Folge legten die Sowjets einen eigenen Entwurf zu Artikel III vor, der jedoch die Beteiligung der EURATOM an den Sicherheitskontrollen ausschloss. In den nächsten Sitzungen der ENDC kam es zunehmend zu Aeusserungen der Unzufriedenheit, vor allem seitens der blockfreien Staaten, mit teilweise scharfer Kritik am gesamten Konzept der Grossmächte (z.B. die Stellungnahme Indiens vom 23. Mai und diejenige Schwedens vom 30. Mai 1967). Der Wunsch, dass die Sicherheitskontrollen nicht diskriminierend sein dürften und daher die friedliche Aktivität der Kernwaffen- und Nichtkernwaffenländer gleichermaßen umfassen sollten, nahm immer mehr Gestalt an, ebenso die Forderung, dass ein Sperrvertrag zu einem Instrument künftiger nuklearer Abrüstungsmassnahmen der Kernwaffenmächte werden müsse. Es wurde auch befürchtet, der Sperrvertrag könnte die Lieferung von Spaltmaterial gefährden. Man befürwortete daher die Aufnahme einer Vertragsklausel, die diese Versorgung garantierte (Vorschlag des italienischen Aussenministers Fanfani vom 1. August 1967).

4. Der Entwurf vom 24.8.1967 und seine Folgen

Die UdSSR hatte bisher in den Verhandlungen, vor allem bezüglich der Kontrollfragen, eine äusserst starre Haltung eingenommen. Im Juni 1967, zu Beginn des Krieges im Nahen Osten, zeigte sich eine Wandlung der sowjetischen Einstellung. So kam es am 24. August 1967 zur Vorlage gleichlautender amerikanisch-sowjetischer Vertragsent-

- 10 -

würfe. Deren Präambeln enthielten u.a. Bestimmungen über die friedliche Verwendung der Kernenergie, über die Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken und über Fragen der nuklearen und vollständigen Abrüstung; hingegen fehlten die Bestimmungen zu Artikel III, da man hierüber noch keine Einigung erzielt hatte.

Die Kritik an diesem Entwurf war gross. Innerhalb dreier Monate brachten zehn Staaten Aenderungsvorschläge ein: Schweden, Mexiko, Aegypten, Grossbritannien, Rumänien, Italien, Brasilien, Nigeria, Schweiz (Aide-mémoire vom 17. November 1967) und nochmals Italien. Massive Einwände erhoben auch Indien und Japan. Ohne jede kritische Stimme blieb praktisch überhaupt kein Staat.

Dass die Kritik der Staaten gegenüber diesem ersten gemeinsamen Vertragsentwurf berechtigten Bedürfnissen entsprach, zeigte sich an den nächsten Schritten der Kernwaffenmächte. Am 2. bzw. 4. Dezember 1967 erklärten sich die USA und Grossbritannien bereit, ihre friedliche Aktivität im Kernenergiebereich, mit Ausnahme derjenigen von Bedeutung für die nationale Sicherheit, nach Inkrafttreten des Sperrvertrages freiwillig der vertraglichen Sicherheitskontrolle zu unterstellen. Am 18. Januar 1968 legten die USA und die UdSSR der ENDC einen neuen gemeinsamen Vertragsentwurf vor, in den sie auch den bisher ausgeklammerten Artikel III eingebaut hatten. Verhandlungen hinter den Kulissen und der Widerstand der Nichtkernwaffenstaaten führten jedoch zu einer nochmaligen Aenderung und Ergänzung dieses gemeinsamen Vertragsentwurfes durch die USA und die UdSSR (eingebracht am 11. März 1968). Darin wurden verschiedene Forderungen der Nichtnuklearen berücksichtigt, wie z.B. die stärkere Verpflichtung zur Abrüstung, die Einschaltung einer Ueberprüfungskonferenz nach 5 Jahren und die Begrenzung der Vertragsdauer auf 25 Jahre. Ausserdem hatten die USA, die UdSSR und Grossbritannien am 7. März 1968 der ENDC den Entwurf einer Resolution des UNO-Sicherheitsrates über die Garantie gegen nukleare Bedrohungen unterbreitet.

- 11 -

Am 14. März 1968 berichtete der Genfer Abrüstungsausschuss der UNO-Generalversammlung über den Stand der Verhandlungen und leitete ihr den Vertragsentwurf zu. Die hierauf in der Generalversammlung einsetzende Diskussion zeigte, dass auch nach diesen letzten Vorschlägen das Unbehagen noch keineswegs vollständig ausgeräumt war. Es erhoben sich wiederum viele kritische Stimmen. Auch die Schweiz überreichte den Ko-Präsidenten der Genfer Abrüstungskonferenz am 9. Mai 1968 erneut ein Aide-mémoire.

5. Der endgültige Vertragstext

Daraufhin legten am 31. Mai 1968 die USA und die UdSSR einen neuformulierten und ergänzten Vertragsentwurf vor, der zum endgültigen Vertragstext werden sollte. In dieser Version waren noch die Präambel und die Bestimmungen über die friedliche Verwendung der Kernenergie und der Kernsprengungen geändert und die Regelung des Inkrafttretens geklärt worden.

Am 4. Juni 1968 schlug Präsident Johnson Verhandlungen mit der Sowjetunion über eine weitgehende Abrüstung vor.

Am 12. Juni 1968 nahm die UNO-Generalversammlung die Resolution 2373 (XXII) über den Sperrvertrag an, in der sie u.a. der Ueberzeugung Ausdruck gab, dass jeder Unterzeichnerstaat das Recht zur freien Entfaltung der friedlichen Verwendung der Kernenergie habe, und in der sie den Wunsch aussprach, es möchten möglichst viele Staaten dem Vertrag beitreten.

Am 17. Juni 1968 gaben die USA, die UdSSR und Grossbritannien vor dem UNO-Sicherheitsrat Garantieerklärungen gegen nukleare Angriffe oder nukleare Bedrohungen ab. Am 19. Juni verabschiedete der Sicherheitsrat eine entsprechende Resolution (S/Res/255).

Der sowjetische Aussenminister Gromyko erklärte am 26. Juni 1968 die Bereitschaft seiner Regierung zu Verhandlungen über

- 12 -

die Beschränkung und spätere Reduzierung strategischer Kernwaffen für defensive und offensive Zwecke, einschliesslich der Raketenabwehrsysteme.

Am 1. Juli 1968 unterzeichneten die USA, die Sowjetunion und Grossbritannien in den Hauptstädten ihrer Länder den Sperrvertrag. Aber die Kritik an diesem Vertragswerk verstummte auch nach diesem Datum nicht.

Vom 29. August bis zum 28. September 1968 tagte in Genf die Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten. Der Vertragstext stand fest, Änderungen waren nicht mehr möglich. Zudem zeigten sich die Kernwaffenstaaten einig und fest in der Verteidigung des Erreichten und der Ablehnung jeglicher Ergänzungen. Ihr Monopol wurde durch die Konferenz nicht geschmälert. Die Nichtkernwaffenstaaten ihrerseits bewiesen grosse Uneinigkeit.

Aus den Dokumenten und Stellungnahmen ergibt sich, dass fast alle Nationen eine Verbreitung der Kernwaffen zu verhindern wünschen. Dem Gedanken der Nonproliferation sind jedoch während der rund sieben-jährigen Verhandlungsdauer weitere Probleme hinzugewachsen. Das Schwergewicht hat sich gegen die industriellen und wirtschaftlichen Aspekte hin verlagert, die nicht einmal angedeutet waren, als Frank Aiken 1959 seinen Resolutionsentwurf einbrachte.

6. Bisherige schweizerische Stellungnahmen

Das Aide-mémoire vom 17. November 1967 enthielt im wesentlichen folgende Anregungen:

- a) Auslegung des Begriffs "indirekt" (bezüglich der Uebereignung von Kernwaffen) in Artikel I und II als Lieferung durch einen Drittstaat und des Ausdrucks "Kernwaffen oder andere Sprengkörper auf andere Art herstellen oder erwerben", ebenfalls in Artikel I und II, als den Abbau von Uranvorkommen, die Anreicherung von Uran, die Gewinnung von Plutonium aus Kernbrennstoff und die Her-

stellung von Brennstoffelementen oder schwerem Wasser nicht einschliessend, sofern diese Verfahren zu zivilen Zwecken erfolgen. Es wurde um eine formelle Bestätigung dieser Auslegungen gebeten, was jedoch nicht geschehen ist.

- b) Präzisere Formulierung des Artikels III über die Kontrollen, wie Beschränkung auf den Spaltstoff-Fluss, Vermeidung von Doppelkontrollen, Regelung der Kostenfrage, Mitbestimmung bei der Wahl der Inspektoren und Erstreckung der Kontrolle auf die zivilen nuklearen Anlagen der Kernwaffenmächte. Diese Forderungen sind nur in geringem Masse berücksichtigt worden. Auch der endgültige Vertragstext überlässt es den Vertragsparteien, diese Fragen in den Verhandlungen mit der IAEA zu regeln.
- c) Vervollständigung der Bestimmungen über die friedliche Verwendung der Kernenergie und Aufnahme der entsprechenden Präambelbestimmungen in den Hauptteil des Vertrags. Diesem Anliegen ist man in abgeschwächter Form nachgekommen.
- d) Das Inkrafttreten des Vertrages sollte von der Ratifizierung einer möglichst grossen Zahl von Staaten, einschliesslich aller Atomwaffen besitzenden Unterzeichnerstaaten abhängig gemacht werden, um dem Vertrag eine möglichst universelle Geltung zu verschaffen. Dies wurde in gewissem Umfang berücksichtigt.
- e) Der Vertrag sollte nicht von unbegrenzter Dauer sein. Dem wurde durch das Ansetzen einer Vertragsdauer von 25 Jahren in beschränktem Masse Rechnung getragen.
- f) Die durch den Vertrag fixierte Ungleichheit zwischen den Staaten müsste durch Gegenleistungen der Kernwaffenstaaten, in Form von Abrüstungsverpflichtungen und Garantien, vermindert werden. Die entsprechenden Erklärungen der Präambel sollten in den Hauptteil des Vertrags aufgenommen werden. Dieser Forderung sind die Grossmächte in abgeschwächter Form nachgekommen.
- g) Der Vertrag sollte ein obligatorisches Schiedsverfahren vorsehen. Dieser Vorschlag wurde nicht berücksichtigt.

- 14 -

Im zweiten Aide-mémoire vom 9. Mai 1968 bezog man sich hauptsächlich auf das vorangegangene. Man gab der Befriedigung über die erzielten Fortschritte Ausdruck, sah sich aber trotzdem noch zu folgenden Beanstandungen veranlasst:

- a) Artikel III weiche nach wie vor den Hauptschwierigkeiten aus, indem er die betreffenden Modalitäten den nachträglich mit der IAEA zu schliessenden Verträgen überlasse.
- b) Die Vertragsdauer von 25 Jahren übersteige noch immer die menschliche Fähigkeit des Voraussehens. Dies falle insbesondere ins Gewicht, weil das Revisionsverfahren keine Gewähr biete, nötige Anpassungen des Vertrages vornehmen zu können.
- c) die Gegenleistungen der Kernwaffenmächte bezüglich Abrüstung und Garantieerklärungen seien unbestimmt und böten keine Gewähr.
- d) Ein Schiedsverfahren sei nicht vorgesehen worden.

Die Schweiz wies in diesem zweiten Aide-mémoire nochmals darauf hin, dass sie sich dem Vertrag nur anschliessen könne, wenn die Mehrzahl der Mächte, die in der Lage wären, über Kernwaffen zu verfügen, ihm beitreten. Der Vertrag könne seinen Zweck nur erfüllen, wenn er der Universalität nahe komme.

B. WELTPOLITISCHE WUERDIGUNG

I. DIE FRAGE DER PROLIFERATION

1. Allgemeines

Kernwaffen tragen nur solange zum Frieden bei, als man mit grosser Sicherheit damit rechnen kann, dass sie nicht eingesetzt werden. Bisher hat diesbezüglich unter den Kernwaffenmächten eine gewisse Stabilität geherrscht. Bei einer weltpolitischen Beurteilung des Sperrvertrags stellt sich die Hauptfrage, ob diese Stabilität nach Erscheinen weiterer Kernwaffenmächte gefährdet würde, ob, mit anderen Worten, die Verbreitung von Kernwaffen an sich ein Uebel sei. Einige Autoren vertreten die gegenteilige Auffassung, vor allem ein französischer Offizier, General Gallois, dessen Thesen bei Herman Kahn, einem der bedeutendsten Theoretiker des Nuklearkriegs und der Eskalationsdoktrin, auf gewisse Sympathie stossen.

Kahn nimmt an, um das Jahr 2000 herum könnten rund 50 Staaten über Nuklearwaffen verfügen, was jedoch die Wahrscheinlichkeit eines Kernwaffenkriegs zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion keineswegs erhöhe. Ein Konflikt zwischen zwei verhältnismässig wenig entwickelten Ländern erscheine viel naheliegender. Aber auch diese Staaten könnten, aus Furcht vor den Risiken der unvollkommenen Technik oder den Möglichkeiten unverhältnismässiger Repressalien und aus allen jenen Gründen, die heute auch die Supermächte lähmen, davon absehen, als erste die atomare Schwelle zu übertreten. Auch ihre Regierungen könnten die Fähigkeit der Mässigung und der Kontrolle erwerben. (Vgl. Herman Kahn et Anthony J. Wiener, L'an 2000, Robert Laffont, Paris 1968, S. 316 ff.)

Es wurde sogar die Meinung geäussert, die Abschreckungswirkung der Kernwaffen würde durch eine Weiterverbreitung erhöht und somit Friede und Sicherheit gefördert.

Wie jedoch die Stellungnahme der Staaten während den Verhandlungen zum Sperrvertrag zeigen, ist man mit grosser Mehrheit gegen eine weitere Ausbreitung von Kernwaffen. Dabei werden vor allem folgende Gründe geltend gemacht:

- a) Die Sicherheit, dass die Kernwaffen nicht eingesetzt werden, ist grösser, wenn diese in den Händen einiger weniger Staaten bleiben. Jeder neue Kernwaffenstaat gefährdet die bestehende Stabilität oder vergrössert wenigstens in gewissen Regionen die dort bestehende Instabilität. Fielen solche Waffen in die Hände der Diktatoren jener Länder, die, wie im Mittleren Osten, traditionellerweise unter sich uneins sind, dann würden sie mit grosser Wahrscheinlichkeit auch verwendet. Die Atombombe ist die Traumwaffe für einen Machthaber, dem es an Ruhm und Erfolg mangelt.
- b) Andererseits würde die Verallgemeinerung des Kernwaffenbesitzes alle Länder, die um ihre Verteidigung besorgt sind, nolens volens dazu verpflichten, selber auch solche Kriegsmittel zu erwerben.
- c) Die Proliferation würde zudem die gesamte, jetzt schon verwickelte Abschreckungsstrategie der Supermächte in Frage stellen.
- d) Das Wesentliche bei jeder Krise ist die Möglichkeit ihrer politischen Beherrschbarkeit auf jeder Stufe (Crisis Management). Diese Möglichkeit wird umso kleiner, je mehr Kernwaffenstaaten - und somit unabhängige nukleare Entscheidungszentren - entstehen. Man spricht hier von der Gefahr des katalytischen Krieges.
- e) Im Falle einer missverständlichen Aktion von seiten eines Kernwaffenstaates, im Falle eines Versehens oder Unfalls, müssen Mittel und Wege bestehen, einen daraus sich entwickelnden Nuklearkrieg zu verhindern ("heisser Draht"). Dies wird umso schwieriger, je verbreiteter die Kernwaffen sind.
- f) Die nukleare Rüstung kleiner oder mittlerer Staaten würde das bestehende Machtgefälle zwischen diesen und den Superstaaten nicht wesentlich verringern.
- g) Wahrscheinlich würden die meisten neuen Nuklearmächte nur relativ primitive Kernwaffensysteme aufbauen können. Es bestünde daher bei ihnen die Versuchung zu einem schnellen ersten Atomschlag, da sie selber, im Gegensatz zu den Grossmächten, einen solchen ersten Schlag nicht überleben und somit nicht mehr zurückschlagen könnten.
- h) Eine weitverbreitete nukleare Rüstung wäre für die Wirtschaft der rüstenden Länder, wie auch für die gesamte Weltwirtschaft, eine schwere Belastung.

- i) Vor allem muss man sich aber darüber klar sein, dass Weiterverbreitung und Abrüstung sich gegenseitig ausschliessen. Die Abrüstung, oder mindestens die Einstellung des Wettrüstens, bleibt jedoch, trotz der damit verbundenen Schwierigkeiten, eine der wenigen Hoffnungen, nukleare Verwicklungen zu verhindern. Wie der ehemalige Minister de Gaulles, Pierre Sudreau, in seinem "L'enchaînement" betitelten Buch betont hat, ist es unnütz zu hoffen, 10 oder 20 Nationen mit entgegengesetzten Interessen und ungleicher politischer Reife könnten sich auf jenem Gebiet einigen, auf dem die Vereinigten Staaten und die UdSSR, selbst nach Erkennen des gemeinsamen vitalen Interesses an der friedlichen Koexistenz, zu keiner Verständigung gelangt sind. (Pierre Sudreau, L'enchaînement, Librairie Plon, Paris 1967, S. 224, 225).

Diese kurze Zusammenfassung zeigt das Gewicht der Bedenken gegen eine Weiterverbreitung von Kernwaffen. Selbst Herman Kahn räumt ein, die Proliferation könnte sehr schädlich sein. Somit liegt die Nichtverbreitung im Interesse der Menschheit und ist deshalb äusserst wünschenswert.

2. Proliferation durch Förderung der zivilen Nukleartechnik

Man ist heute bestrebt, die Vorteile der friedlichen Verwendung der Kernenergie möglichst allen Staaten, vor allem auch den Entwicklungsländern, zugänglich zu machen, um damit technische und soziale Unterschiede und die sich daraus ergebenden Spannungen zu vermindern. Mit der Entwicklung der zivilen Nukleartechnik wird aber auch die Fähigkeit zur Kernwaffenentwicklung gefördert; denn die friedliche und die kriegsmässige Nutzung der Kernenergie unterscheiden sich im wesentlichen nur in ihrer Zielsetzung. Die Produktion von Plutonium wird im nächsten Jahrzehnt derart ansteigen, dass dieses Material allen industriell fortgeschrittenen Staaten in grossen Mengen zur Verfügung steht. Wenn man sich vorstellt, dass weniger als 10 kg davon notwendig sind zur Konstruktion einer Bombe, die eine mittelgrosse Stadt zerstören kann, dann wird man sich des internationalen Sicherheitsproblems bewusst. Eine wirksame internationale Kontrolle im nuklearen Bereich drängt sich mit oder ohne Sperrvertrag auf.

3. Alternativen zum Sperrvertrag

Die Nonproliferation zu befürworten, bedeutet nicht, den Atomsperrvertrag kritiklos zu akzeptieren. Man hat sich sogar die Frage gestellt, ob dieser Vertrag zur Verhinderung der Entstehung neuer Nuklearmächte überhaupt notwendig sei; denn keiner der heutigen Kernwaffenstaaten scheint Atombomben weitergeben zu wollen und kein Nichtnuklearer - möglicherweise mit Ausnahme Israels - scheint gegenwärtig eine eigene Produktion zu beabsichtigen.

Frau Myrdal, die schwedische Delegierte im 18-Mächte-Ab-rüstungsausschuss, hat in ihrer Rede vom 30. Mai 1967 in Genf überzeugend dargelegt, dass es eine andere einfache und angemessene Methode gegeben hätte: Die Supermächte hätten sich dazu entschliessen müssen, die Produktion von militärisch verwendbarem Spaltmaterial und die unterirdischen Versuche einzustellen. Dieses Einfrieren der vertikalen Proliferation hätte automatisch zur Behinderung der horizontalen Verbreitung geführt, und zwar in einem solchen Ausmass, dass ein besonderer Vertrag fast überflüssig geworden wäre.

Die Supermächte hätten aber, um dahin zu gelangen, ihrem militärischen Wettstreit ein Ende bereiten und ihre Rivalitäten in den zivilen und sozialen Bereich verlegen müssen. Sie hätten mit einem Schlag jene Probleme lösen müssen, die seit Generationen das Wesen der grossen internationalen Politik ausmachen.

Dies ist eine idealistische Vision der internationalen Angelegenheiten. Zwar verkennt auch der Realist nicht, dass allein diese Lösung es der Menschheit erlaubt, zu überleben oder wenigstens eine Katastrophe zu vermeiden, durch die sie um mehrere Jahrhunderte zurückgeworfen würde; aber er erwartet ihre Verwirklichung nicht schon in der Anfangsphase, sondern erst am Ende einer langen Entwicklung.

Der vorliegende Vertrag ist heute der einzig mögliche; nur er vermag den geheiligten Egoismus der Grossmächte mit der Notwendigkeit einer Begrenzung der Risiken nuklearer Konflikte in Einklang zu bringen. Somit stellt er, trotz seiner Mängel, das Maximum dessen dar, was die Grossmächte bei den heutigen Gegebenheiten einräumen können. Es wäre kaum möglich gewesen, einen Vertrag zu formulieren, der sich im wesentlichen vom vorliegenden unterschieden hätte.

II. DER FRIEDENSBEITRAG DES SPERRVERTRAGS

1. Allgemeines

Wenn der Sperrvertrag sein Ziel einer wirksamen Verhinderung der Proliferation erreicht, dann leistet er dadurch unbestreitbar einen Beitrag zum Weltfrieden. Er könnte zu einer Verminderung des gegenseitigen Misstrauens der Staaten und der Spannungen in gewissen lokalen oder regionalen Zonen führen. Ausserdem hätte er möglicherweise eine Entspannung im Verhältnis der Grossmächte zur Folge, da er diese Staaten einander annähert. Der Sperrvertrag ist auch, politisch gesehen, zu einer Bedingung für Verhandlungen über weitere ernsthafte Abrüstungsmassnahmen geworden. Vor dem Inkrafttreten des Vertrags werden sich die Supermächte kaum bereitfinden, in dieser Beziehung konkrete Schritte zu unternehmen. In Anbetracht dessen kann man dem Sperrvertrag seinen Friedensbeitrag nicht absprechen. Er darf, neben dem Antarktis-Vertrag, dem Moskauer Abkommen, dem Weltraumvertrag und dem Vertrag von Tlatelolco als weitere Etappe auf dem langen Weg der Bannung der nuklearen Gefahr betrachtet werden.

2. Der Sperrvertrag und die Abrüstung

Der Hauptzweck des Sperrvertrags besteht darin, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern. Er befasst sich nicht direkt mit dem nuklearen Potential der gegenwärtigen Kernwaffenmächte. Diese Staaten können ihre Waffen nicht nur behalten, sondern sie haben zudem noch die Möglichkeit der sogenannten "vertikalen Proliferation", d.h. der qualitativen und quantitativen Verbesserung der Kernwaffenbestände.

Der Artikel VI verpflichtet jedoch zu weiteren Abrüstungsverhandlungen. Auch in den Punkten 8 und 11 der Präambel wird der Absicht und dem Wunsch Ausdruck gegeben, möglichst bald zu einer Beendigung des nuklearen Wettrüstens zu gelangen und die nukleare und allgemeine Abrüstung vorwärts zu treiben. Diesen Bestimmungen wird oft vorgeworfen, sie seien nur leere, platonische Versprechungen. Man muss sich jedoch fragen, was an ihrer Stelle stehen sollte. Eine sofortige nukleare Abrüstung der jetzigen Kernwaffenmächte zu verlangen, ist

- 20 -

illusorisch und wahrscheinlich kaum wünschbar (man denke an das Kräfteverhältnis in Europa auf der Grundlage der konventionellen Bewaffnung, und haben nicht gerade die Kernwaffen bisher einen Krieg zwischen den Supermächten verhindert?). Das will nicht heissen, eine solche Abrüstung sei überhaupt nicht erwünscht; aber sie liesse sich nicht kurzfristig durchführen, da sie viel grössere Probleme stellt als der Sperrvertrag. Hätte man diesen Vertrag mit konkreten Bestimmungen über Rüstungsstopp und Abrüstung verknüpft, wäre er wahrscheinlich auf Jahre hinaus wirkungslos geblieben.

Falls der Sperrvertrag in Kraft tritt, wird man von den Kernwaffenstaaten das Einverständnis zu einigen weiteren Schritten erwarten dürfen, z.B. zu einem umfassenden Verbot der Kernwaffenversuche und einem Einfrieren der Kernwaffen auf dem heutigen quantitativen wie qualitativen Stand. Die Kernwaffenmächte sind sich, wie der amerikanische Delegierte bei den UN, Goldberg, erklärte, bewusst, dass die dauernde Wirksamkeit des Sperrvertrags in grossem Masse davon abhängt, ob sie in ihren Verhandlungen gemäss Artikel VI des Vertrages zu positiven Ergebnissen gelangen. Sie müssen ihren guten Willen schon während der ersten fünf Jahre der Vertragsdauer unter Beweis stellen, da nach Ablauf dieser Zeit nach Artikel VIII/3 eine Konferenz abgehalten wird, "um sicherzustellen, dass die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Vertrages verwirklicht werden".

Abschliessend sei nochmals erwähnt, dass alles, was im Gebiet der nuklearen Abrüstung getan werden kann und muss, bei einer kleinen Anzahl von Nuklearstaaten einfacher zu lösen ist.

III. DIE UEBRIGEN AUSWIRKUNGEN DES SPERRVERTRAGS

1. Die Diskriminierung

Der Sperrvertrag scheidet die Nationen in solche ersten und zweiten Ranges. Berücksichtigt man noch die nicht unterzeichnenden Staaten, so kann man von einer vierfachen Aufteilung sprechen: unterzeichnende Kernwaffenstaaten, nicht unterzeichnende Kernwaffenstaaten, unterzeichnende Nichtkernwaffenstaaten und nicht unterzeichnende Nichtkernwaffenstaaten.

- 21 -

Die dem Vertrag zum Vorwurf gemachte Ungleichheit von Kernwaffenmächten und "Habenichtsen" entspricht jedoch - auf jeden Fall was die Supermächte betrifft - den tatsächlichen Verhältnissen, ihren Dimensionen und ihrem Machtpotential. Für Frankreich und Grossbritannien mag sie - wenn man diese Mächte mit Staaten wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland, Indien, Japan oder Kanada vergleicht - teilweise von zufälligen Faktoren abhängen. Der Vertrag schafft nicht die Ungleichheiten, sondern spiegelt sie nur wider und verankert sie. Diese diskriminierende Wirkung ist jedoch unerfreulich. Es ist, mit Ausnahme der Friedensverträge, das erste Mal, dass derart weitgehende Ungleichheiten vertraglich fixiert werden.

Das Hauptziel des Sperrvertrags, die Entstehung neuer Kernwaffenstaaten zu verhindern, hat notwendigerweise eine Diskriminierung im militärischen Bereich zur Folge. Es stellt sich somit in diesem Zusammenhang die Kernfrage, was vorzuziehen ist, die Nichtweiterverbreitung oder die Nichtdiskriminierung. Die Antwort hierauf mag erleichtert werden, wenn man berücksichtigt, dass diese machtmässige Ungleichheit zwischen den kleinen und mittleren Staaten einerseits und den Supermächten andererseits auch durch eine nukleare Rüstung der heutigen Nichtkernwaffenstaaten nicht wesentlich vermindert würde. Es gibt - mit oder ohne Sperrvertrag - überhaupt kein Mittel, um die Kernwaffenmächte zum Verzicht auf ihre Vorrangstellung zu zwingen. Zudem wäre ein solcher Verzicht - vor allem der Supermächte - weit grösser als derjenige, den die "Habenichtse" durch Unterzeichnung des Vertrags auf sich nehmen.

Der Vertrag enthält verschiedene Bestimmungen, die eine wirtschaftliche Diskriminierung mildern sollen; ja er scheint sogar einen Abbau der bisherigen unterschiedlichen Positionen der Staaten anzustreben. Man denke hier z.B. an die Regelungen über den Austausch von Material, Ausrüstungen, Informationen und über die internationale Zusammenarbeit (vgl. dazu Ziff. 2 hienach). Es liegt weitgehend an den Nichtkernwaffenstaaten selbst, den Unter-

schied im Gebiet der friedlichen Verwertung der Kernenergie nach Möglichkeit auszugleichen, wobei ihnen der Sperrvertrag den Vorteil verschafft, ihrer Wirtschaft die Belastung einer Nuklearrüstung ersparen zu können.

2. Auswirkungen auf die friedliche Nutzung der Kernenergie

Von verschiedensten Seiten wird die Befürchtung geäußert, der Sperrvertrag könnte die Entwicklung der zivilen Nutzung der Kernenergie in den Nichtkernwaffenstaaten behindern. Er ermögliche es den Kernwaffenmächten, sich in diese Bemühungen einzumischen oder sogar weite Industriesektoren der "Habenichtse" zu lähmen, mit der Behauptung, diese dienten der Entwicklung im militärischen Bereich. Zudem vermutet man, der Vertrag würde, im Gebiet der Kernenergie, auf dem Weltmarkt eine Stärkung der Nuklearstaaten zum Schaden der Nichtnuklearen bewirken. Es bestehe auch die Gefahr der Diskriminierung gegenüber jenen Nichtkernwaffenstaaten, die den Vertrag nicht unterzeichnen; denn diese könnten, im Gegensatz zu den Unterzeichnern, Anlagen und Materialien im nuklearen Bereich ohne die Auflage der IAEA-Kontrolle liefern. Indirekt erleide die Industrie der Nichtkernwaffenstaaten noch Einbussen durch den Ausfall des "spin-off", d.h. der Nebenprodukte und -kenntnisse, die sich bei einer eigenen Entwicklung und Konstruktion von Kernwaffen ergeben.

Ob diese Befürchtungen zutreffen, lässt sich heute noch nicht endgültig entscheiden; immerhin sind schon folgende Ueberlegungen möglich:

- a) Die meisten Nichtkernwaffenstaaten sind für die zivile Verwendung der Kernenergie ohnehin schon in irgend einer Art und in grösserem oder kleinerem Mass auf die Zusammenarbeit mit den Supermächten angewiesen. Somit bestehen, auch ohne Sperrvertrag, bereits gewisse Interventionsmöglichkeiten. Für die meisten der Nichtnuklearen ändert sich nach der Unterzeichnung bloss das Kontrollsystem, wobei dann diese Kontrolle durch eine internationale Organisation, und nicht mehr bilateral,

- durchgeführt wird, was die Interventionsmöglichkeiten der Lieferanten eher vermindert. Wenn ein Kernwaffenstaat der Meinung ist, seine Beiträge und Unterstützungen würden für kriegsmässige Zwecke missbraucht, dann kann er diese Lieferungen auch ohne Sperrvertrag einstellen.
- b) Artikel IV/1 des Vertrags hält ausdrücklich fest, dieser sei "nicht so auszulegen, als werde dadurch das unveräusserliche Recht aller Vertragsparteien beeinträchtigt, unter Wahrung der Gleichbehandlung und in Uebereinstimmung mit den Artikeln I und II die Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln" (v. auch Artikel III/3). Zudem enthält der Vertrag in Artikel IV/2 Bestimmungen, welche die Stellung der Nichtkernwaffenstaaten im Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie verbessern. Es besteht kaum Grund, diesen Dispositionen kein Vertrauen entgegenzubringen. So hat z.B. Goldberg in seiner Ansprache vom 26.4.1968 vor dem ersten UNO-Ausschuss versichert, die USA betrachteten den Inhalt des Artikels IV nicht nur als Versprechen, sondern - sofern der Vertrag in Kraft trete - als eine vertragliche Verpflichtung.
- c) Der Vertrag bildet die Grundlage einer weit gespannten und stets weiter ausbaubaren internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Verwertung der Kernenergie. Eine solche Zusammenarbeit, ein Austausch von Material, Ausrüstungen und Informationen bedingt jedoch immer eine Kontrolle. Wollte man unter den heutigen Verhältnissen ein Abkommen nur über diese internationale Zusammenarbeit und Hilfe abschliessen, müsste es in groben Zügen dem Sperrvertrag entsprechen.
- d) Wem sollten allfällige Nichtunterzeichner Einrichtungen für die Kernindustrie ohne Kontrollauflagen anbieten, wenn die meisten der übrigen Staaten Vertragsparteien sind? Die Annahme solcher unkontrollierter Ausrüstungen durch

einen Vertragsstaat stünde im Widerspruch zu seinen vertraglichen Verpflichtungen (Umgehung der Kontrollbestimmungen).

- e) Bezüglich der Versorgung mit Spaltmaterial ändert eine Unterzeichnung des Vertrages ebenfalls nichts. Die bisherigen Lieferverträge bleiben erhalten; neue können auch unter dem Sperrvertrag abgeschlossen werden. Die Kernwaffenstaaten haben auch kaum ein Interesse, sich weltweite Märkte für wichtige Exportprodukte selber zu versperren, vor allem, da eine Konkurrenz durch andere Staaten auf dem Gebiet des Spaltmaterials für die Zukunft nicht ausgeschlossen ist.
- f) Was die Kernsprengungen zu friedlichen Zwecken betrifft, haben selbst Staaten wie die USA, mit grossen Erfahrungen auf dem Gebiet der nuklearen Sprengkörper, noch schwerwiegende technische Probleme zu lösen. Dazu kommen noch die finanziellen Aspekte dieser Entwicklung. Kleine und mittlere Staaten wären somit auch ohne den Sperrvertrag auf eine entsprechende Hilfe der Supermächte angewiesen. Ausserdem hat sich der Sperrvertrag in Artikel V mit dieser Frage beschäftigt, und es scheint, dass die entsprechenden Bestimmungen zu gegebener Zeit auch verwirklicht werden (vgl. dazu die Resolution der UNO-Generalversammlung A/Res/2456 C [XXIII] vom 20.12.1968, worin der Generalsekretär aufgefordert wird, einen Bericht über die Schaffung eines im Rahmen der IAEA zu erstellenden internationalen Dienstes für friedliche Kernsprengungen zu verfassen; vgl. auch die vor kurzem in Wien zu Ende gegangenen Gespräche der Grossmächte zum Problem der friedlichen Kernsprengungen).
- g) Zum Problem des "spin-off" vertreten namhafte Fachleute die Ansicht, ein militärisches Nuklearprogramm sei nicht notwendig zur Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Dies beweisen Länder wie die BRD, Indien, Italien, Japan, Kanada und Schweden. Der Sperrvertrag hat sich ebenfalls mit dieser Frage beschäftigt. In Punkt 6 der Präambel wird erklärt, dass dieser "spin-off" der Nuklearstaaten den übrigen Staaten für

- 25 -

friedliche Zwecke zugänglich gemacht werden soll. In diesem Sinne sind auch die Artikel IV und V zu verstehen.

3. Die Kontroll-Frage

Wenn von den Auswirkungen des Atomsperrvertrags die Rede ist, dann stehen jeweils, nebst den militärischen Aspekten, die mit dem Vertrag verknüpften Sicherheitskontrollen im Vordergrund. Dabei wird aber oft die Tatsache übersehen, dass das Kontrollproblem nicht erst mit dem Sperrvertrag aktuell geworden ist, sondern seit der Entdeckung der Kernenergie besteht.

Ein Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen hätte ohne entsprechende Kontrollmassnahmen kaum einen Sinn. Das Kontrollproblem stellt sich aber, wie bereits erwähnt, besonders auch im Zusammenhang mit der heutigen Tendenz, die Entwicklung der friedlichen Verwendung der Kernenergie durch eine vermehrte internationale Zusammenarbeit zu fördern. Kaum ein Staat ist nämlich bereit, andern Staaten zu diesem Zweck Rohmaterial, Ausrüstungen oder Informationen zu liefern, ohne die Gewissheit über die richtige Verwendung seiner Beiträge zu haben. Sogar Frankreich, das in dieser Beziehung die Ausnahme darstellte, scheint heute seine bisherige freizügige Haltung zu bedauern (Ermöglichung der israelischen Kernwaffe ? - vgl. dazu z.B. Léonard Beaton, La position nucléaire de l'Inde et d'Israël, in Politique Etrangère [Paris] 1/1969).

Der Sperrvertrag ist somit nicht Ursache, sondern eher Folge des Kontrollproblems. Ausserdem werden im Kernenergiesektor heute schon internationale Kontrollen durchgeführt, sei es auf bilateralen Basis, sei es durch internationale Organisationen, z.B. durch die IAEA oder durch die EURATOM.

Es besteht zudem der weltweite Wunsch nach vollständiger nuklearer Abrüstung. Eine gut eingespielte, erfahrene und wirksame Kontrollinstitution wird für kommende Abrüstungsverhandlungen von grösstem Nutzen sein.

- 26 -

Falls der Sperrvertrag in Kraft tritt, dürfte es den Nichtkernwaffenstaaten schwer fallen, sich der im Vertrag vorgesehenen Sicherheitsüberwachung durch die IAEA zu entziehen. Die Vertragsparteien werden nämlich durch Artikel III/2 verpflichtet, Nichtkernwaffenstaaten - selbst wenn diese den Vertrag nicht unterzeichnet haben - Spaltmaterial oder Ausrüstungen für die friedliche Nutzung der Kernenergie nur zur Verfügung zu stellen, wenn die Empfänger die IAEA-Kontrolle akzeptieren. Auf solche Lieferungen seitens der Kernwaffenmächte sind aber sie meisten der heutigen "Habenichtse" noch auf lange Zeit hinaus angewiesen.

Man darf auch nicht übersehen, dass es durch den Sperrvertrag zum ersten Mal möglich wird, auch die Länder des Ostblocks (mit Ausnahme der UdSSR) der IAEA-Kontrolle zu unterstellen.

Da die Sicherheitsüberwachung das Einhalten der vertraglichen Vorschriften bezüglich der missbräuchlichen Verwendung von Kernmaterial oder -anlagen und der Verhütung des Entstehens neuer Kernwaffenstaaten garantieren soll, scheint es prima vista wenig Sinn zu haben, auch die Kernwaffenmächte zu kontrollieren. Trotzdem haben sich die USA und Grossbritannien bereit erklärt, mit Inkrafttreten des Sperrvertrags ihre Anlagen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie freiwillig der IAEA-Kontrolle zu unterstellen. Da diese beiden Staaten im zivilen Bereich der Kernenergie zu den fortgeschrittensten Mächten gehören und durch die Kontrollen auch entsprechend behindert und belastet werden, haben sie kein Interesse daran, dass die IAEA mit grösseren Ueberwachungskompetenzen ausgestattet wird, als dies unbedingt notwendig ist. Auf diese Weise trägt diese freiwillige Unterstellung dazu bei, Befürchtungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Sicherheitsüberwachung zu zerstreuen. Ausserdem bedeutet sie einen Schritt in Richtung der Gleichbehandlung der Staaten.

Zusammenfassend kann zur Frage der Kontrolle folgendes festgehalten werden: Der internationalen Ueberwachung im Bereich der Kernenergie kann sich nur jener Staat entziehen, der im nuklearen Bereich völlig autonom ist, der weder Brennstoffliefe-

- 27 -

rungen anderer Staaten noch die technische Zusammenarbeit mit ihnen benötigt. Es bestünde allerdings daneben noch die Möglichkeit, sich einen Staat als Uranlieferanten auszusuchen, der dieses Material ohne die Kontrollauflagen abgeben könnte und wollte. Dies wäre jedoch mit einem Verzicht auf die Zusammenarbeit mit den im nuklearen Sektor fortgeschrittensten Staaten verbunden - ein Nachteil, der in den meisten Fällen schwerer wiegen dürfte als der Vorteil, nicht kontrolliert zu werden.

4. EURATOM und europäische Option

Ein besonderes, bisher noch ungelöstes Problem stellt sich im Hinblick auf die EURATOM. Einerseits hat die IAEA noch nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Kontrollsystem der EURATOM anzuerkennen, andererseits möchten aber die EURATOM-Staaten auf ihrer eigenen Kontrolle beharren. Dadurch bliebe auch Frankreich der Ueberwachung unterstellt und der Fortbestand der Gemeinschaft schiene eher gesichert. Die Haltung Frankreichs ist zwiespältig. Zwar ist dieses Land am weiteren Funktionieren der EURATOM-Kontrolle interessiert, weil es diese einer bilateralen Aufsicht durch seinen Lieferanten, die USA, vorzieht; aber seine Sympathien gegenüber der EURATOM sind so gering, dass man befürchtet, es könnte den Sperrvertrag als Vorwand benützen, um diese Gemeinschaft lahmzulegen. Auf jeden Fall schiene es ihm gelegen zu kommen, wenn die übrigen EURATOM-Staaten, bei einer Nichtanerkennung der EURATOM-Kontrolle, direkt unter die IAEA-Aufsicht gestellt würden. Dies wird jedoch kaum eintreffen. Zwar haben schon vier Staaten der Gemeinschaft (Italien und die Beneluxländer) den Sperrvertrag unterzeichnet; sie haben sich jedoch vorbehalten, erst zu ratifizieren, wenn die EURATOM-Frage geregelt ist. Frankreich würde durch den Beitritt zum Sperrvertrag die Anerkennung als Kernwaffenstaat und somit die Befreiung von Kontrollen erlangen. Dies berechtigt zur Annahme, dass Frankreich, trotz seiner bisherigen Haltung, am Sperrvertrag Interesse haben könnte.

Die Anerkennung der EURATOM-Kontrolle durch die IAEA darf nicht darauf hinaus laufen, dass der Grossteil der Unterzeichnerstaaten des Sperrvertrages der unabhängigen Kontrolle einer internationalen, grundsätzlich aussenstehenden Instanz (IAEA) unterworfen würde, während die EURATOM-Staaten für sich das Privileg einer kollektiven Selbstkontrolle in Anspruch nehmen könnten. Dies würde unter Umständen zu einer Begünstigung dieser Staaten und zu einer Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse führen. Das mag auch mit ein Grund sein, warum vor allem die UdSSR und die ihr nahestehenden Mächte den Sonderwünschen der EURATOM-Staaten ablehnend gegenüberstehen.

Eine Lösung dieses Problems wird sich in einer Obergewalt der IAEA über die EURATOM-Kontrolle finden lassen, wodurch sich auch eine unnötige Verdoppelung der Kontrolle vermeiden liesse. Es würde sich hierbei eigentlich um eine Kontrolle der EURATOM und nicht des kontrollierten Staates handeln, und sie hätte nur die Gewähr zu verschaffen, dass die EURATOM-Kontrolle den gleichen Standard wie die IAEA-Kontrolle aufweist.

Im Sperrvertrag wird von vielen ein Hindernis auf dem Wege zum politischen Zusammenschluss Europas gesehen. Es sei fraglich, ob die europäischen Staaten nach der Unterzeichnung noch an einer atlantischen Nuklearstreitmacht teilnehmen oder eine europäische Verteidigungsgemeinschaft mit Kernwaffen ausrüsten könnten. Dies wären jedoch mögliche Etappen bei der Entstehung des europäischen Bundesstaates.

Da es das Ziel des Sperrvertrags ist, das Entstehen weiterer Kernwaffenmächte zu verhindern, könnte tatsächlich nur ein europäischer Bundesstaat - als Nachfolger eines seiner Gliedstaaten - zur Kernwaffenmacht werden. Allfällige Zwischenstufen zur nötigen bundesstaatlichen Verdichtung könnten jedoch durch nukleare Garantien des zukünftigen, schon über Kernwaffen verfügenden Gliedstaates überbrückt werden.

5. Die Sicherheit der unterzeichnenden Nichtkernwaffenstaaten

Der Sperrvertrag befasst sich nicht mit der Frage möglicher

nuklearer Erpressungen oder Angriffe der Kernwaffenmächte gegen die unterzeichnenden "Habenichtse". Diese Gefahr bestand aber auch schon bisher, ohne verheerende Folgen für die internationalen Verhältnisse. Natürlich hätte der erpresste Staat ohne den Sperrvertrag die Möglichkeit, sich Kernwaffen zu beschaffen, doch ist es zweifelhaft, ob ihm dies in der nötigen Zeit gelänge und ob damit ein wirksames Hilfsmittel gefunden wäre. Wenn sich allerdings ein "Habenichts" jetzt dazu entschliessen würde, statt den Sperrvertrag zu unterzeichnen, eine eigene nukleare Rüstung aufzubauen, wäre er möglicherweise rechtzeitig auf einen allfälligen späteren Erpressungsversuch vorbereitet (vgl. zu diesen militärischen Problemen die Ausführungen in Teil D/I).

Die Garantieforderungen der Nichtkernwaffenstaaten waren von Anfang an umstritten. Eine uneingeschränkte positive Garantieerklärung, ein Versprechen der Kernwaffenstaaten, den "Habenichtsen" im Falle eines atomaren Angriffs oder einer entsprechenden Drohung unbeschränkt beizustehen, käme im Grunde einer Bündnisverpflichtung gleich. Eine solche wollen jedoch gerade Länder wie Indien, Schweden oder die Schweiz vermeiden. Zudem würde dies den Grossmächten das Risiko aufbürden, wegen der Hilfeleistung an einen ihnen fern stehenden Staat in einen Nuklearkrieg verwickelt zu werden. Man muss sich auch fragen, wie ein solches Garantieverprechen beschaffen sein müsste, um die Nichtkernwaffenstaaten zu befriedigen, wenn man weiss, dass sogar die Garantieerklärung der NATO vielen Mitgliedstaaten als ungenügend erscheint.

Eine uneingeschränkte negative Garantie, ein Versprechen, gegen Nichtkernwaffenstaaten keine Kernwaffen einzusetzen, wäre von der Sowjetunion auf kernwaffenfreie Gebiete begrenzt worden. Staaten wie z.B. die NATO-Länder, auf deren Territorien solche Waffen stationiert sind, hätten davon nicht profitiert.

Ausserdem hätten sich solche unbeschränkte positive und negative Garantieerklärungen auch auf die bestehenden militärischen Bündnisse ausgewirkt; denn sie hätten auch zugunsten der Nichtmitglieder dieser Bündnisse oder sogar der Mitglieder gegnerischer Bündnisse gelautet.

- 30 -

Die Kernwaffenstaaten haben daher die Lösung einer Garantieerklärung im Rahmen des Sicherheitsrates bevorzugt (S/Res/255, vom 19. Juni 1968). Diese stellt, verglichen mit den Möglichkeiten, die in der UNO-Charta ohnehin schon vorgesehen sind, keinen Fortschritt dar. Da jedoch die Grossmächte nicht bereit waren, weitergehende Verpflichtungen zu übernehmen, muss diese Art Garantie als das Maximum des politisch Erreichbaren betrachtet werden.

C. KOMMENTAR UND BEMERKUNGEN ZUM VERTRAGSTEXT

I. PRAEAMBEL

Im allgemeinen dient die Präambel eines Staatsvertrages dazu, den Zweck des Vertrages zu formulieren und die Auslegung seiner Bestimmungen zu erleichtern. Die Präambel des Atomsperrvertrages ist in dieser Hinsicht besonders bedeutungsvoll. Einmal enthält sie Bestimmungen sehr substantieller Natur. Sodann hat die gemäss Artikel VIII, Absatz 3 nach fünf Jahren zusammentretende Konferenz der Vertragsparteien zum Zweck, "die Wirkungsweise dieses Vertrages zu überprüfen, um sicherzustellen, dass die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Vertrages verwirklicht werden". Dadurch wird die Bedeutung der Präambel unterstrichen, ohne dass sie aber in den Rang von materiellen Vertragsbestimmungen erhoben würde. Diese Wirkung kommt nur den Artikeln des Hauptteils des Vertrages zu.

Die Bestimmungen der Präambel stehen in engem Zusammenhang mit einzelnen Artikeln des Hauptteils und sind daher, falls nötig, zusammen mit diesen zu kommentieren.

II. ARTIKEL I UND II

1. Allgemeines

Diese Artikel enthalten die Hauptverpflichtung des Vertrages, nämlich das Verbot der Proliferation. Sie ergänzen sich gegenseitig, indem dem Verbot der Weitergabe von Kernwaffen dasjenige der Annahme zur Seite steht. Dadurch wird zudem bewirkt, dass auch ein Nicht-nuklearer, der dem Atomsperrvertrag nicht beitrifft, keine Kernwaffen erhält, jedenfalls nicht von den Kernwaffenstaaten, die dem Vertrag beitreten. Bei der Auslegung der Artikel I und II ist zu berücksichtigen, dass das Ziel des Vertrages, nämlich die Verhinderung des Entstehens neuer Kernwaffenstaaten, nur erreicht werden kann, wenn keine "Schlupflöcher" für allfällige Umgehungen offen bleiben. In diese Richtung gehen auch die Resolutionen der UN und zahlreiche Erklärungen während der Vertragsverhandlungen.

Die amerikanische Interpretation zu diesen beiden Artikeln, die übrigens zwischen den USA und ihren Verbündeten abgesprochen wurde, kam in den Darlegungen von Staatssekretär Dean Rusk vor dem Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des Senats vom 10. Juli 1968 zum Ausdruck. Es handelt sich um folgende sechs Punkte:

- a) der Vertrag befasst sich nur mit dem, was verboten und nicht mit dem, was erlaubt ist;
- b) er verbietet, irgendeinem Empfänger Nuklearwaffen irgendwelcher Art oder die Kontrolle über sie zu übertragen, wobei Bomben und Sprengköpfe gemeint sind. Er verbietet auch die Weitergabe nuklearer Sprengkörper, die für friedliche Zwecke bestimmt sind, da auch solche als Waffen benutzt oder leicht für eine derartige Verwendung umgebaut werden können;
- c) der Vertrag behandelt nicht und verbietet deshalb auch nicht die Uebertragung von Nuklearträgern oder nuklearen Trägersystemen, solange eine solche Uebertragung sich nicht auf Bomben oder Sprengköpfe erstreckt;
- d) der Vertrag handelt nicht von den alliierten Konsultationen und Planungen der nuklearen Verteidigung, solange keine Uebertragung nuklearer Waffen oder ihrer Kontrolle daraus resultiert;
- e) er umfasst nicht Vereinbarungen über die Stationierung nuklearer Waffen auf alliierterem Territorium;
- f) der Vertrag würde die Nachfolge eines europäischen Bundesstaates in den nuklearen Status eines seiner Teilstaaten nicht ausschliessen.

Es ist aber darauf hinzuweisen, dass es sich bei dieser Auslegung nicht um eine authentische Interpretation handeln kann. Eine solche käme nur zustande, wenn ihr sämtliche Vertragspartner zustimmen würden.

2. Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper

Die Tragweite der Artikel I und II, namentlich im Hinblick auf die friedliche Nutzung der Kernenergie, richtet sich zunächst danach, wie weit der Begriff "sonstige nukleare Sprengvorrichtungen"

gefasst werden kann. Geht man vom Wortlaut des Vertragstextes aus, den die internationale Rechtsprechung in erster Linie für massgeblich hält, wenn er nach dem üblichen Sprachgebrauch klar erscheint, dann lässt sich feststellen, dass die Artikel I und II alle nuklearen Sprengkörper erfassen, gleichgültig ob sie militärischen oder friedlichen Zwecken zu dienen bestimmt sind. In diese Richtung gehen die Erklärungen des Kopräsidenten der ENDC vom 18. Januar 1968, die zur Begründung anführten, für friedliche Zwecke vorgesehene Sprengvorrichtungen seien auch militärisch verwendbar.

Der Vertrag erfasst nukleare Sprengkörper aller Grössen, also auch solche für nukleare Kleinstexplosionen. Diese sind, von der Technologie her gesehen, nicht ein Weniger, sondern ein Mehr im Verhältnis zu den normalen Kernexplosionen. Wer solche Kleinstexplosionen durchzuführen in der Lage ist, hat auch die Möglichkeiten zur Konstruktion von Kernwaffen. Diese Auslegung ergibt sich aus dem Vertragszweck und unter Beachtung des Effektivitätsprinzips.

Fraglich ist, ob die Artikel I und II nur vollständige Kernsprengkörper erfassen oder auch Teile davon. Würden nur vollständige Sprengkörper erfasst, wäre es den kernwaffenlosen Staaten unbenommen, alle wesentlichen Teile eines nuklearen Sprengkörpers zu erwerben oder herzustellen und ein in kürzester Zeit einsatzfähiges Waffensystem zu errichten. Das Ziel des Vertrages, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern, wäre nicht erreicht.

Als Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper sind nur jene Geräte zu betrachten, in denen sich eine unkontrollierbare Kernreaktion in Sekundenbruchteilen abspielt. Nicht unter das Verbot fallen demnach Reaktoren zur Forschung oder Energiegewinnung, Anlagen zur Aufbereitung von Kernmaterial, Isotopentrennungsanlagen oder nukleare Schiffsantriebe. Im gleichen Sinne äusserte sich z.B. der stellvertretende Verteidigungssekretär Nitze vor dem US-Senatsausschuss.

3. Unterstützung bei der Herstellung

Die Tragweite des Artikels I hängt ferner wesentlich davon ab, was als Unterstützung bei der Herstellung von nuklearen Spreng-

vorrichtungen anzusehen ist. Auch hier spricht der Grundsatz der Effektivität für eine weite Auslegung. In diesem Zusammenhang wurden daher verschiedentlich Befürchtungen laut, die nuklearen Lieferantenmächte könnten in jedem Fall, in welchem nationale Interessen dies zu gebieten schienen, die Ausfuhr wirtschaftlich bedeutungsvoller Instrumente oder den Zugang zu technischem know-how für einzelne oder alle Nichtkernwaffenstaaten zu verhindern oder verzögern versuchen (es geht hier vor allem um folgende Forschungs- und Entwicklungsgebiete: Hochenergie-Laser-Technik, Hochfrequenztechnik, Plasmaphysik, Gasdiffusions- und Gaszentrifugentechnik, Superkondensatorentechnik, Neutronenphysik und kontrollierte Kernfusion). Die Lieferanten könnten sich zur Begründung ihres Verhaltens darauf stützen, dass die blockierten Instrumente oder das vorenthaltene Wissen auch in der Forschung, Entwicklung oder Herstellung nuklearer Sprengkörper Verwendung finden könnten. Selbst die Mitarbeit von Fachleuten aus Nichtkernwaffenstaaten an Projekten zur friedlichen Nutzung nuklearer Explosionen in einem Kernwaffenstaat könnte als unzulässige Unterstützung bezeichnet werden.

Bei der Betrachtung dieser Frage muss jedoch eines beachtet werden: Wesentlich sind Zweck und Verwendung dieser Lieferungen. Wenn ein Nichtkernwaffenstaat zum Ausbau seines friedlichen Kernenergiepotentials die Unterstützung eines Kernwaffenstaates beansprucht, dann verstösst eine solche Zusammenarbeit nicht gegen den Sperrvertrag, der ja nur das Entstehen neuer Kernwaffenmächte verhindern, die Entwicklung der friedlichen Nutzung jedoch fördern will. Ueber die zweckgemässe Verwendung erfolgter Lieferungen und Leistungen wacht dann die internationale Kontrollinstanz.

Es dürfte daher einem Kernwaffenstaat schwer fallen, solche Leistungen im Bereich der Kernenergie mit Berufung auf den Sperrvertrag zu verweigern. Eine derartige Argumentation würde nämlich, konsequent durchgeführt, jede Zusammenarbeit zwischen "Nuklearen" und "Nichtnuklearen" im Kernenergiesektor verunmöglichen, da alle Beiträge zur friedlichen Nutzung auch für den Aufbau eines militärischen Potentials missbraucht werden können. Ausserdem würde dadurch das

Einsetzen einer internationalen Kontrollinstanz sinnlos, da deren Aufgabe ja gerade darin besteht, die friedliche Verwendung jener Beiträge zu überwachen, die auch für militärische Zwecke verwendbar sind.

Von dieser Auslegung scheint auch die kanadische Regierung in ihrer Antwort auf das schweizerische Aide-mémoire vom 7. November 1967 auszugehen, worin sie die Auffassung vertritt, dass sich der Sperrvertrag nicht auf den Uranabbau, die Anreicherung von Uran, die Extraktion von Plutonium aus abgebranntem Spaltstoff und auf die Produktion von Brennstoffelementen oder schwerem Wasser beziehe, wenn diese Operationen "nicht mit der Herstellung von Kernwaffen oder andern Kernsprengkörpern verbunden seien".

4. Unmittelbare oder mittelbare Weitergabe oder Annahme von Kernsprengkörpern oder der Verfügungsgewalt über solche

Durch die Formulierung "mittelbar" sollen mögliche "Schlupflöcher" für eine Umgehung des Verbotes ausgeschlossen werden. Ein Nichtkernwaffenstaat soll nicht indirekt, unter Einschaltung eines Drittstaates oder einer internationalen Organisation, in den Besitz der fraglichen Waffen oder Sprengkörper gelangen oder die Verfügung darüber erhalten. Nach amerikanischer Auffassung wird dadurch die Schaffung einer multilateralen Nuklearstreitmacht indessen nicht ausgeschlossen, solange keine Gemeinschaft entsteht, die unabhängig von den beteiligten Kernwaffenstaaten Nuklearwaffen einsetzen könnte. Nicht verboten wäre auch die nukleare Rüstung eines vereinigten Europas in Nachfolge eines bereits über Kernwaffen verfügenden Gliedstaates.

5. Theoretische Studien und Forschungen

Der Sperrvertrag verbietet in Artikel I und II nur die Weitergabe oder Annahme, die Herstellung oder die Unterstützung, Ermutigung oder Veranlassung zur Konstruktion oder den sonstigen Erwerb von Kernwaffen oder andern Kernsprengkörpern. Hingegen lässt er die Möglichkeit von theoretischen Studien und Forschungen auf den entsprechenden Gebieten offen. Diese können somit auch von Nichtkernwaffenstaaten durchgeführt werden. Dies gilt insbesondere auch für die Suche nach eigenem Uranvorkommen.

III. ARTIKEL III

1. Allgemeines

Dieser Artikel ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Supermächten. Er enthält deshalb sehr elastische und oft unpräzise Formulierungen, was die Abgrenzung seiner Tragweite erschwert.

Nach Aussagen des amerikanischen Delegierten Fisher anlässlich der Unterbreitung des Vertragsentwurfes vom 18. Januar 1968, haben folgende Grundsätze zur Formulierung des Artikels III geführt:

- a) Die Sicherheitskontrollen sollen so beschaffen sein, dass alle Vertragsparteien auf ihre Wirksamkeit vertrauen können.
- b) Zur Vermeidung unnötiger Doppelkontrollen sollte die IAEA die vorhandenen Unterlagen und die bestehenden Sicherheitskontrollen in geeigneter Weise verwenden, vorausgesetzt, sie könne sich auf diese Weise überzeugen, dass Kernmaterial nicht für Kernwaffen oder sonstige Kernsprengvorrichtungen abgezweigt wird.
- c) Der Hinweis des Artikels III auf das Sicherheitskontrollsystem der IAEA sei nicht so auszulegen, als bedeute er die Einfügung dieses derzeitigen Systems in den Sperrvertrag in dem Sinne, dass es zur Revision des IAEA-Kontrollsystems auch einer Revision des Sperrvertrags bedürfe. Diese Auslegung wird bekräftigt durch die in den Punkten 4 und 5 der Präambel abgegebenen Erklärungen. Darin bekunden die Vertragsparteien den Willen zur Zusammenarbeit, um die Anwendung der IAEA-Sicherheitsmassnahmen auf die friedliche nukleare Tätigkeit zu erleichtern, und zur Unterstützung von Forschungen, Entwicklungen und sonstige Bemühungen, die darauf gerichtet sind, im Rahmen des IAEA-Sicherheitssystems eine wirksame Ueberwachung zu fördern, und zwar durch Verwendung neuartiger Verfahren (vgl. Ziffer 3 hienach).

2. Absatz 1, Satz 1: die Sicherungsmassnahmen

Die endgültige Regelung der Sicherungsmassnahmen wird entsprechenden Verhandlungen zwischen den unterzeichnenden Nichtkernwaffenstaaten und der IAEA überlassen, wobei aber die Satzung und

das Sicherheitssystem der IAEA massgebend sind. Diese Sicherungsmassnahmen sollen ausschliesslich dazu dienen, die Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen durch die Nichtkernwaffenstaaten nachzuprüfen, damit verhindert wird, dass Kernenergie von der friedlichen Nutzung abgezweigt und für Kernwaffen oder sonstige Kernsprengkörper verwendet wird.

Im Grunde genommen unterzeichnet ein Nichtkernwaffenstaat mit der Unterschrift unter den Sperrvertrag gleichzeitig einen "Blankoscheck" für das Kontrollverfahren. Grosse Ueberraschungen sind jedoch kaum zu erwarten; denn mit aller Wahrscheinlichkeit wird das Ueberwachungssystem des Sperrvertrags nach dem bisher von der IAEA angewandten Kontrollverfahren ausgestaltet werden.

3. Absatz 1, Satz 2: der sachliche Geltungsbereich

Die fraglichen Sicherheitsmassnahmen sollen in bezug auf Ausgangs- und besonderes spaltbares Material durchgeführt werden, gleichgültig, ob es in einer Hauptkernanlage hergestellt, aufbereitet oder verwendet wird, oder sich ausserhalb einer solchen Anlage befindet. Dieser Bestimmung lässt sich jedoch nicht entnehmen, ob nur der Brennstofffluss allein, oder auch die allfälligen Anlagen kontrolliert werden sollen. Punkt 5 der Präambel spricht in diesem Zusammenhang von einer "wirksamen Sicherungsüberwachung des Flusses von Ausgangs- und besonderem spaltbarem Material". Angesichts der besonderen Bedeutung der Präambel des Atomsperrvertrags wird sich ein Vertragsstaat auf diese Einschränkung berufen dürfen. Dadurch erfährt aber die IAEA-Kontrolle eine Einschränkung; denn sie erstreckt sich nach bisheriger Regelung nicht nur auf den Materialfluss, sondern auch auf Anlagen und Bauprojekte. Es wird daher auch die Auffassung vertreten, die entsprechenden Bestimmungen des Sperrvertrags stellten lediglich Mindestgrundsätze auf, denen das mit der IAEA auszuhandelnde Uebereinkommen unter allen Umständen entsprechen müsse, auch wenn die Satzung oder das Sicherheits-Kontrollsystem der IAEA diese Anforderungen nicht enthalten sollten. Wenn jedoch die Kontrolle des Materialflusses genügt, um einen Missbrauch zu verhindern, dann wird nur sie zulässig sein. Umfassendere Kontrollen würden in diesem Fall gegen das Prinzip der

restriktiven Interpretation verstossen, wonach ein Vertrag im Zweifel zugunsten der Freiheit der verpflichteten Völkerrechtssubjekte auszu-legen ist, sofern das Vertragsziel trotzdem erreicht werden kann. Diese Auslegung wird auch unterstützt durch die Möglichkeit einer Sicherheitsüberwachung unter Verwendung von Instrumenten und anderen technischen Verfahren an bestimmten Schlüsselpunkten, wie dies in Punkt 5 der Präambel in Betracht gezogen wird.

Unbestimmt ist der Begriff "Material" in der Formulierung dieses Satzes. Einen naturwissenschaftlich feststehenden Begriff gibt es hiefür noch nicht.

Nach Artikel XX Nr. 3 der IAEA-Satzung sind "Ausgangsmaterialien": Uran, das die in der Natur vorkommende Isotopen-Mischung enthält; Uran, dessen Gehalt an Isotop 235 unter dem Normalen liegt; Thorium; jeder dieser Stoffe in Form von Metall, Legierung, chemischer Verbindung oder Konzentrat; alles sonstige Material, das einen oder mehrere dieser Stoffe in einer vom Gouverneursrat jeweils zu bestimmenden Konzentration enthält.

"Besondere spaltbare Materialien" sind nach der Definition in Artikel XX Nr. 1 der IAEA-Satzung: Plutonium-239; Uran-233; mit den Isotopen 235 und 233 angereichertes Uran; jedes Material, das eines oder mehrere der erwähnten Isotope enthält. Entsprechend lauten die Definitionen von Artikel 197/1 und 3 des EURATOM-Vertrages.

Nach Artikel XX der IAEA-Satzung steht es dem Gouverneursrat jedoch frei, weitere Materialien einzubeziehen. Ähnliches gilt für die EURATOM.

Obwohl diese Bestimmungen des Artikels III nur von Ausgangs- und besonderem spaltbarem Material spricht, wird die Kontrolle nicht nur die Stoffe für die Kernspaltung, sondern auch diejenigen für die Kernverschmelzung erfassen müssen; andernfalls bestünde keine Garantie für die Erreichung der vertraglichen Ziele.

Hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereichs der Ueberwachung bringt der Sperrvertrag eine wesentliche Neuerung. Währenddem die bestehenden internationalen Kontrollen nur die friedliche Ver-

wendung des von Drittstaaten gelieferten Spaltmaterials überwachen, wird nach den Bestimmungen des Sperrvertrags nicht nur die Verwendung solcher Spaltstofflieferungen, sondern auch des von Drittstaaten bezogenen oder selbst abgebauten Natururans (und später möglicherweise Thoriums) der Kontrolle unterstellt.

4. Absatz 1, Satz 3: personeller und territorialer Geltungsbereich

Die Kontrolle soll bei allen friedlichen nuklearen Tätigkeiten eines Nichtkernwaffenstaates, die im Hoheitsgebiet dieses Staates, unter seiner Hoheitsgewalt oder unter seiner Kontrolle an irgend einem Ort durchgeführt werden, Anwendung finden. Diese Formulierung soll verhindern, dass sich einer dieser Staaten der Kontrolle entziehen kann, indem er die betreffende Tätigkeit ausserhalb seines Hoheitsgebiets verlegt, sei es, dass er sie im Ausland durch seine eigenen Beamten durchführen lässt oder durch Organisationen, die er kontrolliert, oder dass er sie auf von ihm verwaltete Treuhandschaftsgebiete oder Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung verlegt. Auch Tätigkeiten auf hoher See oder im Weltraum werden auf diese Weise von der Sicherungsüberwachung erfasst.

Fraglich ist jedoch, ob der Begriff "unter seiner Kontrolle" als "alleinige Kontrolle" aufzufassen ist, oder ob auch schon die Mitbestimmung darunter fällt. Im zweiten Falle könnte ein Nichtkernwaffenstaat auf nuklearem Gebiet nur noch mit andern Nichtkernwaffenstaaten zusammenarbeiten. Ein Kernwaffenstaat hätte an einer solchen Zusammenarbeit kaum mehr ein Interesse, da infolge der Mitbestimmung des Nichtnuklearen die gesamte Tätigkeit den vertraglichen Sicherheitsmassnahmen unterstellt würde. Eine Ausnahme bilden hier jedoch die USA und Grossbritannien, die ihre friedlichen nuklearen Tätigkeiten ohnehin freiwillig der IAEA-Aufsicht unterstellen.

5. Absatz 2: die nuklearen Lieferungen und die Kontrolle

Alle Vertragsparteien werden verpflichtet, Nichtkernwaffenstaaten - gleichgültig ob sie Vertragsparteien sind oder nicht - im nuklearen Bereich nur noch zu beliefern, wenn sich die Belieferten

der IAEA-Kontrolle unterstellen. Die Zusammenarbeit mit nichtunterzeichnenden Nichtkernwaffenstaaten ist somit erlaubt, sofern die letzteren die vertraglichen Sicherheitsmassnahmen annehmen.

Die Kontrolle folgt dem Material nach (droit de suite), gleichgültig, ob es in andere Staaten weiterveräussert wird. Hier besteht ein Gegensatz zur EURATOM-Kontrolle, die sich auf das Gebiet der Mitgliedstaaten beschränkt.

In diesem Absatz wird nur von Lieferungen an Staaten gesprochen. Das bedeutet nicht, dass Lieferungen an internationale Organisationen (z.B. EURATOM) ausgeschlossen sind. Wenn aber eine solche Organisation beliefert wird, dann gilt auch in diesem Fall die Verpflichtung der Kontrollauflage; denn es kommt nicht darauf an, auf welchem Wege - direkt oder indirekt - ein Nichtkernwaffenstaat in den Besitz dieser Materialien und Anlagen gelangt.

6. Absatz 3: Durchführung der Sicherungsmassnahmen

Die Bestimmungen dieses Absatzes sollen einen Missbrauch der Sicherungsmassnahmen verhindern. Wichtig ist der ausdrückliche Verweis auf den in der Präambel niedergelegten Grundsatz der Sicherungsüberwachung, womit nämlich die früher erwähnte Auslegung untermauert wird, dass die Sicherheitskontrolle gemäss den Bestimmungen der Präambel auf den Spaltstofffluss zu beschränken sei.

Dieser Absatz verweist ausserdem auf Artikel IV des Vertrages, was schon zu der Befürchtung Anlass gegeben hat, bei der Durchführung der Kontrolle müsse auf die Erfüllung von Artikel IV/2 hingewirkt werden, d.h. die IAEA würde das Recht bekommen, Betriebsgeheimnisse zu erforschen und anderen Staaten mitzuteilen. Gegen diese extensive Auslegung spricht jedoch die Bestimmung von Artikel III/1, wonach die Sicherheitsmassnahmenausschliesslich dazu dienen, missbräuchliche Verwendungen der Kernenergie zu verhindern.

7. Absatz 4: Vereinbarungen mit der IAEA

Zur Regelung der Kontrollfrage schliessen die Nichtkernwaffenstaaten einzeln oder gemeinsam mit andern Staaten Verträge mit

der IAEA ab. Nach amerikanischer Auslegung werden durch diese Formulierung internationale Organisationen als Verhandlungspartner nicht ausgeschlossen (Fisher, ENDC/PV. 357). Somit wäre eine entsprechende Vereinbarung zwischen IAEA und EURATOM möglich. Dies ist jedoch nicht über alle Zweifel erhaben; denn der Sperrvertrag selbst kann nur durch Staaten unterzeichnet werden.

Man kann sich auch fragen, wie es mit den Lieferungen von Spaltmaterial steht in der Zeit zwischen dem Inkrafttreten des Sperrvertrages und dem Abschluss der Kontrollabkommen. Der Vertrag verlangt keinen Lieferungsunterbruch während dieser Uebergangszeit. Dies bestätigt auch eine amerikanische Auslegung (ENDC/PV. 368).

Es stellt sich weiter die Frage, was geschehen würde, wenn innerhalb der vertraglich vorgesehenen Frist keine Vereinbarung mit der IAEA zustande käme. An sich müssten dann die Lieferanten von Kernbrennstoff ihre Lieferungen sperren, wodurch sie aber gegen die Lieferverträge verstossen würden. Ob die dadurch betroffenen Unterzeichnerstaaten Schadenersatz verlangen könnten, ist zweifelhaft; denn es liesse sich die Auffassung vertreten, die betreffenden Staaten hätten mit der Unterzeichnung des Sperrvertrags diese allfälligen Folgen akzeptiert. Anders wäre die Stellung der Nichtunterzeichner, wenn ihnen entgegen den bestehenden Lieferverträgen kein Spaltmaterial mehr geliefert würde, weil sie die im Sperrvertrag vorgesehene Kontrollauflage nicht oder noch nicht erfüllt hätten. Der sich für die Lieferantenmächte hieraus ergebende Widerspruch vertraglicher Verpflichtungen könnte nicht mit dem Argument beseitigt werden, die zum Bezug von Spaltmaterial berechtigten Staaten hätten durch die Unterzeichnung des Sperrvertrags einer allfälligen Liefersperre zugestimmt. Somit wären die Lieferanten bei Einstellen der Lieferungen zum Ersatz des Schadens verpflichtet. Verschiedene Lieferantenstaaten haben jedoch in die Lieferverträge eine Kündigungsklausel aufgenommen, die sie in solchen Fällen anrufen könnten (z.B. Abkommen USA - Schweiz, Artikel XI/B; Abkommen Grossbritannien - Schweiz, Artikel XII/2).

Die Lieferungen an Nichtunterzeichner müssen vom Inkrafttreten des Atomsperrvertrags an eingestellt werden, wenn die Empfänger

nicht schon einen Kontrollvertrag mit der IAEA abgeschlossen haben, während die Unterzeichnerstaaten noch bis zwei Jahre nach dem Inkrafttreten Kernmaterial erhalten können, ohne der IAEA-Kontrolle unterstellt zu sein (vgl. dazu Absätze 2 und 4).

Welches wären die Folgen, wenn sich eine Vertragspartei mit der IAEA bezüglich der Kontrolle nicht einigen könnte? Der Atomsperrvertrag schweigt sich hierüber aus. Es kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: Entweder ist der betreffende Staat zu behandeln, wie wenn er den Sperrvertrag wieder gekündigt hätte - infolge der Nichterfüllung des Vertrags wird er die vertraglichen Rechte nicht mehr ausüben können, somit aber auch nicht mehr an die vertraglichen Pflichten gebunden sein -, oder die Wirkung des Vertrags ist hinsichtlich des fraglichen Staates suspendiert, bis er das Erfordernis des Kontrollvertrags erfüllt hat.

IV. ARTIKEL IV

1. Absatz 1: restriktive Auslegung des Vertrags

Dieser Absatz bestimmt, dass der Vertrag nicht so auszulegen ist, als werde dadurch das unveräusserliche Recht aller Vertragsparteien beeinträchtigt, unter Wahrung der Gleichbehandlung und in Uebereinstimmung mit den Artikel I und II die Erforschung, Erzeugung und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln. Die Einschränkung auf die friedlichen Zwecke war nötig, weil nicht nur das Recht auf die Erforschung sondern auch auf die Erzeugung und die Verwendung der Kernenergie erwähnt wird. Artikel IV/1 widerspricht somit nicht der oben gegebenen Auslegung, wonach auch unterzeichnende Nichtkernwaffenstaaten weiterhin das Recht haben, theoretische Studien und Forschungen auf dem Gebiet der Kernwaffen zu betreiben.

2. Absatz 2: internationale Zusammenarbeit

Die Verpflichtungen zur internationalen Zusammenarbeit im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie sind nur allgemeiner Natur. In diesem Zusammenhang sind die Punkte 6 und 7 der Präambel von

Bedeutung, wobei Punkt 6 die Bestimmung des Artikels IV/2 präzisiert, indem er festhält, dass die Vorteile der friedlichen Anwendung der Kerntechnik einschliesslich aller technologischen Nebenprodukte, die Kernwaffenstaaten gegebenenfalls bei der Entwicklung von Kernsprengkörpern gewinnen, allen Vertragsparteien für friedliche Zwecke zugänglich sein sollen. Angesichts der verstärkten Bedeutung dieser Präambel werden sich die Vertragsparteien auf diese Erweiterung berufen können.

Wesentlich ist, dass die Vorteile dieses Absatzes nur den Vertragsparteien zugute kommen sollen.

Aus der Formulierung von Absatz 2 darf nicht gefolgert werden, die Beiträge zur Weiterentwicklung der friedlichen Zwecke der Kernenergie müssten als eine Art Entwicklungshilfe gewährt werden, d.h. sie hätten ohne gebührende Entschädigung zu erfolgen. Der amerikanische Senat hat verschiedentlich betont, es müsse jeder Vertragspartei frei stehen, solche Beiträge auf kommerzieller Basis zu leisten.

Die USA lehnten die Aufnahme einer speziellen Garantie für die Lieferung von spaltbarem Material und für den Austausch von Informationen in den Vertrag ab, da dies durch Artikel IV/2 ohnehin garantiert sei (ENDC/PV. 378).

Wie weit die Bestimmungen von Artikel IV realisiert werden, ist eine politische und nicht eine rechtliche Frage.

V. ARTIKEL V: Kernsprengungen zu friedlichen Zwecken

Dieser Artikel verpflichtet die Vertragsparteien nur, geeignete Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Nichtkernwaffenstaaten die möglichen Vorteile aus jeglicher friedlichen Anwendung von Kernsprengungen zugänglich gemacht werden. Es handelt sich jedoch um eine förmliche Verpflichtung und nicht nur um ein Versprechen. Wie rasch und in welchem Umfang sie in die Tat umgesetzt wird, ist nicht von rechtlichen, sondern von technischen und politischen Faktoren abhängig.

Die mit Artikel V verbundenen Vorteile sind wiederum den Vertragsparteien vorbehalten. Dabei ist die Gleichbehandlung der Nichtkernwaffenstaaten vorgeschrieben, nicht aber die Gleichbehandlung von Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten. Bedenken bezüglich der Gleichbehandlung und der Kostenansetzung könnten allenfalls vermindert werden, wenn die Vorteile der friedlichen Verwendung nuklearer Sprengungen über eine internationale Organisation zugänglich gemacht würden, in der die Nichtnuklearen angemessen vertreten sind. Diese Möglichkeit ist, neben zweiseitigen Uebereinkünften, in Artikel V vorgesehen.

Es besteht die Gefahr, dass durch die gemäss Artikel V möglichen bilateralen Abkommen die Ziele des Sperrvertrags umgangen werden könnten; denn es fehlt hier die Garantie der internationalen Sicherheitskontrolle. Auch aus diesem Grund ist die Einschaltung einer internationalen Organisation - möglichst der IAEA - als Vermittlungsstelle für Kernsprengungen zu friedlichen Zwecken vorzuziehen.

Da die Vorteile des Artikel V allen unterzeichnenden Nichtkernwaffenstaaten auf der Grundlage der Gleichbehandlung zugänglich gemacht werden müssen, ist eine Unterscheidung zwischen freundlich und feindlich gesinnten Staaten nicht möglich. Die westlichen Kernwaffenmächte hätten z.B. auch den Staaten des Ostblocks die Vorteile der friedlichen Kernsprengung zukommen zu lassen. Das könnte zu Schwierigkeiten führen.

Im Zusammenhang mit Artikel V des Sperrvertrages ist auf das Moskauer Teststopp-Abkommen hinzuweisen, das, mit Ausnahme der Untergrundexplosionen, die keine radioaktiven Ausfälle über die Grenzen des die Sprengung durchführenden Staates bewirken, auch die Kernexplosionen zu friedlichen Zwecken verbietet.

VI. ARTIKEL VI: Verhandlungen über Rüstungsstopp und Abrüstung

Die Vertragsparteien werden nur verpflichtet, in redlicher Absicht Verhandlungen über wirksame Massnahmen zur Beendigung des Wettrüstens und zur Abrüstung zu führen. Wird dies - wenn auch erfolglos - getan, so ist damit die rechtliche Verpflichtung erfüllt.

Politisch verhält es sich jedoch anders, indem der dauernde Bestand des Sperrvertrages weitgehend von den positiven Ergebnissen dieser Verhandlungen abhängt.

Artikel VI stellt eine zeitliche Reihenfolge der entsprechenden Massnahmen auf: Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft, dann nukleare Abrüstung und als letztes allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle.

Im Zusammenhang mit Artikel VI ist auch auf die Punkte 8 bis 11 der Präambel zu verweisen. Diese bringen jedoch keine Erweiterung oder Präzisierung der Abrüstungspflichten, will man nicht die ausdrückliche Erwähnung eines umfassenden Verbots von Kernwaffenversuchen als solche betrachten.

VII. ARTIKEL VII: Schaffung kernwaffenfreier Zonen

Keine Bemerkungen.

VIII. ARTIKEL VIII

1. Absatz 1: Aenderungsvorschläge

Eine analoge Bestimmung ist auch im Moskauer Atomteststopp-Abkommen enthalten.

Die Verwahrerregierungen sind verpflichtet, bei Vorliegen der nötigen Bedingungen Aenderungsvorschläge weiterzuleiten oder zu einer Revisionskonferenz einzuladen (vgl. dazu auch Artikel IX/5X). Fraglich ist, ob es dazu des Zusammenwirkens aller Verwahrerregierungen bedarf, oder ob eine allein handeln kann. Der Sinn der Einsetzung von drei Verwahrerregierungen war unter anderem, Beitritt und Teilnahme am Vertrag zu erleichtern. Mit dem Erfordernis des gemeinsamen Handelns würde jedoch gerade das Gegenteil erreicht. Ausserdem liegt die Vornahme der entsprechenden Handlungen nicht im freien Ermessen der Verwahrerregierungen, sondern diese sind, wie schon erwähnt, bei Vorliegen der nötigen Bedingungen dazu verpflichtet. Auch das spricht dafür, dass rechtlich jede Verwahrermacht selbständig

handeln kann, da die Begrüssung der andern beiden Staaten ohnehin nur formelle Bedeutung hätte. Aufgrund dieser Ueberlegungen muss es auch als ausreichend betrachtet werden, wenn eine Vertragspartei ihre all-fälligen Aenderungsvorschläge nur einem Verwahrerstaat übermittelt.

Die analogen Bestimmungen des Moskauer Abkommens werden im gleichen Sinn ausgelegt. In verschiedenen Kommentaren zu diesem Vertrag wird überdies die Bestimmung, dass Revisionskonferenzen auf Antrag von mindestens einem Drittel der Vertragsparteien einzuberufen sind, als Mindestvorschrift betrachtet; die Verwahrerstaaten wären demnach verpflichtet, zu einer Konferenz einzuladen, wenn ein Drittel der Parteien dies wünscht; es bliebe ihnen aber vorbehalten, dies auch ohne entsprechende Anträge zu tun. Diese Auslegung wird man ebenfalls für den Atomsperrvertrag übernehmen können.

2. Absatz 2: Annahme und Inkrafttreten der Aenderungen

Zur Annahme einer Aenderung bedarf es der Zustimmung der Mehrheit aller Vertragsparteien, einschliesslich der Stimmen aller Kernwaffenstaaten, die Vertragspartei sind, und aller sonstigen Vertragsparteien, die im Zeitpunkt des Aenderungsvorschlags Mitglied des Gouverneursrats der IAEA sind.

Aus der Formulierung des Absatzes 2 geht hervor, dass die Abhaltung einer Aenderungskonferenz nicht "conditio sine qua non" für eine Revision ist. Man darf somit - wie das beim Teststoppvertrag getan wird - annehmen, eine Revisionsabstimmung könne auch auf dem Korrespondenzweg erfolgen, sofern jede Vertragspartei die Möglichkeit zur Stellungnahme hat.

Eine Aenderung tritt erst in Kraft, wenn sie wiederum durch die Mehrheit der Vertragsparteien, einschliesslich der schon bei der Abstimmung privilegierten Staaten, ratifiziert worden ist. Daraus ergibt sich ein doppeltes Vetorecht dieser rund 25 Staaten, nämlich bei der Abstimmung und der Ratifikation. Im Gegensatz zum Moskauer Abkommen hat jedoch eine Aenderung des Atomsperrvertrags nur für jene Staaten Gültigkeit, die sie ratifizieren. Es besteht hier nicht die Gefahr für eine Minderheit von Vertragsstaaten, Pflichten übernehmen zu

müssen, die ihr von einer Mehrheit auferlegt werden, und von denen sie sich nur durch Rücktritt vom Vertrag zu befreien vermöchte. Das könnte aber andererseits dazu führen, dass nach einer oder mehreren Revisionen die Vertragsparteien in verschiedener Weise verpflichtet sind. (Hieraus liessen sich möglicherweise Argumente für einen Beitritt mit Vorbehalten ableiten).

Würden Frankreich und China nachträglich dem Sperrvertrag noch beitreten, kämen auch sie in den Genuss dieses doppelten Vetorechts; denn der Vertrag räumt es allen Kernwaffenstaaten ein, die Vertragsparteien sind. Die Folge davon wäre natürlich eine weitere Erschwerung des Revisionsverfahrens.

3. Absatz 3: die Konferenz zur Ueberprüfung der Wirkungsweise des Vertrags

Die fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags durchzuführen-
de Konferenz hat die Aufgabe, die Wirkungsweise des Vertrags zu überprüfen, um sicher zu stellen, dass die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Vertrags verwirklicht werden. Wichtig ist hier, wie schon erwähnt, die Einbeziehung der Präambelbestimmungen.

Diese Konferenz ist hingegen nicht dafür vorgesehen, den Vertrag zu ändern, ausser wenn gleichzeitig ein entsprechender Antrag von einem Drittel der Vertragsparteien vorläge, oder wenn die Verwahrerregierungen von sich aus die Ueberprüfungskonferenz mit einer Revisionskonferenz verbinden möchten. Die betreffenden Anträge könnten auch an der Konferenz selbst eingebracht werden.

In Abständen von 5 Jahren kann die Mehrheit der Parteien die Einberufung weiterer solcher Ueberprüfungskonferenzen verlangen. Es dürfte den Verwahrerregierungen möglich sein, solche Konferenzen, wie die Revisionskonferenzen, auch ohne die Aufforderung der Parteien-Mehrheit einzuberufen. Hingegen haben sie sich an den zeitlichen Turnus zu halten.

IX. ARTIKEL IX: verschiedene Bestimmungen

Im Zusammenhang mit der "Allstaatenklausel" des Absatz 1 wird es wieder zu Diskussionen, diplomatischen Schritten und aus-

drücklichen Vorbehalten verschiedener Staaten bezüglich der Nichtanerkennung bestimmter Staatsgebilde kommen. Dies ist jedoch unbegründet; denn nach internationaler Praxis erlangen solche Einheiten durch ihren Beitritt zu einem multilateralen Vertrag nicht die Anerkennung jener Mächte, die sie vorher noch nicht anerkannt haben. Wenn man sie jedoch einen multilateralen Vertrag unterzeichnen lässt, dann betrachtet man sie in begrenztem Umfang als Träger völkerrechtlicher Pflichten und muss ihnen auch die mit diesen Pflichten verbundenen Rechte zugestehen. Daher ist es falsch, wenn die USA, wie sie es schon beim Moskauer Abkommen getan haben, auch beim Sperrvertrag wieder die Auffassung vertreten, nicht anerkannte Staaten seien zwar nach Unterzeichnung des Vertrages an dessen Pflichten gebunden, dürften jedoch die vertraglichen Rechte, z.B. Einreichen von Aenderungsvorschlägen, Teilnahme an Abstimmungen, nicht ausüben.

Absatz 2 ist nicht dahin zu verstehen, dass eine Vertragspartei ihre Beitritts- oder Ratifikationsinstrumente bei allen drei Verwahrerregierungen zu deponieren hätte. Die Hinterlegung an einer dieser Stellen genügt.

Würden Frankreich oder die Volksrepublik China später dem Sperrvertrag doch noch beitreten, so würden sie dadurch nicht zu Verwahrerregierungen. Absatz 2 reserviert diese Stellung nicht den Kernwaffenstaaten, sondern ausdrücklich nur den drei Mächten UdSSR, Grossbritannien und USA.

Nach Absatz 6 wird der Vertrag von den Verwahrerregierungen nach Artikel 102 der UNO-Charta registriert. Damit wird gleichzeitig auch die Registrierungspflicht der übrigen Vertragsparteien erfüllt.

X. ARTIKEL X: Rücktritt vom Vertrag und Vertragsdauer

Die Formulierung "in Ausübung ihrer nationalen Souveränität" des 1. Absatzes hat keinen rechtlichen Gehalt. Auch wenn sie nicht in den Vertrag aufgenommen worden wäre, bliebe das Rücktrittsrecht in gleichem Umfang erhalten.

Das Recht zum Rücktritt wird von der Bedingung abhängig gemacht, dass durch aussergewöhnliche, mit dem Inhalt des Vertrages

zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen des betreffenden Landes eingetreten ist. Die Entscheidung darüber, ob diese Bedingung erfüllt sei, bleibt dem rücktrittswilligen Staate selber überlassen. Ein unparteiisches Urteil einer aussenstehenden Instanz ist nicht vorgesehen. Ein solcher Rücktritt ist, unter Darlegung der Gründe, drei Monate im voraus allen anderen Vertragsparteien und dem UNO-Sicherheitsrat mitzuteilen. Diese Pflicht zur Angabe der Rücktrittsgründe ändert jedoch nichts am freien Ermessen der Parteien.

Die ausserordentlichen Rücktrittsgründe nach allgemeinem Völkerrecht bleiben erhalten. Darunter fallen sowohl die materiellen Vertragsverletzungen als auch die umstrittene "clausula rebus sic stantibus". Diese ist zwar, als Durchbrechung des Prinzips "pacta sunt servanda", nur in Ausnahmefällen anzurufen; aber gerade bei einem Vertrag, der sich mit einer Materie befasst, die, wie die Atomenergie, raschen Entwicklungen unterworfen ist, könnte dieser Rücktrittsgrund möglicherweise eine Rolle spielen. Bei den ausserordentlichen Rücktrittsgründen entfielen die Pflicht zur dreimonatigen Voranmeldung.

Von amerikanischer Seite wurde verschiedentlich betont, man würde den Vertrag in einem allgemeinen Krieg sofort als hinfällig betrachten.

In Absatz 2 wird nicht geregelt, wer die Konferenz zur Festsetzung der weiteren Vertragsdauer einzuberufen hat. Dies wird, entsprechend den übrigen Bestimmungen, wohl den Verwahrerregierungen obliegen. Beim Beschluss über die Verlängerung der Vertragsdauer bedarf es nur noch des einfachen Mehrs der Vertragsparteien. Durch diesen Beschluss werden sämtliche Vertragsparteien für die neue Laufzeit des Vertrags verpflichtet, ohne dass es dazu ihrer Ratifikation bedürfte, wie dies z.B. für Vertragsänderungen der Fall ist. Den überstimmten Staaten bleibt somit, falls sie eine Verlängerung der vertraglichen Bindungen nicht verantworten können, nur die Möglichkeit des Rücktritts.

Ausserdem ist der Text von Absatz 2 unklar, indem es heisst, 25 Jahre nach Inkrafttreten werde eine Konferenz einberufen, "die beschliessen soll, ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleibt

oder um eine oder mehrere bestimmte Frist oder Fristen verlängert wird." Diese Formulierung könnte so verstanden werden, dass die Konferenz verpflichtet sei, eine dieser Verlängerungsmöglichkeiten zu beschliessen. Nach unserer Auffassung wäre dieser Wortlaut jedoch so auszulegen, dass die Konferenz nicht auf die Wahl der Verlängerungsart beschränkt ist, sondern primär darüber zu entscheiden hat, ob die Vertragsdauer überhaupt verlängert werden soll.

XI. ARTIKEL XI: Schlussformel

Der englische, russische, französische, spanische und chinesische Wortlaut ist als gleichermassen verbindlich zu betrachten. Damit wird ein allfälliger späterer Beitritt Frankreichs und Chinas erleichtert.

XII. DIE RESOLUTION NR. 255 DES SICHERHEITSRATES

Am 19. Juni 1968 hat der UNO-Sicherheitsrat eine Resolution (S/Res/255) verabschiedet, die eine Garantieerklärung gegen atomare Drohungen oder Angriffe von seiten der Kernwaffenmächte gegen Nichtkernwaffenstaaten enthält. Dieser Resolution waren entsprechende Garantieerklärungen der USA, der Sowjetunion und Grossbritanniens vorausgegangen (17. Juni 1968).

Rechtlich verpflichten sich die erwähnten Staaten dadurch nur zu dem, wozu sie als Mitglieder des Sicherheitsrats gemäss der UNO-Charta ohnehin schon verpflichtet sind; denn in den Garantieerklärungen und in der Resolution wird jeweils auf diese bestehenden Pflichten Bezug genommen. Die ganze Problematik der UNO-Sanktionen - Blockierung des Sicherheitsrats durch ein Veto - bleibt somit erhalten.

Diese Auslegung wurde auch in den Verhandlungen des amerikanischen Senats verschiedentlich unterstrichen.

Eine rechtliche Folge ist allerdings mit dieser Resolution insofern verbunden, als sie den politischen Spielraum der drei Kernwaffenmächte einschränkt. Diese werden nämlich verpflichtet, gegebenen-

falls sofort gemäss der ihnen durch die UNO-Charta auferlegten Pflichten zu handeln, was sonst ihrem Ermessen unterstellt ist. Am Endresultat wird jedoch dadurch nichts geändert.

Im Zusammenhang mit der Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten ist noch auf Punkt 12 der Präambel hinzuweisen, worin auf die entsprechenden Bestimmungen der UNO-Charta Bezug genommen wird. Daraus ergibt sich, dass die Anwendung von Gewalt unter den Vertragsparteien als Vertragsbruch zu betrachten ist. Eine Garantie gegen solche Aktionen ist jedoch dieser Bestimmung nicht zu entnehmen.

D. ERWÄGUNGEN FÜR DAS VERHALTEN DER SCHWEIZ

I. DER MILITÄRISCHE FRAGENKOMPLEX

1. Stand der Bearbeitung

Der Problemkreis einer nuklearen Bewaffnung der Schweiz wird hauptsächlich von folgenden Instanzen und Gremien bearbeitet:

- der Studienkommission für strategische Fragen
- dem Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
- der Schweizerischen Offiziersgesellschaft.

Die Studien sind so weit fortgeschritten, dass die Schlussfolgerungen und Anträge Ende 1969 vorliegen dürften.

Die Frage des militärischen Nutzens sollte bis dahin weitgehend geklärt sein. Bei der Beurteilung der Entschlussgrundlagen wird das Ermessen nach wie vor eine bedeutende Rolle spielen, doch dürfte sein Bereich gegenüber früher stark eingeschränkt sein. Die Standpunkte der Befürworter und Gegner einer nuklearen Bewaffnung aus militärischen Kreisen haben sich einander angenähert. Extreme Auffassungen sind kaum mehr vorhanden. Fanatische Überzeugungen haben nüchternen Überlegungen Platz gemacht.

Anders steht es mit der Beurteilung der Beschaffungsmöglichkeiten. Hier sind weitere umfangreiche Studien nötig, um die noch offenen Fragen auf den Gebieten der Uranbeschaffung, der Anreicherungsverfahren und der Waffentechnik zu beantworten.

In seinem Bericht an die Bundesversammlung vom 6. Juni 1966 führt der Bundesrat aus: "Solange aber die erwähnten Waffen (Kernwaffen) vorhanden sind und auch gegen uns eingesetzt werden können, sind wir verpflichtet, die Vor- und Nachteile einer eigenen Nuklearbewaffnung mit allen ihren Auswirkungen zu prüfen. Dazu gehört nicht

nur eine gründliche Beurteilung der Schutzmöglichkeiten und der Abschreckungswirkung sowie der Frage, wie weit und unter welchen Voraussetzungen Nuklearwaffen unsere Kampfkraft zu verstärken vermöchten, sondern auch die Prüfung der Grundlagen, die eine Entschlussfassung über eine allfällige Ausrüstung mit Kernwaffen erst ermöglichen könnten. Diese Abklärungen müssen die Frage einschliessen, wann der Punkt erreicht wäre, an dem die weitere Ausbreitung der Kernwaffen unser Land zu ihrer Beschaffung zwingen könnte. Würde man die Durchführung solcher Studien, welche den Entschluss der politischen Behörde in keiner Weise präjudizieren dürfen, unterlassen, so käme das dem Verzicht auf eine fundierte Beurteilung aller Aspekte einer eigenen Atomwaffenherstellung gleich. Damit würde sich unser Land seiner Handlungsfreiheit begeben." (S. 19 f.)

Im heutigen Zeitpunkt könnte ein Beschluss zur Eigenentwicklung von Atomwaffen nicht verantwortet werden. Ein Beitritt zum Atomsperrvertrag dürfte uns zwar nicht daran hindern, die begonnenen Untersuchungen bis zum Entscheidungspunkt voranzutreiben, wie das z.B. Schweden getan hat. Er würde unsere Handlungsfreiheit indessen beträchtlich einschränken, falls wir auf Grund einer ungünstigen Entwicklung der internationalen Lage eines Tages zur Ueberzeugung gelangen sollten, dass eine nukleare Rüstung unsere Sicherheit besser gewährleisten würde als der Atomsperrvertrag. Der voraussichtliche militärische Nutzen einer im Bereiche unserer technischen und finanziellen Möglichkeiten liegenden Nuklearbewaffnung soll deshalb nachfolgend beurteilt werden.

2. Kriegsverhütung

In Anbetracht der verheerenden Folgen moderner Kriege ist der Verhütung bewaffneter Auseinandersetzungen grosses Gewicht beizumessen. Der Gegner soll zur Ueberzeugung gebracht werden, dass ein Missverhältnis zwischen dem von ihm erstrebten Vorteil und dem einzu-gehenden Risiko besteht.

Kriegsverhütende Wirkung kann durch politische Massnahmen, Abschreckung und Verteidigungsbereitschaft erzielt werden.

Abschreckung ist die glaubwürdige Androhung von Vergeltungsmassnahmen. Abschreckung setzt die Fähigkeit voraus, selbst nach Erdulden eines ersten Schlages lebenswichtige Werte des Gegners in seinem Heimatgebiet zu zerstören.

Verteidigungsbereitschaft ist die Fähigkeit und Entschlossenheit einem feindlichen Angriff standzuhalten. Sie soll die Hoffnung des Gegners dämpfen, seine operativen Ziele in nützlicher Frist und mit einem vertretbaren Aufwand zu erreichen. Dadurch kann er unter Umständen vom Angriff abgehalten werden.

3. Könnte sich die Schweiz ein wirksames Instrument der Abschreckung beschaffen?

Strategische Abschreckungswaffen umfassen Nuklearsprengköpfe im hohen Kilotonnen- oder im Megatonnenbereich sowie Boden / Boden-, Wasser / Boden- oder Luft / Boden-Lenk Waffen mit Reichweiten über tausend Kilometer. Ein schweizerisches Instrument der Abschreckung müsste, um wirksam zu sein, wohl nicht die Existenzgrundlagen des Gegners bedrohen, sondern ihm einen Schaden zufügen, der mindestens ein Aequivalent zum Wert darstellt, den die Verfügungsgewalt über unser Land für ihn bedeuten würde.

Wenn ein potentieller Angreifer sein Kriegsziel mit der Verwüstung von Teilen seines Heimatgebietes erkaufen müsste, deren Bedeutung etwa der produktiven Fläche des schweizerischen Territoriums entspricht, würde er aller Voraussicht nach davon absehen, seinen Kriegsplan in die Tat umzusetzen. Um diese "minimale Abschreckung" zu erreichen, wären etwa 30 Kernwaffentreffer mit einer Sprengkraft von 0,5 - 1 MT erforderlich. Ein Waffensystem, das befähigt wäre, selbst nach einem Präventivschlag des Gegners diese Treffer zu erzielen, müsste folgende Eigenschaften aufweisen: geringe Verwundbar-

keit, ständige Einsatzbereitschaft, genügende Eindringtiefe und grosse Sicherheit gegenüber Störmassnahmen. Ohne fortlaufende Anpassung an die neuesten Entwicklungen würde es technisch rasch veralten. Seine Kosten dürften in der Grössenordnung von 20 Milliarden Schweizer Franken liegen.

Die Entwicklung eines strategischen Systems von Vergeltungswaffen würde die heute vorhandenen technischen und finanziellen Möglichkeiten unseres Landes sprengen. Wollten wir durch eine aussergewöhnliche Anstrengung trotzdem ans Ziel gelangen, so könnte dies nur unter radikaler Beschneidung der konventionellen Kampfkraft geschehen. Die erheblich geschwächte Verteidigungsbereitschaft würde nicht mehr ausreichen, um einen konventionellen Angriff erfolgreich abzuwehren. Wir müssten uns deshalb zu einer "Strategie der massiven Vergeltung jeder Art von Aggression" bekennen und wären gezwungen, unter Umständen den ersten Schlag zu führen. Da das feindliche Gegenschlagspotential von uns nicht entscheidend geschwächt werden könnte, wäre die Wirkung des feindlichen Gegenschlages verheerend. Der Wille, den ersten Schlag zu führen und dabei die Vernichtung des Volkes in Kauf zu nehmen, ist unglaublich. Damit entfällt aber auch die Abschreckung.

4. Verteidigungsbereitschaft der konventionell gerüsteten Armee

Die Verteidigungsbereitschaft der nur konventionell gerüsteten Armee dürfte einen Gegner, der ausschliesslich mit konventionellen Mitteln angreifen will, mit einiger Wahrscheinlichkeit von seinem Vorhaben abhalten können. Die kriegsverhütende Wirkung wird wesentlich davon abhängen, wie der Gegner die Erfolgsaussichten unserer Abwehr einschätzt. Dabei ist zu beachten, dass er diese an seinen Masstäben misst und mit seiner Doktrin, an die er glaubt, beurteilt.

Durch die Möglichkeit, jederzeit Kernwaffen einsetzen zu können, zwingt uns der Angreifer zu einer aufgelockerten Kampfweise.

Konzentrationen starker Kräfte zur Bildung von Schwerpunkten sind uns verwehrt, nicht aber ihm. Diese Einbusse an Handlungsfreiheit verringert den Kampfwert der nur konventionell ausgerüsteten Armee. Besonders in den schwer zu behauptenden Durchbruchsabschnitten des Mittellandes werden sich für den Verteidiger ungünstige Kräfteverhältnisse ergeben. Unser teilweise starkes Gelände und die bestehenden Verteidigungsanlagen können diesen Nachteil nicht voll aufwiegen.

Ein Gegner, der von Anfang an gewillt ist, unser Land mit Nuklearwaffen anzugreifen, lässt sich von einer mit konventionellen Mitteln geführten Abwehr kaum beeindrucken. Er darf annehmen, dass verhältnismässig wenige Atomeinsätze genügen würden, um ihm einen raschen Erfolg zu sichern. Die Tatsache, dass er von seiten des Verteidigers mit keinem atomaren Gegenschlag rechnen muss, könnte ihn zu einem solchen Angriff geradezu verleiten.

5. Verteidigungsbereitschaft der mit einem operativ-taktischen Atompotential ausgerüsteten Armee

a) Allgemein

Ein operativ-taktisches Atompotential besteht aus Sprengköpfen im niedern Kilotonnenbereich und aus Waffenträgern mit Reichweite von etwa 20 - 300 km (Geschütze, Lenkwaffen, Flugzeuge). Es vergrössert die Feuerkraft der Heeresseinheiten in ihren Abwehrkämpfen. Der Armee verleiht es die Fähigkeit, das Gefechtsfeld abzuriegeln und die Führungsmittel, Reserven und weitreichenden Unterstützungswaffen des Feindes wirkungsvoll zu zerschlagen. Ein operativ-taktisches Atompotential erhöht den Eintrittspreis in unserem Land ganz wesentlich. Die Reichweite seiner Waffenträger gestattet gegenüber Nachbarstaaten aber auch eine strategische Verwendung der Atomsprengköpfe.

Ein Gegner, der uns seinen Willen aufzwingen will, müsste infolgedessen bei seiner Entscheidung über die anzuwendenden Mittel der Möglichkeit Rechnung tragen, dass wir die Eskalation zum begrenzten

Atomkrieg herbeiführen. Dieses Risiko kann er nur in Kauf nehmen, wenn der erhoffte Gewinn in einem annehmbaren Verhältnis zum mutmasslichen Preis steht. Je nach Ergebnis der Lagebeurteilung wird der Gegner zum Entschluss kommen:

- auf militärische Gewaltanwendung überhaupt zu verzichten;
- den Kampf so lange als möglich mit konventionellen Mitteln auszutragen;
- von vorneherein diejenige Zahl von Kernwaffen einzusetzen, die er für nötig hält, um unsern Widerstand zu brechen.

Die Gefahr, dass wir durch den Besitz eines operativ-taktischen Atompotentials eine Eskalationsstufe heraufbeschwören, die wir nicht lange ertragen könnten, besteht. Sie darf jedoch nicht überschätzt werden. Die Eskalation ist kein automatischer Vorgang. Der Gegner wird sich ihre Folgen sehr wohl überlegen. Er muss die Reaktionen von Drittstaaten, die Mobilisierung der Weltmeinung und den drohenden Prestigeverlust in Rechnung stellen. Auch darf er nicht übersehen, dass allzu grosse Zerstörungen ihn daran hindern könnten, das angestrebte Ziel (Gewinnung einer intakten Operationsbasis, wirtschaftliche Ausbeutung usw.) zu erreichen. Der Tendenz zur Steigerung der Gewaltanwendung steht der Zwang zur Mässigung gegenüber. Die Hoffnung, dass eine operativ-taktische Atombewaffnung den Gegner in vielen Fällen von der Anwendung militärischer Gewaltmittel abhalten könnte, ist deshalb berechtigt.

Sollten wir uns dazu entschliessen, unsere Armee mit operativ-taktischen Kernwaffen auszurüsten, müssten die konventionellen Streitkräfte nicht nur beibehalten, sondern den nuklearen Bedingungen angepasst werden. Eine erhebliche Schwächung unserer konventionellen Kampfkraft zugunsten der nuklearen Bewaffnung hätte schwerwiegende Folgen. Damit würde sich für den Gegner die Aussicht eröffnen, mit konventionellen Mitteln einen Sieg zu erringen, bevor wir uns zum Entschluss aufgerafft hätten, die Eskalation herbeizuführen. Er käme somit in Versuchung, unsere Atomwaffen zu

unterlaufen. Falls er diese Handlungsweise wählen würde, hätten unsere Anstrengungen, den Krieg zu verhindern, versagt und wir ständen von Anfang an vor der Entscheidung, Kernwaffen einzusetzen oder nachzugeben. Nur wenn wir die konventionelle Kampfkraft nicht vernachlässigen, bewahren wir einen genügenden Spielraum, der es erlaubt, unser Handeln der jeweiligen Lage anzupassen.

b) Gegenüber konventionellen Angriffen

Unterschätzt der Gegner unsere konventionelle Kampfkraft und hält er unsere Drohung, gegebenenfalls Kernwaffen einzusetzen, für unglaubwürdig, so versagt wahrscheinlich die Kriegsverhütung, und er wird uns auf klassische Weise angreifen. Dabei muss er der Atomgefahr gleichermassen Rechnung tragen wie wir. Das heisst, dass er seine Kräfte nicht mehr risikolos in den Schwergewichtsabschnitten konzentrieren kann, sondern gezwungen ist, die Verbände aufzulockern und in die Tiefe zu staffeln. Nimmt er auf die Atomgefahr keine Rücksicht, so liesse dies den Schluss zu, dass er selbst keine Eskalation beabsichtigt. In diesem Fall dürfen wir die Atomschutzmassnahmen ebenfalls vernachlässigen. In beiden Fällen würden die Kampfbedingungen von Angreifer und Verteidiger einander angeglichen. Das Ergebnis wäre eine entscheidende Hebung der Moral unserer Truppe. Wir wären voraussichtlich in der Lage, einen Abwehrerfolg zu erringen, ohne zum letzten Mittel zu greifen. Will auch der Gegner eine Eskalation zum atomaren Krieg vermeiden, bleibt ihm nichts anderes übrig, als den Misserfolg hinzunehmen.

c) Gegenüber nuklearen Angriffen

Ist der Gegner bereit, einen hinsichtlich Zielen und Mitteln begrenzt nuklearen Krieg in Kauf zu nehmen, hängt die kriegsverhütende Wirkung von der Intensität des Kernwaffeneinsatzes ab, die er noch als tragbar erachtet. Will er diese gering halten und seine Kernwaffen nur sehr beschränkt einsetzen, muss er mit einer Intensivierung durch uns rechnen. Es ist durchaus möglich, dass er die Verluste und Zerstörungen, die dadurch hervorgerufen werden könnten, als untragbar beurteilt und daher von seinem Vorhaben absieht.

Kommt es dennoch zum Krieg, so ist ein Abwehrerfolg nur denkbar, wenn der Gegner unter keinen Umständen gewillt ist, den dosierten Einsatz seiner Kernwaffen über ein bestimmtes Mass hinaus zu steigern.

Die Einsatzmöglichkeiten taktischer Kernwaffen im eigenen Land sind beschränkt auf den Luftraum, auf Gebiete mit geringer Bevölkerungsdichte und auf solche, aus denen die Bevölkerung lokal ausgewichen ist oder die vom Gegner schon zerstört sind. Operative Kernwaffen würden hauptsächlich im benachbarten Ausland eingesetzt.

Ist der Gegner gewillt, durch einen uneingeschränkten Kernwaffeneinsatz unsere Existenzgrundlagen zu zerstören, so wird ihn ein taktisch-operatives Atompotential von diesem Vorhaben nicht abhalten können.

Übt der Gegner eine atomare Erpressung aus, um uns ohne Angriff seiner Erdstreitkräfte zum Nachgeben zu zwingen, ist ein taktisch-operatives Atompotential nur von Nutzen, wenn es sich beim Angreifer um einen Nachbarstaat handelt oder wenn er mit bedeutenden Kräften in einer für unsere operativen Nuklearwaffen erreichbaren Entfernung steht. In beiden Fällen könnten wir die Drohung mit einer Gegendrohung beantworten. Die zum operativen Gebrauch vorgesehenen Kernwaffen würden strategische Bedeutung erhalten.

d) Abwehr von Kernwaffenträgern

Atombomber können schon jetzt mit Aussicht auf Erfolg bekämpft werden. An Systemen zur Abwehr von Kernsprengköpfen tragenden Lenkwaffen arbeiten die Weltmächte mit grossem Einsatz. Diesen Bemühungen waren bisher nur Teilerfolge beschieden. Die vorhandenen Abwehrsysteme sind aufwendig und von beschränkter Wirkung. Sie verwenden Gegenraketen, deren Kernsprengköpfe die feindlichen Fernwaffen zerstören sollen, bevor sie in die Atmosphäre eintreten. Nun kann die Möglichkeit, dass diese Abwehrsysteme eines Tages wirksamer und billiger werden, nicht ausgeschlossen werden. Der Atomsperrvertrag würde uns aber daran hindern, derartige Waffen zu beschaffen, trotzdem sie rein defensiven Zwecken dienen.

e) Frage der Glaubwürdigkeit

Die abhaltende Wirkung taktischer Atomwaffen beruht auf der glaubwürdigen Drohung ihres Einsatzes. Ob die Verwendung schweizerischer Kernwaffen glaubhaft sei, darüber gehen die Meinungen auseinander.

Die Gegner einer operativ-taktischen Atombewaffnung halten die Drohung für unglaubwürdig, da auch der Feind wisse, dass wir sogar einen begrenzten Atomkrieg in unserem dicht besiedelten Land auf die Dauer nicht aushalten würden und deshalb Hemmungen beständen, Kernwaffen einzusetzen.

Die Befürworter weisen demgegenüber darauf hin, dass, so lange Unsicherheit über den tatsächlichen Entscheid des Bundesrates in einer konkreten Lage bestehe, von vorhandenen Kernwaffen eben doch eine abhaltende Wirkung ausgehe. Der Versuch, durch den Einsatz taktischer Kernwaffen die Unabhängigkeit zu retten, könne nicht als irrationale Handlung ausgelegt werden, da unsere Existenzgrundlagen erst von einer bestimmten Atomschwelle an bedroht seien und ein Teil des eigenen Atomeinsatzes im benachbarten Ausland erfolge. Ausserdem könne die Glaubwürdigkeit eines rein defensiven Einsatzes von Atomsprengköpfen zur Zerstörung feindlicher Atomwaffenträger kaum bezweifelt werden.

6. Technische un finanzielle Probleme

Die Frage, ob wir uns unter diesen Umständen eine operativ-taktische Nuklearbewaffnung überhaupt leisten können, ist der Hauptgegenstand schon seit langer Zeit laufender Studien. Diese werden noch fortgesetzt, allerdings in bescheidenem Rahmen, weil es an der nötigen Freiheit für entsprechende Untersuchungen fehlt. Die Kenntnisse aus der Literatur allein reichen nicht aus, und auch die Studien der Industrie über die Möglichkeiten der Urananreicherung lassen nicht erkennen, in welcher Zeit und in welchem Umfang die Anlagen zur Verfügung stünden, um uns die benötigten Produkte zu liefern. An der Studientagung der Schweizerischen Vereinigung für Atomenergie, vom 11. Februar 1969, wurde bestätigt, dass die Schweiz Uranvorkommen hat.

Man weiss auch, wo sich diese Lager befinden; aber über ihre Abbauwürdigkeit ist man sich noch nicht klar. Auf jeden Fall müssten wir die technischen Untersuchungen noch etwa 5 bis 8 Jahre fortsetzen, bis wir den Stand erreichten, den z.B. Schweden heute schon hat.

In der Finanzfrage gelangte man zu folgendem, vorläufigen Ergebnis: Bei gleichzeitiger Modernisierung der konventionellen Bewaffnung, unter Berücksichtigung der Entwicklung des Bruttosozialprodukts und bei einem gleichbleibenden Prozentsatz des Bruttosozialprodukts (2,4%) für das Militärbudget wäre es uns möglich, innerhalb eines Zeitraums von 15 bis 20 Jahren für rund 6 Milliarden Franken ungefähr 4000 Kilotonnen Kernsprengmaterial - das wären zum Beispiel 200 Bomben zu 20 Kilotonnen - zu beschaffen. In dieser Summe wären auch die Vektoren (Flugzeuge, Artillerie oder Raketen mit Reichweiten von 200 bis 300 km) inbegriffen.

Eine Beschleunigung des Verfahrens wäre mit einer Erhöhung der jährlichen finanziellen Aufwendungen verbunden und käme technisch nur stufenweise in Frage. Die Stufen Studien, Bau der Produktionsanlagen und Produktion müssen notwendigerweise zeitlich gestaffelt werden. Ausserdem wäre eine beschleunigte Produktion nur möglich, wenn die Produktionsanlagen in genügender Grösse errichtet würden.

Bisher ist jeder Staat, der sich ernsthaft bemühte, Kernwaffen zu produzieren, zum Ziele gelangt. Heute ist das sogar noch erleichtert worden; denn die zivile und die militärische Entwicklung gehen zu einem beträchtlichen Teil den gleichen Weg. Wir hätten sicher die Möglichkeit zur Produktion von Waffenplutonium, jedoch müssten wir hierfür einen speziellen Reaktor bauen; denn das Waffenplutonium kann nicht den Kraftreaktoren entnommen werden, wenn diese wirtschaftlich arbeiten sollen. Bezüglich des hochangereicherten Urans bestehen noch gewisse Unsicherheiten. Für uns käme die Hochanreicherung im Zentrifugenverfahren in Frage, d.h. wir hätten eine eigene Trennungsanlage zu errichten. Dies wäre nicht nur vereinbar mit unseren vertraglichen Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten, sondern auch vorteilhaft

im Hinblick auf die Geheimhaltung. Das Hochanreicherungsverfahren wäre vielleicht nicht das wirtschaftlichste, aber es würde genügen. Die Kosten zur Herstellung der Kernwaffen-Spaltstoffe sind in den oben erwähnten 6 Milliarden Franken inbegriffen. Ein grosses Problem stellt in diesem Zusammenhang die Beschaffung des notwendigen Natururans. Wir haben zwei Möglichkeiten: Verwendung eigenen Natururans - dessen Abbauwürdigkeit ist jedoch ungewiss - oder Import von Natururan - hier hindern uns die Kontrollauflagen, die auch ohne die Unterzeichnung des Sperrvertrages weiterbestehen.

Es ist heute nicht mit Sicherheit zu sagen, ob in der Schweiz eine Produktion von Kernwaffen technisch durchführbar ist. Aehnliche Unsicherheiten bestehen in finanzieller Hinsicht. Es handelt sich hier weitgehend um politische Fragen. Sollte jedoch eine Nuklearrüstung, bei gleichzeitiger Verstärkung der konventionellen Bewaffnung, möglich sein, dann kaum vor 1980. Eines ist jedoch sicher: Durch den Ausbau des wirtschaftlichen Atompotentials bauen wir auch das militärische Potential aus. Zur endgültigen Abklärung all dieser Fragen wären noch umfangreichere Untersuchungen durchzuführen.

7. Zusammenfassung

Jeder Krieg, auch ein konventioneller, hätte für uns schwerwiegende Folgen. Die Kriegsverhütung muss daher unser oberstes Anliegen sein.

Strategische Kernwaffensysteme sind kostspielig, technisch anspruchsvoll und veralten rasch. Selbst wenn wir in der Lage wären, ein wirkungsvolles Abschreckungspotential zu beschaffen, was beim heutigen Stand der Technik bezweifelt werden muss, wäre unsere Drohung, jeder Aggression mit dem ersten Schlag zu begegnen, kaum glaubhaft, da dieser mit Sicherheit eine nukleare Vergeltung auslösen würde, die unsere Existenzgrundlagen gefährden müsste.

Ein operativ-taktisches Atompotential würde unsere Vertei-

digungsbereitschaft erhöhen, ohne auf die Grossmächte eine provozierende Wirkung auszuüben. Im konventionellen Krieg müsste der Gegner der nuklearen Bedrohung ebenso Rechnung tragen wie wir. Im begrenzt nuklearen Krieg könnten wir ihm mit gleicher Münze heimzahlen. Daraus ergäbe sich eine entscheidende Stärkung unserer Kampfmoral.

Die abhaltende Wirkung taktischer Kernwaffen ist umstritten, da ihr Einsatz in unserem dicht besiedelten Land starken Einschränkungen unterworfen ist. Der grösste Teil der operativen Kernwaffen würde allerdings auf Ziele im benachbarten Ausland eingesetzt. Die Glaubwürdigkeit eines Einsatzes von Kernwaffen zur Abwehr von Kernwaffenträgern unterliegt keinen Zweifeln.

Die Kampfmittel der höheren Eskalationsstufe können unterlaufen, wenn jene der untern Eskalationsstufe fehlen oder zu schwach sind. Eine ungenügende konventionelle Kampfkraft würde uns nur die Wahl lassen, zu kapitulieren oder eigene Kernwaffen einzusetzen. Wir müssen die Fähigkeit bewahren, jeder Angriffshandlung mit angemessenen Mitteln entgegenzutreten. Eine atomare Rüstung darf somit nicht auf Kosten der konventionellen Rüstung vorgenommen werden. Vielmehr ist es notwendig, unsere heutige Armee durch Erhöhung von Beweglichkeit und Feuerkraft den atomaren Bedingungen besser anzupassen.

8. Schlussfolgerungen

Der Wert einer im Bereiche der technischen und finanziellen Möglichkeiten der Schweiz liegenden operativ-taktischen Nuklearbewaffnung ist vorderhand auf eine militärische Auseinandersetzung mit Nachbarstaaten in irgend einer Form und einen Einfall von Erdstreitkräften irgend einer Macht in unser Land beschränkt. Der abhaltenden Wirkung eigener Kernwaffen steht die Gefahr einer Eskalation auf eine von uns unerwünschte Stufe der Gewaltanwendung gegenüber. Eine schweizerische Atombewaffnung könnte sich allenfalls aufdrängen, wenn in Europa die heute herrschende bipolare einer multipolaren Ordnung Platz machen sollte, in der die nationalistischen Interessen vermehrten Auf-

trieb erhielten. Eine derartige Entwicklung scheint in der nächsten Zukunft wenig wahrscheinlich. Einen andern Aspekt erhält der ganze Problemkreis, wenn ein technischer Durchbruch gelingen sollte, der die Beschaffung wirksamer Abwehrsysteme gegen Fernwaffen selbst für Kleinstaaten als tragbar erscheinen lassen würde.

Aus dem Gesichtswinkel der Armee wäre es deshalb erwünscht, die Handlungsfreiheit zu bewahren. Sollten gewichtige politische Gründe den Beitritt zum Atomsperrvertrag im Interesse der Gesamtverteidigung notwendig machen, könnte die damit verbundene Beschränkung der Handlungsfreiheit nur unter zwei Voraussetzungen verantwortet werden:

- wenn die überwiegende Mehrzahl der nichtnuklearen Industriemächte (darunter Deutschland und Italien) den Vertrag unterschreibt;
- wenn die vom Bundesrat in seinem Bericht über die militärische Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 auf Seite 19 in Aussicht gestellten Studien mit dem notwendigen Nachdruck vorangetrieben werden, damit bei ungünstiger Entwicklung der internationalen Lage alle Grundlagen vorhanden sind, um die Frage einer allfälligen Nuklearbewaffnung entscheiden zu können, was allerdings den Rücktritt vom Vertrag voraussetzen würde.

II. DER WIRTSCHAFTLICH-TECHNISCHE FRAGENKOMPLEX

1. Allgemeines

Die sich in diesem Zusammenhang stellenden Probleme sind schon erörtert worden: in der Stellungnahme einer ad hoc-Arbeitsgruppe von schweizerischen Fachleuten der Reaktorindustrie (23.8.1967, Vorsitz Herr Professor Hochstrasser), mit dem Titel "Technische und wirtschaftliche Probleme des Nonproliferations-Vertrags" und im Protokoll der zweiten Sitzung der Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag vom 20. März 1969.

Die Meinungsäusserung der Arbeitsgruppe Hochstrasser beruhte zwangsläufig mehr auf Einschätzungen als auf Tatsachen; denn damals lag noch kein endgültiger Vertragstext vor. Sie kam zum Schluss, dass ein Beitritt zum Sperrvertrag für die Schweiz keine allzu schweren Nachteile mit sich brächte, diese jedoch überwiegen würden und man daher von einem Beitritt absehen sollte. Heute haben wir den endgültigen Vertragstext, was uns ein konkretes Bild erlaubt. Es erhebt sich somit die Frage, in welchem Ausmass die damaligen Schlussfolgerungen heute noch gelten. Ein Urteil darüber bleibt auch jetzt noch zum Teil Ansichtssache, obwohl die wirtschaftlichen Auswirkungen des Vertrags besser abzuschätzen sind. So ist z.B. die Kontrollfrage auch heute noch nicht geklärt. Grosse Ueberraschungen sind jedoch diesbezüglich kaum zu erwarten. Mit aller Wahrscheinlichkeit wird die Sicherungsüberwachung nach dem bisher von der IAEA angewandten System ausgestaltet werden. Völlig offen ist ebenfalls noch die EURATOM-Frage.

Die Arbeitsgruppe Hochstrasser würde heute nicht mehr unbedingt zum gleichen Resultat gelangen. Ein wesentlicher Wandel in der Beurteilung hat sich jedoch kaum vollzogen. Diese Annahme wird bestärkt durch die Stellungnahme der chemischen Industrie - der bisher einzigen Äusserung zum Sperrvertrag aus Handels- und Industriekreisen -, worin der Beitritt zum Vertrag abgelehnt wird, wenn nicht ein genügender Universalitätsgrad vorliegt.

Den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe Hochstrasser lagen im wesentlichen folgende Argumente zugrunde:

- a) Die schweizerische Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Reaktortechnik hat sich schon bisher unter der Einwirkung von ähnlichen Massnahmen abwickeln müssen, wie sie (wahrscheinlich) im Nonproliferationsvertrag vorgesehen werden. Aufgrund dieser bisherigen Erfahrungen kann man schliessen, dass der Beitritt zu einem solchen Abkommen keine wesentlichen zusätzlichen Nachteile auf diesem Gebiet mit sich bringen würde.

- b) Nukleare Sprengungen für friedliche Zwecke werden in der Schweiz in der nächsten Zeit wohl kaum in Frage kommen. Ein Verzicht auf die Durchführung solcher Explosionen mit eigenen Sprengkörpern, die erst noch entwickelt werden müssten, schränkt deshalb in unmittelbarer Zukunft die schweizerischen Möglichkeiten nicht ein. Welche wirtschaftliche Bedeutung nukleare Explosionen für friedliche Zwecke aber in etwas fernerer Zukunft erlangen können, kann heute nicht beurteilt werden.
- c) Das bisherige Kontrollsystem der IAEA, das wahrscheinlich für die Ueberprüfung der Einhaltung des Nonproliferationsabkommens eingesetzt würde, wirkt sich nach den bisherigen, allerdings nicht sehr zahlreichen und im Ausland gemachten Erfahrungen nicht hinderlich auf die Anwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke aus. Jede weitere Kontrolle würde jedoch zusätzliche Behinderungen, Zeitverlust und Kosten bedeuten. Die Gefahr der Industriespionage ist bei solchen Kontrollen zweifellos vorhanden, wenn sie vielleicht auch nicht zu schwerwiegenden Bedenken Anlass gibt.
- d) Die Unterzeichnung eines Nonproliferations-Vertrags, dem nicht alle nuklearen und nichtnuklearen (bezogen auf Kernwaffen) Industriestaaten beitreten, kann zur Benachteiligung unseres Exports führen und wesentliche Interessen der schweizerischen Wirtschaft berühren. Ein Fernbleiben der nichtnuklearen EURATOM-Staaten z.B. würde den heute schon bestehenden wichtigen Austausch im Reaktorgebiet zwischen diesen Ländern und der Schweiz - falls unser Land den Vertrag trotzdem unterzeichnet und ratifiziert - weitgehend unterbinden. - (Eine Benachteiligung unseres Exports gegenüber nicht unterzeichnenden Staaten wäre dadurch möglich, dass diese auf dem internationalen Markt Einrichtungen für die Kernindustrie ohne Kontrollauflagen anbieten und dadurch die Konkurrenzverhältnisse verfälschen könnten. Der Handel mit den EURATOM-Staaten wäre aus folgenden Gründen gefährdet: Die Kontrolle der IAEA ist heute auf dem Gebiet der EURATOM-Staaten noch nicht zugelassen. Da sie beim Export dem Material folgt, kann ein Land, welches ihr untersteht,

kein spaltbares Material in den Bereich der EURATOM-Staaten exportieren. Umgekehrt hat die IAEA, wegen politischer Schwierigkeiten, bis heute noch nicht von der an sich bestehenden Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Kontrolle der EURATOM anzuerkennen; d.h. sie ist nicht bereit, Material in die EURATOM-Kontrolle zu entlassen. Unterstünden wir der IAEA-Kontrolle, so könnten wir die EUROCHEMIC, eine Einrichtung für die Aufbereitung von gebrauchten Brennstoffelementen, an der wir mit rund 10 Millionen Franken beteiligt sind, nicht mehr gebrauchen; denn diese Anlagen liegen im Gebiet der EURATOM. Vgl. zu diesen Fragen auch Ziff. IV des vorliegenden Teils und Teil B/III, 2. - 4.)

- e) Die technische und wissenschaftliche Entwicklung auf dem Gebiete der Atomenergie geht so rasch voran, dass heute schwer abgeschätzt werden kann, wie die für die Proliferation von Atomwaffen und für die friedliche Verwendung der Atomenergie wesentlichen Gegebenheiten in 15 Jahren oder in der noch fernerliegenden Zukunft aussehen werden.

Zusammenfassend kam die Gruppe zum vorläufigen Schluss, dass eine Unterzeichnung des Vertrages aus der rein technischen und wirtschaftlichen Perspektive heraus gesehen nur Nachteile mit sich bringe. In technischer Hinsicht seien diese Nachteile nicht wesentlicher Natur; hingegen könnten sich wirtschaftlich unter Umständen empfindliche Einschränkungen herausbilden. Die Nichtunterzeichnung könne als Nachteil zwar Sanktionen nach sich ziehen, denen aber schlimmstenfalls durch nachträgliche Unterzeichnung ausgewichen werden könne, während eine Kündigung eine viel heiklere Operation sei (darauf wird später nochmals zurückzukommen sein). Eine wirtschaftliche Wertung der Nachteile scheitere, weil ein Masstab fehle. Es lasse sich aber mit Bestimmtheit sagen, dass von den gegenwärtigen Kenntnissen aus beurteilt kein Zweig unserer Wirtschaft wesentlich betroffen sei.

Schon bei der weltpolitischen Würdigung des Sperrvertrags wurde dargelegt, dass diesen Befürchtungen verschiedene Argumente entgegengehalten werden können (vgl. Abschnitt "Auswirkungen auf die

friedliche Nutzung der Kernenergie"). Vor allem ist auf die internationale Zusammenarbeit hinzuweisen, auf den Austausch von Material, Ausrüstungen und Informationen, die auf Grund des Sperrvertrages gefördert werden sollen. Die Gruppe der Nichtnuklearen wird sicher einen gewissen Druck ausüben können, um diese Bestimmungen zu realisieren. Der Vertrag bringt somit auch gewisse Vorteile. Dies muss zur Abrundung des Bildes festgehalten werden.

2. Wissenschaft und Forschung

Für die Wissenschaft und die Forschung ist vor allem die Wechselwirkung zwischen der waffentechnischen Entwicklung und dem industriellen Fortschritt wesentlich. Ein Kernwaffenstaat muss auch industriell fortgeschritten sein, und umgekehrt kann ein industriell entwickelter Staat relativ schnell eigene Kernwaffen konstruieren. Ob die Unterzeichnung des Sperrvertrags in unserem Land diese Entwicklung beeinträchtigen könnte, hängt einesteiis vom Ausland ab. Die USA haben z.B. erklärt, sie würden mit den Unterzeichnerstaaten auf nuklearem Gebiet besonders intensiv zusammenarbeiten. Hierbei handelt es sich aber vorwiegend um mündliche Versprechen. Andererseits ist auch die landesinterne Konzeption wichtig. Es ist vorgesehen worden, gewisse Arbeiten und Studien durchzuführen, die uns näher zur nuklearen Rüstung führen. Dadurch wird auch ein Beitrag an unser friedliches Kernenergie-Potential geleistet. Unsere technische und wirtschaftliche Entwicklung und Forschung würde behindert, wenn wir, zufolge einer extensiven Vertragsauslegung, diese Studien und Arbeiten - z.B. die Forschung nach Uran - einstellen. Wie schon in den Kommentaren und Bemerkungen zum Vertragstext ausgeführt worden ist, verbietet jedoch der Sperrvertrag theoretische Studien und Forschungen nicht. Das gilt auch für die Suche nach eigenen Uranvorkommen. Diese Arbeiten könnten somit auch nach der Unterzeichnung weitergeführt und unser technisches und wirtschaftliches Potential ausgebaut werden.

3. Energiewirtschaft

In energiewirtschaftlicher Hinsicht ist die Elektrizitätsversorgung das Hauptproblem. In fünf Jahren müssen im Winterhalbjahr rund 20 Prozent unseres Elektrizitätsbedarfs durch Kernkraftwerke gedeckt werden. Diese Produktion soll wirtschaftlich und sicher sein. Hier stellen sich natürlich im Zusammenhang mit dem Sperrvertrag Probleme. Vorerst ist einmal die Versorgung mit Kernbrennstoff wichtig. In dieser Beziehung sind wir heute völlig vom Ausland abhängig; denn alle drei gegenwärtig im Bau befindlichen Kernkraftwerke benötigen angereichertes Uran. Wir haben von den USA eine vertragliche Zusicherung für die Lieferung von 30'000 kg Uran-235. Diese Menge reicht für unsere drei im Bau befindlichen Kraftreaktoren zu rund 300 Megawatt und für das vierte Projekt zu 600 Megawatt für eine Betriebsdauer von rund 30 Jahren. Der betreffende Brennstoff ist ausschliesslich für die Verwendung in diesen erwähnten Reaktoren reserviert. Die Amerikaner haben nämlich bindende Zusagen über die Verwendungsart verlangt. Um noch weitere Kernkraftwerke betreiben zu können, müssen wir daher versuchen, die vertraglichen Lieferpflichten zu erhöhen. Dies hängt jedoch vom guten Willen der Amerikaner und von unserem eigenen Verhalten ab.

Dann ist weiter die Frage der Kontrollmassnahmen wichtig. Schon heute erhalten wir angereichertes Uran nur, wenn wir Kontrollen über dessen Verwendung zulassen. Der Sperrvertrag bringt in dieser Beziehung keine Neuerung. In energiewirtschaftlicher Hinsicht haben die bisherigen Kontrollen keine Probleme gestellt. Langsam beginnen sich jedoch die amerikanischen Inspektoren vermehrt für Details zu interessieren, was zeigt, dass es sich bei der amerikanischen Ueberwachung um ein empirisches System handelt. Wenn sich der Kontrollmechanismus unter der IAEA nicht kompliziert, können wir ihn annehmen. Jedoch sollten wir uns bemühen, diese Ueberwachung auf ein Minimum zu beschränken. Der Kontrollmechanismus sollte möglichst einfach sein, um unnötige Kosten und Verzögerungen zu vermeiden. Aus diesem Grund muss

eine doppelte Kontrolle vermieden werden. Die Kontrollmassnahmen sollten den Betrieb der Kernkraftwerke nicht unterbrechen dürfen. Wir haben z.B. letztes Jahr bei einem Forschungsreaktor durch die EURATOM-Kontrolle Verspätungen von rund drei Monaten erlitten (ursprünglich bewirkt durch Schwierigkeiten in Frankreich). Solche Zwischenfälle könnten bei der Elektrizitätsgewinnung nicht in Kauf genommen werden. Die EURATOM-Kontrolle könnte jedoch zu weiteren ähnlichen Schwierigkeiten führen. Die Kontrollkosten sind tragbar; ihre Abwälzung auf das IAEA-Budget - entsprechend der heutigen Praxis - wäre jedoch erwünscht. Auf jeden Fall wäre vor einem allfälligen Beitritt zum Sperrvertrag abzuklären, was kontrolliert wird.

Man kann sich auch noch die Frage stellen, welche Bedeutung das hochangereicherte Uran der Kernsprengköpfe für die Energieversorgung hätte, falls wir eine eigene nukleare Rüstung haben sollten. Dieses hochangereicherte Uran liesse sich nötigenfalls auch für die Kernkraftwerke verwenden; nur müsste man es wieder "abreichern". Solche "Abreicherungen" werden heute schon durchgeführt. Man mischt z.B. Uran verschiedener Anreicherungsstufen, um einen gewünschten Anreicherungsgrad zu erhalten. Die "Abreicherung" ist jedoch wirtschaftlich uninteressant; denn die Hochanreicherung ist sehr teuer. Mit rund 50 Bomben zu 20 kg hochangereicherten Urans könnte man einen unserer Reaktoren grössenordnungsmässig drei Jahre lang betreiben.

Vom energiewirtschaftlichen Standpunkt aus würde ein Beitritt zum Vertrag hinsichtlich des Bezugs von angereichertem Uran an der heutigen Situation nichts ändern. Dagegen würden neu auch der Bezug von Natururan und Thorium und deren Eigenproduktion oder Weiterverarbeitung der Kontrolle unterstellt.

4. Die Konferenz von Genf

Die schweizerische Delegation hat an der letztjährigen Genfer-Konferenz der kernwaffenlosen Staaten zugunsten der IAEA Stellung bezogen, da sie sich bewusst war, dass von den Nuklearmächten nur dann

der Zugang zu den fortgeschrittensten Kenntnissen und Verfahren verlangt werden kann, wenn gleichzeitig ein strenges Kontrollsystem gewährleistet wird. Diese Kontrolle ist nur dann angemessen, wenn sie von einem multilateralen Organismus durchgeführt wird, in welchem sich alle interessierten Staaten Gehör verschaffen können.

Eine Resolution, welche von der Schweiz eingebracht und dann von der Konferenz angenommen wurde, verlangt, dass die Rolle der IAEA verstärkt werde. Demnach sollte die Agentur in Zukunft eine Art Clearing-Stelle für Entdeckungen und Patente bilden. Sie sollte die Kernwaffenstaaten einladen, die wissenschaftlichen Erkenntnisse zu veröffentlichen, sobald deren Geheimhaltung aus militärischen Gründen nicht mehr erforderlich ist (praktisch wenn sie beiden Supermächten bekannt sind), und schliesslich sollte sie die technische Hilfe auf nuklearem Gebiet sowie die Abgabe von spaltbarem Material erleichtern.

Auf diese Weise würde die Agentur ein Zentrum intensiven Gedankenaustausches, das in nichtdiskriminierender Weise arbeiten würde und in dessen Mitte die nichtnuklearen Staaten einen ständigen Druck auf die Supermächte ausüben könnten.

Diese Resolution, welche einem weiten Interesse entspricht, hat gute Aussichten, nach und nach angewandt zu werden.

Gewiss ist es möglich, der IAEA anzugehören, ohne den Sperrvertrag zu unterzeichnen. Aber es werden nur dessen Signatarstaaten das Recht haben, Artikel IV und V des Vertrages anzurufen, in denen sich die Supermächte verpflichten, mit den andern Staaten im nuklearen Bereich zusammenzuarbeiten.

5. Zusammenfassung

Man würde es vom wirtschaftlich-technischen Gesichtspunkt her vorziehen, dem Atomsperrvertrag nicht beizutreten. Wenn der Vertrag jedoch universelle Geltung erlangen sollte, bestünden keine absoluten Einwände mehr gegen eine Unterschrift; ja diese brächte dann sogar gewisse Vorteile mit sich.

III. DER AUSSENPOLITISCHE PROBLEMKREIS

1. Allgemeines

Wenn hier versucht werden soll, die aussenpolitischen Fragen abzuklären, dann nur unter dem Vorbehalt zukünftiger Ergänzungen und Aenderungen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass unsere politische Beurteilung à jour bleibt. Im Zusammenhang mit der Erörterung der aussenpolitischen Probleme sei auch auf das Kapitel über die weltpolitische Würdigung des Vertrags hingewiesen.

2. Stellung anderer Staaten zum Sperrvertrag

In Washington hat der Senat den Präsidenten ermächtigt, den Vertrag zu ratifizieren. Bisher ist jedoch die Ratifikationsurkunde noch nicht hinterlegt worden. Gemäss unserer Botschaft in Washington ist diese Verzögerung einer dreifachen Absicht zuzuschreiben. Vorerst will man nicht den Eindruck erwecken, die Nichtnuklearen, vor allem aber die Alliierten, unter Druck zu setzen; dann wollte man den deutschen Wahlkampf nicht beeinflussen und schliesslich gedenkt man, gleichzeitig mit der Sowjetunion zu handeln. Bezüglich Moskaus ist die Situation nicht klar. Der Oberste Sowjet ist vor kurzem mit dem Atomsperrvertrag befasst worden; man weiss aber noch nicht, wann er Stellung nehmen wird. Man scheint mit der Ratifikation warten zu wollen, bis die Bundesrepublik den Vertrag wenigstens unterzeichnet, wenn auch nicht ratifiziert. Die deutsche Unterschrift ist für die UdSSR ein wesentliches Element. Auch in Bonn ist die Lage unklar. Der Sperrvertrag ist zu einem innenpolitischen Zankapfel geworden. SPD und FDP sind eher für eine Unterzeichnung, die Meinung der CDU/CSU ist gespalten. Vor allem die CSU opponiert gegen die Unterschrift. Sicher war nicht vor den Herbstwahlen mit einer Unterzeichnung zu rechnen. Zu den anderen Staaten ist wenig zu bemerken. Es haben rund 90 unterzeichnet, worunter jedoch viele, deren Unterschrift nicht ins Gewicht fällt. Wichtig sind hier nur Italien und Schweden. Ratifiziert haben

20 Staaten (Stand Mitte September 1969: Botswana, Bulgarien, Dänemark, Ecuador, Finnland, Grossbritannien, Irland, Island, Kamerun, Kanada, Mauritius, Mexiko, Mongolei, Neuseeland, Nigeria, Norwegen, Oesterreich, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn). Viele von ihnen sind für uns wiederum nicht von Interesse. Hingegen hat Japan noch nicht unterzeichnet. Selbst nachdem dieses Land die Einladung zur Teilnahme am bisherigen 18-Mächte-Abrüstungsausschuss angenommen hat, bleibt seine Haltung gegenüber dem Sperrvertrag ungewiss. Einige grosse südamerikanische Staaten, wie Brasilien und Argentinien, werden wahrscheinlich kaum beitreten; sie haben sich allerdings durch den Vertrag von Tlatelolco schon in ähnlicher Weise verpflichtet. Auch Indien wird nicht unterzeichnen, und es bleibt unklar, was Israel zu tun gedenkt. Frankreich und China lehnen den Vertrag ab. China mag uns fernliegen, aber die Stellung Frankreichs ist für uns, besonders auch auf wirtschaftlichem Gebiet, wichtig. Von Bedeutung ist ebenfalls Südafrika, das zu den grössten Uranproduzenten zählt. Ein Vertreter dieses Landes (Roux) erklärte am 3. September 1968 an der Genfer Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten, Südafrika stehe der Idee der Nichtverbreitung äusserst positiv gegenüber und betrachte daher den Sperrvertrag - auch wenn dieser Anlass zu einiger Skepsis biete - als eine entscheidende Etappe auf dem Weg der nuklearen Abrüstung. Südafrika habe, in seiner Eigenschaft als Uranproduzent und -lieferant, schon immer die Politik der ausschliesslich friedlichen Nutzung der Kernenergie betrieben und gedenke dies auch weiterhin zu tun. Ein anderer südafrikanischer Vertreter in Genf (Sole) gab in einem Gespräch mit Botschafter Humbert zu verstehen, sein Land werde mit der Unterzeichnung des Sperrvertrags abwarten, um die Haltung anderer Staaten, z.B. der Bundesrepublik Deutschland, Italiens und der Schweiz, beobachten zu können. Dies wird der Grund dafür sein, dass Südafrika bis heute noch nicht unterzeichnet hat.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass die vorläufig

oder definitiv abseitsstehenden Staaten neben den allgemeinen Einwänden gegen den Sperrvertrag jeweils noch spezielle Gründe geltend machen, die für die Schweiz nicht in Frage kommen. Man denke hier an die Position Indiens gegenüber China oder an jene Israels gegenüber den arabischen Staaten. Man denke auch an die Möglichkeit der Diskriminierung Deutschlands gegenüber Frankreich und Grossbritannien oder an die russische Interventionsdrohung gegen diesen Staat.

3. Das Problem der Diskriminierung

Die vertraglich fixierte Aufteilung der Staaten in Kernwaffenmächte und Nichtkernwaffenmächte ist unerfreulich. Wie jedoch weiter oben schon dargelegt wurde, ist eine Diskriminierung im militärischen Bereich notwendigerweise mit einem Vertrag verbunden, der die Entstehung neuer Kernwaffenstaaten verhindern will. Im wirtschaftlichen Bereich scheint der Vertrag diese Diskriminierung nicht nur mildern zu wollen, sondern positiv zu einer Angleichung der bisherigen unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Staaten beizutragen.

Für uns stellt sich die Frage, ob unter diesen Umständen die vertragliche Diskriminierung annehmbar wäre. Bei ihrer Beantwortung müssen folgende Tatsachen berücksichtigt werden: Eine Ungleichheit besteht auch schon ohne den Sperrvertrag. Selbst durch eine nukleare Aufrüstung würde es uns nicht möglich sein, alle machtmässigen Unterschiede zwischen uns und den andern Staaten auszugleichen. In wirtschaftlicher Hinsicht liegt es weitgehend an uns, bestehende Unterschiede abzubauen. Der Sperrvertrag trägt dazu in erheblichem Umfang bei. Ausserdem stellt sich das Problem der Diskriminierung für andere, in der Kernindustrie weiter fortgeschrittene Staaten in weit grösserer Masse als für die Schweiz, was diese Länder jedoch nicht gehindert hat, den Sperrvertrag zu unterzeichnen. Als Beispiele wären hier Kanada, Schweden und Italien zu erwähnen.

4. Dauer und Revision des Vertrages

In internationalen Angelegenheiten lassen sich erfahrungsgemäss knapp 15 Jahre überblicken. Für Kernenergiefragen mag die überblickbare Zeit sogar noch wesentlich kürzer sein. Es ist daher militärisch und politisch unerwünscht, sich - wie dies der Sperrvertrag vorsieht - auf 25 Jahre zu binden. Diese lange Vertragsdauer wiegt um so schwerer, als das in Artikel VIII vorgesehene Revisionsverfahren keine Gewähr bietet, dass der Vertrag jeweils innert nützlicher Frist der Entwicklung der Kenntnisse auf dem Kernenergiesektor und den Veränderungen der militärisch-politischen Verhältnisse angepasst werden kann. Beim Revisionsverfahren haben nämlich, wie im Kommentar zum Vertragstext dargelegt wurde, rund 25 Staaten ein doppeltes Vetorecht. (Es zeichnet sich, um nur ein Beispiel einer Aenderungen notwendig machenden Entwicklung anzuführen, die Möglichkeit ab, in absehbarer Zukunft ein Deuterium-Tritium-Gemisch - Hauptbestandteil der Wasserstoffbombe - mit Hilfe eines hochenergetischen Lasers zu "zünden", wodurch der bisher unentbehrliche, auf der Grundlage eines Kernspaltmechanismus aufgebaute Zündsprengkopf entfielen.)

Dieser berechtigten Kritik müssen die Gründe gegenüber gestellt werden, die für die lange Dauer des Sperrvertrags sprechen. Bei einem Vertrag von solcher internationaler Tragweite würde eine kürzere Dauer oder eine erleichterte Revidierbarkeit die Gefahr bedeuten, dass ihn gewisse Länder zu politischen Schachzügen benützten, die mit dem Sinn des Vertrages nicht vereinbar wären. Der eigentliche Vertragszweck, internationale Stabilität durch eine gesicherte Nichtverbreitung von Kernwaffen zu schaffen, würde kaum erreicht, wenn jeder Unterzeichner damit rechnen müsste, seine Mitunterzeichner seien innert weniger Jahre - nach der frühen Beendigung des Vertrags oder einer entsprechenden Revision - im Besitze von Kernwaffen.

5. Rücktritt vom Vertrag

Der Sperrvertrag enthält in Artikel X/1 eine Rücktritts-

klausel, die jedoch politisch von geringem Wert ist; denn dieser rechtlich erlaubte Schritt könnte politisch untragbare Folgen haben. Gerade in Krisen wird man sich hüten, durch eine Kündigung noch zur Erhöhung der Spannung beizutragen. Auch an einen Rücktritt aus ökonomischen Gründen ist kaum zu denken; seine wirtschaftlichen Konsequenzen - nukleare Isolation - wären kaum leichter zu ertragen, als die möglicherweise negativen wirtschaftlichen Konsequenzen des Dabeibleibens.

Aber auch hier gibt es Argumente, die für die im Sperrvertrag gewählte Lösung sprechen. Andere, seit Beendigung des zweiten Weltkrieges abgeschlossene Waffenkontrollabkommen (Antarktis-Vertrag, Moskauer Atomteststoppabkommen, Weltraumvertrag, Vertrag von Tlatelolco) enthalten analoge Kündigungsvorschriften. Der Sperrvertrag fällt somit in dieser Beziehung nicht aus der Reihe. Es wäre dem Vertrauen der Staaten in diesen Vertrag abträglich, wenn jede Vertragspartei jederzeit ohne die Gefahr irgendwelcher Einbussen ihre Vertragsverpflichtungen abschütteln könnte.

Abschliessend sei zum Rücktritt erwähnt, dass das allgemeine Völkerrecht zusätzlich noch ausserordentliche Auflösungsgründe vorsieht, z.B. Rücktritt wegen materiellen Vertragsverletzungen oder die Anrufung der "clausula rebus sic stantibus". Ein Kriegsausbruch (so der amerikanische Standpunkt) oder eine nukleare Erpressung würden unter diese Gründe fallen. In diesen Situationen wäre ein sofortiger Rücktritt, ohne Beachtung der dreimonatigen Mitteilungsfrist, möglich.

6. Das Fehlen eines Streiterledigungsverfahrens

Obwohl die Schweiz in ihren beiden Denkschriften darauf hingewiesen hat und auch andere Staaten der Idee der Aufnahme eines Streiterledigungsverfahrens in den Sperrvertrag positiv gegenüberstanden, enthält der endgültige Vertragstext keine entsprechenden Regeln. Die Möglichkeit, Streitigkeiten vor einen unparteiischen Richter bringen zu können, hätte verschiedene Befürchtungen der Nicht-nuklearen erheblich verringert.

Amerikanische Stellen liessen bezüglich des Streiterledigungsverfahrens verlauten, sie hätten angesichts der negativen Haltung der Sowjetunion gegenüber der Möglichkeit von Schiedsentscheidungen durch dritte Staaten, wie sie schon anlässlich analoger amerikanischer Bemühungen beim Moskauer Abkommen ersichtlich geworden sei, diese Frage beim Sperrvertrag gar nicht mehr aufgeworfen.

Das Fehlen einer obligatorischen Schiedsklausel kann sich in gewissen Fällen auch als vorteilhaft erweisen; das freie Ermessen der Staaten bleibt dadurch gewahrt.

7. Der Sperrvertrag und die ständige Neutralität

Eine der essentiellen Pflichten des ständig neutralen Staates besteht darin, seine Unabhängigkeit gegen jeden Angriff zu verteidigen. Dies bedeutet, dass er die hiezu erforderlichen Mittel bereitstellen muss, wobei er einerseits seine eigene Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen hat, andererseits den durchschnittlichen Rüstungsstand der potentiellen Kriegführenden, die in die Lage kommen könnten, die Neutralität zu verletzen. Dem wohlverstandenen Interesse des Neutralen entspricht es aber, ein Mehreres zu tun als das unbedingte Minimum, um das Vertrauen der Staaten in die Aufrechterhaltung der permanenten Neutralität möglichst zu stärken und eine hohe Abschreckungswirkung zu erzielen.

Daraus ergibt sich, dass ein Beitritt zum Sperrvertrag dann der ständigen Neutralität widersprechen würde, wenn ohne Nuklearwaffen in Zukunft keine wirksame Landesverteidigung mehr möglich wäre. Dies ist unter den gegenwärtigen Umständen wohl kaum der Fall. Zwar ist, wie oben näher ausgeführt wurde, gegenüber einem Gegner, der gewillt ist, unser Land nötigenfalls mit Atomwaffen anzugreifen, eine nur mit konventionellen Mitteln geführte Abwehr entschieden unterlegen; ein operativ-taktisches Kernwaffenpotential würde unsere Verteidigungsbereitschaft wesentlich erhöhen. Ein nuklearer Angriff auf die Schweiz erscheint jedoch in der gegenwärtigen Lage des Gleichgewichts des

Schreckens als wenig wahrscheinlich, und gerade der Sperrvertrag sollte, wenn er einigermaßen universell wird, diese Gefahr eher noch vermindern. Die Verhältnisse können sich jedoch rasch ändern. Die zukünftigen Entwicklungen sind trotz Sperrvertrag nicht voraussehbar.

Eine weitere Frage in diesem Zusammenhang lautet, ob eine Nuklearbewaffnung mit der Neutralität vereinbar wäre, ja sogar die ständige Neutralität den Beitritt zu einem Sperrvertrag erfordern würde. Dazu ist festzustellen, dass die Neutralität keine bestimmten Waffen verbietet. Die Ausgestaltung seiner Landesverteidigung ist eine Sache des freien Ermessens des ständig Neutralen und bemisst sich allein nach deren Wirksamkeit. Nur beim Bezug von Kriegsmaterial aus dem Ausland besteht eine Verpflichtung, jede politische Bindung zu vermeiden und sich in bezug auf die Lieferung von Ersatzteilen und die Reparaturen nicht in eine faktische Abhängigkeit vom Lieferstaat zu begeben.

8. Die Universalität des Vertrags

Je länger wir uns mit dem Atomsperrvertrag befassen, desto mehr erkennen wir in ihm einen völlig neuen Vertragstyp, darauf ausgerichtet, den Bereich der Kernenergie zu internationalisieren und mit Bestimmungen und Verfahren auszustatten, wie man dies bisher noch nicht kannte.

Wichtig für die Lebensfähigkeit und Wirksamkeit des Vertrags ist jedoch seine Universalität. Wenn sich alle Mächte der Welt seinen Bestimmungen fügen würden, könnte der Vertrag die ihm zugedachte Rolle erfüllen. Falls er aber nur eine beschränkte Anzahl Staaten binden sollte, wird er von bescheidener Tragweite bleiben.

Die Frage der Universalität ist somit von grundsätzlicher Bedeutung, und sie ist es auch im besonderen Falle für die Schweiz. Wir verfügen über eine beträchtliche industrielle Kapazität. Im nuklearen Bereich gehören wir jedoch nicht zu den Pionieren, und ange-

sichts unserer verhältnismässig begrenzten Mittel können wir auch nicht hoffen, in die Spitze vorzustossen, wie uns dies in anderen Bereichen gelungen ist. Daher werden die durch den Vertrag allen Nichtkernwaffenstaaten auferlegten Beschränkungen jenen Ländern schwerer anlasten, die über ein grösseres nukleares Potential als wir verfügen. Wenn die deutsche Bundesrepublik, wenn Japan, Italien, die Benelux-Staaten, Schweden und Kanada diese Einschränkungen auf sich nehmen könnten, dann wäre nicht ersichtlich, warum für uns nicht das gleiche gelten sollte. Wir würden dadurch auf die gleiche Stufe gestellt wie alle anderen Staaten der Welt, ausgenommen die UdSSR, die Vereinigten Staaten, China, Frankreich und Grossbritannien.

Sowohl vom militärischen als auch vom wirtschaftlich-technischen Standpunkt aus wurde, wie schon erwähnt, die Universalität als Bedingung für eine allfällige Unterzeichnung gesetzt.

Aufgrund dieser allgemeinen und besonderen Betrachtungen hat der Bundesrat immer die Notwendigkeit der Universalität betont. Diese Ansicht muss auch weiterhin vertreten werden, wobei es unerlässlich ist, sich über den Begriff zu verständigen.

Das Fernbleiben Frankreichs und Chinas ist sicher bedauerlich, aber es ändert nichts am wirtschaftlichen und militärischen Aspekt des Problems, da diese Kernwaffenstaaten ohnehin von der Kontrolle befreit wären. (Allerdings könnten diese Staaten anderen Staaten Kernwaffen weitergeben. Im allgemeinen wird diese Gefahr jedoch als sehr gering eingeschätzt.)

Im Gegensatz dazu ist der Beitritt jener hauptsächlichsten Industriemächte von Bedeutung, die in der Lage sind, bei der friedlichen Entwicklung der Kernenergie eine entscheidende Rolle zu spielen. Wenn mehrere unter ihnen dem Vertrag fernblieben, hätte dieser nicht nur militärisch keine Bedeutung mehr, sondern er würde zudem wirtschaftlich gefährlich.

- 80 -

Vor Erstellen der Liste der Schlüsselstaaten ist noch zu präzisieren, dass man den Vertrag von Tlatelolco, der Lateinamerika zur kernwaffenfreien Zone erklärt und diese der IAEA-Kontrolle unterstellt, als Aequivalent zum Atomsperrvertrag betrachten kann.

Zu den industrialisierten Staaten, die bisher weder den Atomsperrvertrag noch denjenigen von Tlatelolco unterzeichnet haben, gehören (in der Reihenfolge ihrer Bedeutung für die Schweiz): die Bundesrepublik Deutschland, Japan, Indien, Israel und Spanien.

Der Beitritt der Bundesrepublik ist militärisch und wirtschaftlich eine Notwendigkeit, sowohl für die Gesamtheit der Nationen als auch für uns. Es scheint aber, dass der Sperrvertrag ohne die Unterzeichnung der Bundesrepublik gar nicht in Kraft träte, da Russland in diesem Falle nicht ratifizieren würde.

Die Haltung Japans berührt uns militärisch kaum, erscheint uns aber vom wirtschaftlichen Standpunkt aus sehr wichtig. Es lässt sich jedoch heute noch nichts Endgültiges über eine allfällige japanische Unterzeichnung sagen.

Das Abseitsstehen Indiens, dessen nukleare Industrie sehr entwickelt ist, wäre unangenehm. Aber seine Teilnahme wird kaum als unerlässlich für ein gutes Funktionieren des Vertrags bezeichnet werden dürfen. Angesichts der Bedrohung durch China und des angespannten Verhältnisses mit Pakistan kann man das Zögern und die Ausflüchte Indiens verstehen. Ausserdem ist es wahrscheinlich, dass die USA und die UdSSR einen entsprechenden Druck auf dieses Land ausüben werden, so dass früher oder später doch noch mit seiner Unterzeichnung zu rechnen ist.

Israel ist ein Sonderfall. Nach Gerüchten zu schliessen, die nicht grundlos zu sein scheinen, soll Tel-Aviv bereits über einige Atombomben verfügen. Selbst wenn das zutreffen sollte, könnte Israel nicht als Kernwaffenstaat im Sinne des Atomsperrvertrags bezeichnet werden; denn es hat nicht, wie Artikel IX, Absatz 3 dies vorschreibt,

vor dem 1. Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen andern Kernsprengkörper zur Explosion gebracht. Wie dem auch sei - die Haltung Israels, die sogar nicht einmal die arabischen Staaten gehindert hat, den Vertrag zu unterzeichnen, kann für uns kaum bestimmend sein.

Desgleichen dürfte auch die negative Haltung Spaniens dem Vertrag gegenüber weder auf unsere Strategie, noch auf die Konkurrenzfähigkeit unserer Kernindustrie grossen Einfluss haben.

Zusammenfassend müssen wir den Universalitätsgrad des Atomsperrvertrags so lange als ungenügend bezeichnen, als die Bundesrepublik Deutschland und Japan auf der Liste der Unterzeichner fehlen.

9. Die Schweiz als Beispiel

Es wurde im In- und im Ausland verschiedentlich die Auffassung vertreten, die Schweiz würde durch ihren Beitritt zum Vertrag oder durch ihr Fernbleiben andern unschlüssigen Staaten ein entsprechendes Beispiel geben. Dies ist fraglich, mindestens was Länder von Bedeutung anbetrifft. In derart wichtigen Fragen, wie der Sperrvertrag eine darstellt, ist das Verhalten eines Kleinstaates zwar nicht gleichgültig, aber auch nicht beispielgebend.

10. Abschliessende Bemerkungen zum aussenpolitischen Problemkreis

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

Wenn der Grossteil der Staaten diese Richtung einschlagen und Einwände ähnlich der unseren überwinden würde, könnten wir kaum

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

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

Vom militärischen Gesichtspunkt her präsentiert sich die Lage kaum besser. Wir könnten sicher versuchen, uns mit einem auf den ersten Hinblick tragbar erscheinenden Aufwand eine eigene nukleare Rüstung zu schaffen; wir wissen jedoch nicht, ob das realisierbar wäre. Auf jeden Fall würden wir erst zwischen 1980 und 1985 über einsatzfähige Kernwaffen verfügen. Schliesslich wären uns diese Waffen nur in bestimmten Konfliktsituationen von Nutzen.

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

IV. DAS PROBLEM DER KONTROLLEN

(Vgl. dazu auch die entsprechenden Ausführungen in Teil B: Weltpolitische Würdigung.) Unser Land ist, seitdem es sich praktisch mit der Kernenergie beschäftigt, internationalen Sicherungsmassnahmen unterstellt. In den Verträgen über die Lieferung des von uns benötigten angereicherten Urans haben sich die Lieferanten die ausschliesslich friedliche Verwendung dieses Materials ausbedungen. Die Einhaltung dieser Verpflichtung wird auf bilateraler Basis durch Inspektoren der Lieferanten überwacht. Sollte der Atomsperrvertrag in Kraft treten, werden diese bilateralen Kontrollen durch diejenigen der IAEA ersetzt werden müssen, gleichgültig, ob wir den Vertrag unterzeichnen oder nicht. Artikel III/2 bestimmt nämlich, wie schon verschiedentlich erwähnt, dass Vertragsparteien einem Nichtkernwaffenstaat, selbst wenn dieser nicht Vertragspartei ist, Spaltmaterial oder Ausrüstungen für die friedliche Nutzung der Kernenergie nur zur Verfügung stellen dürfen, wenn der Empfänger die dem Vertrag entsprechenden Sicherungsmassnahmen - eben die IAEA-Kontrolle - akzeptiert. Wir sind aber im Kernenergiesektor noch auf lange Zeit hinaus vom Ausland abhängig. Wir benötigen Lieferanten für angereichertes Uran und sind auch auf dem Gebiet der industriellen Entwicklung auf die Zusammenarbeit mit dem Ausland angewiesen.

Die Kontrollverhandlungen mit der IAEA sind für uns somit unvermeidlich. Es handelt sich dabei um trilaterale Verhandlungen zwischen den USA (und andern Lieferstaaten), der Schweiz und der IAEA. Durch den Sperrvertrag könnten wir unter einen gewissen Druck kommen; denn nach dessen Inkrafttreten wird die IAEA den Vertragsstaaten für Kontrollverhandlungen den Vorrang vor den Nichtvertragsstaaten einräumen. Diese Verhandlungen sollten daher möglichst bald aufgenommen werden, da wir jetzt noch bessere Aussichten haben, unseren Wünschen Gehör zu verschaffen.

Deshalb haben wir den USA einen Briefwechsel mit der IAEA vorgeschlagen, in dem der endgültige Abschluss des Kontrollvertrages

von der Lösung der EURATOM-Frage abhängig gemacht wird. Die USA wollten jedoch nicht ausdrücklich auf dieses Problem Bezug nehmen und haben deshalb eine abgeschwächte Formulierung vorgezogen, wobei uns jedoch der EURATOM-Vorbehalt erhalten bleibt. In der Folge ist der Text des Schreibens vereinbart worden, und unsere Botschaft in Wien hat den Auftrag erhalten, der Agentur dieses Dokument zu überreichen.

Eine angemessene Lösung der EURATOM-Kontroll-Frage ist für die Schweiz von grossem Interesse. Die wichtigsten Gründe, die schon an anderen Stellen erwähnt worden sind, sollen nochmals kurz zusammengefasst werden. Wir könnten ohne Regelung des EURATOM-Problems auf dem Kernenergiesektor mit den EURATOM-Staaten keinen Materialaustausch mehr pflegen, da sich die beiden Kontroll-Organisationen noch nicht anerkannt haben. Unsere Beteiligung an der auf dem EURATOM-Gebiet liegenden EUROCHEMIC würde wertlos. Diese Beteiligung ist für uns nicht nur finanziell, sondern auch technisch wichtig (Aufbereitung von gebrauchten Brennstoffelementen). Wir könnten allerdings diese Aufbereitung auch in andern Ländern durchführen lassen, wie es beispielsweise die NOK für Beznau vorsehen. Eine Lösung der Kontrollinkompatibilität, aufgrund einer gegenseitigen Anerkennung der beiden Kontrollsysteme, sollte eine Doppelkontrolle vermeiden, da eine solche für die betroffenen Staaten unzumutbar wäre. Dies wird sich wohl dadurch erreichen lassen, dass die IAEA hinsichtlich der Kontrolle der EURATOM eine Ueberwachungsfunktion ausübt (also Kontrolle der EURATOM-Kontrolle und nicht des zu kontrollierenden Staates), während die letztere als solche erhalten bleibt.

Wir können, weil auch auf unserer Seite Interessen bestehen, auf die EURATOM-Staaten wenig Druck ausüben. Es wäre besser, unseren Einfluss in die andere Richtung zu orientieren, indem wir solidarisch mit den übrigen europäischen Staaten bis zur Lösung der EURATOM-Frage den Vertrag nicht ratifizierten. Das ganze EURATOM-Problem wird durch die gegenwärtigen unklaren Verhältnisse in dieser Gemeinschaft erschwert.

In den Kontrollverhandlungen ist vor allem auch abzuklären, was kontrolliert werden soll. Wenn möglich ist die Ueberwachung auf den Spaltstofffluss zu beschränken. Auch die Frage der Mitbestimmung des Kontrollierten bei der Auswahl der Inspektoren ist zu regeln. Nach den gegenwärtig geltenden Vorschriften der IAEA können Inspektoren abgelehnt werden. Dieses "Agrémentverfahren" sollte vertraglich fixiert werden. Ausserdem sollte weiterhin das Recht gelten, die Inspektoren durch eigene Beamte begleiten zu lassen. An diesen bestehenden Regelungen ist aus Souveränitätsgründen und zur Verminderung der Gefahr der Industriespionage festzuhalten. Auch die Frage der Kontrollkosten ist noch umstritten. Nach der heutigen Praxis werden sie von der IAEA übernommen. Diese Lösung wäre auch bei der Sicherungsüberwachung des Sperrvertrags angemessen; denn es liesse sich dadurch eine diskriminierende Belastung der Kontrollierten vermeiden.

Wenn alle diese Probleme befriedigend gelöst werden können, ist die IAEA-Kontrolle in gewisser Hinsicht vorteilhafter als die bisherigen bilateralen Kontrollen. Sie wird durch eine neutrale internationale Organisation durchgeführt, bei der wir stimmberechtigtes Mitglied sind.

Es dürfte für die Stellung der Schweiz hinsichtlich der IAEA-Kontrolle übrigens von Bedeutung sein, dass vor kurzem der Schweizerbürger Dr. R. Rometsch zum Generalinspektor dieser Agentur ernannt worden ist.

V. STAATSRECHTLICHE UND INNENPOLITISCHE FRAGEN

Es stellt sich die Frage, ob nicht die beiden eidgenössischen Abstimmungen von 1962 und 1963, in denen sich das Volk gegen den grundsätzlichen Verzicht auf eine Atombewaffnung ausgesprochen hat, dem schweizerischen Beitritt zum Sperrvertrag entgegenstünden. Das ist nicht der Fall, denn die erwähnten Volksabstimmungen be-

zweckten, die Schweiz hinsichtlich der nuklearen Rüstung innenpolitisch nicht grundsätzlich zu binden, sondern den Behörden in dieser Frage Entscheidungsfreiheit vorzubehalten. Die Unterzeichnung des Atomsperrvertrags liegt im Rahmen dieser Entscheidungsfreiheit.

Das fakultative Referendum gemäss Artikel 89, Absatz 4 der Bundesverfassung fände keine Anwendung, weil vom Vertrag nach Artikel X, Absatz 1, jederzeit mit dreimonatiger Frist zurückgetreten werden kann. Zwar ist dieses Kündigungsrecht an eine materielle Bedingung geknüpft, nämlich das Vorliegen aussergewöhnlicher, mit der Materie des Vertrages zusammenhängender Ereignisse, welche die höchsten Landesinteressen gefährden. Doch entscheidet ausdrücklich jeder Staat selbst in Ausübung seiner nationalen Souveränität über das Vorliegen eines solchen Ereignisses. Da es sich hier um eine Frage des Ermessens und der politischen Beurteilung handelt, ist die Handlungsfreiheit der Staaten rechtlich nicht eingeschränkt. Diese Ueberlegungen waren auch dafür massgebend, dass das Moskauerabkommen über das Verbot von Kernwaffenversuchen vom 13. September 1963, das die gleiche Rücktrittsklausel enthält, dem Staatsvertragsreferendum nicht unterstellt wurde. Die entsprechende Bestimmung des Atomsperrvertrages ist allerdings dahin ausgeweitet, dass die Rücktrittsmitteilung nicht nur den Vertragsstaaten, sondern auch dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zuzustellen ist, und dass sie eine Darlegung der aussergewöhnlichen Ereignisse zu enthalten hat, durch die nach Ansicht des zurücktretenden Staates eine Gefährdung der höchsten Interessen eingetreten ist. Mag auch diese Bestimmung eine zusätzliche politische Erschwerung des Rücktrittes bedeuten, so ändert sich im Hinblick auf das Staatsvertragsreferendum dennoch nichts daran, dass der Sperrvertrag rechtlich jederzeit als kündbar zu betrachten ist.

Noch ungewiss ist die innenpolitische Aufnahme des Entscheids über Beitritt oder Nichtbeitritt zum Atomsperrvertrag. Es wird in diesem Zusammenhang sicher zu Diskussionen kommen; denn unter unseren Mitbürgern befinden sich Befürworter und Gegner des Sperrvertrags.

E. ALTERNATIVEN ZUM BEITRITT

I. ABGABE EINER EINSEITIGEN ERKLÄRUNG

- 1) Man kann sich fragen, ob ein schweizerischer Beitritt zum Sperrvertrag durch eine einseitige schweizerische Erklärung über den Verzicht auf Kernwaffen gleichsam ersetzt werden könnte.

Dabei ist davon auszugehen, dass je nach Inhalt auch eine einseitige Erklärung einen Staat völkerrechtlich binden kann. Grundsätzlich würden wir deshalb durch einen solchen einseitigen Akt unsere Handlungsfähigkeit im Hinblick auf eine nukleare Bewaffnung in ähnlicher Weise aufgeben wie durch einen Beitritt zum Sperrvertrag.

- 2) Ein Vorteil einer einseitigen Erklärung würde indessen darin bestehen, dass der Inhalt der schweizerischen Verpflichtungen im Vergleich zum Sperrvertrag so präzisiert werden könnte, wie er den schweizerischen Vorstellungen entspricht. Für den Inhalt einer einseitigen Erklärung bestünden ohnehin verschiedene Möglichkeiten. Er könnte weitgehend den Verpflichtungen entsprechen, die die Nicht-nuklearen im Sperrvertrag übernehmen. Dann wäre allerdings, jedenfalls vom Inhalt her betrachtet, nicht einzusehen, weshalb die Schweiz nicht dem Sperrvertrag beitreten sollte, allenfalls mit gewissen Vorbehalten. Andererseits könnte die einseitige Erklärung inhaltlich weniger weit gehen als der Sperrvertrag. In diesem Falle läge aber der Verdacht anderer Staaten nahe, die Schweiz wolle sich zumindest gewisse "Schlupflöcher" offen halten. Dieser Verdacht könnte z.B. die Lieferstaaten von Kernbrennstoffen davon abhalten, neue Lieferverträge mit der Schweiz abzuschliessen.

- 3) Eine einseitige Erklärung müsste wohl ebenfalls Angaben über die Dauer der Bindung enthalten. Hier könnte sich ein weiterer Vorteil ergeben, indem die Dauer kürzer angesetzt werden könnte als beim Sperrvertrag. Ferner könnte die einseitige Erklärung ebenfalls einen Rücktrittsvorbehalt aufweisen, ähnlich Artikel X des Sperr-

vertrages, wobei auch hier die Bedingungen gegenüber dem Sperrvertrag erleichtert werden könnten (z.B. Wegfallen der Erfordernisse der Begründung und der Mitteilung an den Sicherheitsrat).

- 4) Auf Grund einer einseitigen Erklärung würde die Schweiz jedoch nicht in den Genuss der Vergünstigungen und Zusicherungen des Sperrvertrages gelangen. Der Vertrag behält diese Vergünstigungen ausdrücklich den Vertragsparteien vor und nicht den Staaten, die in irgendeiner Form auf Kernwaffen verzichten.
- 5) Durch eine einseitige Erklärung über den Verzicht auf Kernwaffen würde sich die Schweiz somit in einem inhaltlich und zeitlich noch näher zu bestimmenden Ausmass eine der Hauptverpflichtungen des Sperrvertrages aufbürden, ohne dabei dessen Vorteile zu erlangen. Ausserdem würde ein solches Verhalten den Anschein erwecken, die Schweiz wolle sich den klaren Entscheid zwischen Beitritt und Nichtbeitritt ersparen und irgendwelche ihr nicht zustehende Sonderrechte beanspruchen. Die einseitige Erklärung würde von den andern Staaten nicht wie eine Unterzeichnung des Sperrvertrages bewertet. Die Schweiz sähe sich den gleichen politischen Nachteilen ausgesetzt wie bei einem Nichtbeitritt.

II. BEITRITT ZUM SPERRVERTRAG UNTER VORBEHALTEN

- 1) Der Sperrvertrag enthält keine Bestimmungen zur Frage allfälliger Vorbehalte, im Gegensatz zu anderen von der Generalversammlung der UN verabschiedeten Uebereinkommen, etwa der "Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale" vom 21. Dezember 1965, welche in Art. 20 eine ausführliche Regelung enthält. Namentlich schweigen sich Artikel IX, Absatz 5 und 6 und Artikel XI des Sperrvertrages, die die Pflichten der Verwahrerstaaten beinhalten, über die Uebermittlung allfälliger Vorbehalte aus. Für den Sperrvertrag gelten deshalb - und in Ermangelung einer konventionellen Ordnung - die Regeln des allgemeinen Völkerrechts. Dieses lässt Vorbehalte zu, wenn der Vertrag nichts anderes bestimmt.

Es wären Vorbehalte folgender Art denkbar:

- Nichtanwendung einer oder mehrerer Bestimmungen des Vertrages;
- Aenderung des Inhalts;
- Interpretation von Bestimmungen in einem bestimmten Sinne.

Für die Schweiz könnten demgemäss z.B. folgende Vorbehalte in Betracht fallen:

1. Interpretative Erklärungen, z.B.

- a) zum Begriff "Kernwaffen und übrige Kernsprengkörper"
(Artikel I und II)
- b) zur Formulierung "unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben",
"unmittelbar oder mittelbar anzunehmen" (Artikel I und II)
- c) zum Begriff "Ausgangs- oder besonderes spaltbares Material"
(Artikel III)

Vorteilhaft wäre es, diese Auslegungen mit denjenigen möglichst vieler Vertragsparteien zu koordinieren. Dadurch würde die Einheit des Vertrages weitgehend erhalten.

2. Vorbehalte zur Ausgestaltung der Kontrolle gemäss Artikel III, z.B. im Sinne einer Beschränkung auf den Spaltstofffluss.

3. Zeitliche Begrenzung, z.B. auf 5 oder 7 Jahre.

Von den Staaten, die bisher den Sperrvertrag unterzeichnet oder bereits ratifiziert haben, sind nur wenige Vorbehalte angebracht worden.

Italien hat bei der Unterzeichnung eine umfangreiche Erklärung abgegeben, die grösstenteils eine Feststellung von Gegebenheiten enthält; einige Punkte können jedoch als interpretative Vorbehalte gewertet werden. Diese Erklärung lautet im wesentlichen folgendermassen:

...

Die in der Präambel enthaltenen Grundzüge über die Verpflichtung der Unterzeichner, im Einklang mit der UNO-Charta in ihren internationalen Beziehungen jede Androhung oder Anwendung von Gewalt zu

unterlassen, sind eine unabdingbare Voraussetzung des Vertrages selbst, und ihre Beachtung ist für alle von lebenswichtigem Interesse;

...

der Vertrag ist mit den bestehenden Sicherheitsverpflichtungen voll vereinbar;

das unabdingbare Erfordernis der Freiheit der wissenschaftlichen und technologischen Forschung kann in keiner Weise durch den Vertrag beeinträchtigt werden;

die Verbote der Artikel I und II beziehen sich nur auf Kernsprengkörper, die sich von Kernwaffen nicht unterscheiden; das Verbot über Herstellung und Verwendung wird nicht mehr anwendbar sein, wenn eines Tages die Entwicklung von friedlichen Kernsprengkörpern möglich ist, die sich von Kernwaffen unterscheiden;

die in den Bestimmungen des Artikel III/4 vorgesehenen Uebereinkünfte über Kontrollen zwischen der IAEA und EURATOM sollten auf der Grundlage des Konzepts der Nachprüfung geschlossen werden; bis zum Abschluss dieser Uebereinkunft bleiben die zwischen der EURATOM und den Unterzeichnerregierungen des Vertrags getroffenen Liefervereinbarungen in Kraft;

die Kontrollen nach Artikel III sollen sich nur auf Ausgangs- und besonderes spaltbares Material beziehen; diese Begriffe haben - ausdrücklich von Italien angenommene Aenderungen vorbehalten - die im gegenwärtigen Wortlaut des Artikels XX der Satzung der IAEA festgelegte Bedeutung;

die Bestimmungen des Artikels IX/3 zur Definition der Kernwaffenstaaten werden so ausgelegt, dass diese sich ausschliesslich auf die fünf Staaten beziehen, die vor dem ersten Januar 1967 eine Kernwaffe oder einen sonstigen Kernsprengkörper hergestellt und (in der Erklärung steht fälschlicherweise "oder") gezündet haben; Ansprüche anderer Staaten - gleichviel ob diese Unterzeichner des Vertrags sind oder nicht - auf Zugehörigkeit zu dieser Kategorie und auf irgend einen Rechtstitel werden nicht anerkannt;

...

(Vgl. den vollständigen Text der Erklärung in deutscher Uebersetzung in: H. Fischerhof; Atomwaffensperrvertrag, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1969, S. 71 ff.)

Mexiko hat sich vorbehalten, keine Bestimmung des Sperrvertrages dürfe so ausgelegt werden, dass dadurch die Rechte und Pflichten dieses Staates als Partei des Vertrages von Tlatelolco betroffen würden.

Gegen diese Vorbehalte sind bisher keine Einwände erhoben worden.

Schliesslich sei erwähnt, dass sich Italien und die Benelux-Staaten bei der Unterzeichnung des Sperrvertrages vorbehalten haben, die Ratifikation hinauszuschieben, bis die Frage der EURATOM-Kontrolle geklärt sei. Dabei handelt es sich aber nicht um einen echten Vorbehalt, da die Staaten ohnehin frei sind, ob sie einen einmal unterzeichneten Staatsvertrag ratifizieren wollen oder nicht.

Mexiko hat sich ausserdem vorbehalten, dass es zu einer entsprechenden Revision des Vertrages gemäss dem vorgesehenen Verfahren kommen müsse, wenn es einmal möglich sei, friedliche Sprengkörper zu entwickeln, die nicht zugleich potentielle Waffen wären. Auch diese Erklärung dürfte keinen eigentlichen Vorbehalt darstellen.

- 2) Die völkerrechtliche Praxis betrachtet - wie erwähnt - Vorbehalte als zulässig, sofern sich in dem betreffenden Vertrag keine entgegenstehende Bestimmung befindet. Weiter gehen der Generalsekretär der Vereinten Nationen als Depositär multilateraler Verträge und - entsprechend dieser Praxis - Artikel 19 des Uebereinkommens über das Recht der Staatsverträge, das am 27. Mai 1969 von der Wiener Konferenz angenommen worden ist. Danach sind Vorbehalte auch dann unzulässig, wenn sie mit dem Gegenstand und Zweck des Vertrages unvereinbar sind.

Zur Wirksamkeit des Vorbehaltes bedarf es nach allgemeinem Völkerrecht einer Annahme durch sämtliche Vertragsstaaten. Auch hier sieht Artikel 20 des Uebereinkommens über das Staatsvertragsrecht eine differenziertere Ordnung vor. Diese Regelung geht in den Grundzügen zurück auf das System der Vereinten Nationen, das gestützt auf ein Rechtsgutachten des Internationalen Gerichtshofes vom 28. Mai 1951 durch Resolutionen der Generalversammlung vom 12. Januar 1952 und 7. Dezember 1959 aufgestellt worden ist. Nachdem der Sperrvertrag unter den Auspizien der UN abgeschlossen worden ist, ist es naheliegend, hinsichtlich der Vorbehalte auf ihn das System der Vereinten Nationen anzuwenden.

- 3) Die Regelung der Vereinten Nationen unterscheidet zwischen Vorbehalten, die mit Gegenstand und Ziel des Vertrages nicht vereinbar sind und solchen, die diese Bedingung erfüllen, also zu untergeordneten

Vertragsbestimmungen gemacht werden. Im ersten Fall ist der Vorbehalt grundsätzlich unzulässig. Der Entscheid darüber, welcher Teil des Vertrages oder welcher Vorbehalt wichtig oder unwichtig ist, wird aber nicht einer unabhängigen Instanz übertragen, sondern bleibt jedem Staate überlassen. Hingegen führt die Einwendung eines Staates gegen einen Vorbehalt der zweiten Kategorie nicht zum Ausschluss des Staates, der den Vorbehalt gemacht hat, von der Konvention, sondern nur dazu, dass zwischen diesen beiden Staaten keine vertraglichen Beziehungen entstehen, jedoch nur dann, wenn der einwendende Staat das klar zum Ausdruck gebracht hat. Im übrigen wird der Vorbehaltstaat Mitglied der Vertragsgemeinschaft.

- 4) Es ist unsicher, zu welcher Kategorie die von der Schweiz allenfalls anzubringenden Vorbehalte in der Art der oben erwähnten Beispiele eingeordnet würden. Die Staaten könnten einwenden, von der Definition der Begriffe "Kernwaffen und übrige Kernsprengkörper" hänge die Wirkung des Vertrages in hohem Masse ab, und auch die Ausgestaltung der Kontrolle und nicht zuletzt die zeitliche Begrenzung seien wesentliche Bestandteile. Selbst wenn aber diese Vorbehalte als mit Gegenstand und Ziel des Vertrags vereinbar betrachtet und deshalb nur der zweiten Kategorie zugeordnet würden, könnten sich unerwünschte Folgen ergeben.

Im ersten Fall würde die Schweiz im Verhältnis zu denjenigen Staaten, die den Vorbehalt als unzulässig erklären, von der Vertragsgemeinschaft ausgeschlossen und befände sich in der gleichen Lage, wie wenn sie dem Vertrag nicht beigetreten wäre, mit allen rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen.

Im zweiten Fall würden nur zwischen denjenigen Staaten, die gegen einen oder mehrere der schweizerischen Vorbehalte Einwendungen erheben, und der Schweiz keine vertraglichen Beziehungen entstehen, und das auch nur, wenn sie es ausdrücklich erklären. Der Kerngehalt des Vertrages, nämlich die Nonproliferation, würde davon nicht berührt, da diese Verpflichtung absolut gilt, nicht nur gegenüber bestimmten Staaten. Hingegen könnte ein Staat, der einen schweize-

rischen Vorbehalt nicht akzeptiert, der Schweiz gegenüber die Erfüllung anderer Verpflichtungen, z.B. aus Artikel IV, Absatz 2 (Austausch von Material und Informationen), verweigern. Fraglich wäre die Rechtslage inbezug auf Artikel V, da die Zugänglichmachung friedlicher Kernexplosionen durch Vermittlung einer internationalen Organisation erfolgen soll. Wird einer der schweizerischen Vorbehalte von einem Staat abgelehnt, der der Schweiz spaltbares Material liefert, so könnte sich dieser aus politischen Gründen veranlasst sehen, mit der Schweiz künftig keine Lieferverträge mehr abzuschliessen; die Lage wäre hier ähnlich, wie wenn die Schweiz dem Vertrag nicht beitreten würde.

Würden gegen die schweizerischen Vorbehalte keine Einwände erhoben, so könnten diese nach dem Grundsatz der Gegenseitigkeit auch von den andern Staaten gegenüber der Schweiz angerufen werden. Während zwischen den Staaten, die keinen Vorbehalt angebracht haben, der Sperrvertrag gelten würde, fände also zwischen diesen Staaten und der Schweiz der entsprechend den Vorbehalten abgeänderte Vertragsinhalt Anwendung.

- 5) Es ist noch darauf hinzuweisen, dass nach dem System der Vereinten Nationen die Wirkung des gleichen Vorbehalts von jedem Staate verschieden beurteilt werden kann, da ja die Staaten selbst darüber entscheiden, ob ein Vorbehalt mit Gegenstand und Ziel des Vertrages vereinbar ist oder nicht. Dadurch können unüberblickbare Situationen entstehen.
- 6) Vorbehalte können bei der Unterzeichnung, bei der Ratifikation oder beim Beitritt angebracht werden. Würde die Schweiz den Sperrvertrag somit nicht vor seinem Inkrafttreten unterzeichnen, so könnte sie immer noch bei einem Beitritt im Sinne von Artikel IX, Absatz 1 (zweiter Satz) Vorbehalte anbringen.

F. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

I. MATERIELLES

- 1) Die Verhinderung einer Ausbreitung von Nuklearwaffen auf weitere Staaten trägt zweifellos zu einer Stabilisierung der gegenwärtigen Weltlage bei und schaltet neue Risikoquellen aus. Eine zusätzliche Komplizierung des gegenwärtigen an und für sich schon prekären Gleichgewichts würde vermieden. Allerdings wäre der Weltfrieden damit noch nicht gesichert. Abgesehen davon, dass die gegenseitige Blockierung der Nuklearmächte die Gewaltanwendung auf untere Stufen verlagert, geht die vertikale Proliferation, d.h. der Rüstungswettlauf der Grossmächte weiter. Neue technische Entwicklungen werden durch den Sperrvertrag nicht erfasst. Nur ein erfolgreicher Ausgang der vorgesehenen Gespräche zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion könnte einen ins Gewicht fallenden Beitrag an die Sicherung des Friedens leisten. Es ist ferner festzustellen, dass auch ohne Sperrvertrag die horizontale Proliferation gegenwärtig höchst unwahrscheinlich erscheint, weil weder die Nuklearmächte gewillt sind, andere Staaten bei der Entwicklung von Kernwaffen zu unterstützen oder ihnen solche zu liefern, noch die grosse Mehrzahl der nichtnuklearen Staaten - wenigstens zurzeit - beabsichtigen, solche Waffen sich zu beschaffen; dies aus politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Gründen.
- 2) Damit der Nonproliferationsvertrag seinen Zweck erfüllt, muss er für möglichst alle Staaten der Welt in Kraft treten. Ohne eine solche Universalität wären die militärpolitischen Risiken zu gross, und es müsste mit Ueberraschungen gerechnet werden. Die Universalität erscheint auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als notwendig, um eine Diskriminierung und ungleiche Konkurrenzbedingungen bei der Ausfuhr von Nukleareinrichtungen zu vermeiden.

Für die Beurteilung der ausreichenden Universalität fallen vor allem die sogenannten Schwellenstaaten - industrialisierte Staaten, die

in absehbarer Zeit in der Lage sein dürften, selbst Atomwaffen herzustellen - ins Gewicht. In militärpolitischer Hinsicht ist für die Schweiz der Beitritt der beiden Nachbarstaaten Bundesrepublik Deutschland und Italien von Bedeutung, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten vor allem wiederum die Bundesrepublik Deutschland und ferner Japan. Was die Nuklearmächte anbelangt, so muss das Fernbleiben Frankreichs und Chinas wohl in Kauf genommen werden.

- 3) Sofern der Vertrag den notwendigen Universalitätsgrad erreicht, liegt er auch im Interesse der Schweiz. Die Erhaltung der gegenwärtigen Stabilität fördert auch unsere Sicherheit. Wir können deshalb die Zielsetzung des Vertrages bejahen und sollten ihm beitreten, immer unter der Voraussetzung der Erreichung der notwendigen Universalität.

Ausserdem hätte der Vertrag wahrscheinlich eine Aufwertung der IAEA zur Folge. Die Agentur würde zu einem Organismus, der im Bereich der Kernenergie - sowohl was die Verteilung des Spaltmaterials als auch die technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit betrifft - eine vorherrschende Rolle spielen könnte. Die Schweiz hat immer die Auffassung vertreten, dass die internationale Zusammenarbeit auf diesem Wege sich am vorteilhaftesten entwickeln würde.

- 4) Unter der Bedingung der Universalität können die Nachteile des Vertrages von der Schweiz in Kauf genommen werden. Bei diesen Nachteilen geht es um folgendes:

- a) Militärisch der Verlust der Handlungsfreiheit. Es ist zwar ungewiss, ob wir in nützlicher Frist über Nuklearwaffen verfügen könnten. Wenn auch eine strategische Abschreckung nicht in Frage kommt, so würden operativ-taktische Nuklearwaffen unsere Landesverteidigung wesentlich stärken, und zwar schon nur infolge ihres blossen Vorhandenseins. Ein Gegner müsste ihnen Rechnung tragen und seine Kräfte wie wir dezentralisieren; unsere heutige Unterlegenheit würde behoben, und das beidseitige Kräfteverhältnis wäre ausgeglichener. Auf jeden Fall wären die Studien über eine

Nuklearbewaffnung für alle Eventualitäten mit Nachdruck weiter zu führen; der Beitritt zum Vertrag würde uns daran nicht hindern.

- b) Wirtschaftlich das Risiko der Behinderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die wirtschaftlichen Folgen hängen weitgehend von der Auslegung des Vertrages durch die Lieferstaaten von Kernbrennstoffen und von der Ausgestaltung der Kontrolle ab. Immerhin ist anzunehmen, dass der Vertrag entsprechend seiner Zwecksetzung interpretiert werden wird und die Bestimmungen über die Unterstützung der Nichtnuklearstaaten auf dem wirtschaftlichen Gebiet zur Anwendung gelangen. Die Vermeidung einer Diskriminierung beim Export verlangt Universalität; es bleibt diejenige durch gewisse Nuklearmächte.
- c) Die rechtliche Verankerung der Ungleichheit zwischen Nuklear- und Nichtnuklearstaaten und der Hegemoniestellung der Grossmächte sowie die weitgehend fehlende Reziprozität zwischen Leistungen und Gegenleistungen der beiden Gruppen.
- d) Die ungenügende Gewährleistung der Sicherheit der Nichtnuklearstaaten, vor allem das Fehlen konkreter Verpflichtungen der Nuklearmächte zu Massnahmen der Rüstungsbeschränkung.
- e) Rechtliche Mängel des Vertrages, wie unklare Formulierungen, erschwerte Revision und das Fehlen eines Streiterledigungsverfahrens. Vor allem fällt hier ins Gewicht die lange Dauer von 25 Jahren angesichts einer unvorhersehbaren technischen Entwicklung und Aenderung der militärpolitischen Lage.

Festzustellen ist, dass den in den beiden schweizerischen "Aides-mémoire" aufgestellten Begehren weitgehend nicht Rechnung getragen worden ist.

Die ständige bewaffnete Neutralität steht dem Beitritt der Schweiz in der gegenwärtigen Lage nicht entgegen, verlangt ihn aber auch nicht. Allerdings könnten sich die Verhältnisse ändern.

- 5) Ein Abseitsstehen der Schweiz brächte wahrscheinlich gewisse politische Nachteile mit sich. Es wäre schwierig, unsere Haltung zu erklären und für sie Verständnis zu erwirken. Allerdings würde

unser Land nie eine Bedrohung des Friedens darstellen und sein Beispiel wäre irrelevant.

Auch wirtschaftliche Benachteiligungen erscheinen als nicht völlig ausgeschlossen. Die Lieferstaaten von Kernmaterialien könnten unser Land unter Druck setzen oder es wenigstens nur in zweiter Linie berücksichtigen; dem kann entgegengehalten werden, dass in dieser Beziehung gemäss Artikel III des Vertrages nicht der Beitritt, sondern nur die Unterstellung unter eine Kontrolle massgebend ist.

- 6) Eine einseitige Erklärung der Schweiz, vorläufig und sofern sich die weltpolitische Lage nicht ändert, auf die Beschaffung von Nuklearwaffen zu verzichten, hätte den Vorteil der Wahrung der Handlungsfreiheit. Wir würden jedoch die Hauptpflicht des Sperrvertrages übernehmen, ohne aber die Rechte einer Vertragspartei zu erhalten. Wiederum wäre es mit Schwierigkeiten verbunden, unsere Haltung verständlich zu machen.

Ein Beitritt unter Anbringung von Vorbehalten - wobei vor allem eine zeitliche Begrenzung in Frage käme - würde rechtliche Ungewissheiten mit sich bringen. Nach der heutigen Rechtslage würde jede Vertragspartei für sich die Tragweite unserer Vorbehalte beurteilen und könnte frei über deren Annahme oder Ablehnung entscheiden. *)

II. VERFAHREN

- 1) Angesichts der heute noch ungewissen Aussichten des Sperrvertrags drängt sich ein Zuwarten auf.

Die Schweiz sollte den Vertrag erst dann unterzeichnen, wenn die Frage der Universalität mit genügender Sicherheit beurteilt werden kann. Notwendig erscheint die vorausgehende Ratifizierung durch die

*) Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe ist allerdings der Ansicht, dass diese Nachteile nicht entscheidend ins Gewicht fallen und der Weg einer einseitigen Erklärung oder eines Beitritts unter Anbringung von Vorbehalten durchaus gangbar wäre.

Nuklearmächte und die Unterzeichnung durch die wichtigsten Schwellenstaaten. Im Vordergrund stehen hier die Bundesrepublik Deutschland und Japan. Es handelt sich dabei nicht etwa darum, dass wir uns ins Schlepptau der Politik anderer Staaten begeben, sondern einfach um die Berücksichtigung einer objektiven Situation und von für uns wichtigen Tatsachen.

- 2) Eine Unterzeichnung im jetzigen Zeitpunkt, wobei mit der parlamentarischen Genehmigung und der Ratifikation zugewartet würde, bis die Bedingungen der Universalität erfüllt sind, würde der bisherigen Vertragspraxis der Schweiz widersprechen. Die Unterzeichnung eines Vertrages hat für uns bis jetzt immer die rasche Ratifikation bedeutet. Diese Praxis hat allseits Anerkennung gefunden. Es sollte von ihr nicht abgegangen werden; kein zwingender Grund liegt hierfür vor. Die Geste der Unterzeichnung im jetzigen Zeitpunkt hätte keinen Einfluss auf das Schicksal des Vertrages, das von ganz anderen Faktoren abhängt. Wir haben keinen Anlass, auf dem Gebiete der Rüstungsbeschränkung Vorleistungen zu erbringen, was auch vom Neutralitätspolitischen Standpunkt aus bedenklich wäre.
- 3) Sofern der Vertrag von uns nach Erfüllung der oben gestellten Bedingungen unterzeichnet wird, könnten die parlamentarische Genehmigung und die Ratifikation wohl ziemlich rasch erfolgen. Immerhin wäre auch hier eine Parallelität mit den Ratifikationen durch die wichtigeren Schwellenmächte vorzusehen.

III. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unter Erwägung aller Aspekte des Problems ist die Arbeitsgruppe zu folgenden Schlüssen gekommen:

- 1) Die Schweiz sollte dem Nonproliferationsvertrag beitreten, sofern er die Nuklearmächte Vereinigte Staaten und Sowjetunion und alle wichtigen Industriestaaten umfasst (Postulat der Universalität).

- 2) Treten wichtige Schwellenmächte dem Vertrag nicht bei, so ist auch von der Beteiligung unseres Landes abzusehen.
- 3) Die Unterzeichnung soll nicht erfolgen, bevor die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion ratifiziert haben und bevor sich die Bundesrepublik Deutschland und Japan unter den Unterzeichnern befinden.
- 4) Die vom Bundesrat in seinem Bericht über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966 (S. 19) in Aussicht gestellten Studien und Abklärungen, vor allem auf dem Gebiet der Urananreicherung und -prospektion, die auch für die Wirtschaft von grosser Bedeutung sind, müssen mit Nachdruck weitergeführt werden.

<u>I N H A L T</u>	<u>Seite</u>
Einleitung	1
<u>A. Geschichte des Vertrags</u>	3
1. Allgemeine Entwicklung bis 1959	3
2. Die ersten Vorschläge für einen Vertrag über die Nichtverbreitung	5
3. Erste Vertragsentwürfe	7
4. Der Entwurf vom 24.8.1967 und seine Folgen	9
5. Der endgültige Vertragstext	11
6. Bisherige schweizerische Stellungnahmen	12
<u>B. Weltpolitische Würdigung</u>	15
I. Die Frage der Proliferation	15
1. Allgemeines	15
2. Proliferation durch Förderung der zivilen Nukleartechnik	17
3. Alternativen zum Sperrvertrag	18
II. Der Friedensbeitrag des Sperrvertrags	19
1. Allgemeines	19
2. Der Sperrvertrag und die Abrüstung	19
III. Die übrigen Auswirkungen des Sperrvertrags	20
1. Die Diskriminierung	20
2. Auswirkungen auf die friedliche Nutzung der Kernenergie	22
3. Die Kontroll-Frage	25
4. EURATOM und europäische Option	27
5. Die Sicherheit der unterzeichnenden Nichtkernwaffenstaaten	28
<u>C. Kommentar und Bemerkungen zum Vertragstext</u>	31
I. Präambel	31
II. Artikel I und II	31
1. Allgemeines	31
2. Kernwaffen und sonstige Kernsprengkörper	32

3. Unterstützung bei der Herstellung	33
4. Unmittelbare oder mittelbare Weitergabe oder Annahme von Kernsprengkörpern oder der Verfügungsgewalt darüber	35
5. Theoretische Studien und Forschungen	35
III. Artikel III	36
1. Allgemeines	36
2. Absatz 1, Satz 1 : die Sicherungsmassnahmen	36
3. Absatz 1, Satz 2 : der sachliche Geltungsbereich	37
4. Absatz 1, Satz 3 : personeller und territorialer Geltungsbereich	39
5. Absatz 2 : die nuklearen Lieferungen und die Kontrolle	39
6. Absatz 3 : Durchführung der Sicherungsmassnahmen	40
7. Absatz 4 : Vereinbarungen mit der IAEA	40
IV. Artikel IV	42
1. Absatz 1 : restriktive Auslegung des Vertrags	42
2. Absatz 2 : internationale Zusammenarbeit	42
V. Artikel V : Kernsprengungen zu friedlichen Zwecken	43
VI. Artikel VI : Verhandlungen über Rüstungsstopp und Abrüstung	44
VII. Artikel VII : Schaffung kernwaffenfreier Zonen	45
VIII. Artikel VIII	45
1. Absatz 1 : Aenderungsvorschläge	45
2. Absatz 2 : Annahme und Inkrafttreten der Aenderungen	46
3. Absatz 3 : die Konferenz zur Ueberprüfung der Wirkungsweise des Vertrags	47
IX. Artikel IX : verschiedene Bestimmungen	47
X. Artikel X : Rücktritt vom Vertrag und Vertragsdauer	48
XI. Artikel XI : Schlussformel	50
XII. Die Resolution Nr. 255 des Sicherheitsrats	50

D. <u>Erwägungen für das Verhalten der Schweiz</u>	52
I. Der militärische Fragenkomplex	52
1. Stand der Bearbeitung	52
2. Kriegsverhütung	53
3. Könnte sich die Schweiz ein wirksames Instrument der Abschreckung beschaffen?	54
4. Verteidigungsbereitschaft der konventionell gerüsteten Armee	55
5. Verteidigungsbereitschaft der mit einem operativ-taktischen Atompotential ausgerüsteten Armee	56
6. Technische und finanzielle Probleme	60
7. Zusammenfassung	62
8. Schlussfolgerung	63
II. Der wirtschaftlich-technische Fragenkomplex	64
1. Allgemeines	64
2. Wissenschaft und Forschung	68
3. Energiewirtschaft	69
4. Die Konferenz von Genf	70
5. Zusammenfassung	71
III. Der aussenpolitische Problemkreis	72
1. Allgemeines	72
2. Stellung anderer Staaten zum Sperrvertrag	72
3. Das Problem der Diskriminierung	74
4. Dauer und Revision des Vertrags	75
5. Rücktritt vom Vertrag	75
6. Das Fehlen eines Streiterledigungsverfahrens	76
7. Der Sperrvertrag und die ständige Neutralität	77
8. Die Universalität des Vertrags	78
9. Die Schweiz als Beispiel	81
10. Abschliessende Bemerkungen zum aussenpolitischen Problemkreis	81
IV. Das Problem der Kontrollen	83
V. Staatsrechtliche und innenpolitische Fragen	85

E. <u>Alternativen zum Beitritt</u>	87
I. Abgabe einer einseitigen Erklärung	87
II. Beitritt zum Sperrvertrag unter Vorbehalten	88
F. <u>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</u>	94
I. Materielles	94
II. Verfahren	97
III. Schlussfolgerungen	98