

Atomsperrvertrag : mit oder ohne Referendum

Autor(en): **Rohner, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **ASMZ : Sicherheit Schweiz : Allgemeine schweizerische
Militärzeitschrift**

Band (Jahr): **136 (1970)**

Heft 6

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-46147>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

raison n'est pas raison. General Guisan hatte das Glück, den Oberbefehl in einer Zeit zu übernehmen, da aus den bitteren Erfahrungen des ersten Weltkriegs die Lehren gezogen wurden. Kriegswirtschaft und Sozialpolitik hatten gewaltige Vorleistungen erbracht und wurden während des ganzen Krieges umsichtig weitergeführt: Erwerbsersatzordnung, kurze Ablösungsdienste, Urlaubsordnung, mustergültige Rationierung, ein Vollmachtenregime, das regelmäßig in den Räten das Ventil öffnen ließ, schufen eine Durchhaltestimmung, die der Wehrbereitschaft unschätzbare Dienste leistete. In Kreisen der verantwortlichen Politiker ist die Omnipräsenz des Generals, seine Freude, mit der Truppe und mit dem Volk stets in Tuchfühlung zu bleiben, gelegentlich kritisiert worden. Heute wissen wir, daß die Art und Weise, wie sich der General zeigte, ein wesentlicher Faktor der inneren Geschlossenheit war. Die Technik kam ihm dabei zu Hilfe: Er konnte in seinem Kommando zug auf der Schiene, im Wagen auf der Straße sich rasch von einem Ende des Landes zum andern fortbewegen. Mit Oberstkorpskommandant Jakob Huber als Generalstabschef war das Armeehauptquartier so organisiert, daß sich der General seine Beweglichkeit leisten konnte.

Jede Armee weist ihre doppelte Polarität auf: Sie hat, wie Guisan in seinem letzten Tagesbefehl feststellte, eine «wertvolle Tradition», aber sogleich fügte er bei: «Tradition allein genügt jedoch nicht; die Armee muß sich unablässig weiterentwickeln, vervollkommen und neue Kräfte erwerben.» Es ist auch in einer Milizarmee nicht einfach, zwischen beiden Polen, Tradition und Anpassung an neue Verhältnisse, den richtigen Weg zu finden. Die zweite Polarität ist dadurch gegeben, daß die militärische Tätigkeit auf Verfassung, Gesetz, Verordnungen, Reglementen und Weisungen beruht, im Grunde genommen detaillierter geregelt ist als jede andere im Rechtsstaat, im entscheidenden Augenblick aber vom Wehrmann aller Stufen Initiative, Phantasie, Einfallsreichtum verlangt wird, also eine Aktionsfreiheit, die nicht durch zu weitgehende Reglementierung eingeengt werden sollte.

General Guisan erhielt am 31. August 1939 vom Bundesrat, gestützt auf die Militärorganisation, einen bestimmten Auftrag in Form von «Weisungen». Obenan stand die Behauptung der Unabhängigkeit des Landes und der Unversehrtheit des Territoriums «unter Einsatz aller geeigneten militärischen Mittel», dann aber folgte der strikte Hinweis auf den «Grundsatz der Neutralität» und im Anschluß daran die Festlegung des Primats der zivilen Gewalt mit den Grenzen der Kompetenzen des Generals, außer wenn es zu einem Kriege käme. «Von diesem Augenblick an würden Sie die volle und ganze Freiheit haben, inner- und außerhalb unserer Grenzen alle nützlichen militärischen Maßnahmen zu treffen.»

Wie auch immer in Zukunft die Kompetenzabgrenzung für den Fall des Aktivdienstzustandes, dieses wechselvollen Zwischenstadiums von Krieg und Frieden, lauten mag – ein gewisses Spannungsfeld wird nie vermeidbar sein. Denn dieser Zustand verändert sich unaufhörlich, vermochte vorübergehend, als unsere Kampfflieger 1940 den Luftraum gegen eindringende Flieger verteidigten, nahe an einen Ernstfall heranreichen, wich aber dann ebenso rasch und temporär einem friedensähnlichen. In diesem Spannungsfeld ergaben sich die Konflikte mit der Landesregierung und dem Chef des Militärdepartements, die nach dem Kriege, als der General seinen Bericht an die Bundesversammlung und der Bundesrat seinen Gegenbericht zum Generalsbericht erstattete, die Öffentlichkeit aufhorchen ließen. Es ist weitgehend das Verdienst von Bundesrat Karl Kobelt, daß diese Auseinandersetzung nicht nachträglich das harmonische Bild der Einigkeit des bedrohten Landes zu beeinträchtigen vermochte. Es lag auch nicht im Wesen des Generals, dem die Höflichkeit

des Herzens eigen war, Meinungsverschiedenheiten über Gebühr hochzuspielen. Der Auftrag, der ihm erteilt wurde, vermochte seine Initiative nicht zu hemmen, und der Bundesrat hat ihm von jeher die angeforderten Mittel zur Erfüllung der Aufgabe bewilligt. Die Nachkriegskonjunktur hat uns ermöglicht, die Milliardenschuld der Mobilisation gleichzeitig mit großen neuen Staatsaufgaben zu bewältigen. Wenn man verschiedene der Initiativen, die der General im Laufe der Kriegsjahre ergriff, näher untersucht, von der Herstellung der Kontakte mit dem französischen Oberkommando für den Fall eines deutschen Angriffs auf die Schweiz bis zur Unterredung mit dem SS-General Schellenberg oder im Rahmen des variationenreich gestalteten Nachrichtendienstes, könnte man den General mit einem Modewort fast als «Nonkonformisten» bezeichnen, der Routinemethoden oft beiseite schob. Diese Eigenart äußerte sich schließlich auch in dem einmaligen und erstmaligen Unternehmen, alle Truppenkommandanten vom Truppenkörper bis zur Heeresinheit in einem Schiff auf das Rütli zu bringen, Beförderungen vor dem Wehrmännerdenkmal Les Rangiers oder auf dem Schlachtfeld von Sempach vorzunehmen, den Aktivdienstzustand mit einer spektakulären Fahnenehrung zu beschließen, dem Chef seines persönlichen Stabes eine schriftstellerische Freiheit zu gewähren, die keine archivalische Sperrfrist kannte.

Die Geschichte erliegt leicht der Versuchung, Heerführer überwiegend nach ihrem Enderfolg zu beurteilen, nicht einmal nur nach ihrem Schlachtenglück, sondern vor allem nach dem Endsieg. Wenn Macaulay bei einem Friedrich dem Großen häßliche Charakterzüge eines boshaften Sadisten anführt und der erfolgreiche König und Feldherr so nach moralischen Kriterien beurteilt wird, wirkt dies fast als befremdliche Ausnahme. Es gehört zum Glücksfall Guisan – Glücksfall für das Land und den General –, daß er nach seinen wahren menschlichen Eigenschaften und nicht nach der Art, wie er Krieg geführt hätte, bewertet werden darf; es ist vollkommen müßig, darüber zu streiten, ob der Oberbefehlshaber der schweizerischen Armee im zweiten Weltkrieg, der uns den Ernstfall ersparte, als «Kriegsgeneral» seine Aufgabe ebenso erfolgreich erfüllt hätte, wie er sie unter Berücksichtigung aller bekannten Tatsachen im Aktivdienstzustand zu Ende führte. Die Generationen, die General Guisan noch persönlich begegnet sind, gehen dahin. Was bleibt, ist die vielfach bekundete Tatsache, die der Präsident der Bundesversammlung bei der Verabschiedung des Generals am 20. Juni 1945 in den Satz zusammenfaßte: «Die Verehrung, die unser Volk bei jeder Begegnung Ihnen gegenüber bezeugte, war von aufrichtiger Liebe getragen.»

Atomsperrvertrag – mit oder ohne Referendum?

Major Walter Rohner

1. Der Vertrag: Inhalt und Beurteilung

Am 1. Juli 1968 wurde gleichzeitig in Washington, London und Moskau das *Abkommen über ein Verbot der Verbreitung von Kernwaffen* («Nonproliferationsvertrag») abgeschlossen. Darin (Artikel 1) verpflichten sich die *Kernwaffenstaaten*, sofern sie Vertragsparteien sind, weder Kernwaffen noch sonstige nukleare

Sprengvorrichtungen oder die Verfügungsgewalt darüber an wen auch immer weiterzugeben. Jeder kernwaffenlose Staat (Artikel 2), der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, von niemandem Kernwaffen, sonstige nukleare Sprengvorrichtungen oder die Verfügungsgewalt über derartige Waffen oder Vorrichtungen unmittelbar oder mittelbar anzunehmen, Kernwaffen oder sonstige nukleare Sprengvorrichtungen weder herzustellen noch zu erwerben oder bei der Herstellung von Kernwaffen oder sonstigen nuklearen Sprengvorrichtungen Unterstützung zu suchen oder anzunehmen. Jeder kernwaffenlose Staat ist als Vertragspartei verpflichtet, sich Sicherheitskontrollen der Internationalen Atomenergieagentur (in Wien) in bezug auf das Ausgangs- und besonders spaltbares Material zu unterziehen. Zu diesem Zweck haben die kernwaffenlosen Staaten mit der Internationalen Atomenergieagentur Übereinkommen abzuschließen. Ferner enthält der Vertrag die Deklamation (Artikel 4), Erforschung, Produktion und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke seien ein unveräußerliches Recht der Vertragsparteien.

Es kann nicht übersehen werden, daß der Atomsperrvertrag einseitig den kernwaffenlosen Staaten die Pflicht auferlegt, keine Kernwaffen herzustellen, entgegenzunehmen oder zu erwerben. Diese Verpflichtung gilt nicht für die Staaten, die bereits im Besitze von Atomwaffen sind. Die Vertragspflichten sind einseitig verteilt. Dem keine Nuklearwaffen oder andere nukleare Sprengvorrichtungen besitzenden Vertragspartner werden die Hände gebunden, er wird einer regelmäßigen, strengen Kontrolle unterstellt, während sich gleichzeitig die Mächte, die schon heute über solche Superwaffen verfügen, nicht einmal verpflichten, wenigstens auf die weitere Verstärkung ihrer Atomrüstung zu verzichten. Sie – die «*beati possidentes*» – haben die Vorräte an Atomsprenkörpern in der Hand, die für die USA auf 50 000 und für die Sowjetunion auf 30 000 geschätzt werden. Die Staaten, die über solche Waffen und Vorrichtungen verfügen, werden durch den Vertrag auch nicht verpflichtet, innerhalb nützlicher Frist für den Abbau oder die Beseitigung dieser Vorräte zu sorgen. Zu mehr als zu Verhandlungen werden sie nicht angehalten. Die amerikanisch-sowjetrussischen Vorgespräche in Helsinki, die erst der Vorbereitung einer Konferenz dienten, haben erwiesen, daß die beiden Supermächte keine Eile an den Tag legen, sich über einen effektiven Produktionsstopp zu einigen. Im Gegenteil, in der Zwischenzeit geht die Herstellung von Waffen und Waffenträgern (Interkontinentalraketen!) weiter. Das Ungleichgewicht der Verpflichtungen wird damit vergrößert.

Nicht zu übersehen ist sodann die Tatsache, daß Rotchina dem Vertrag nicht beitreten wird, sich also die «Freiheit» herausnimmt, seine Wasserstoffbombe weiterzuentwickeln und zu erproben. Auch von seiten Frankreichs sind Anzeichen nicht zu erkennen, als wolle sich unser westlicher Nachbar in der Entwicklung seiner Force de frappe und der zukünftigen Verfügung darüber durch einen internationalen Vertrag die Hände binden lassen. Schließlich ist Tatsache, daß England, Westdeutschland und Italien Standorte solcher Waffen sind und gewisse dieser Länder darüber ein graduell beschränktes Verfügungsrecht besitzen.

Weil nicht die Nichtnuklearstaaten die Sicherheit der Welt gefährden, soweit es sich um den möglichen Einsatz dieser Superwaffen handelt, wird deren eigene Sicherheit längerfristig durch die Unwißheit darüber, wie sich die mit Atomwaffen ausgerüsteten, in ihrer Atomrüstung durch den Vertrag nicht behinderten Staaten verhalten, beeinträchtigt. Unter diesem Gesichtspunkte – gerade unter diesem Gesichtspunkte! – muß

die Vertragsdauer von 25 Jahren beurteilt und als sehr lange, zu lange bezeichnet werden. Das bundesrätliche Aide-mémoire vom Mai 1968 sagt dazu, «sie [die fünfundzwanzigjährige Vertragsdauer] übersteige die menschliche Fähigkeit des Voraussehens bei weitem». Weder die politischen noch die wirtschaftlichen und technischen Veränderungen, die innerhalb eines Vierteljahrhunderts eintreten können, sind voraussehbar. Kein Staat und vor allem nicht ein neutraler Staat kann auf eine so lange Zeit ausschließen, daß seine Sicherheitsinteressen die Verfügung über Atomwaffen erfordern könnten. Damit ist keineswegs der unmittelbaren Anschaffung oder Entwicklung solcher Waffen durch die Schweiz das Wort geredet. Wohl aber sei zum Ausdruck gebracht, daß unsere eigene Sicherheit, die Wahrung unserer Existenz und Unabhängigkeit nicht ausschließen, uns selbst mit Waffen dieser Art rüsten zu können.

Eine allgemeine Charakterisierung des Nonproliferationsvertrages läßt sich kaum treffender vornehmen, als es der Bundesrat in seinem Aide-mémoire vom November 1967 getan hat, worin er schreibt:

«Der Vertrag wird zwischen Staaten – je nachdem, ob sie Kernwaffen besitzen oder nicht – eine dauernde Rechtsungleichheit schaffen. Dem zuzustimmen würde für die nichtbesitzenden Staaten ein schweres Opfer bedeuten, das ohne Gegenleistung undenkbar wäre. Da insbesondere ihre Sicherheit durch ein weiteres Wettrüsten gefährdet wird, sollten hinsichtlich seiner Begrenzung Fortschritte erzielt werden.»

Ferner erachtete es der Bundesrat in dieser Arbeitsunterlage, die seine Absichten und Ziele zuhanden der schweizerischen Unterhändler festlegte, als notwendig, diesbezügliche Bestimmungen sollten im Hauptteil des Vertrages verankert werden; die Atomkräfte sollten beispielsweise zur «Stabilisierung der Atomrüstung auf ihrem jetzigen Stand» verpflichtet werden. Diese vom Bundesrat verlangten Voraussetzungen werden vom Vertrag nicht erfüllt. Dem keine Atomwaffen besitzenden Staat werden also Opfer ohne Gegenleistung zugemutet, und er muß hinnehmen, daß durch das weitere Wettrüsten der Kernwaffenstaaten seine Sicherheit gefährdet wird, wie der Bundesrat feststellt. Die beiden atomwaffenbesitzenden Länder haben sich bislang im weiteren Ausbau ihres Arsenal an Atomwaffen und Atomraketen keine Beschränkung auferlegt, im Gegenteil.

Unmißverständlich ist auch die Stellungnahme der Schweizerischen Gesellschaft für Außenpolitik (publiziert Ende 1969), worin es abschließend in Punkt 10 heißt: «Insgesamt ist das Vertragswerk, auch wenn sein Zweck als sinnvoll anerkannt wird, ein eklatantes Beispiel von Diskriminierung und von Ungleichgewicht zwischen Geben und Nehmen.» Der schweizerischen Unterschrift unter den Vertrag könne aber aus außenpolitischen oder wirtschaftlichen (Sanktionen der Großmächte) Opportunitätsgründen kein Hindernis in den Weg gelegt werden. Diskriminierung und Ungleichheit von Pflichten und Rechten aber wird in aller Klarheit vorangestellt.

Mit ebensolcher Unmißverständlichkeit schreibt Professor Dr. Dietrich Schindler in einem NNZ-Artikel, betitelt «Der Atomsperrvertrag in völkerrechtlicher Sicht» (7. November 1969):

«Alle wesentlichen Verzichte und Verpflichtungen, die mit dem Beitritt zum Vertrag verbunden sind, treffen nur die kernwaffenlosen Staaten, während die Kernwaffenstaaten praktisch keine Pflichten zu übernehmen haben.»

Und ferner:

«Sie [die kernwaffenbesitzenden Staaten] verlieren einzig das Recht, Kernwaffen und sonstige nukleare Sprengvorrichtungen an andere weiterzugeben, ein Recht, an dem sie gar nicht interessiert sind. Ihrer weiteren nuklearen Aufrüstung und dem gegenseitigen Wettrüsten steht nichts im Wege.»

Ich füge bei:

Die Beschränkung *dieser Aufrüstung* aber liegt im Interesse des Weltfriedens und unserer eigenen nationalen Sicherheit, nicht aber die Beschränkung unserer eigenen Handlungsfähigkeit und Sicherheit.

Schließlich sei eine Stimme der jungen Generation zitiert. Der «Zürcher Student» vom 18. Juni 1969 überschreibt einen Artikel zum Atomsperrvertrag mit der Frage «Diktat der Mächtigen?» und stellt nüchtern, wenn auch – wie es scheint – leicht resigniert fest: «Europa tritt ins zweite Glied zurück», und ferner: «Der Atomsperrvertrag aber sichert den bisherigen fünf Atommächten die volle und uneingeschränkte Nutzung des Atoms zu, sei es für 'friedliche' oder militärische Zwecke. Für die nichtatomaren Staaten soll die friedliche Nutzung des Atoms erlaubt sein. Wer aber soll Richter darüber sein, was die nach Atomsperrvertrag «uneingeschränkte» friedliche Nutzung des Atoms ist und was nicht? Die beiden Supermächte haben sich dieses Amt zueigendacht. Es wird zwar die Internationale Atomenergiebehörde dazwischengeschaltet, aber diese steht bekanntlich unter dem Einfluß der Atommächte ... Es braucht nur noch die Unterschrift der nichtnuklearen Mächte, sich dem Diktat der Mächtigen endgültig zu unterwerfen.»

Dieser Feststellung des «Zürcher Studenten» bleibt einzig das Bedauern beizufügen, daß der Bundesrat mit einer, wie mir scheint, voreiligen Unterschrift sich und unser Land unter das «Diktat der Mächtigen» gestellt hat. Die zwei Atom-Supermächte binden sich selbst nicht die Hände, verhindern aber, daß andere Staaten es ihnen gleich tun können, womit diese zwei Mächte weiterhin die Atompolitik allein bestimmen.

2. Kündbarkeit?

Endgültig? (wie die Zeitung der Zürcher Studenten meint) oder nicht endgültig, also kündbar?

Artikel X des Vertrages sieht die Berechtigung jeder Vertragspartei vor, «vom Vertrag zurückzutreten, wenn sie feststellt, daß durch *außergewöhnliche*, im Zusammenhang mit dem Gegenstand dieses Vertrages stehende Ereignisse eine *Gefährdung* der *lebenswichtigen Interessen* ihres Landes eingetreten sind».

Der Text dieser Bestimmung spricht *nicht* von einer *Kündigung*, sondern von einem *Rücktritt* vom Vertrag. Voraussetzungen dazu sind *außergewöhnliche* Ereignisse, die eine *Gefährdung*, nicht bloß eine Beeinträchtigung (die allein schon sehr gravierend sein kann) der *lebenswichtigen* Interessen darstellen. Obendrein: Diese *Gefährdung* muß zuerst eingetreten sein, bevor ein Land seinen Rücktritt vom Vertrag anmelden kann! *Lebenswichtige* Interessen eines Landes sind *Existenzfragen*, bei denen es um letzte *Sicherheit* und *Bestand* geht. Ein Signatarstaat muß also vor dem Untergang stehen und um seine weitere Existenz bangen, erst dann kann er den Rücktritt vom Vertrag ins Auge fassen. Der Vertragstext ist äußerst einengend.

Nicht genug damit. Dieser Staat hat seinen Rücktritt «drei Monate im voraus ... allen anderen Vertragsparteien sowie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen» anzuzeigen. Diese Mitteilung muß «eine Darlegung der *außergewöhnlichen* Ereignisse» enthalten.

Der Völkerrechtswissenschaftler Verdross («Völkerrecht», 5. Auflage) führt aus (S. 176), daß die Staatenpraxis (außer der unbedingten, physischen und absoluten Unmöglichkeit) den Tatbestand der *übermäßigen Belastung* (moralische Unmöglichkeit) kenne. Es handelt sich dabei um Fälle, bei denen die Leistung zwar nicht schlechthin unmöglich wäre, wohl aber der Bestand des Staates gefährdet oder die Erfüllung seiner wesentlichen Staatsaufgaben (beispielsweise die Selbstverteidigung) unmöglich machen würde. Gleicher Meinung ist das schweizerische Bundesgericht, zitiert bei Verdross. Genau diesen Fall hat Artikel X, Ziffer 1, des Vertrages im Auge. Zum gleichen Resultat gelangt man – wie Dr. E. R. Gayler in einer sorgfältigen Studie in der NZZ (6. Januar 1970) ausführte – völkerrechtlich unter Anwendung der sogenannten *clausula rebus sic stantibus*, das heißt bei der wesentlichen Änderung der Vertragsgrundlage.

«Ein derartiger Staatsvertrag, der kein ordentliches Kündigungsrecht, sondern nur ein unter besonders gravierenden Umständen mögliches Rücktrittsrecht aufweist, ist aber im Sinne von Artikel 89, Absatz 3, BV «unbefristet» oder «für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen»; andernfalls wäre diese Verfassungsbestimmung überhaupt sinnlos» (Gayler).

Mit ihrer Unterschrift unter den Vertrag *bindet* sich die Schweiz *auf Dauer*. Dieser Sinn des Vertrages geht aus der Bestimmung über den Rücktritt hervor, wird dieser doch an äußerst schwere Voraussetzungen geknüpft, denen sich ein Unterzeichnerstaat zu unterwerfen hat. Ich habe sie vorher aufgezählt: außergewöhnliche Ereignisse, lebenswichtige Interessen, Meldepflicht an übrige Signatarländer und an den UNO-Sicherheitsrat, Nachweispflicht. Alle diese einschneidenden Erschwerungen haben nur den einen Zweck, ein Signatarland, das bislang nicht im Besitze von Atomwaffen war, unter dem Herstellungs- und Beschaffungsverbot von Artikel I zu behalten.

Wie läßt sich denken, daß ein Signatarland seinen Rücktritt *politisch* begründet? Es bliebe nichts anderes als einzugestehen, dieses Land wolle eine Atomrüstung einleiten; damit aber stelle es sich *politisch* außerhalb der Völkergemeinschaft. Der *politische Nachweis* der Notwendigkeit, zum Zweck der Selbsterhaltung und Existenzwahrung vom Vertrag zurückzutreten zu müssen, ist *praktisch nicht zu erbringen*. Das *Engagement*, das mit Unterzeichnung und Ratifikation eingegangen wird, ist deshalb *irreversibel*. Der Signatarstaat gibt damit einen Teil – und keinen belanglosen oder geringfügigen! – seiner Selbstbestimmung und *Souveränität* auf. Gegen diese Auslegung, die sich aus dem Vertragstext direkt ableitet, läßt sich mit formaljuristischen Interpretationen nicht aufkommen.

Kein Geringerer als der Rechtsberater des Eidgenössischen Politischen Departements, Professor Bindschedler, schreibt in einer Studie über «Die Schweiz in der Völkergemeinschaft» (Verlag Paul Haupt, Bern 1969):

«Das vorgesehene Kündigungsrecht (richtigerweise müßte von «Rücktrittsrecht» gesprochen werden. R.) hat keine größere praktische Bedeutung, weil es politisch kaum ausgeübt werden kann.»

Von größter Bedeutung ist die weitere Bemerkung dieses unbestrittenen Fachmannes und Interpreten, der den Bundesrat an der Genfer Konferenz zur Ausarbeitung dieses Vertrages vertrat:

«Um die Einflußmöglichkeit der Nichtnuklearstaaten auszuschalten, haben die Großen denn auch an einer fünfundzwanzigjährigen Dauer des Vertrages festgehalten und nur periodische Revisionskonferenzen zugestanden, deren Ergebnisse aber von ihnen abhängig sein werden.»

3. Dauer

Der Vertrag ist auf 25 Jahre abgeschlossen (Artikel X, Absatz 2). Seine primäre Dauer überschreitet also die in Artikel 89, Absatz 4, BV festgesetzte Frist, wonach Staatsverträge, die «für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen» sind, wenn das Referendum (30 000 Stimmberechtigte) ergriffen wird. Solche Verträge sind folglich dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Dies gilt auch für den Atomsperrvertrag, denn er ist auf mindestens 25 Jahre abgeschlossen und enthält keine echte Kündigungsmöglichkeit. Das Rücktrittsrecht unter sehr erschwerten Voraussetzungen und in Abhängigkeit von den Großmächten in ein Kündigungsrecht umzuinterpretieren stellt einen Kniff dar, den der Rechtsstaat Schweiz nicht anwenden soll oder darf.

Die Eile, die der Bundesrat bei der Unterzeichnung – noch vor der Bundesrepublik Deutschland, die, im Gegensatz zur Schweiz, Vorbehalte anmeldete, vor Japan oder Australien, die ihrerseits nicht vorbehaltlos unterschrieben – an den Tag legte, ist somit schwer verständlich. Sie ist um so weniger zu verstehen, als in der schweizerischen Öffentlichkeit schon im voraus kritische Stimmen laut wurden, ernst zu nehmende Stimmen aus Kreisen der Wirtschaft (Gesellschaft für chemische Industrie, Verein schweizerischer Maschinenindustrieller), einzelner Offiziers- und Unteroffiziersgesellschaften, der Presse und zahlreicher ziviler und militärischer Persönlichkeiten. Ich erspare es mir, mit dem Bundesrat darüber zu rechten, ob die außenpolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte materiell und terminlich ausreichend und zweckmäßig orientiert wurden ...

4. Sicherheitspolitischer Gesichtspunkt

Der Bundesrat schrieb in seinem Bericht an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966:

«Solange aber die erwähnten Waffen 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 welchem die weitere Ausbreitung der Kernwaffen unser Land zu ihrer Beschaffung zwingen könnte.»

Noch vor dem Bericht einer Studienkommission, die diese sicherheits- und verteidigungspolitisch wichtigen Fragen zu beantworten hat, und bevor der Bundesrat zu den Ergebnissen Stellung zu nehmen Gelegenheit hatte, ist der Entscheid sozusagen vorweggenommen worden. Die im Mai 1967 eingesetzte Studienkommission für strategische Fragen hat, wie Bundesrat Gnägi in der Märzausgabe 1970 der ASMZ schreibt, den von ihr verlangten Bericht eingereicht. «Seine Erkenntnisse bilden eine wertvolle Basis für die künftigen Vorbereitungsarbeiten an unserer umfassenden Landesverteidigung» (Bundesrat Gnägi). Es muß im Interesse unserer Sicherheit aber mit allem Nachdruck verlangt werden, daß die Studien und Vorarbeiten weiter- und zu Ende geführt werden. Bevor diese Fragen nicht schlüssig geklärt und beantwortet sind, muß eine schweizerische Unterschrift unter den Vertrag als voreilig erscheinen. Festzuhalten

bleibt, daß die Sicherheitslage unseres Landes durch die Unterzeichnung keine Änderung, insbesondere keine Verbesserung, erfährt.

5. Verhältnis zwischen Außenpolitik und Innenpolitik (Meinungsbildung)

Bundesrat Spühler hat im Zusammenhang mit dem Bericht über das Verhältnis der Schweiz zur UNO und über die schweizerische Entwicklungshilfe im vergangenen Jahr mehrfach und mit Nachdruck erklärt, die schweizerische Außenpolitik müsse inskünftig transparenter, für den Schweizer Bürger verständlicher gemacht werden. Sie müsse vermehrt vom politischen Verständnis und Willen des Schweizervolkes getragen werden. Unzweifelhaft sind Transparenz, Verständnis und Wille unseres Volkes in Fragen der langfristigen Sicherheit und irreversibler Bindungen vonnöten. Und ebenso unzweifelhaft wird ein solcher außenpolitischer Wille unseres Volkes am besten dadurch gebildet und dokumentiert, daß dem Volk die Möglichkeit geboten wird, durch das einzigartige Mittel des Referendums seinem Willen klaren Ausdruck zu geben. Im Falle des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund ging die Initiative dazu vom Bundesrat selbst aus. Dürfen wir hoffen, der Bundesrat unseres Jahrzehnts werde unter schweizerisch-demokratischem Gesichtspunkt nicht weniger mutig sein als der damalige?

6. Unerläßliches Referendum

Die zitierte Stelle aus dem bundesrätlichen Bericht vom 6. Juni 1966 zeigt aber insbesondere auf, daß sicherheits- und landesverteidigungspolitische Belange erster Ordnung auf dem Spiele stehen. Weil gleichzeitig mit einer Ratifikation des Atomsperrvertrages Einschränkungen unserer Selbständigkeit auf dem Spiele stehen und weil das Rücktrittsrecht vom Vertrag politisch praktisch nicht anwendbar ist, erachte ich es als unumgänglich, daß eine allfällige Ratifikation, nach Klärung aller Konsequenzen, dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstellt wird. Wenn es dem Bundesrat mit der Entgegennahme der Motionen Luder (Ständerat) und Hummler (Nationalrat) betreffend Staatsvertragsreferendum wirklich ernst ist, dann bietet der Atomsperrvertrag die beste Gelegenheit, seinen Erklärungen Taten folgen zu lassen. Ich ersuche den Bundesrat mit meiner Interpellation, sich zu dieser innen- und aussenpolitisch gleich bedeutsamen Frage zu äussern, in der Hoffnung, sein vor einiger Zeit vernommenes «Njet» sei nicht das letzte Wort gewesen.

Nachbemerkung der Redaktion: Der Beschluß des Bundesrates vom 24. November 1969, den Atomsperrvertrag («Nonproliferationsabkommen») vom 1. Juli 1968 namens der Schweiz zu unterzeichnen, hat in militärischen, wirtschaftlichen und politischen Kreisen unseres Landes weit herum überrascht. In den eidgenössischen Räten haben sich in der darauffolgenden Wintersession verschiedene Vorstöße mit diesem bundesrätlichen Schritt und dem Vertrag selbst sowie seinen möglichen Auswirkungen für unser Land befaßt. Neben den Kleinen Anfragen Keller (Arbon), Etter (Aarwangen), Fischer (Weinfelden) und Leu (Luzern) verlangten namentlich die Interpellationen Jauslin (Muttenz) und Rohner (Wabern-Bern) einläßlichere Auskunft. Während die Interpellation von Ständerat Werner Jauslin sich im besonderen der wirtschaftlichen und technischen Auswirkungen annahm, behandelte Nationalrat Dr. Walter Rohner in seiner Interpellationsbegründung speziell die völkerrechtlichen, innen- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkte, die den Beschluß des Bundesrates als voreilig erscheinen lassen. Wir bringen vorstehend diese Ausführungen zum Abdruck, in der Meinung, damit einen Beitrag an die noch immer unerläßliche sicherheits- und innenpolitische Diskussion zu leisten, die so lange nicht abreißen sollte, als nicht vornehmlich über die Fragen der zukünftigen militärischen Sicherheit unter Einbezug der Möglichkeit der Beschaffung von Atomwaffen Klarheit geschaffen ist.