

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

**Herausgeber:** Schweizerische Offiziersgesellschaft

**Band:** 137 (1971)

**Heft:** 12

  

**Artikel:** Der Atomsperrvertrag : Trojanisches Pferd oder Notwendigkeit?

**Autor:** Brechtold, Walter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-46829>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 01.04.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

#### Literatur:

- Anderson, Edgar, «An Undeclared Naval War», The British-Soviet Struggle in the Baltic 1918–20 (Photokopie).
- Anderson, Edgar, «Die militärische Situation der baltischen Staaten» Sonderdruck aus «Acta Baltica» 1969.
- Anderson, Edgar, «The USSR Trades with Latvia: the Treaty of 1927», The Slavic Review 21, Nr. 2, Juni 1962.
- Anderson, Edgar, «Through the Baltic Gate», The Baltic Review 33, Januar 1967.
- Anderson, Edgar, «Toward the Baltic Entente», Teil I: Pro Baltica 1965; Teil 2: Lituania 13, Nr. 1/1967.
- Berzins, Alfred (ehemaliger lettischer Minister), «The Unpunished Crime», A Case Study of Communist Takeover, New York 1963. Briefwechsel des Verfassers mit verschiedenen baltischen Emigranten.
- «Communist Takeover and Occupation of Estonia», Special Report No. 3, House of Representatives, Washington 1955.
- Dokumentation, zusammengestellt für den Verfasser von den «Committees for the Liberation of Estonia, Latvia and Lithuania», New York 1970/71.
- Ehret, Joseph, «Baltisches Schicksal», Basel 1970.
- Ehret, Joseph, «Die vergessenen Balten», Basel 1969.
- «Estonia», Assembly of Captive European Nations, New York 1964.
- «Estonia», Independent and a Soviet Colony, New York 1961.
- «Lithuania», Assembly of Captive European Nations, New York 1965.
- Mäkelä, Jukka L., «Im Rücken des Feindes», Der finnische Nachrichtendienst im Krieg, Frauenfeld 1967.
- Olberg, Paul, «Die Tragödie des Baltikums», Zürich 1941.
- Senn, Alfred Erick, «The Origines of Lithuanian Independence after World War I», The Baltic Review 37, Oktober 1970.
- Suduvis, N.E., «Allein, ganz allein», Widerstand am Baltischen Meer, 1964.
- «Taschenbuch der Heere 1939» und andere militärische Nachschlagwerke.
- «The Tragedy of the Baltic States», Northern Publications, England, 1950.
- Tissot, Louis, «La Baltique», Paris 1940.

## Der Atomsperrvertrag – Trojanisches Pferd oder Notwendigkeit?

Lt Walter Berchtold

### I. Einleitende Bemerkungen

Seit einiger Zeit ist der Atomsperrvertrag Gegenstand sporadisch aufflackernder Kontroversen in den Tageszeitungen wie auch, seiner Natur entsprechend, in den militärischen Publikationsorganen. Die jeweils vorgebrachten Argumente gehören teils dem rechtlichen, teils dem politischen Problemkreis an, was für den Leser oft verwirrend wirken kann. Solche Unklarheiten sind Folge einer Vermischung objektiver (juristischer) und subjektiver (politischer) Gesichtspunkte, die in der Argumentationsführung streng geschieden sein sollten. Das will jedoch nicht besagen, daß die Konklusion nur unter dem einen oder anderen Gesichtswinkel gesehen werden dürfte. Vielmehr ist es gerade Aufgabe der Folgerung, die auf den beiden Wegen gefundenen Ergebnisse zu einer Optimallösung zu vereinigen. Man muß sich dabei aber von vornherein gegen jegliche Versuche die klare juristische Tatsachen durch politische Opportunitätsgedanken umfunktionieren wollen, energisch zur Wehr setzen, was leider bisher nicht in genügendem Maße geschehen ist.

Bis heute haben weder die rechtlichen noch die politischen Fragen um den Vertrag eine einigermaßen klare und befriedigende Lösung erfahren. Die Mitarbeit der Schweiz an der Perfektionierung dieses Vertragswerkes geht aber weiter. Es zeichnet sich daher die Gefahr ab, daß durch weitgehende Engagements die Frage des definitiven Beitritts präjudiziert wird und schließlich nur noch die formelle Genehmigung eines de facto schon geschaffenen Zustandes übrig bleibt.

In der Folge geht es darum, zuerst die Kernelemente des Vertrags wiederzugeben und diese dann der juristischen und politischen Prüfung zu unterstellen.

### II. Die wichtigsten Bestimmungen des Vertrags

Der Nonproliferationsvertrag enthält unter anderen folgende Abschnitte:

1. Jeder kernwaffenlose Staat, der Vertragspartei ist, verpflichtet sich, von niemandem die Übertragung von Kernwaffen, sonstigen nuklearen Sprengvorrichtungen oder die Verfügungsgewalt über derartige Waffen oder Sprengvorrichtungen 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.

2. Nichts in diesem Vertrag ist so auszulegen, daß dadurch das unveräußerliche Recht aller Vertragsparteien beeinträchtigt werde, die Erforschung, Produktion und Verwendung der Kernenergie für friedliche Zwecke zu entwickeln.

3. Jede Vertragspartei verpflichtet sich, Verhandlungen über wirksame Maßnahmen zu führen, die unter anderem einen Vertrag über allgemeine und vollständige Abrüstung zum Ziele haben.

4. Jede Änderung des Vertrags bedarf der Zustimmung der Mehrheit aller Vertragsstaaten. Sie tritt für jede Partei, die ihre Ratifikationsurkunde zur Änderung hinterlegt hat, in Kraft, wenn die Mehrheit der Vertragsparteien ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt hat.

---

«Der Untergebene soll bei allen Übungen und beim ganzen Dienstbetrieb die Überzeugung gewinnen, daß Vorschrift und Befehl des Vorgesetzten nie etwas von ihm verlangen, das er nicht leisten kann, wenn er alle seine Kräfte auf diese Leistung konzentriert. Die Herbeiführung dieser Überzeugung ist das Fundament aller soldatischen Tüchtigkeit.

Hierzu trägt bei die Art und Weise, wie befohlen wird; nächst dem aber schafft verständige Belehrung die unerläßlich notwendige, aber auch fördernde Basis der Erziehung zu militärischer Disziplin.

Zweck dieser Belehrung ist nur, dem angehenden Wehrmann klar verständlich zu machen, daß unbedingter Gehorsam gefordert werden muß, damit die Armee ihrer Aufgabe genügen kann. Falsch wäre es, zu meinen, durch Belehrung müsse zuerst die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit eines Befehls dargelegt werden, um willigen Gehorsam zu finden. Der Soldat muß so erzogen sein, daß er auch ohne solche Darlegungen willig gehorcht.»

(Ulrich Wille, «Ausbildungsziele», 1908)

5. Jede Vertragspartei ist in Ausübung ihrer nationalen Souveränität berechtigt, vom Verträge zurückzutreten, wenn sie feststellt, daß durch außergewöhnliche, im Zusammenhang mit dem Gegenstand dieses Vertrags stehende Ereignisse eine Gefährdung der lebenswichtigen Interessen ihres Landes eingetreten ist. Sie zeigt den Rücktritt den anderen Vertragsparteien 3 Monate im voraus an und legt hiebei die außergewöhnlichen Ereignisse dar, die ihrer Ansicht nach ihre lebenswichtigen Interessen gefährdet haben.

6. 25 Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrages soll eine Konferenz darüber entscheiden, ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleiben oder für eine zusätzliche bestimmte Periode verlängert werden soll. Der Beschluß wird von der Mehrheit der Vertragsparteien gefaßt.

Diese wichtigsten Bestimmungen des Vertrags sollen nun Gegenstand der folgenden Untersuchung sein.

### III. Wesen und rechtliche Beurteilung des Vertrags

Der Nonproliferationsvertrag ist ein Staatsvertrag mit dem Ausland, der demzufolge in erster Linie den Bestimmungen der Bundesverfassung untersteht. Sodann stellt er insofern ein Kuriosum dar, als er nicht eine Leistung in ausgewogenem Verhältnis zu einer Gegenleistung statuiert, sondern eine einseitige Verpflichtung der Nichtnuklearen beinhaltet. Er ist dem Wesen nach etwa dem privatrechtlichen Schenkungsversprechen vergleichbar, wo ebenfalls nur eine Seite forderungsberechtigt und nur eine Partei leistungs verpflichtet ist. Diese Einseitigkeit hat einer starken Opposition gerufen, deren Begründungen aber erst Gegenstand der politischen Untersuchungen sein können. Hier soll es nur um die rechtliche Beurteilung des vorliegenden Vertragswerkes gehen.

Bevor überhaupt auf den materiellen Vertragsinhalt eingegangen werden kann, ist vorfrageweise abzuklären, ob die Beitrittskompetenz des Bundes gegeben ist. Sodann wird auch die Verfassungskonformität zu prüfen sein.

a) *Die Beitrittskompetenz des Bundes.* Die Antwort auf diese Frage ergibt sich aus den folgenden Überlegungen. Der Atomsperrvertrag ist ein Staatsvertrag und gehört somit gemäß Artikel 8 der Bundesverfassung in den Aufgabenbereich des Bundes. Der Artikel besagt, daß dem Bunde allein das Recht zusteht, Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und Staatsverträge, namentlich Zoll- und Handelsverträge mit dem Auslande, einzugehen. Zwar berührt der Vertragsinhalt nicht die namentlich erwähnten Gebiete, doch läßt sich die Zuständigkeit des Bundes auch aus weiteren Artikeln begründen. So einmal aus Artikel 20 der Bundesverfassung, der die Gesetzgebung über das Heerwesen, den gesamten Militärunterricht sowie die Bewaffnung zur Sache des Bundes erklärt. Auch aus Artikel 41 läßt sich eine Begründung entnehmen, der in Absatz 2 Herstellung, Beschaffung und Vertrieb von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Kriegsmaterial und deren Bestandteilen einer Bewilligungspflicht des Bundes unterstellt. Zwar wird in Absatz 4 gesagt, daß der Bund bestimmt, welche Arten von Waffen, Munition, Sprengmitteln, sonstigem Material und welche Bestandteile unter diese Verfassungsbestimmung fallen. Da aber Artikel 24<sup>quinquies</sup> die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Atomenergie zur Bundessache erklärt, ist die Zuständigkeit als gegeben zu betrachten.

b) *Die Verfassungskonformität.* Erster Zweck des Atomsperrvertrages ist es, generell die Weiterverbreitung und Verwendung

von Kernenergie für militärische Belange zu verhindern. Zweitens soll damit einem zukünftigen Vertrag über totale Abrüstung der Weg geebnet werden. Man trägt der Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Signatarstaaten insofern Rechnung, als dieser praktisch endgültige Verzicht eines Staates auf das rein militärische Gebiet beschränkt wird. Dazu kommt ein sogenanntes Rücktrittsrecht für jedes Vertragsmitglied, falls mit dem Vertragsgegenstand im Zusammenhang stehende Ereignisse eine Gefährdung der Existenzgrundlagen bewirken. Der Rücktritt muß aber 3 Monate im voraus erklärt werden. Was dieses Rücktrittsrecht anbelangt, so wird es später noch Gegenstand genauere Untersuchungen sein. Vorerst gilt es festzustellen, ob die erwähnten Zwecke des Vertrages sich mit den einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung vereinbaren lassen.

Als erster Grundsatz sei derjenige der Neutralität erwähnt. Gemäß Artikel 2 der Bundesverfassung hat unser Bund zum Zweck: Behauptung der Unabhängigkeit des Vaterlandes gegen außen, Handhabung von Ruhe und Ordnung im Innern, Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen und Beförderung ihrer gemeinsamen Wohlfahrt. Dabei ist aus der Verfassungsgeschichte ersichtlich, daß die Neutralität als Mittel der Behauptung der Unabhängigkeit angesehen wurde und es heute noch wird. Ebenfalls Artikel 11 der Bundesverfassung wurde damit motiviert, daß Militärkapitulationen mit der Neutralität der Schweiz unvereinbar seien, was auch in unseren Tagen noch die kaum ernsthaft angezweifelte Meinung ist. Ausgeprägt wird von der Neutralität auch in Artikel 85, Ziffer 6, gesprochen, wo es heißt, daß insbesondere Maßregeln für die äußere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz in den Geschäftskreis beider Räte fielen. Dieser erste Grundsatz zieht sich wie ein roter Faden durch die ganze Verfassung hindurch.

Aus der Entstehungsgeschichte dieser Grundmaxime läßt sich ein zweiter Punkt ableiten: derjenige des selbständigen Neutralitätsschutzes durch die Armee. Aus der Anerkennung unserer Neutralitätserklärung durch praktisch alle Großmächte erwächst der Schweiz die Pflicht, dieser Erklärung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Genüge zu tun. Es handelt sich tatsächlich um eine internationale Verpflichtung und ist nicht, wie oft in Hetzblättern verzerrt dargestellt wird, eine reine Opportunitätshaltung.

Vergleicht man nun die Zwecke des Atomsperrvertrages mit denjenigen der Bundesverfassung, so kommt man zum Schluß, daß rein rechtlich gesehen keine Verfassungswidrigkeit vorliegt. Folgende Überlegungen führen zu diesem Ergebnis:

Ziel Nummer 1 des Vertrages, der Atomwaffenverbreitungsstopp beziehungsweise die aktive Teilnahme daran findet in der heftigen Verfassung keine Limitierung. Unser Land muß nur für seine Unabhängigkeit und den Neutralitätsschutz besorgt sein, das Wie ist nirgends geregelt. Wohl ist die Landesverteidigung zum allergrößten Teil als so wichtig angesehen worden, sie in die Kompetenz des Bundes zu geben und in der Verfassung zu verankern. Ob die Verteidigung aber mit atomaren oder konventionellen Mitteln aufrechterhalten wird, ist in der Bundesverfassung nicht enthalten. Auch der totalen Abrüstung einen Weg ebnen zu helfen, steht, was die Verfassung betrifft, nichts entgegen. Die Unabhängigkeit und nationale Souveränität bleibt laut Vertrag völlig unangetastet. Das wird durch das sogenannte Rücktrittsrecht bewirkt sowie dadurch, daß die zivilen Zweige der Atomforschung und Ausbeutung in keiner Weise beeinträchtigt sind. Also ist vom Vertragstext her weder unsere Unabhängigkeit gegen außen noch die Freiheit und Rechte noch die Wohlfahrt in unserem Lande bedroht.

Damit ist zusammenfassend festzustellen, daß ein Beitritt zum Nonproliferationsvertrag weder verfassungswidrig noch außerhalb des Kompetenzbereichs des Bundes ist und der Bund dem Vertrag beitreten kann. Mit diesem Ergebnis stellt sich nun automatisch eine weitere Frage, nämlich diejenige nach der Referendumpflicht. Bei diesem Problem verlaufen die Ansichten diametral entgegengesetzt. Auf der einen Seite steht das Politische Departement, welches die Referendumpflicht verneint, auf der anderen Seite bejahen namhafte Staatsrechtler diese Pflicht.

#### IV. Die Frage der Referendumpflicht

Als Übersicht mag interessant sein, ganz kurz den «Leidensweg» eines Staatsvertrages im allgemeinen zu betrachten. Der Bundesrat unterzeichnet zuerst den Staatsvertrag in Ausübung der in Artikel 102, Ziffer 8, festgelegten Pflicht, die darin besteht, daß er die Interessen der Eidgenossenschaft nach außen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, zu wahren hat. Darauf wird der Vertrag der Bundesversammlung zur Genehmigung unterbreitet. Ist dies geschehen, so kann der Vertrag dem Referendum unterstehen. Wird dieses nicht ergriffen, so wird die Vereinbarung mittels einer Ratifikationsurkunde für den Staat verbindlich erklärt.

Das Referendum ist also für die Gültigkeit von zentraler Bedeutung. Zudem stellt das Referendumsrecht in einem demokratisch aufgebauten Staat eine der wichtigsten Garantien dieser Staatsform wie auch ein fundamentales Recht der Bürger dar. «Das Referendum gibt dem stimmberechtigten Volk die Möglichkeit, über die Beschlüsse der gesetzgebenden Behörde abzustimmen» (Burckhardt, Kommentar zur Bundesverfassung, S. 705). Die Bundesverfassung äußert sich zur Frage des Referendums in Angelegenheiten von Staatsverträgen in Artikel 89, Absatz 3. Es heißt darin, daß Staatsverträge mit dem Auslande, welche unbefristet oder für die Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossen sind, dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen sind, wenn es von dreisigtausend stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen verlangt wird. Auf den ersten Blick scheint diese Regelung recht klar zu sein. Dennoch ist sie, wie der spezielle Fall des Atomsperrvertrages zeigt, nicht so eindeutig. Die zur Abklärung dieser Frage relevanten Bestimmungen des Sperrvertrages lauten:

- Jede Vertragspartei ist in Ausübung ihrer nationalen Souveränität berechtigt, vom Verträge zurückzutreten, wenn sie feststellt, daß durch außergewöhnliche, im Zusammenhang mit dem Gegenstand dieses Vertrags stehende Ereignisse eine Gefährdung der lebenswichtigen Interessen ihres Landes eingetreten ist.
- Sie zeigt den Rücktritt den anderen Vertragsparteien 3 Monate im voraus an und legt hiebei die außergewöhnlichen Ereignisse dar, die ihrer Ansicht nach ihre lebenswichtigen Interessen gefährdet haben.
- 25 Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrages soll eine Konferenz darüber entscheiden, ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleiben oder für eine zusätzliche bestimmte Periode verlängert werden soll.

Prima vista würde man sagen, daß das fakultative Referendum deshalb gegeben sei, weil die Gültigkeitsdauer der ersten Periode mit 25 Jahren deutlich über die 15 Jahre der in der Bundesverfassung angezeigten Limite hinausgeht. Die Schwierigkeit liegt nun aber darin, daß im Sperrvertrag der Passus der Kündigung enthalten ist, er also die Möglichkeit offen läßt, sich jederzeit vom Vertrag zu lösen, wenn auch mit einer Kündi-

gungsfrist von 3 Monaten und unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen. Generell hat eine Kündigungsklausel die Wirkung, daß ein damit versehener Vertrag nicht unter die Referendumsbestimmung des Artikels 89 der Bundesverfassung fällt. Das heißt mit anderen Worten, daß damit kein unbefristeter oder länger als 15 Jahre dauernder Vertrag im Sinne der einschlägigen Bestimmung mehr vorliegt. Anschauliches Beispiel für diese Regelung ist der Weltpostvertrag von 1934, der auf unbestimmte Zeit Gültigkeit besitzt, jedoch jedem Staat mit einjähriger Kündigungsfrist den Austritt aus dem Weltpostverein ermöglicht.

Dies ist auch im Falle des Atomsperrvertrages in groben Zügen die Argumentation der Referendumsgegner. Diese Anschauungsrichtung übersieht jedoch die spezielle Natur und Ausgestaltung der Rücktrittsklausel im vorliegenden Fall. Die Gründe, die zum Beharren auf dieser Lösung führen, sind denn auch weit mehr politischer denn rechtlicher Natur; das aber ist mit dem Grundsatz der Legalität schlechthin unvereinbar. Diese Rücktrittsbestimmung ist nicht eine Kündigungsklausel im obgenannten Sinne, sondern stellt nur eine schriftliche Fixierung der im Völkerrecht allgemein gültigen *clausula rebus sic stantibus* dar. Es ist dies ein gewohnheitsrechtlicher Grundsatz, der jeder Vertragspartei den Rücktritt vom Vertrag ermöglicht, wenn die Verhältnisse seit dem Vertragsschluß sich mit der Zeit derart stark verändert haben, daß dem in Frage stehenden Staat ein Festhalten an den Vertragsbestimmungen nicht mehr zugemutet werden kann. Diese Regel ist ein Ausfluß von Treu und Glauben, welche den Grundsatz der Vertragstreue durchbricht. Dabei ist es für die Gültigkeit der *clausula rebus sic stantibus* irrelevant, ob sie, wie im vorliegenden Fall, ausdrücklich Gegenstand des Vertrages ist. Als Beispiel der Funktion der *clausula* dient der Fall Frankreichs, welches sich unter Anrufung dieses Grundsatzes außerstande erklärte, seine Schulden an die USA gänzlich abzuzahlen, weil Deutschland an Frankreich nicht mehr habe zahlen können.

Die Voraussetzungen, die von der Staatenpraxis an die Gültigkeit der *clausula* gestellt werden, sind sehr streng. Einmal muß es sich um Verträge handeln, die nicht oder nur auf lange Sicht kündbar sind. Sodann müssen die Veränderungen der Verhältnisse tatsächlich wesentlich sein und von der betroffenen Partei innert einer nützlichen Frist ausdrücklich geltend gemacht werden. Diese strengen Anforderungen an die Relevanz dieses Grundsatzes sind nötig, um Mißbräuchen nach Leninschem Muster (Verträge sind dazu da, um gebrochen zu werden) zu steuern. Alle Voraussetzungen für das Vorliegen der *clausula rebus sic stantibus* sind bei dieser speziellen «Rücktrittsklausel» erfüllt. Es besteht erstens keine freie Kündigungsmöglichkeit vor Ablauf der 25 Jahre. Aber auch nach deren Verstreichen wird das weitere Schicksal des Vertrages durch Mehrheitsbeschluß bestimmt. Das Erfordernis tatsächlicher Wesentlichkeit der Verhältnisveränderungen findet in concreto seinen Ausdruck in Punkt 5 unter II. Darin wird der Rücktritt nur dann als möglich bezeichnet, wenn außergewöhnliche, im Zusammenhang mit dem Gegenstand des Vertrages stehende Ereignisse eingetreten sind, die eine Gefährdung der lebenswichtigen Interessen eines Landes bewirken. Zuletzt ist auch die Bedingung der ausdrücklichen Geltendmachung der Gründe innert nützlicher Frist durch die Statuierung der Darlegungspflicht der außergewöhnlichen Ereignisse innert 3 Monaten gegeben. Da nun aber diese «Kündigungsbestimmung» nichts anderes als die ausdrückliche Niederlegung der an sich schon gültigen *clausula rebus* ist, so bewirkt dies, daß der Atomsperrvertrag zwingend unter die Vorschrift des Artikels 89 der Bundesverfassung fällt. Damit

untersteht der Vertrag auch dem fakultativen Referendum, und eine Negation dieses fundamentalen Volksrechts ist nichts anderes als eine grobe Verfassungsverletzung.

#### V. Einige politische Aspekte

Zweifellos werden für die Beitrittsfrage der Schweiz zum Vertrag die politischen Argumente entscheidend sein. Daher muß eine rein rechtliche Betrachtung des Paktes kleines Teilfragment des Gesamtkomplexes bleiben. Die politischen Probleme sind äußerst weitläufig und vielschichtig, weshalb es an dieser Stelle genügen soll, einige Grundsatzfragen zu behandeln.

a) *Die Beurteilung des Vertrags im allgemeinen.* Zum besseren Verständnis der Vertragsbedeutung muß die Entstehungsgeschichte erwähnt werden. Er ist aus den über zwanzigjährigen Abrüstungsbemühungen der UNO hervorgegangen, und zwar als Ausweichmanöver sowie als Folge der Unfähigkeit der Supermächte, auch nur eine Annäherung ihrer Standpunkte zu erreichen. Aus dem Prinzip der starren Negation eigener Zugeständnisse resultierte der bequeme Ausweg, allen anderen Staaten denjenigen Verzicht zuzumuten, den sie selbst zu leisten nicht willens sind. Gegner dieser Argumentation werden darauf hinweisen, daß die SALT-Gespräche über die Begrenzung der strategischen Rüstung den guten Willen der Supermächte bewiesen und auch eine Gegenleistung für die Unterzeichnerstaaten des Sperrvertrags darstellten. Dem ist jedoch nicht so. Erstens beinhalten Gespräche noch keine Leistung, und zweitens sind die Erfolgsaussichten dieser wiederum nur ein Teilgebiet der universellen Abrüstung betreffenden Gespräche gering. Man muß davon ausgehen, daß heute Vereinbarungen, die dem Weltfrieden dienen sollen, ohne die Teilnahme und Mitverpflichtung der aufstrebenden Atommacht China unmöglich sind. Solange die USA wie die UdSSR diesen wachsenden Machtfaktor als gewichtigen Gegenspieler haben, werden sie Chinas Entwicklung in ihrer Strategie Rechnung tragen müssen. Das bewirkt, daß ein allfälliger SALT-Erfolg für beide Staaten den Blick auf das Drachenreich offen lassen wird. Genau deshalb aber kann dies wiederum für die Signatarstaaten des Atomsperrvertrags keine wirkliche Garantie beziehungsweise Gegenleistung bedeuten. So erscheint denn der Nonproliferationsvertrag als sehr untergeordnete Nebenfrage im Rahmen der allgemeinen Abrüstungsbemühungen und bewirkt nicht einmal ein Einfrieren des bestehenden Atomwaffenpotentials, sondern lediglich eine Beschränkung in territorialer Hinsicht.

Dessenungeachtet hat der Vertrag eine wenn auch nur minime Erhöhung der globalen Sicherheit zur Folge, weil damit die unkontrollierte Verbreitung von Atomwaffen eine gewisse Beschränkung erfährt. Man denke diesbezüglich an die Konsequenzen, die solche Waffensysteme in den Händen verantwortungsloser Despoten zeitigen würden. Andererseits ist die Auffassung sicher abzulehnen, die in diesem Vertrag ein wesentliches Instrument der Entspannung sehen will. Damit ein Zustand überhaupt entspannt werden kann, ist erste, unumgängliche Voraussetzung, daß beide Gegenpole, und nicht nur der eine, bereit sind, einander Konzessionen zuzugestehen. Daß aber gerade diese Bedingung zumindest von der Ostblockseite, im speziellen der UdSSR, nicht erfüllt ist, zeigt die durch Friedensschalmeien schlecht übertönte tatsächliche Entwicklung. Nebst der Besetzung und Unterjochung der Tschechoslowakei hat Rußland seine Macht im Raum des Pazifiks und des Indischen Ozeans, aber auch im Mittelmeergebiet beachtlich gesteigert und sich entlang der ganzen Nordküste Afrikas bis einschließlich

Algeriens militärisch etabliert. Für Europa ist dadurch die Tatsache zu berücksichtigen, daß es zum Zielgebiet russischer U-Boot-Raketen aus diesem Raum geworden ist. An den Westgrenzen der Sowjetunion steht ein Arsenal von Mittelstreckenraketen bereit, denen der Westen in Europa kaum etwas Gleichwertiges entgegensetzen könnte. Aber auch für die Zukunft sind nicht die leisesten Anzeichen dafür vorhanden, daß diese Entwicklung eine Änderung erfahren würde. So hat Breschnew auf dem sowjetischen Parteitag im April dieses Jahres erneut und unmißverständlich die Absicht bekräftigt, daß es erstes Ziel der Sowjetunion sei, Macht und Stärke auszubauen und auszuweiten. Angesichts dieser Demonstration von Machtbesessenheit wirken die wenigen Friedensbeteuerungen und Verständigungsgesten als lächerliche propagandistische Pflichtübungen. Unter solchen Aspekten nur schon von einer Stabilität des Gleichgewichts in Europa, geschweige denn von Entspannung zu sprechen ist unverständlich und muß als Ausfluß reinen Wunschkens qualifiziert werden. Ein weiterer Beweis, wie unstabil die europäische «Stabilität» de facto ist, liefert auch die neueste Studie über den Vergleich der Kräfte von NATO und Warschauer Pakt auf dem konventionellen Gebiet. So verfügt der Ostblock in Europa über rund 10000 Panzer und 2000 Flugzeuge mehr als die NATO. War das 1945 schon so? Wenn nein, wo ist denn da die sogenannte Stabilität? Diese Kräfteverschiebung ist wohl eine direkte Folge westeuropäischer Wohlstandsbequemlichkeit und einer opportunistischen Einstellung, die sich allzu lange auf dem sanften Ruhekitz des amerikanischen Nuklearschildes ausruhte und darüber die konventionelle Verteidigung sträflich vernachlässigte. Unter dem Eindruck solcher Tatsachen erscheint ein Atomsperrvertrag generell gesehen als zwar begrüßenswerter, aber eben doch nur als ein kleiner Tropfen auf den heißen Stein.

b) *Die Beurteilung des Vertrags für die Schweiz.* Im vorhergehenden Abschnitt blieb der Kräftevergleich absichtlich auf Europa beschränkt, weil das europäische Verhältnis für die Schweiz die Basis der Beitrittsfrage bildet. Zusätzlich muß für uns in Rechnung gestellt werden, daß bei einem Konflikt ein militärisches Engagement Amerikas in Europa nach den Vietnamerfahrungen und den neuesten Tönen aus dem amerikanischen Senat wenn nicht schon heute, so doch zumindest für die Zukunft fraglich erscheint. Tatsache ist auf alle Fälle, daß die amerikanische Bereitschaft dazu deutlich im Schwinden begriffen ist.

Angesichts der skizzierten Lage in Europa stellt sich die Frage der Bedeutung und Wirkung eines schweizerischen Beitritts oder Fernbleibens vom Vertrag. Mit Sicherheit läßt sich sagen, daß die Ratifikation einem endgültigen, unwiderruflichen Verzicht der Schweiz entspricht, jemals taktische Atomwaffen zu ihrer Verteidigung zu verwenden. Unwiderruflich ist der Verzicht deshalb, weil im Falle einer atomaren Erpressung unseres Landes die im Vertrag festgehaltene Kündigungsfrist von 3 Monaten illusorisch ist. Sie ist viel zu lang, als daß sie in einem solchen Fall, der schnellstes Handeln voraussetzt, noch die adäquaten Maßnahmen vorzusehen erlauben würde.

Ein Fernbleiben vom Vertrag dagegen bedeutet noch in keiner Weise eine Entscheidung über die atomare Bewaffnung der Armee. Es bewirkt lediglich die notwendige Wahrung der Handlungsfreiheit und Entscheidungsbefugnis, die unerläßliche Voraussetzung dafür ist, sich in Krisensituationen sofort den Erfordernissen der jeweiligen Lage anzupassen und der künftigen Entwicklung gebührend Rechnung zu tragen. Wenn nun die

Regierung und das Parlament diese Befugnis, die unter Umständen von vitaler Bedeutung sein kann, ohne vernünftige Gegenleistung aus der Hand gäbe, so käme das gewissermaßen einer Vernachlässigung der Pflicht gleich, alles zu tun und vorzusehen, was der Wahrung der Unabhängigkeit und der Freiheit der Schweiz dient. Aber selbst wenn eine Gegenleistung von seiten der Großmächte erfolgen würde, so wäre auch dann noch äußerste Skepsis am Platz. Solche internationale Garantien wurden schon massenweise abgegeben und ebenso oft gebrochen, wenn es im Interesse einer Großmacht lag. Daran konnte niemand etwas ändern, weder damals der Völkerbund noch heute die immobilisierte UNO – noch die vielen Toten und Unterjochten.

Es ist daher kaum anzunehmen, daß der IEAO, dem internationalen Kontrollorgan, nun das Kunststück plötzlich gelingen sollte, eine unbotmäßige Großmacht zur Raison zu bringen. Auch sie wird nichts anderes tun können, als verbale Proteste zu erheben. Was aber solche Einsprüche nützen, ist aus den tatsächlichen Vorfällen hinlänglich bekannt.

Für die Position der Schweiz ist im weiteren noch wichtig, daß auf den Territorien aller Nachbarländer mit Ausnahme Österreichs, das militärisch relativ schwach ist, Atomwaffen stationiert sind. Dabei kommt es nicht darauf an, wer die Verfügungsmacht über diese Waffen besitzt, sondern es ist vielmehr auf die Einsatzdoktrin abzustellen. Das erhöht die Möglichkeit der Verwendung solcher Waffen durch die eine oder andere Konfliktpartei beträchtlich, und die Schweiz ist daher schon lange gezwungen, für ihre Landesverteidigung auf diese Eventualitäten abzustellen. Vor allem für die Armee bewirkt dieser Aspekt eine erhebliche Erschwerung der Aufgabe. Es bedeutet, daß sie äußerst beweglich sein muß, daß sie rasch zu konzentrieren und zu dezentralisieren vermag, was bei ihrer heutigen Ausgestaltung, in der das Gros noch durch die Infanterie gestellt wird, recht schwierig ist.

Verschiedentlich wird auch als Beitrittsbedingung der Grundsatz vertreten, daß der Vertrag von der Universalität beherrscht sein müsse. Doch auch auf diesem Gebiet sind die Anforderungen nicht erfüllt. Außer Frankreich und China sind vor allem auch Länder aus Konfliktgebieten, wie Israel, Ägypten, Pakistan und Indien, dem Vertrag nicht beigetreten. Geschah dies vielleicht, weil sie wissen, daß nur die eigene Stärke ein Überleben garantiert und daß diese nicht durch internationale Verträge ersetzt werden kann?

Abgesehen von alledem, ist an sich schon die Diskriminierung der atomwaffenlosen Staaten evident. Die Unterzeichner verpflichten sich zum Nichtbesitz, während die Supermächte weiterhin Atomwaffen nach Belieben produzieren und testen können. Demzufolge wird die Vormachtstellung noch extremer und werden die Schwachen noch schwächer. Es ist sodann unbestreitbar, daß eine solche Produktion wirtschaftliche Erkenntnisse verschafft, die den Supermächten auch auf wirtschaftlichem Gebiet eine absolute Vormachtstellung bringen. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, erscheint der ganze Vertrag als billiger Kuhhandel der Supermächte unter sich, der vorwiegend ihrer Machtkonsolidierung dienlich ist. Auch aus diesem Grunde läßt sich eine Unterschrift der Schweiz nicht rechtfertigen.

Letzten Endes wird von den Befürwortern noch ins Feld geführt, daß der Besitz von taktischen Atomwaffen eine Gefährdung der Schweiz bewirke. Diese Argumentation ist unhaltbar. Erstens hat noch kein Aggressor die Wahl seiner Angriffsmittel nach den Verteidigungswaffen des Gegners ausgerichtet,

sondern noch immer war die Erzielung des raschen und endgültigen Erfolgs maßgebend. Zweitens erinnert diese Begründung unangenehm an vergangene Zeiten, in denen ebenfalls die Ansicht vertreten wurde, man dürfe Hitler-Deutschland weder durch Zeitungsartikel noch durch eine Mobilmachung der Armee reizen.

Gelangt man nach Abwägung dieser Fakten zum Ergebnis, daß sich ein Beitritt für die Schweiz nicht rechtfertigen lasse, so bleibt als letzte Frage noch die Abklärung der Folgen einer solchen Haltung übrig.

*c) Mögliche Folgen der Nichtratifikation.* Bei verschiedenen Stellen werden im Falle des Abseitsstehens der Schweiz wirtschaftliche Repressalien befürchtet, obwohl rechtlich gesehen dazu keine Grundlage besteht. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit auf dem Atomsektor ist nicht Gegenstand dieses Vertrags, sondern er beschränkt sich auf das rein Militärische. Dennoch sind Gerüchte aus dem Bundeshaus laut geworden, die von amerikanischem Druck auf die Schweiz wissen wollten. Unter Berücksichtigung von Äußerungen aus dem amerikanischen Senat sowie der Praktiken der USA gegenüber der Schweiz betreffend das Bankgeheimnis und im Uhrenkrieg ist zumindest theoretisch eine solche Möglichkeit nicht auszuschließen. Die befremdliche Eile der Unterschriftsleistung durch das Politische Departement im Jahre 1969 könnte ebenfalls als Indiz für solche Vorfälle gewertet werden. Wenn dies aber zutreffen sollte, so offenbart sich damit das Vertragswerk als nichts anderes denn als ein Diktat der Supermächte, dem im Interesse der Unabhängigkeit Widerstand geleistet werden sollte. Botschafter Professor Bindschedler, Chef der schweizerischen Delegation an der Konferenz der Nichtnuklearen 1968 in Genf, hat in diesem Zusammenhang die möglichen wirtschaftlichen Benachteiligungen als nicht gewichtig erachtet. Das wäre um so mehr ein Grund, daß die Schweiz das Gesetz des Handelns in den eigenen Händen behält und dafür die Beeinträchtigungen zugunsten der eigenen Zukunftsbestimmung in Kauf nimmt. Auch die befürchtete politische Isolierung kann durch geschickte Außenpolitik wettgemacht werden, wie sie zum Beispiel von Frankreich betrieben wurde. Es erklärte, daß es sich so verhalten werde, wie wenn es dem Vertrag beigetreten wäre, ohne sich aber durch eine Unterschrift zu binden.

## VI. *Schlußfolgerungen*

Aus der Betrachtung all dieser Aspekte geht hervor, daß sich ein Beitritt für die Schweiz nicht rechtfertigen läßt. Das will nicht heißen, daß man gegen die Ziele des Vertrags eingestellt sein muß, sondern es bedeutet nur, daß die Vertragsmodalitäten und deren Folgen für die Schweiz unannehmbar sind. Man kann mit der Außenpolitik ohne weiteres die erstrebenswerten Vertragsziele aktiv unterstützen, ohne sich selber in so weitgehendem Maße zu binden. Im übrigen wird es Sache des Schweizer Volkes sein, über den Beitritt das letzte Wort zu sprechen. Dies einmal aus Gründen des eingangs dargelegten rechtlichen Ergebnisses, dann aber auch unter Berücksichtigung der beiden Atomwaffenabstimmungen, die beide durch das Volk abgelehnt wurden. Entzieht man dem Volk das Referendum und erklärt den Beitritt, dann würde ein zweimal klar ausgesprochener Volkswille durch die Behörden desavouiert, was unweigerlich einen Vertrauensbruch zwischen Behörden und Bevölkerung zur Folge hätte. Damit entpuppt sich dieser Vertrag für die Schweiz denn auch weit mehr als trojanisches Pferd in den eigenen Mauern als wie eine dringende Notwendigkeit.