



## Report

# **Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958-1969)**

**Author(s):**

Wollenmann, Reto

**Publication Date:**

2004

**Permanent Link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004899149> →

**Rights / License:**

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

# ***Zürcher Beiträge***

*zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 75*

Reto Wollenmann

## **Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag**

**Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen  
Option zum Nonproliferationsvertrag  
(1958–1969)**

Hrsg.: Andreas Wenger

Forschungsstelle für Sicherheitspolitik  
der ETH Zürich



# Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
EINLEITUNG	9
1 DIE SCHWEIZ UND DIE BOMBE: AUFSTIEG UND NIEDERGANG DER NUKLEAREN OPTION (1945–1965)	23
1.1 Der Eintritt ins Nuklearzeitalter	23
1.2 Die nukleare Frage im Kontext von Bedrohung und Konzeptionsstreit	33
1.3 Öffentliche Debatte und innenpolitischer Dissens	38
1.4 Neue Rahmenbedingungen Mitte der 1960er Jahre	46
1.5 Das Offenhalten der nuklearen Option Mitte der 1960er Jahre	51
1.6 Schlussbetrachtung zu Kapitel 1	55
2 POSITIONSBEZUG TROTZ KONTROVERSEN: DIE SCHWEIZ UND DIE HERAUSFORDERUNG DER NICHTWEITERVERBREITUNG (BIS ENDE 1967)	59
2.1 Das Zögern der Schweiz vis-à-vis dem Sperrvertrag	60
2.2 Die Institutionalisierung des Entscheidungs-prozesses	69
2.3 Widerstand und Zustimmung: Kontroversen des Jahres 1967	75
2.4 «La Suisse peut-elle faire attendre encore longtemps sa décision?»: Der Positionsbezug der Schweiz	90
2.5 Schlussbetrachtung zu Kapitel 2	98
3 NEUAUFLAGE DER STRATEGIEDISKUSSION UNTER DEM PARADIGMA DER NICHTWEITERVERBREITUNG (1966–1968)	101
3.1 Eine Renaissance der nuklearen Option?	102
3.3 Spekulationen um Friedensbeitrag und nationale Sicherheit: Atomwaffe oder Sperrvertrag?	115

3.4	Erhalten der Handlungsfreiheit oder Kurs auf den Status einer Schwellenmacht?	120
3.5	Schlussbetrachtung zu Kapitel 3	124
4	DIE SCHWEIZ RINGT SICH DURCH: DIE UNTERZEICHNUNG DES SPERRVERTRAGS (SOMMER 1968 BIS NOVEMBER 1969)	127
4.1	Druck und Zeitgewinn durch internationalen Einfluss	127
4.2	«C'est à prendre ou à laisser»: Relativierung der Position des Aide-mémoires, aber Beharren auf Universalität	133
4.3	Fehlende Alternativen: Die Schweiz kann nicht abseits stehen	136
4.4	Bündelung der Opposition in letzter Minute	141
4.5	Fokus auf Deutschland: <i>conditio sine qua non</i>	143
4.6	Unterzeichnung ohne Ratifikation: Bern unterzeichnet vor Bonn	149
4.7	Aktive Aussenpolitik oder PR-Massnahme? Bundesrat Spühler setzt ein Zeichen zu einem multilateralen Aufbruch	153
4.8	Schlussbetrachtung zu Kapitel 4	159
5	SCHLUSSWORT	161
6	BIBLIOGRAPHIE	173
7	ANHANG	187

## Vorwort

Der Beitritt der Schweiz zum Atomwaffensperrvertrag, dem Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) der Vereinten Nationen, erfolgte nach einem konfliktreichen innenpolitischen Entscheidungsfindungsprozess erst im Jahr 1969. Aus heutiger Sicht mag es erstaunen, dass die damalige Schweiz die Vertragsunterzeichnung nicht nur aufgrund wirtschafts-, energie- und forschungspolitischer Bedenken, sondern auch aufgrund ihrer Ambitionen auf eine eigene Nuklearwaffe vermeiden wollte. Seit Ende der 1950er Jahre trachtete die Schweizer Landesregierung danach, die Option der Beschaffung oder Eigenherstellung einer schweizerischen Bombe für den Fall einer weltweiten Verbreitung von Atomwaffen offenzuhalten.

Der vorliegende Band der Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung analysiert anhand der NPT-Unterzeichnung ein interessantes Kapitel schweizerischer Aussen-, Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik. Mitte der 1960er Jahre sensibilisierte die Mirage-Affäre Parlament und Bevölkerung in militärpolitischen Fragen und verstärkte die Skepsis gegenüber militärischen Grossprojekten. Ein politischer Entscheid zur Atomwaffenfrage liess dennoch auf sich warten, dies nicht zuletzt da eine Gesamtstrategie für die Herausforderungen des Nuklearzeitalters fehlte. Mit dem Einsetzen einer *Détente* zwischen den Supermächten erweiterte sich der Spielraum für eine Aktivierung der Schweizer Aussenpolitik. Bern war gefordert, die Haltung der Schweiz zur UNO, zu den Europäischen Gemeinschaften und zum beginnenden multilateralen Sicherheitsdialog in Europa neu zu definieren. Während die Grossmächte den Druck auf die Nichtkernwaffenstaaten erhöhten, polarisierte das als diskriminierend empfundene Vertragswerk die Öffentlichkeit in der Schweiz.

Der Autor untersucht die Nuklearwaffendebatte bis zur Überwindung der innenpolitischen Opposition gegen den NPT. Unter Berücksichtigung der verfügbaren Quellenbestände analysiert die Studie das Scheitern der nuklearen Option in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, welches parallel zum voranschreitenden Nonproliferationsprozess erfolgte. Die Schweiz sah sich in diesen Jahren dazu gezwungen, den Wunsch nach sicherheits- und energiepolitischer Autarkie aufzugeben und stattdessen den Weg der multilateralen Mitwirkung zu beschreiten. Der Autor zeigt mit seinem Beitrag

das Bild einer innenpolitisch zerrissenen Schweiz, die sich schwer tat mit zukunftsgerichteten aussen- und sicherheitspolitischen Entscheiden.

Der Herausgeber dankt dem Verfasser, Mitarbeiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik der ETH Zürich, für seine sorgfältige und gehaltvolle Arbeit und den differenzierten Einblick in einen wichtigen Entscheidungsprozess der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges.

Zürich, 20. November 2004

Prof. Dr. Andreas Wenger  
Leiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik  
der ETH Zürich

# Abkürzungsverzeichnis

AA1	Arbeitsausschuss 1 der SSF (Nonproliferation)
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency
AfZ	Archiv für Zeitgeschichte
ASMZ	Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift
Atominitiative I	Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (1962 abgelehnt)
Atominitiative II	Volksbegehren für die Referendumpflicht bei einem Beschaffungsentscheid (1963 abgelehnt)
BA	Bundesarchiv
BB1	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSSR	Czech and Slovakia Socialist Republic
CSU	Christlich-soziale Union
EDA	Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFZD	Eidgenössisches Finanz- und Zolldepartement
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (heute VBS)
ENDC	Eighteen Nation Disarmament Committee
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement (heute EDA)
EPED	Eidgenössisches Post- und Eisenbahndepartement (ab 1963 EVED)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiedepartement (früher EPED)
FDP	Freisinnig-demokratische Partei
Gst	Generalstab
IAA	Interdepartementale Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz



KT	Kilotonnen
LTBT	Limited Test Ban Treaty
LVK	Landesverteidigungskommission
MLF	Multilateral Force
NATO	North Atlantic Treaty Organisation Nordatlantische Verteidigungsorganisation
NL	Nachlass
NPG	Nuclear Planning Group
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty (hier auch Atomwaffensperrvertrag genannt)
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
S.	Seite
SAD	Schweizerischer Aufklärungsdienst
SBgaA	Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung
SKA	Studienkommission für Atomenergie
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPS	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SR	Ständerat
SSF	Studienkommission für strategische Fragen, (hier auch Kommission Schmid genannt)
Sten. Bull.	Amtliches Stenographisches Bulletin der Schweizeri- schen Bundesversammlung
TO	Truppenordnung
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNO	United Nations Organization, Organisation der Vereinten Nationen
USA	United States of America
VFWW	Verein zur Förderung des Wehrwillens und der Wehr- wissenschaft
Vgl.	Vergleiche
VSWW	Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft

# Einleitung

«Le Traité sur la non-prolifération touche à peu près tous les problèmes contemporains, il est au centre d'une foule de cercles concentriques. Il concerne la paix et la guerre, la science et la recherche, l'industrie et la concurrence, le progrès et le piétinement, l'égalité et la discrimination, l'ordre et la liberté, la justice et la loi du plus fort.»

*Albert Natural, Eidgenössisches Politisches Departement (EPD), Mai 1968<sup>1</sup>*

Diese Einschätzung aus dem EPD vom Mai 1968 ist heute kaum weniger aktuell als damals. Zwar sind viele der Problemkreise gelöst, etwa in den Bereichen Wissenschaft und Forschung oder im Spannungsfeld von Industrie und Wettbewerbsfähigkeit. Der zentrale und existenzielle Kreis aber – die Rolle der nuklearen Waffen im Zusammenhang mit Krieg und Frieden – hat in den letzten Jahren erneut an Bedeutung gewonnen. Der Aufstieg Indiens und Pakistans in den Klub der Atommächte Ende der 1990er Jahre und die aktuellen Spannungen um die Nuklearprogramme Nordkoreas und des Iran machen deutlich, dass auf dem Gebiet der nuklearen Nichtweiterverbreitung viele brisante Fragen nach wie vor ungelöst sind. Zwar soll seit Mitte der 1960er Jahre ein internationales Regime die horizontale Proliferation verhindern.<sup>2</sup> Der Atomsperrvertrag, wie der 1968 abgeschlossene *Nuclear*

\* Für die inhaltliche Betreuung der Studie und für das Ermöglichen dieser Publikation bedanke ich mich bei Andreas Wenger und Kurt R. Spillmann. Besonderen Dank verdienen Christopher Findlay, Myriam Käser, Daniel Trachsler, Daniel Möckli sowie Thomas Holderegger, welche mir neben zahlreichen inhaltlichen Hinweisen viele sprachliche Korrekturen geliefert haben. Marco Zanoli und Fabian Furter danke ich für das Layout des vorliegenden Beitrags. Schliesslich möchte ich meiner Mutter für die finanzielle Unterstützung während der gesamten Studienzzeit meine grosse Dankbarkeit aussprechen.

1 Albert Natural war Chef des politischen Dokumentationsdienstes im EPD. Im Verlaufe der 1960er Jahre entwickelte er sich zu einem der fundiertesten Kenner der Nonproliferationsbemühungen und beriet EPD-Vorsteher Spühler in der Abrüstungsfrage. Zitat aus: *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD. A PROPOS DU TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION*. 18.5.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 1.

2 Die Weiterverbreitung von Staat zu Staat wird horizontale Proliferation genannt. Im Gegensatz dazu wird die eigene Hochrüstung, die quantitative und qualitative Verbreitung innerhalb eines einzelnen Staates, als vertikale Proliferation bezeichnet.

*Non-Proliferation Treaty* (NPT) im deutschen Sprachraum auch genannt wird, hat jedoch seit seiner Revision und Verlängerung im Jahre 1995 noch immer stets von Neuem zu beweisen, dass er ein wirkungsvolles Instrument gegen die Gefahr der Weiterverbreitung nuklearer Materialien oder Waffensysteme sein kann.

Der Sperrvertrag leistet bis heute einen wertvollen Beitrag zur internationalen Rüstungskontrolle: Den Kernwaffenstaaten verbietet der NPT die Weitergabe von Nuklearwaffen an atomwaffenfreie Nationen, während letztere sich verpflichten, den Besitz von Kernwaffen nicht anzustreben. Im Gegenzug zu diesem Verzicht von Seiten der *Havenots* oder Habenichtse, wie die Nichtkernwaffenstaaten auch bezeichnet werden, sollen die Supermächte Anstrengungen im Bereich der Abrüstung unternehmen.

Bereits lange vor der Entstehung des NPT, Ende der 1950er Jahre, hatten sich die Anzeichen gehäuft, dass auf Grund des technischen Fortschrittes und seiner Verbreitung bald mehrere Staaten in den Besitz von Atomwaffen gelangen könnten. Frühe Versuche zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen, welche bereits seit der unmittelbaren Nachkriegszeit im Rahmen der UNO diskutiert worden waren, scheiterten jedoch.<sup>3</sup> Zu dieser Zeit stand allerdings die Begrenzung der militärischen Nutzung der Kernenergie nicht im Zentrum des Interesses der Supermächte. Folglich ging in der UNO-Vollversammlung die Initiative von den bündnisfreien, nichtnuklearen Staaten aus.<sup>4</sup>

- 3 Der amerikanische UNO-Delegierte Bernard Baruch legte im Juni 1946 einen Plan zur Einstellung der Produktion von Kernwaffen und zur Schaffung einer internationalen Atomentwicklungsbehörde vor, um Fragen der Entwicklung, des Gebrauchs und der Kontrolle der Kernenergie zu verfolgen. Der sowjetische Delegierte der UN-Atomenergiekommission Gromyko lehnte aber den «Baruchplan» ab und forderte stattdessen im Juni 1946 ein Verbot der Anwendung und der Produktion von Atomwaffen, die Zerstörung aller Atombombenvorräte sowie einen weitgehenden Austausch wissenschaftlicher Informationen über die Kernspaltung. Der «Baruchplan» kann trotz seines Scheiterns als erste Etappe auf dem Weg zum Sperrvertrag von 1. Juli 1968 betrachtet werden, weil er bereits die im späteren NPT-Vertrag entscheidenden Punkte der Gewährleistung der friedlichen Nutzung und des Verbots der militärischen Nutzung durch Inspektionen und Kontrollen beinhaltet. Roland Kollert, *Die Politik der latenten Proliferation: Militärische Nutzung «friedlicher» Kerntechnik in Westeuropa*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 1994, S. 55.
- 4 Vor allem die warnende Feststellung des irischen Chefdelegierten Frank Aiken im Jahre 1959, dass es rund 20 Staaten gebe, welche in der Lage seien, Atomwaffen herzustellen, erhöhte das weltweite Bewusstsein, dass durch die Weiterverbreitung von nuklearen

Bei der Verhinderung der Proliferation wurde wertvolle Zeit verspielt, weil die drohende nukleare Konfrontation Ansätze zur Rüstungskontrolle lähmte. Die USA und die Sowjetunion waren in den 1950er Jahren mit dem Aufbau ihrer eigenen atomaren Rüstungsindustrie beschäftigt. Der Prozess der Weiterverbreitung kam ins Rollen, die Sowjetunion konnte ihre Atommacht ausbauen und das Wettrüsten zwischen den Supermächten begann. Nach Grossbritannien stiegen Frankreich und China in der ersten Hälfte der 1960er Jahre als vierte und fünfte Atommacht in den nuklearen Klub auf. Weitere Staaten schienen Mitte der 1960er Jahre entschlossen, Nuklearwaffen herzustellen oder zu beschaffen.

Erste Erfolge in der Rüstungskontrolle waren erst nach dem Höhepunkt des Kalten Krieges zu verzeichnen. Nach den Krisen um Berlin und Kuba 1961 und 1962 erkannten die Supermächte, dass sie auf Grund der absehbaren nuklearen Parität auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle gemeinsame Interessen hatten, und dass die Entspannung und die Verhinderung eines Nuklearkrieges oberstes Ziel ihrer Politik sein mussten.<sup>5</sup> Gleichzeitig machte die Erweiterung des atomaren Klubs deutlich, dass die Vormachtsstellung und die Sicherheit der Supermächte durch das Entstehen weiterer Kernwaffenstaaten auf dem Spiel stand.<sup>6</sup> Erst dadurch wurde das Interesse der USA und der Sowjetunion an der Nichtweiterverbreitung geweckt.

Ab Dezember 1961 tagte in Genf ein aus 18 Mächten bestehender Abrüstungsausschuss, das sogenannte *Eighteen Nation Disarmament Committee* (ENDC), welches Vertragsentwürfe über allgemeine und vollständige

Waffen ein schwierig zu kontrollierendes, nukleares Wettrüsten ausgelöst werden könnte. Gerhard Baumann, *Der Atomsperrvertrag: Eine Dokumentation*, Ilmgau: Pfaffenhofen 1968, S. 12.

- 5 In den USA mass die Kennedy-Administration 1961 der Lösung der Proliferationsfrage grössere Bedeutung zu und stellte im Rahmen der Strategieveränderung hin zu *Flexible Response* Pläne zur nuklearen Zusammenarbeit mit europäischen Partnern zurück. Christof Münger, *Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys*, In: *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, Nr. 49, Liz, Zürich 1999, S. 191.
- 6 In den USA führte der Schock über die erfolgreiche Zündung einer chinesischen Atom-bombe am 16. Oktober 1964 zur Schaffung einer Expertengruppe unter dem früheren stellvertretenden Verteidigungsminister Roswell Gilpatric. Diese arbeitete zwischen Dezember 1964 und Januar 1965 einen Bericht über die negativen Folgen der nuklearen Weiterverbreitung auf globaler, nationaler und regionaler Ebene aus.

Abrüstung aushandelte.<sup>7</sup> Das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser im *Limited Test Ban Treaty* (LTBT) von 1963 stellte eine erste flankierende Massnahme im Bereich der Rüstungskontrolle dar.<sup>8</sup> Obwohl die Konferenz in Bezug auf die Nonproliferation anfangs wenige Ergebnisse vorweisen konnte, ebnete sie den Weg für bilaterale Annäherungen zwischen den USA und der Sowjetunion und blieb bis zum Abschluss der NPT-Verhandlungen von zentraler Bedeutung. Frankreich und China, die beiden jüngsten Nuklearmächte, blieben dem NPT-Prozess von Anfang an fern und komplizierten dadurch den Rahmen, in welchem die Gespräche in Genf stattfanden. Nach über sechsjährigen Verhandlungen wurde der Nichtverbreitungsvertrag schliesslich am 1. Juli 1968 in Washington, Moskau und London zur Unterzeichnung aufgelegt.<sup>9</sup>

Durch den Abschluss des Atomsperrvertrags wurde das Anliegen der Nonproliferation auch für die Schweiz aktuell. Zwar war sie als neutrales UNO-Nichtmitglied nur indirekt von den Ereignissen in Genf betroffen. Dennoch musste sie die veränderten Rahmenbedingungen akzeptieren und geriet unter Druck, zum Sperrvertrag Position zu beziehen. Zudem zeigt das Eingangszitat, dass die Schweiz nicht nur unter dem sicherheitspolitischen Aspekt,

7 Das ENDC war aus je fünf Staaten des westlichen und des östlichen Lagers und acht Vertretern der Bündnisfreien zusammengesetzt: Den USA, Grossbritannien, Kanada und Italien als Vertreter der Westmächte, der Sowjetunion, Bulgarien, Rumänien, Polen und der Tschechoslowakei als Vertreter des Ostblocks sowie der blockfreien Staaten Indien, Burma, Brasilien, Mexiko, der Vereinigten Arabischen Republik, Äthiopien, Nigeria und Schweden. Zusammen bildeten sie den 18-Mächte-Ausschuss. Frankreich und China, beides Nuklearmächte, gehörten nicht als Verhandlungspartner dazu. Frankreich betrieb die Politik des «leeren Stuhls», nachdem sein Vorschlag, die Abrüstungsgespräche im Rahmen der vier 1960 bestehenden Kernwaffenmächte zu führen, abgelehnt worden war.

8 Glenn T. Seaborg (with the assistance of Benjamin S. Loeb), Kennedy, Khrushchev, and the Test Ban, Berkeley: University of California Press, 1981, S. 302f.

9 Baumann, Atomsperrvertrag, S. 25f. Auf die einzelnen Stationen der Vertragsentwicklung kann hier nicht eingegangen werden. Folgende Eckdaten verdienen aber Erwähnung: Der erste amerikanische Vertragsentwurf vom 17. August 1965 wurde von der Sowjetunion pauschal zurückgewiesen. Der Entwurf der Sowjetunion vom 24. September 1965 enthielt hingegen keinerlei Sicherheitskontrollen. Am 22. März 1966 erfolgte schliesslich in einem revidierten amerikanischen Vertragsentwurf die Anpassung an den sowjetischen Entwurf, wobei aber der amerikanische Entwurf kollektive Kernwaffenorganisation in einem Militärbündnis zulies. Insbesondere der Passus bezüglich der Kontrollen war lange Zeit umstritten. Am 18. Januar 1968, nach der Wiederaufnahme der Sitzungen in Genf, lag schliesslich ein gemeinsamer amerikanisch-sowjetischer Vertragsentwurf vor, der bis zum März 1968 noch einmal auf Grund von Forderungen der Nichtnuklearen abgeändert wurde.

sondern auch in mehreren zivilen Bereichen vom Nonproliferationsvertrag tangiert wurde, weil behindernde Beschränkungen in Forschung, Entwicklung und Industrie drohten.

Die Schweiz hatte bereits seit den 1950er Jahren in ihrer Kernenergiepolitik die Option angestrebt, im Falle einer allgemeinen Weiterverbreitung der Atomwaffen oder einer Verschlechterung der Sicherheitslage die Beschaffung oder Eigenherstellung von (taktischen) Nuklearwaffen veranlassen zu können. Die Abklärungen und Studien im EMD und insbesondere im Generalstab über Sinn, Unsinn, Möglichkeit oder Unmöglichkeit einer Schweizer Atombombe standen aber von Anfang an unter einem schlechten Stern. Die nötigen Rahmenbedingungen, um die Komplexität eines Atomprogramms zu bewältigen, waren ungünstig, und folglich waren notwendige Ressourcen nicht vorhanden. De facto waren die nuklearen Ambitionen Mitte der 1960er Jahre gescheitert, nachdem die Mirage-Affäre die Grenzen der schweizerischen Rüstungspolitik klar aufgezeigt und die Ausgangslage für die nukleare Option verschlechtert hatte.

Dennoch fiel der Schweiz die Beteiligung am Prozess zur Verhinderung der Weiterverbreitung keineswegs leicht, weil ein solcher Schritt einen endgültigen Entscheid in der Frage der Atomwaffenbeschaffung verlangt hätte. Vertragskritiker waren nicht bereit, den Handlungsspielraum, welcher zuletzt in der Landesverteidigungskonzeption vom 6. Juni 1966 festgehalten worden war, einschränken zu lassen. Angesichts der Schwächen des NPT schien seinen Gegnern der im Gegenzug in Aussicht gestellte Friedensbeitrag nicht ausreichend. Sie erwarteten von der ungleichen Behandlung der beiden Staatengruppen negative, destabilisierende Auswirkungen auf das internationale System, zumal ein völkerrechtlicher Präzedenzfall eines Zweiklassensystems geschaffen würde.

Den Schweizer Befürwortern des NPT hingegen erschienen die mit einem Beitritt verbundenen Opfer gerechtfertigt. Sie begrüßten den Sperrvertrag wegen der gleichzeitig angekündigten Abrüstungsmassnahmen, warnten vor den Folgen eines Scheiterns und legten Wert darauf, dass auch die Schweiz durch eine kooperative Haltung einen Beitrag zur Sicherheit im internationalen System leisten sollte. Viele Befürworter waren zwar keineswegs begeistert vom Sperrvertrag, sahen aber keine Alternative und hielten deshalb einen Beitritt für politisch opportun.

Die offiziellen Schweizer Stellen verhielten sich abwartend und zögernd, weil der Vertrag zu einem Zeitpunkt aktuell wurde, als noch viele sicherheitspolitische Fragen ungeklärt waren. Doch die ablehnende Haltung der

Schweiz gegenüber dem Sperrvertrag war nicht allein durch spezifisch schweizerische Vorbehalte im Bereich der Sicherheitspolitik begründet. Wie in anderen Staaten war der Widerstand zugleich von aussen-, wirtschafts- und forschungspolitischen Motiven getrieben. Vielerorts herrschte Unklarheit, ob der Vertrag den erhofften stabilisierenden Friedensbeitrag leisten könnte, zumal Frankreich und China dem NPT fern blieben. Gerade die Ablehnung in anderen Staaten, etwa in der Bundesrepublik Deutschland, bestärkte die Gegner in der Schweiz in ihrer Opposition. Diese äusseren Einflüsse wirkten zwar von Anfang an auf den Diskussionsverlauf in der Schweiz ein, wurden aber vor allem dann entscheidend, als das EPD die Unterzeichnung des Sperrvertrags von aussenpolitischen Faktoren abhängig machte.<sup>10</sup> Erst nachdem viele andere Staaten das Abkommen unterzeichnet hatten, somit Frage der Universalität weitgehend beantwortet war und folglich ein Abseitsstehen politisch nicht mehr opportun erschien, rang sich 1969 auch die Schweiz zur Unterschrift durch. Die Ratifikation wurde jedoch, vor allem aus innenpolitischen Gründen, noch bis ins Jahr 1977 hinausgeschoben.

Der Weg hin zur Unterzeichnung des Atomsperrvertrags im November 1969 war wenig dynamisch, weil sich sowohl im EPD als auch im EMD institutionelle Faktoren bremsend auf den Prozess auswirkten. Einer dieser Faktoren war die Tatsache, dass drei Gruppen aus ihren jeweiligen Blickwinkeln die Thematik unterschiedlich angingen: Erstens wurden die aussenpolitischen und völkerrechtlichen Fragen rund um den Sperrvertrag in der Schweiz zwischen 1967 und 1969 unter der Führung des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) in einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag (IAA) behandelt. Zweitens widmete sich die ebenfalls 1967 vom Generalstab gebildete Studienkommission für Strategische Fragen (SSF) der damals hochaktuellen Strategiefraage und wog im Bereich der nationalen Sicherheit die Auswirkungen des Sperrvertrags gegenüber dem potenziellen Nutzen der nuklearen Option ab. Schliesslich brachte eine von Professor Urs Hochstrasser, dem Delegierten des Bun-

10 Diese externen Faktoren, vor allem die Opposition der BRD und der Einmarsch der Sowjetunion in die CSSR, werden erst im letzten Kapitel dieser Studie behandelt. Der Grund für diese Gliederung ist nicht etwa darin zu suchen, dass diese Faktoren erst spät im Entscheidungsprozess wichtig wurden. Vielmehr konnten andere Einwände und Kontroversen – zum Beispiel die strategischen und die wirtschaftlichen Faktoren – früher aufgelöst werden, während die externen Einflussfaktoren bestehen blieben. Deshalb machte auch das EPD die eigene Entscheidung immer mehr von der Haltung anderer Staaten abhängig.

desrates für Fragen der Atomenergie, führte Ad hoc Arbeitsgruppe von schweizerischen Fachleuten für Reaktortechnik (Gruppe Hochstrasser) eine wissenschaftliche, technische und industrielle Sichtweise ein, die massgeblich zum Entscheidungsprozess beitrug.

Die Auseinandersetzung der Schweiz mit der Frage der Nonproliferation kann zwar als fruchtbarer Prozess gewertet werden, weil eine sachliche Auseinandersetzung mit komplexen Aspekten der Nuklearpolitik stattfand. Vor allem die Einbindung von Akteuren mit unterschiedlichen nuklearpolitischen Präferenzen in die entsprechenden Expertengremien war hilfreich und resultierte schliesslich in einer typisch schweizerischen Kompromissfindung. Zudem flankierte der Sperrvertrag eine entscheidende Phase auf dem Weg zur Formulierung des Konzeptes der Gesamtverteidigung.

Die schweizerische Auseinandersetzung mit dem NPT beinhaltet aber auch weniger erfreuliche Aspekte. Die nukleare Option wurde bis 1963/1964 fast ausschliesslich unter militärischen Gesichtspunkten bewertet. Deshalb fanden Diskussionen über die nukleare Komponente in der Militärpolitik lange Zeit isoliert von aussenpolitischen und strategischen Überlegungen statt. Bei der Analyse des Entscheidungsprozesses hin zum schweizerischen Beitritt zum Atomsperrvertrag ist das Festklammern an der autonomen Verteidigung und der zurückhaltende Umgang mit multilateralen Ansätzen besonders auffallend. Auf diesem Weg verzichtete die Schweiz auf eine grundsätzliche Reflexion der eigenen Rolle im internationalen System, zeigte Scheu vor einer aktiveren Aussenpolitik und verharrte defensiv in einer abwartenden, eher passiven Haltung. Die von Albert Natural im Eingangszitat angesprochene Vielzahl konzentrischer Kreise und die thematische Komplexität erforderten jedoch eine sicherheitspolitische Horizonterweiterung als Antwort auf die Herausforderungen im nuklearen Zeitalter.

Die zentralen Leitfragen dieser Arbeit sollen das Spannungsfeld zwischen einer an Bedeutung verlierenden sicherheitspolitischen Option und einer unausweichlichen aussenpolitischen Obligation analysieren und lauten: Warum löste sich die Schweiz lange Zeit nicht von der de facto gescheiterten nuklearen Option, obwohl bereits ab 1963/64 absehbar war, dass diese sich nicht würde realisieren lassen? Welches waren die entscheidenden innen-, aussen- und sicherheitspolitischen Faktoren auf dem Weg zur Unterzeichnung des NPT durch die Schweiz? Kann der Beitritt der Schweiz zum Sperrvertrag im Zusammenhang mit einer verstärkten multilateralen Kooperation oder gar einer vermehrt ausgreifenden, aktiven Aussenpolitik gesehen werden?



Die vorliegende Studie untersucht zunächst, welche Faktoren die Schweiz zu einem Offenhalten der nuklearen Option motivierten und warum sich gewisse Entscheidungsträger der Schweiz an die Erhaltung des Handlungsspielraums klammerten, als eine Unterzeichnung des Sperrvertrags bereits unausweichlich war. Sodann untersucht die Arbeit, warum sich die Schweiz nur widerwillig und zögernd am Nonproliferationsprozess beteiligte. Im Mittelpunkt der quellenbasierten Kapitel 2, 3 und 4 der Arbeit steht die Frage, ob das nach wie vor bestehende Interesse an der nuklearen Option einer aktiveren Nonproliferationspolitik im Wege stand, oder ob vielmehr berechnete sachliche Einwände gegen den Vertrag sprachen, etwa die unklaren Auswirkungen auf die nationale Sicherheit, der ungewisse Friedensbeitrag im globalen Kontext oder die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen des Sperrvertrags. Mit Blick auf die weitere aussen- und sicherheitspolitische Entwicklung wird abschliessend untersucht, ob die politisch geschickt inszenierte Unterzeichnung als Indiz für eine aktivere Aussenpolitik in einem zunehmend multilateralen Umfeld gewertet werden kann, oder ob eher innenpolitische statt aussenpolitischer Faktoren den Zeitpunkt und die Umstände der Unterzeichnung prägten.

In der bisherigen Forschung wurde der NPT-Entscheidungsprozess, der mit dem Niedergang der nuklearen Option begann und mit einer kontrovers diskutierten Unterzeichnung und der erst viel später erfolgten Ratifikation<sup>11</sup> des Sperrvertrags endete, oft nur am Rande behandelt. Zwar wird die Frage der schweizerischen Nuklearbewaffnung in nahezu allen Arbeiten, welche sich mit der schweizerischen Sicherheitspolitik und der strategischen Diskussion der 1950er und 1960er Jahre beschäftigen, gestreift. Doch die Option der atomaren Aufrüstung unter dem Paradigma der Nichtverbreitung in der Zeit nach 1964 wurde bisher nicht ausreichend untersucht.

Die Akten aus dem NPT-Entscheidungsprozess sind seit einiger Zeit im Bundesarchiv verfügbar. Vor allem die Akten des Eidgenössischen Politischen Departements – insbesondere dessen Abteilungen für politische Angelegenheiten und für internationale Organisationen – sind für die Fragestellung von zentraler Bedeutung. Für die Analyse des Aufstiegs und des Niedergangs der Atomwaffenpläne der Schweiz liegen seit 1995 auf Quellen abgestützte Forschungsarbeiten vor, weil der Bundesrat damals die Akten

11 Die Ratifikation durch die Schweiz erfolgte erst 1977 nach heftigem Widerstand im Ständerat.

über die schweizerischen Atomwaffenpläne bis 1964 freigab. Inzwischen sind weitere Akten für die Zeit nach 1964 zugänglich geworden.

Eine detaillierte Darstellung über das Spannungsfeld zwischen Kernenergie und Aussenpolitik der Schweiz lieferte Winkler bereits 1982.<sup>12</sup> Seine Dissertation behandelte – zwar weitgehend ohne Berufung auf historische Quellen, aber mit umso mehr detaillierten Kenntnissen der behördlichen und diplomatischen Abläufe – in einem ausführlichen Unterkapitel den Niedergang der nuklearen Option und die Auseinandersetzung der Schweiz mit dem Beitritt zum Nonproliferationsvertrag. Bezeichnend sowohl für die Qualität von Winklers Untersuchung als auch für den heutigen Forschungsstand ist die Tatsache, dass alle späteren Arbeiten diese Darstellungen bezüglich der schweizerischen Sperrvertragsdiskussion übernahmen. Winklers Analyse des Entscheidungsprozesses der Schweiz ist noch immer wertvoll, obwohl sie im Lichte der vom Bundesarchiv freigegebenen NPT-Dokumente in einigen Punkten erweitert werden kann.

Die Forschungsarbeit von Metzler<sup>13</sup>, die gleich nach Offenlegung der Akten durch das Bundesarchiv im Jahr 1995 entstand, behandelte die nukleare Frage der Schweiz von den 1930er Jahren bis Ende der 1960er Jahre. Metzler konzentrierte sich auf die Entwicklung der schweizerischen Atomwaffenpläne bis Mitte der 1960er Jahre. Deshalb verfolgte er die Phase nach 1964, in der für seine Fragestellung keine entscheidenden Bundesratsbeschlüsse mehr gefasst wurden, nur am Rande und stützte sich auf die bereits erwähnten Untersuchungen von Winkler. Gerade diese Phase ist jedoch für den Entscheidungsprozess hin zum Sperrvertrag entscheidend. Auch Stüssi-Lauterburg bearbeitete in dieser Phase unmittelbar nach Öffnung der Archive einen weiteren, nützlichen, chronologisch gegliederten Überblick über die Atomwaffenproblematik.<sup>14</sup>

Die weiteren Arbeiten mit einem sicherheitspolitischen und strategischen Fokus können in zwei Gruppen aufgeteilt werden: Einerseits stehen wertvolle ältere, teils zeitgenössische Darstellungen über Zustand und Entwicklung

12 Theodor Winkler, Kernenergie und Aussenpolitik: Die internationalen Bemühungen um eine Nichtverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung der Kernenergie in der Schweiz, Berlin: Berlin-Verlag, 1981.

13 Dominik Metzler, Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee (1945–1969), Liz, Basel 1995.

14 Jürg Stüssi-Lauterburg, Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung, Bern 1995, Wiederabdruck in: Beiträge zur Forschung, 1997, Hg. Schweizerische Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft, Bern 1997, S. 107–171.

der schweizerischen Sicherheits- und Aussenpolitik zu Verfügung. Senn<sup>15</sup> und Ernst<sup>16</sup>, aber auch Däniker<sup>17</sup> und Buchbinder<sup>18</sup> haben die schweizerischen Versuche zur Bewältigung der Herausforderungen des Nuklearzeitalters und die Suche nach Strategien und sicherheitspolitischen Konzeptionen aus kritischem Blickwinkel beleuchtet.

Andererseits fand in den letzten Jahren eine intensive Auseinandersetzung mit der Entwicklung der Schweizer Sicherheitspolitik statt. Bei diesen neueren Werken ist neben einem Überblickswerk von Spillmann und Wenger<sup>19</sup> über die Sicherheitspolitik der Schweiz seit 1945 vor allem die Dissertation von Breitenmoser<sup>20</sup> zu erwähnen. Seine Untersuchung zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg stellte gerade für die Beantwortung der hier gestellten Fragen eine wertvolle Grundlage dar, ging sie doch ebenfalls dem Spannungsverhältnis zwischen Strategie und Aussenpolitik nach. Auch die Lizentiatsarbeit von Köppel<sup>21</sup> verfolgte die Entwicklung der Sicherheitspolitik, jedoch mit einem Fokus auf die frühen 1970er Jahre. Eine erst kürzlich erschienene Dissertation von Frey<sup>22</sup> zeigte, dass die Einbettung der nuklearen Option innerhalb der

15 Hans Senn, Friede in Unabhängigkeit: Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik, Frauenfeld: Huber, 1983.

16 Alfred Ernst, Bürger, Christ, Soldat, Hermann Böschstein (Hg.), Frauenfeld: Huber, 1975.

Alfred Ernst, Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966, Frauenfeld und Stuttgart: Huber, 1971.

Alfred Ernst, Geschichte der Landesverteidigung, In: Erich Gruner (Hg.), Die Schweiz seit 1945, Beiträge zur Zeitgeschichte, Bern 197, S. 175–201.

17 Gustav Däniker, Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg: Aus der Werkstatt des Stabschefs Operative Schulung während der 80er Jahre, Frauenfeld: Huber, 1996.

Gustav Däniker, Strategie des Kleinstaats: Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter, Frauenfeld und Stuttgart: Huber, 1966.

18 Heinrich Buchbinder, Landesverteidigung im Atomzeitalter, Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung (Hg.) Zürich 1966.

19 Kurt R. Spillmann, Andreas Wenger, et al., Schweizerische Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation, Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2001.

20 Christoph Breitenmoser, Strategie ohne Aussenpolitik, Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg, Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, Nr. 10, Zürich 2002.

21 Thomas Köppel, Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945–1973, Liz, Zürich 1994.

22 Stefanie Frey, Switzerland's Defence and Security Policy during the Cold War (1945–1973), Diss, Lenzburg 2002.

Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik noch nicht ausreichend untersucht worden ist.<sup>23</sup>

Bei der vielbeachteten Lizenziatsarbeit von Hug<sup>24</sup> standen die Verbindungen zwischen den zivilen und den militärischen Aspekten der Atomenergie im Zentrum. Hugs Arbeit umriss ein breites und wenig bekanntes Thema. Seine prägnanten Thesen über die Verquickung von Atombombe und Schweizer Wirtschaft bewegen sich aber gerade im Lichte des neuen Quellenmaterials auf dünnem Eis.<sup>25</sup> Hugs Untersuchung ist jedoch für das in dieser Arbeit verfolgte Thema teilweise sehr hilfreich, obwohl er die Atomwaffenpläne der Schweiz nur teilweise im sicherheitspolitischen Kontext analysierte. Bemerkenswert ist ferner der Ländervergleich von Kollert<sup>26</sup>, der mit grossem technischen Fachwissen die militärischen Intentionen von verschiedenen nationalen Kernenergieprogrammen verfolgte.

Zwei neue Dissertationen aus der Perspektive der Technikgeschichte von Wildi<sup>27</sup> und Kupper<sup>28</sup> lieferten zudem ausgezeichnete, bisher fehlende Einblicke in die zivilen Aspekte der Schweizer Atomtechnologieentwicklung. Wildi leistete durch seine Untersuchung über den Traum eines schweizerischen Reaktors einen hoch interessanten Überblick über die schweizerische Atomtechnologieentwicklung und zeichnete das auch für die militärischen Aspekte relevante Scheitern eines eigenen, schweizerischen Reaktors nach. Kupper behandelte das Spannungsverhältnis zwischen Atomenergie und Gesellschaft mit besonderem Augenmerk auf die Kontroverse um das gescheiterte Projekt eines Kernkraftwerkes in Kaiseraugst. Beide Untersuchungen lieferten eine wertvolle Grundlage für die Einbettung der Frage in den Kontext der damaligen Atompolitik in der Schweiz.

- 23 Frey untersucht in einem Teilkapitel den Aufstieg der nuklearen Option im Kontext der Gesamtentwicklung der schweizerischen Verteidigungsstrategie. Sie zeichnet darin innen- und aussenpolitische Nebengeräusche anhand von Zeitungsartikeln und Quellen nach.
- 24 Peter Hug, *Geschichte der Atomtechnologieentwicklung in der Schweiz*, Liz, Bern 1987.
- 25 Die Kontroverse nach Hugs Studie mag ein wesentlicher Grund für die frühzeitige Öffnung der Atomwaffendossiers im Bundesarchiv gewesen sein.
- 26 Roland Kollert, *Die Politik der latenten Proliferation: Militärische Nutzung «friedlicher» Kerntechnik in Westeuropa*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 1994.
- 27 Tobias Wildi, *Der Traum vom eigenen Reaktor: Die Schweizerische Atomtechnologieentwicklung 1945–1969*, Interferenzen 4, Studien zur Kulturgeschichte der Technik, David Gugerli (Hg.), Zürich: Chronos, 2003.
- 28 Patrick Kupper, *Atomenergie und gesplante Gesellschaft, Die Geschichte des gescheiterten Projektes Kernkraftwerk Kaiseraugst*, Interferenzen 3, Studien zur Kulturgeschichte der Technik, David Gugerli (Hg.), Zürich: Chronos, 2003.

Die vorliegende Arbeit ergänzt die bestehenden Forschungsarbeiten durch Miteinbezug umfassender Quellenbestände des Schweizerischen Bundesarchivs. Die Dossiers, welche den Atomsperrvertrag betreffen, sind erst vor kurzem der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden.<sup>29</sup> Neben den Atomdossiers des EMD wurden vor allem die Akten des Generalstabs sowie der Studienkommission für strategische Fragen (hier besonders des Ausschusses für atomare Fragen), die zahlreichen Bestände des EPD zum Fortgang der 18-Mächte-Konferenz, die Akten der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag und auch die Handakten der in den Meinungsbildungsprozess involvierten Bundesräte Willy Spühler und Nello Celio untersucht. Die Forschungsarbeit im Bundesarchiv wurde zudem durch die Analyse von Materialien aus dem Archiv für Zeitgeschichte in Zürich komplettiert, darunter die persönlichen Nachlässe von Gustav Däniker und von Botschafter Micheli oder den Archivbeständen des Vereins zur Förderung des Wehrwillens (VFWW). Als Ergänzung werden zeitgenössische nationale und internationale Zeitungsartikel zum Entscheidungsprozess der Schweiz in die Arbeit miteingeflochten.

Der Untersuchungszeitraum der Arbeit erstreckt sich von den ausgehenden 1950er bis in die 1960er Jahre. Der zeitliche Rahmen kann nicht auf die Phase des eigentlichen Entscheidungsprozesses Ende der 1960er Jahre beschränkt werden, weil sich der relevante sicherheitspolitische Kontext bereits in früheren Jahren konstituierte. Der Widerstand gegen den NPT Ende der 1960er Jahre ist eng mit den Motiven des schweizerischen Atomprogramms und der Entwicklung des strategischen Konzeptes zu Beginn dieser Dekade verwoben. Deshalb bietet es sich an, gleich zu Beginn der Arbeit in einer Aufarbeitung des Forschungsstandes den Aufstieg und den Niedergang der nuklearen Option darzustellen. Die Gründe für den Niedergang der nuklearen Option, welche *nicht* durch den Nonproliferationsprozess bedingt waren, sind aber bereits in früheren Werken dargelegt worden und werden darum lediglich im ersten Kapitel behandelt. Ebenfalls zu Beginn werden die Entstehung des Sperrvertrags, seine Logik und seine hauptsächlichen Vertragselemente erläutert.

29 Das Archivgesetz in der Schweiz sieht eine generelle Sperrfrist von 30 Jahren vor. Da viele Dokumente in den NPT-Dossiers aus den frühen 1970er Jahre stammen, sind diese Dossiers erst kürzlich freigegeben worden. Das Schweizerische Bundesarchiv im Internet: <http://www.bundesarchiv.ch>.

Die Phase von 1967 bis 1969 bildet den Schwerpunkt dieser Studie, weil in dieser Phase der Entscheidungsprozess der Akteure und die institutionelle Auseinandersetzung mit dem NPT stattfanden. Auch das letzte Kapitel, in welchem den Umständen der Unterschrift im Jahr 1969 und der Frage nach der Handlungsfreiheit nachgegangen wird, kann sich auf erst kürzlich zugänglich gemachte Quellenbestände stützen. Die Arbeit kann aber – nicht nur aufgrund unzugänglicher Archivbestände, sondern auch aus Gründen des Umfanges – den weiteren Prozess bis hin zur Ratifikation des Sperrvertrags im Jahre 1977 nicht behandeln. Die im Zentrum der Arbeit stehenden sicherheitspolitischen Aspekte der Nonproliferationsdiskussion können aber ohne Berücksichtigung dieser Phase abgehandelt werden, zumal die Ratifikation vor allem aus innen- und industriepolitischen Gründen und nicht aus aussen- und sicherheitspolitischen Gründen so lange aufgeschoben wurde.



# **1 Die Schweiz und die Bombe:**

## **Aufstieg und Niedergang der nuklearen Option (1945–1965)**

Das erste Kapitel skizziert den Aufstieg und den Niedergang der Atombewaffnung als sicherheitspolitische Option. Vor einem technologiegeschichtlichen Hintergrund wird zunächst die Frage behandelt, weshalb der Eintritt der Schweiz ins Nuklearzeitalter problematisch verlief und aus welchen Gründen der Traum scheiterte, Sicherheit im energiepolitischen und militärischen Bereich aus der unendlichen Energiequelle des Atomkerns zu erlangen. Unter Berücksichtigung der militärischen und strategischen Zusammenhänge analysiert dieses Kapitel, wie die nukleare Option im Kontext der Bedrohungsempfindung des Kalten Krieges diskutiert wurde und wie die Atomwaffenforderung in die internationalen und strategischen Umwälzungen zu Beginn der 1960er Jahre eingebettet war. Nach einer Analyse der Bedeutung nuklearen Option auf die innenpolitische Ebene werden die Folgen einer ab 1958 intensivierten, öffentlichen Debatte aufgezeigt.

Als Einführung geht dieses erste Kapitel den Fragen nach, warum sich die politischen Rahmenbedingungen für die nukleare Option bis 1966 negativ entwickelten und warum sich der Bundesrat vor der definitiven Abkehr von allen nuklearen Ambitionen scheute und vielmehr die Erhaltung des Handlungsspielraums anstrebte, obwohl immer deutlicher wurde, dass die Schweiz keine eigenen Atomwaffen beschaffen konnte. Das Kapitel erklärt somit, warum der Niedergang der nuklearen Option zwar bereits anfangs der 1960er Jahre aus innenpolitischen, aussenpolitischen und strategischen Gründen absehbar war, die nukleare Frage aber Mitte der 1960er Jahre, als von der Schweiz eine Entscheidung in der Frage der Nonproliferation gefordert war, dringliche Entscheidungen im aussen- und sicherheitspolitischen Bereich blockierte.

### **1.1 Der Eintritt ins Nuklearzeitalter**

Die veränderte politische und strategische Situation der Nachkriegszeit zwang die Schweiz zu einer militärischen Neuausrichtung. Die Erfahrungen des totalen Krieges hatten deutlich gemacht, dass in einem künftigen



Krieg der Schutz der Bevölkerung und des industriereichen Mittellandes im Vordergrund stehen musste. Folglich verabschiedete sich die Landesregierung vom Reduitgedanken des Zweiten Weltkrieges. Die Adaption der Truppenordnung 51 (TO 51) spiegelte diesen Übergang zu einer flexibleren, von der Doktrin der linearen Verteidigung gelösten Verteidigungskonzeption wider.<sup>30</sup> Die *Area Defence* – die von Berner Offizierskreisen und von EMD-Vorsteher Karl Kobelt<sup>31</sup> favorisierte Raumverteidigungs-Doktrin der TO 51 – entsprach einer neuen Bedrohungsanalyse, welche von einer sowjetischen Aggression und einer Umklammerung durch Truppen des Warschauer Paktes ausging.<sup>32</sup> Die Raumverteidigung bestand aus einem tief gestaffelten System von Verteidigungsstützpunkten, an denen der Gegner mit gezielten Gegenangriffen zurückgehalten und zermürbt werden sollte, weil die Schweizer Armee nicht über ausreichend mechanisierte Kampfmittel für ein Bewegungsgefecht verfügte.<sup>33</sup>

Durch die Adaption der TO 51 im Jahr 1950 trat in der Frage der militärpolitischen Neuausrichtung eine vorübergehende Beruhigung ein. Vor dem Hintergrund der Frage der nuklearen Herausforderung sollte der Konzeptionsstreit zwischen *Mobile Defence* und *Area Defence* aber bald schon seinen Höhepunkt erreichen. Vorerst waren die Vertreter aus Zürcher Offizierskreisen, welche eine beweglichere Armee und eine Anpassung der Kampfweise an die veränderten Rahmenbedingungen des nuklearen Zeitalters forderten, den Berner und Basler Offizieren unterlegen.<sup>34</sup>

30 Im Nachgang zur Demobilisierung wurde die Armee verkleinert, durch die Schaffung einer neuen Heeresorganisation restrukturiert und mit den Bedürfnissen der Wirtschaft kompatibler gemacht.

31 Urs Altermatt (Hg.), *Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon*, Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991, S. 421–426.

32 Als grösstes machtpolitisches Risiko sah der Bundesrat in seiner Replik auf den Bericht des Generalstabschefs über den Aktivdienst von 1939–1945 die vollständige Umschliessung des Landes durch eine feindliche Mächtegruppierung. Blockbildung und Ost-West-Konfrontation dominierten diese Bedrohungswahrnehmung und bündelten die Angst vor Kampfhandlungen als Antwort auf eine sowjetische Aggression in Europa. Deshalb rechnete die Schweiz in einem künftigen Konflikt zwischen den Supermächten auf dem europäischen Kontinent mit Angriffen der Sowjetunion aus dem Nordosten. Spillmann, *Sicherheitspolitik*, S. 69.

33 Ernst, *Konzeption*, S. 195. Für das Verständnis der *Area Defence* verweist Ernst auf das Bild eines Dammes, an welchem sich die Flutwelle brechen soll.

34 Andreas Richner, Panzer, Mirages und die nukleare Option, *Die Rolle des Vereins zur Förderung des Wehrwillens in der militärpolitischen Meinungsbildung der Schweiz 1956 – 1966*, Liz, Bern 1996, S. 20–23.

Die Option der atomaren Aufrüstung war nicht erst im Verlaufe des Konzeptionsstreites als Forderung der Befürworter der *Mobile Defence* aufgekommen. Auch war die Atombombe nicht – wie von Gustav Däniker in seinem Aufsatz «Zurück zur Strategie» 1964 formuliert – erst dann für die Schweiz «diskussionsfähig» geworden, als sie Mitte der 1950er Jahre «aus dem strategischen in den taktischen Bereich herabgestiegen war».<sup>35</sup> Vielmehr hatte bereits früher, isoliert von dieser ersten Phase der Strategiedebatte, ein geheimer, militärisch-wissenschaftlicher Expertenkreis die Möglichkeit der Ausrüstung der Armee mit Nuklearwaffen untersucht. Der Wunsch nach Sicherung und Behauptung der kleinstaatlichen Unabhängigkeit durch eine autarke Verteidigung führte zur Prüfung der Frage, ob die Schweizer Armee über Nuklearwaffen verfügen müsste, um sich wirkungsvoll verteidigen zu können.<sup>36</sup> Bereits während des Krieges hatten sich die entsprechenden wissenschaftlichen Kreise mit der Atombombe befasst.<sup>37</sup> Diese Arbeiten konnten ohne Unterbrechung durch den Zweiten Weltkrieg kontinuierlich fortgesetzt werden und bildeten – obwohl auf einen geheimen Expertenkreis beschränkt – die Basis für einen im internationalen Vergleich beachtlichen Forschungsstand.<sup>38</sup>

Die treibende Kraft, welche die neue Technologie in der Schweiz vorantrieb, war das EMD.<sup>39</sup> Dessen Vorsteher, Bundesrat Kobelt, räumte der

35 Gustav Däniker, Zurück zur Strategie: Konsequenzen des neuen Kriegsbildes für die schweizerische Landesverteidigung, In: Si vis pacem, Militärische Betrachtungen von Schweizern, Festschrift für Georg Züblin zum 60. Geburtstag, Frauenfeld: Huber, 1964, S. 87.

36 Spillmann, Sicherheitspolitik, S. 74f.

37 Dieser Austausch hat nicht zuletzt auch im Kontakt mit deutschen Wissenschaftlern stattgefunden: Über den Physiker Paul Scherrer, welcher ab 1920 Physikprofessor an der ETH Zürich war, bestanden zu Kriegszeiten Kontakte zum Nazideutschland. Stüssi, Abriss, S. 107. Kollert, welcher die Aspekte der technischen und wissenschaftlichen Arbeiten während der Kriegsjahre zu Beginn seiner Länderstudie Schweiz behandelt, schliesst nicht aus, dass über Spionage deutsches Know-how in die Schweiz geflossen sei, erachtet es aber als unwahrscheinlich, dass ein offizieller Austausch stattgefunden habe. Hingegen erwähnt Kollert in diesem Zusammenhang, dass nach dem Krieg Kernphysiker oder -chemiker aus dem besetzten Deutschland, welche zum Teil an den Atomforschungsarbeiten des Dritten Reiches beteiligt gewesen waren, an schweizerische Hochschulen berufen wurden. Kollert, Proliferation, S. 347. und S. 424. Vgl. auch Hug, Atomtechnologie, S. 94–99. Vgl. auch Frey, Defence, S. 197.

38 Winkler, Kernenergie, S. 61. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 11–13.

39 Innerhalb des Militärdepartements war vor allem die Kriegstechnische Abteilung (KTA) an der Erarbeitung von militärisch nutzbaren Kenntnissen interessiert.

Atomtechnologie eine hohe Priorität ein, weil er grosse Hoffnungen bezüglich ihrer militärischen Anwendungsmöglichkeiten hegte.<sup>40</sup> Mit der Gründung der Studienkommission für Atomenergie (SKA) schuf das EMD bereits 1945 den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen die Vorstudien für eine schweizerische Atombewaffnung verfolgt werden konnten.<sup>41</sup> Obwohl nur wenige Teilnehmer dieses interdisziplinären Forschungsgremiums einen militärischen Hintergrund hatten, und obwohl der offizielle Auftrag in der allgemeinen, zivilen Nutzbarmachung der Atomenergie bestand, gelang es Kobelt, mittels der SKA das Wissen über die Atomenergie in seinem Departement zu monopolisieren.<sup>42</sup> Den militärischen Fokus stellte das EMD mit Hilfe geheimer «Richtlinien für die Arbeiten der SKA auf militärischem Gebiet» sicher. Darin beauftragte die Generalstabsabteilung die SKA mit der Schaffung einer Uranbombe.<sup>43</sup> In der SKA wurde die Atomtechnologieforschung zwar zivil deklariert, aber dennoch verdeckt militärisch gesteuert.<sup>44</sup>

Die militärischen Aspekte – aus der Perspektive von Bundesrat Kobelt der Hauptzweck der SKA – wurden aus mehreren Gründen geheim gehalten: Einerseits wäre ein offizielles Bekenntnis der Schweiz zum Streben nach der Bombe im Herzen des vom Krieg zerstörten Europas nicht opportun gewesen.<sup>45</sup> Andererseits wäre ein eindeutig militärisch positioniertes Atomforschungsprogramm innenpolitisch nicht durchsetzbar gewesen. Um die

40 Wildi, Traum, S. 25.

41 Die SKA leistete in dieser Phase bis zu ihrer Auflösung im Jahr 1958 die Hauptbeiträge für die Atomtechnologieentwicklung. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 31.

42 Wildi zeigt auf, dass Kobelt anderen Departementen, namentlich dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Post- und Eisenbahndepartement, das Wissen über Atomenergie nicht zugänglich machen wollte und den interdepartementalen Wissenstransfer bis 1955/1956 blockierte. Wildi, Traum, S. 34–42.

43 *Richtlinien (Entwurf für die Arbeiten der SKA auf militärischem Gebiet des EMD)* 26.12.1945. BA, E 27 190038 3, Zitiert aus Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 18.

44 Hug und Kollert beschreiben die Rolle des Staates als latentes, militärisches Beeinflussen und Lenken der Atomtechnologie im Sinne der militärischen Option. Durch staatliche Interventionen wurde die Atomtechnologieentwicklung beschleunigt und durch Subventionierung die zögerlichen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten der Privatindustrie gestützt. Hug, Atomtechnologie, S. 68. Kollert, Proliferation, S. 348. Diese These von Hug und Kollert wird von Wildi gestützt, welcher eine umfassende Untersuchung der Entwicklung eines schweizerischen Reaktors widmet. Wildi beschreibt die dominierende Rolle des EMD und der militärischen Aspekte, spricht aber im Gegensatz zu Hug und Kollert nicht von latenter Beeinflussung. Wildi, Traum, S. 37–42.

45 Spillmann, Sicherheitspolitik, S. 75. Auf Druck von Seiten des Parlamentes hielt der Bundesrat offiziell daran fest, dass die Weltgemeinschaft Nuklearwaffen ächten sollte.

kostspielige Finanzierung zu sichern, gab EMD-Vorsteher Kobelt auch gegenüber dem Parlament vor, dass es bei der schweizerischen Nuklearforschung lediglich um die Kenntnisse der Technologie und um die Entwicklung von Schutzmassnahmen gehe.<sup>46</sup>

Der Staat nahm beim Eintritt der Schweiz ins Nuklearzeitalter zwar eine entscheidende Rolle ein, konnte aber die enge militärisch-wissenschaftliche Zusammenarbeit und die notwendigen Forschungsarbeiten nicht mit ausreichenden finanziellen Mitteln und auf breiter Front vorantreiben.<sup>47</sup> Trotz der guten Forschungsgrundlage aus Kriegszeiten war die Ausgangsposition aus mehreren Gründen problematisch: Mit den Grossmächten mitzuhalten, erwies sich gerade für einen Kleinstaat wie die Schweiz schon früh als realitätsferner Wunsch. Einerseits besaßen Länder wie die USA, die Sowjetunion oder Grossbritannien einen Vorsprung durch die im Krieg unternommenen Anstrengungen im Bereich der Kernforschung. Andererseits verfügten grössere Staaten gegenüber den begrenzten Mitteln des Kleinstaates über mehr finanzielle Ressourcen.<sup>48</sup> Diese relative Rückständigkeit gegenüber konkurrierenden Atomprogrammen, der Mangel an Rohstoffen und das Fehlen

46 Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 19. Vgl. auch Stüssi, Abriss, S. 108. Bundesrat Kobelt betonte zwar die militärischen Aspekte, sagte aber gleichzeitig, eine nukleare Waffe sei nicht geplant. Dem Parlament wurde verschwiegen, dass es in den «geheimen Richtlinien» der SKA neben der Untersuchung der Entwicklungen im Ausland und der Mittel zum Schutz gegen A-Waffen vor allem um die Schaffung einer Uranbombe «aus einheimischen Rohstoffen» ging. Metzler spricht von bewussten Tarnmanövern des EMD-Vorstehers, um die Finanzierung des SKA zu gewährleisten. Es sei «nicht unverständlich», dass Kobelt in dieser Anfangsphase sicherheitspolitische Überlegungen der parlamentarischen Transparenz überordnete. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 17f. und S. 31.

47 Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 30. Das Atomprogramm wurde ab 1955 in einer Forschungsanstalt, dem ab 1960 staatlichen Eidgenössischen Institut für Reaktorforschung (EIR) in Würenlingen vorangetrieben. Wildi zeigt, dass der finanzielle Rahmen der SKA alle vorherigen schweizerischen Forschungsprojekte überstieg: Der Rahmenkredit für die Jahre 1947–1951 belief sich auf 18 Millionen Schweizer Franken, das ordentliche Budget der ETH für Unterricht und Forschung belief sich im Jahr 1946 auf knapp vier Millionen Franken. Wildi, Traum, S. 39.

48 Die USA, Grossbritannien und die Sowjetunion profitierten abgesehen von einem Erkenntnisvorsprung auch vom Marktvorteil der bereits amortisierten Anlagen. Die Schweiz hingegen litt abgesehen von diesem Rückstand unter begrenzten Ressourcen, musste sich auf eine Reaktorlinie konzentrieren und konnte ihre Anstrengungen nicht auf Alternativen im noch offenen Forschungsfeld verteilen. Winkler, Kernenergie, S. 60.

geeigneter Fachleute im Inland hatten sowohl auf der militärischen als auch auf der zivilen Ebene einen Verlust von Unabhängigkeit zur Folge.

Im zivilen Bereich rückten diese Abhängigkeiten den Gedanken der energiepolitischen Autarkie in weite Ferne. Das rohstoffarme Binnenland Schweiz musste seinen Traum aufgeben, im nuklearen Zeitalter endlich über eine unerschöpfliche Energiequelle aus heimischem Boden zu verfügen, und wurde zu personellen und finanziellen Kooperationen mit verschiedenen europäischen Ländern sowie den USA gezwungen.<sup>49</sup> Die Integration in ein Netz von bilateralen und multilateralen Kooperationsabkommen, Vereinbarungen und Kontrollinspektionen machte die Schweiz von der Nuklearpolitik ihrer Lieferstaaten abhängig und engte ihren Handlungsspielraum ein.<sup>50</sup> Der Verlust der Unabhängigkeit durch die Auslandskooperationen hatte auch Auswirkungen auf den Bereich der militärisch motivierten Kernforschung und erschwerte die Option einer Eigenproduktion von Atomwaffen.<sup>51</sup>

Ein Kurswechsel der US-Regierung im Jahr 1953 stellte einen weiteren Einschnitt in der Entwicklung einer militärischen Komponente der Schweizer Nuklearpolitik dar. Mit ihrem *Atoms for Peace*-Konzept verabschiedete sich die Eisenhower-Administration von einer bis anhin restriktiven Atompolitik und postulierte fortan, eine Trennung zwischen friedlicher und militärischer Atomenergienutzung sei möglich. Durch die Liberalisierung zivil nutzbarer Technologien und Materialien versuchten die USA, langfristig entscheidenden Einfluss auf die Atomtechnologieentwicklung in denjenigen Ländern zu nehmen, in denen sie militärische Hintergründe vermuteten. Die USA begannen, die Entwicklung der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu

49 Der zentrale Bremsklotz für die militärische und die zivile Atomforschung war das Fehlen des Rohstoffes Uran. Die Uranprospektion, die Suche nach Uran im Inland, erwies sich in der Schweiz als äusserst schwierig und wurde bis Ende der 1950er Jahre nur unzulänglich vorgenommen. Obwohl die Uranprospektion aus Autarkiegründen in den bereits erwähnten, geheimen Richtlinien als Teilaufgabe festgehalten worden war, fehlte bis 1956 eine systematische, geologische Untersuchung der Uranvorkommen. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 28.

50 Die USA konnten über ihre Atomtechnologie-Transferpolitik direkt oder indirekt Einfluss auf die Entwicklung des Schweizer Programms ausüben. Winkler, Kernenergie, S. 60. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 39f.

51 Gerade die für militärische Absichten entscheidende Geheimhaltung war mit einer solchen Kooperation schlecht vereinbar. An Urankäufe war jeweils die Einschränkung gekoppelt, dass das Material nur zivil verwendet werden durfte. So auch beim bedeutendsten Kauf von Uran der Schweiz, als im Jahr 1953 zehn Tonnen Uran von Grossbritannien erworben werden konnte. Kollert, Proliferation, S. 355. Winkler, Kernenergie, S. 57.

fördern und gleichzeitig die Verbreitung militärisch nutzbarer Technologien zu erschweren.<sup>52</sup>

Der Schweiz eröffnete sich durch die neue US-Atompolitik ein langfristig gesicherter, viel versprechender Zugang zu Uran und zu amerikanischer Nukleartechnologie. *Atoms for Peace* bildete insofern den Grundstein zu einer erfolgreichen nuklearen Partnerschaft im zivilen Bereich zwischen den USA und der Schweiz.<sup>53</sup> Durch die Einflussnahme zu Gunsten zivil nutzbarer Technologien und den Boykott militärisch nutzbarer Komponenten verhinderten die USA die Entwicklung von Rahmenbedingungen in der Reaktorindustrie, die militärisch relevante Fortschritte im Hinblick auf die nukleare Option erlaubt hätten. Im Falle der Schweiz strebten die USA mittels einer offensiven Preispolitik den Verkauf eines Reaktortypen an, welcher nur wenig Raum für militärische Optionen offen liess.<sup>54</sup> Zusätzlich zu diesem hauptsächlichen Ziel entstand durch diese Einflussnahme gar eine Diskrepanz zwischen der von wirtschaftlichen Interessen angetriebenen Atomtechnologie und den vom Bund verfolgten, nationalen beziehungsweise militärischen Interessen, so dass die SKA – und somit das EMD – gegen

- 52 Präsident Eisenhower verfolgte mit *Atoms for Peace* mehrere Ziele: Innenpolitisch sollte der Atomtechnik angesichts der steigenden Atomangst ein positives Image verlieht werden. Vor allem sollte die neue Bedrohung durch die sowjetische Wasserstoffbombe mit der Botschaft vom Nutzen der Kerntechnik kompensiert werden. Aussenpolitisch handelte es sich um einen Abrüstungsvorschlag durch die Förderung der friedlichen Atomenergie und um einen Versuch, die Ost-West-Beziehungen mittels Industriepolitik zu verbessern. Winkler, Kernenergie, S. 110–111. Kollert, Proliferation, S. 66–75. Einige Autoren sehen in *Atoms for Peace* ein aussenpolitisches Mittel, mit welchem die Schweiz und andere neutrale Staaten mit Hilfe der nuklearen Zusammenarbeit nachhaltig an die USA gebunden werden konnten, und machen den USA den Vorwurf, sie hätten durch eine gezielte Transferpolitik im Dienste aussenpolitischer Ziele das Fortschreiten der Proliferation beschleunigt. Vgl. Kollert, Proliferation, S. 72.
- 53 Im Atomkooperationsvertrag mit den USA wurde 1956 eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der industriellen Nutzung der Atomenergie sowie der Lieferung von Spaltmaterial zu friedlichen Zwecken vereinbart. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 40. Im Rahmen von *Atoms for Peace* konnte die Schweiz 1956 als erstes Land einen amerikanischen Forschungsreaktor erwerben. Winkler, Kernenergie, S. 115.
- 54 Kollert kommt in seiner Untersuchung zum Schluss, dass die Atomtransferpolitik der USA Mitte der 1960er Jahre der militärisch uninteressanten Leichtwasser-Technik zum Durchbruch verhalf. Alle heute in der Schweiz in Betrieb stehenden Kernkraftwerke basieren auf solchen amerikanischen Leichtwasser-Systemen. Kollert, Proliferation, S. 358–361.

Ende der 1950er Jahre immer weniger Einfluss auf die schweizerische Nukleartechnologie ausüben konnten.<sup>55</sup>

Trotzdem blieb es in der Schweiz bei zahlreichen Überschneidungen zwischen militärischer und ziviler Nutzung. Dieses Zusammenspiel stellte aber im internationalen Vergleich keinen Einzelfall dar, weil auch in anderen Ländern der Staat in der Atomenergie eine Vorreiterrolle einnahm und der Kernenergieforschung durch grosszügige finanzielle Unterstützung einen Sonderstatus einräumte, so dass die zivile Ebene von der militärischen Ebene profitieren konnte.<sup>56</sup> Das Interesse der Landesregierung an der Atomenergie und die starke staatliche Lenkung der Atompolitik führten zu einer engen militärisch-wissenschaftlichen Allianz.<sup>57</sup> Diese Entwicklung kann durchaus mit den geheim gehaltenen militärischen Absichten im Zusammenhang mit der nuklearen Option erklärt werden.<sup>58</sup> Militärische Absichten konnten so mit dem Deckmantel ziviler Anwendungen getarnt werden.<sup>59</sup> In Anbetracht der im Rahmen von *Atoms for Peace* verheissungsvoll propagierten, künftigen Atom-Anwendungen und angesichts eines zögernden Mitwirkens der

55 Metzler zeigt, dass die USA die Schweiz und ihre militärisch motivierte Autarkieorientierung mit verschiedenen Massnahmen zu beeinflussen und zu stören versuchten. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 42. Auch Kollert spricht von Boykott durch Dumping-Preispolitik. Tatsächlich haben die USA systematisch Massnahmen getroffen, um die Verbreitung zu verhindern. Kollert, Proliferation, S. 109.

56 Das Ausmass staatlicher Förderung fiel im Vergleich zu anderen Staaten in der Schweiz bescheiden aus. Patrick Kupper, Sonderfall Atomenergie: Die bundesstaatliche Atompolitik 1945–1970, In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 1/53, 2002, S. 87–93.

57 Kupper spricht von «unübersichtlichen Verschränkungen, welche die Atombehörden in den 1960er Jahren mit der Atomwirtschaft eingegangen waren». Die Glaubwürdigkeit staatlicher Autoritäten sei so untergraben worden. Insbesondere auf der personellen Ebene waren die Verbindungen problematisch. So stand der Delegierte des Bundesrates für Fragen der Atomenergie, Prof. Urs Hochstrasser, in engem Kontakt mit dem EMD und beriet die Militärs in Fragen der Machbarkeit der nuklearen Option. Kupper beschreibt Hochstrasser «als Schalt- und Waltstelle» zwischen den zivilen und militärischen Interessen: «Förderungsmassnahmen, Bewilligungsgesuche, internationale Vereinbarungen, Reden des Bundesrates zur Atompolitik: All dies landete auf Hochstrassers Schreibtisch.» Die vielfältigen persönlichen Verbindungen zwischen den Experten, welche oft dieselbe Ausbildung genossen hatten und sich innerhalb eines engen Forschungsfeldes kennen gelernt hatten, führten zum Vorwurf des «Atomfilzes». Kupper, Atomenergie, S. 179–180.

58 Vor allem Hug vertrat die These, dass diese Verstrickungen aus militärischen Gründen absichtlich zur Tarnung geschaffen wurden. Hug, Atomtechnologie, S. 213.

59 Inwiefern der Staat den Nutzen ziviler Anwendungen bewusst überhöht hat, um im «Fahrwasser der Atomeuphorie» vom negativen Image der Kernkraft als Kriegswirt-

Privatwirtschaft war das Engagement des Staates im Sinne einer innovativen, zukunftsorientierten Industriepolitik aber durchaus gerechtfertigt.<sup>60</sup>

Die Konzentration der Atomtechnologieforschung im Umfeld des EMD und die problematische Abgrenzung zwischen den zivilen und militärischen Bereichen als Folge dieser spezifischen Konstellation konnte erst Mitte der 1950er Jahre aufgebrochen werden.<sup>61</sup> Ein wichtiger Auslöser für diese Trennung zwischen militärischen und zivilen Aspekten waren die Folgen der *Atoms for Peace*-Politik, welche nur noch explizit zivile Projekte von einer internationalen Zusammenarbeit profitieren liess.

Ein zweiter Auslöser für diese Trennung mag das stärker gewordene Interesse der Industrie gewesen sein:<sup>62</sup> Während der 1950er Jahre hatte die Privatwirtschaft die wirtschaftlichen Perspektiven der Kernenergienutzung noch grösstenteils negativ eingeschätzt.<sup>63</sup> Vor allem aus finanziellen Überlegungen übte die Industrie auch noch zu Beginn der 1960er Jahre eine gewisse

schaft abzulenken, kann an dieser Stelle nicht weiter verfolgt werden. Hug argumentierte in diesem Zusammenhang, dass der Bund auf diese Weise hohe staatlichen Zuwendungen und Subventionen gerechtfertigt habe. Hug spricht auch davon, dass die Kluft zum kaum sichtbaren, konkreten Nutzen der Atomtechnologieentwicklung mit dem Mythos des Atomzeitalters und rein spekulativen Anwendungen überbrückt worden sei. Hug, *Atomtechnologie*, S. 225.

60 Die Erwartungen und Hoffnungen in die friedliche Nutzung wurden zum Beispiel an der Genfer Atomkonferenz vom August 1955 gepriesen. Die begleitende wissenschaftliche Ausstellung führte zu einer regelrechten Atomeuphorie und verhalf der Politik von *Atoms for Peace* zu einem überwältigenden Erfolg: Die Wissenschaft verkündete, dass Kernreaktoren bald Schiffe, Flugzeuge, Raketen, Lokomotiven und Autos antreiben würden. Auch in Medizin, Biologie, Landwirtschaft und Industrie erhofften sich die Wissenschaftler bahnbrechende Innovationen. Vgl. Kollert, *Proliferation*, S. 111–115.

61 Die Landesregierung vollzog auf der strukturellen Ebene eine scharfe Trennung und schuf ab 1955 mit einer interdepartementalen Administrativkommission für Atomfragen und ab 1956 mit dem Amt des Delegierten des Bundesrates für Fragen der Atomenergie neue Strukturen. Ziel war eine bessere Koordination zwischen Wissenschaft, Privatwirtschaft und Staat. Das Amt des Delegierten wurde 1956 dem EPD angegliedert. 1961 wurde es dem EVED übergeben. Mitte der 1970er Jahre wurde das Amt des Delegierten für Atomfragen zu einem Bundesamt für Wissenschaft und Forschung unter dem Departement des Inneren. Der Bund löste die SKA 1958 auf und beauftragte die Generalstabsabteilung mit der Untersuchung der militärischen Aspekte der Kernenergie. Vgl. Wildi, *Traum*, S. 40–41 und Kollert, *Proliferation*, S. 359.

62 Kupper, *Sonderfall*, S. 89.

63 Kollert, *Proliferation*, S. 351.



Zurückhaltung gegenüber der risikoreichen Atomtechnologie.<sup>64</sup> Künftige Absatzmärkte wurden eher in einem auf das Inland begrenzten, militärischen und wissenschaftlichen Bereich und weniger im privatwirtschaftlichen und industriellen Bereich gesehen.<sup>65</sup> Deshalb wartete die Industrie ab und profitierte vorerst von der staatlichen Förderung, ohne selber grosse Risiken auf sich zu nehmen.<sup>66</sup> Mitte der 1960er Jahre gelang schliesslich die Kommerzialisierung der Kerntechnik.

Fazit: Die Schweiz hatte die Atombombe seit dem Zweiten Weltkrieg angestrebt und in der Nachkriegszeit auf der Basis von geheimen Richtlinien die Schaffung einer Uranbombe ins Auge gefasst. Als rohstoffarmes Binnenland mit begrenzten finanziellen und personellen Ressourcen war die Schweiz aber von Anfang an mit schwerwiegenden Hindernissen auf dem Weg zu einer Eigenentwicklung von Nuklearwaffen konfrontiert. Die Abhängigkeit vom Ausland und erste Massnahmen zur Verhinderung der Weiterverbreitung behinderten nicht nur die militärisch motivierte Kernforschung, sondern erschwerten auch den Transfer von Wissen und Rohstoffen für die zivile, friedliche Nutzung der Atomenergie. Wie in anderen Staaten nahm auch in der Schweiz der Staat durch seine Förderungspolitik eine Vorreiterrolle ein und lenkte auf diese Weise die militärische und zivile Forschung in seinem Sinne. In einer Zeit, in der die künftige Entwicklung der Atomindustrie keineswegs offensichtlich war und wirtschaftliche und militärische Konsequenzen nicht abschätzbar waren, erschienen dem Staat eine aktive Förderungspolitik und eine Koordination militärischer und ziviler Anstrengungen notwendig. Dieses Zusammenspiel zwischen militärischer und friedlicher Nutzung verhalf beiden Ebenen zu einem gewissen Vorteil, sollte aber gleichzeitig die Ursache für aufkommende Probleme im Bereich der Nonproliferation bilden.

64 Fehlende Rohstoffe, Abhängigkeiten vom Ausland, unlösbare Sicherheitsprobleme bei der kontrollierten Kettenreaktion und hohe Investitionssummen bremsten viele Initiativen im Bereich der Atomtechnologie. Die Elektrizitätswirtschaft zog beispielsweise aus finanziellen Überlegungen den verstärkten Ausbau der Wasserkraft vor – einer Technologie, in die gerade erst grosse Summen investiert worden waren. Hug, Atomtechnologie, S. 115f.

65 Hug, Atomtechnologie, S. 122.

66 Staatlicher Einfluss durch finanzielle Unterstützungsmassnahmen bei Gewährung des grösstmöglichen privatwirtschaftlichen Handlungsspielraums blieb entscheidend für die

## 1.2 Die nukleare Frage im Kontext von Bedrohung und Konzeptionsstreit

Die weltpolitische Lage der 1950er Jahre, geprägt von den politischen Ereignissen in Berlin und Korea, der Suezkrise, der Ungarnkrise und dem Sputnikschock, liess im Westen das Gefühl einer Bedrohung aus dem Osten ansteigen. Die Schweiz übernahm aus der internationalen Strategiediskussion die Annahme, dass die militärische Schlagkraft des Gegners untrennbar verbunden sei mit dessen politischem Verhalten. Folglich sah sich die Schweiz bei der Betrachtung ihres Umfeldes einer enormen Bedrohung ausgesetzt. Aus nächster Nähe konnte sie während der 1950er Jahre beobachten, wie die NATO die konventionelle Übermacht der Sowjetunion wahrnahm und darauf mit einer Nuklearisierung reagierte.<sup>67</sup>

Die Bedrohungswahrnehmung stärkte die Argumente der Befürworter eines Ausbaus der militärischen Landesverteidigung. Die Zustimmung der Öffentlichkeit zu höheren Militärausgaben wuchs, und der wirtschaftliche Aufschwung der 1950er Jahre begünstigte diese Tendenz.<sup>68</sup> Mit Paul Chaudet übernahm 1955 ein Reformer das Militärdepartement,<sup>69</sup> welcher im Gegensatz zu seinem Vorgänger Kobelt<sup>70</sup> ein Verfechter einer moderneren, flexibleren und stärkeren Armee war. Chaudets Argumente zu Gunsten einer mobilen Verteidigung erhielten auch durch rüstungspolitische Entwicklungen Aufwind, weil die waffentechnische Entwicklung von einem enormen Anwachsen der Geschwindigkeit, der Mobilität und der Feuerkraft gekennzeichnet war.<sup>71</sup>

Die Befürworter der *Mobile Defence*, zu denen neben dem neuen Vorsteher des Militärdepartements einflussreiche Zürcher Offiziere gehörten, plädierten für eine verkleinerte, schlagkräftigere und beweglichere Armee. Sie argumentierten, im atomaren Zeitalter sei nur noch eine bewegliche Kampf-

Entwicklung der zivilen Atomindustrie bis Mitte der 1960er Jahre. Kupper, Atomenergie, S. 179–180.

67 Andreas Wenger, Jeremi Suri, Nuclear Revolution, Social Dissent and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, In: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 56, Zürich 1999, S. 11.

68 Spillmann, Sicherheitspolitik, S. 73f.

69 Allematt, Bundesräte, S. 467–472.

70 Kobelt war als ehemaliger Stabschef eines Armeekorps mit der Materie der Konzeption der Landesverteidigung vertraut und war persönlich von der Richtigkeit der *Area Defence* und der TO 51 überzeugt. Vgl. Ernst, Konzeption 248.

71 Ernst, Konzeption, S. 246.

führung denkbar, weil ein statisches Abwehrsystem unter dem gegnerischen Einsatz von Kernwaffen binnen kürzester Frist zerschlagen würde. Dank einer hohen Beweglichkeit sollte die Armee aus einer aufgelockerten Stellungsweise heraus schnell zu einem harten Schlag ausholen und anschliessend ebenso rasch wieder auseinandergehen können. Diese moderne Kampfweise verlangte eine massive Technisierung und Mechanisierung, mehr Panzer und eine grössere Anzahl Flugzeuge.<sup>72</sup>

Die Steigerung der Feuerkraft sollte nicht zuletzt mit der Einführung taktischer Nuklearwaffen erreicht werden. Von diesem Denken war auch die Argumentationslinie der Befürworter der *Mobile Defence* und der nuklearen Option inspiriert. Ab 1954, nachdem kleine Nuklearwaffen mit begrenzter Wirkung auf dem europäischen Gefechtsfeld zum Einsatz bereit waren, fand eine intensive Auseinandersetzung mit solchen taktischen Nuklearwaffen statt. Viele Strategieexperten waren sich einig, dass kleinkalibrige Kernwaffen – von Überschallflugzeugen, Boden-Boden-Lenk Waffen oder Artilleriegeschützen im Gefechtsfeld ins Ziel gebracht – das Wesen des Krieges revolutionieren würden.<sup>73</sup> Die Wahrnehmung der Wirkung von taktischen Nuklearwaffen blieb auf militärische Faktoren und die enorme Sprengkraft der Waffen begrenzt. Viele Experten blendeten strategische und politische Folgen aus: Auch in der Schweiz verbreitete sich über die militärpublizistischen Organe die Ansicht, dass sich «das Atomgeschoss [...] zu einer normalen Waffe auf dem künftigen Schlachtfeld» entwickle.<sup>74</sup> Viele Argumente dieser interna-

72 Breitenmoser, Strategie, S. 64f.

73 Strategische, taktische und operative Nuklearwaffen sind in dieser Arbeit folgendermassen definiert: Ein Atompotenzial für den taktischen Einsatz hat den Zweck, einzelne, militärisch begrenzte Gefechte zu entscheiden. Mit einem Atompotenzial für den operativen Einsatz sind Waffen gemeint, mit denen entscheidend in die militärischen Kampfhandlungen im regionalen Umfeld eingegriffen werden kann. Unter einem strategischen Atompotenzial versteht man Kernwaffen, welche geeignet sind, gegen militärische oder zivile Ziele des Gegners eingesetzt zu werden, um den Ausgang der Auseinandersetzung entscheidend zu beeinflussen. Insbesondere das strategische Potenzial wird vor allem in der Absicht bereitgestellt, den Kriegsausbruch bzw. die nukleare Eskalation zu verhindern.

74 Ernst Uhlmann, Krieg mit Atomwaffen, In: Allgemeine Schweizerische Militärschrift, 10/1954, S. 720–734, hier S. 726f. Uhlmann war Chefredaktor der ASMZ. Durch den Glauben an die Kontrollierbarkeit eines taktisch geführten Atomkrieges verlor die Atomwaffe einen Teil des Images der unfassbaren Zerstörungskraft. Vielfach wurde deshalb die Waffe auf militärische Faktoren wie Feuerkraft reduziert. Vgl. auch Lawrence Freedman, The Evolution of Nuclear Strategy, New York: St. Martin's Press, 1981, S. 68.

tionalen Strategiediskussion wurden direkt auf die spezifisch helvetische Situation umgemünzt.<sup>75</sup> Vor allem vom Effekt, dass die Verbreitung solcher Nuklearpotenziale zu einer Nivellierung zwischen Kleinstaaten und Grossmächten führen würde, erhofften sich Schweizer Militärs eine Verbesserung der Verteidigungsmöglichkeiten.<sup>76</sup>

Die Berner und Basler Offiziere wollten trotzdem an der *Area Defence* festhalten und führten gegen die *Mobile Defence* ins Feld, dass die notwendigen Rüstungsanstrengungen – eine Mechanisierung der Infanterie und ein gleichzeitiger Ausbau des Raumschutzes durch Hochleistungsflugzeuge – für die Schweiz finanziell nicht tragbar seien. Ohne überlegene Panzerkräfte und ohne ausreichenden Raumschutz aus der Luft sei eine mobile Verteidigung unrealistisch.<sup>77</sup> Gerade die offensivere Ausrichtung durch eigene Atomwaffen könnte fatale Präventivschläge des Gegners provozieren.<sup>78</sup> Doch 1955 wendete sich das Blatt, und der Bundesrat nahm, begünstigt durch die internationale Strategiediskussion und den Wechsel an der Spitze des Departements, Kurs auf eine erneute Anpassung der Armeedoktrin.<sup>79</sup>

Der Konzeptionsstreit um die Kampfweise der Schweizer Armee und der Übergang zur neuen Verteidigungskonzeption im Rahmen der Truppenordnung 61 (TO 61) bildeten in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre ein ideales Umfeld für ein Erstarren der Forderungen nach Schweizer Atomwaffen. Ab 1955 diskutierten die höchsten Offiziere der Schweiz in der Landesverteidigungskommission (LVK) über Atomwaffen, ihre Einsatzart, verschiedene Waffentypen und deren Auswirkungen auf die Organisation der Armee.<sup>80</sup> Die Resultate einer Studienkommission für die allfällige Beschaffung eige-

75 Senn, Friede, S. 105.

76 Breitenmoser, Strategie, S. 81. In der internationalen Debatte wurde diese These der Nivellierung insbesondere von Gallois vertreten: Die «ausgleichende Kraft des Atoms» schaffe einen Angleich zwischen der Schweiz und China. Zitiert in Raymond Aron, *The Great Debate: Theories of Nuclear Strategy*, New York: Doubleday, 1965, S. 105.

77 Spillmann, Sicherheitspolitik, S. 72.

78 Den Gegnern der *Mobile Defence* schien es insbesondere absurd, angesichts der relativen Schwäche der schweizerischen Kräfte im Nuklearzeitalter von den bis anhin begrenzten Zielsetzungen der Verteidigung abzuweichen und diese Ziele sogar auszubauen. Neu war nämlich nicht mehr von «Abhalten», sondern von «Vernichtung» des Gegners die Rede. Ernst, Konzeption, S. 326.

79 Spillmann, Sicherheitspolitik, S. 72.

80 Den Vorsitz in der LVK von 1955–1966 nahm Bundesrat Paul Chaudet ein. Die wichtigsten Mitglieder waren die Kommandanten der Armeekorps. Vgl. Fussnote 491 in Frey, Defence, S. 200.

ner Nuklearwaffen unter dem Vorsitz von Generalstabschef Montmollin und die Veröffentlichung eines Berichtes der Offiziersgesellschaft über die Wünschbarkeit der Atomwaffe hoben die nukleare Option 1957–1958 auf die höchste politische Ebene.<sup>81</sup>

In zahlreichen Berichten an den Bundesrat wies die LVK darauf hin, dass die Rüstungsspirale die Bedrohungslage verschärft habe. Sie argumentierte, dass die nuklearen Arsenale der Supermächte die konventionellen Streitkräfte der Schweiz in eine aussichtslos schwache Position versetzt hätten. Deshalb forderte sie vom Bundesrat, die Möglichkeit der Beschaffung eigener Atomwaffen abzuklären. Die LVK sah die Schweiz als «antikommunistische Bastion» besonders gefährdet und als «das schwächste Glied in der westeuropäischen Verteidigung» einer drohenden Elimination durch «die Russen» relativ hilflos ausgesetzt.<sup>82</sup> Die LVK hielt es für die Pflicht der Staatsführung, taktische Nuklearwaffen anzuschaffen, wenn solche zur defensiven Stärkung beitragen könnten. Oberstdivisionär Etienne Primault, einer der vehementesten Befürworter von Nuklearwaffen innerhalb der LVK, äusserte sich 1957 in dieser «Schicksalsfrage» sogar noch pointierter: Er forderte nicht nur taktische Waffen, sondern spielte mit dem Gedanken, dass die Schweiz sich auch strategische Atomwaffen beschaffen könnte.<sup>83</sup> Derart zugespitzte Positionen waren jedoch bei den Befürwortern der nuklearen Option unter den höchsten Offizieren der Schweizer Armee die Ausnahme. Vielmehr blieb die Diskussion in der LVK auf eine rein taktische Rolle der Atomwaffe im Zusammenhang mit der Steigerung der Abwehrkraft auf dem eigenen Gefechtsfeld begrenzt.

Aus den Untersuchungen der LVK – theoretische Waffenstudien und Grundlagenforschung über die Möglichkeiten einer Produktion eigener Atomwaffen – resultierten ambivalente Ergebnisse: Die LVK kam zum

81 Hug, Atomtechnologie, S. 156. Frey, Defence, S. 201.

82 Protokoll der Sitzung der LVK vom 29.11.1957, Bar E 9500.52, 1984/122, 12, zitiert aus Frey, Defence, S. 202. Vgl. auch Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 49.

83 Oberstdivisionär Primault, Kommandant der Flieger und Flabtruppen, äusserte sich folgendermassen: «Wenn man ein Flugzeug hätte wie beispielsweise die Mirage, die fähig sei, mit Atombomben nach Moskau zu fliegen, so könnte man sich einen Einsatz auch im Feindesland vorstellen. Der Gegner würde dann genau wissen, dass er nicht erst dann bombardiert werde, wenn er den Rhein überschreite, sondern dass auch Bomben in seinem ganzen Land abgeworfen würden.» Protokoll der Sitzung der LVK vom 29. 11. 1957, zitiert aus Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 51.

Schluss, dass die Produktion in der Schweiz wegen fehlenden Spaltmaterials, der finanziellen Aufwendungen für eine Anreicherungsanlage und der fehlenden personellen Kapazitäten problematisch sei.<sup>84</sup> Gleichzeitig riet sie aber dem Bundesrat zur dringenden Beschaffung eigener Atomwaffen und forderte die Exekutive dazu auf, das EMD zu «ermächtigen, grundsätzlich alle notwendigen Schritte einzuleiten, welche an das gesteckte Ziel heranzuführen» würden.<sup>85</sup>

Fazit: Nach dem Zweiten Weltkrieg bildete die Ost-West-Konfrontation den neuen Hintergrund für die Schweizer Militärpolitik. Das Wettrennen zwischen den Supermächten und der rasante technische Fortschritt waren aus Sicht der Nuklearwaffenbefürworter Grund genug, die Frage nach dem Nutzen eigener Nuklearwaffen abzuwägen und die künftige Rolle der Nuklearwaffen insgesamt zu analysieren. Vor allem durch die Verbreitung der taktischen Nuklearwaffen erhielt die seit den Kriegsjahren in der Schweiz verfolgte Option der atomaren Aufrüstung Auftrieb. Diese Akzentuierung der nuklearen Option war eingebettet in den Konzeptionsstreit zwischen einer statischen *Area Defence* und einer schnelleren und schlagkräftigeren Armee der *Mobile Defence*. Nach einer vornehmlich in Offizierskreisen geführten Atomwaffendebatte Mitte der 1950er Jahre trug die LVK die nukleare Option 1957 an den Bundesrat heran. Die Landesregierung musste sich mit der Möglichkeit auseinandersetzen, dass die Schweiz nach einer weiteren Verbreitung der Atombombe von Kernwaffenstaaten umgeben gewesen wäre.

84 Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 48–49. Als Alternative fasste die LVK die Beschaffung von Atomwaffen inklusive Trägermittel aus dem Ausland ins Auge, war sich aber der finanziellen und diplomatischen Probleme auch bei dieser Variante bewusst.

85 «Bericht des Eidgenössischen Militärdepartementes an den Bundesrat betreffend die Beschaffung von Atomwaffen für unsere Armee.» 31.5.1958, zitiert aus Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 49ff.

### 1.3 Öffentliche Debatte und innenpolitischer Dissens

Die Verlautbarungen hoher Offiziere und entsprechende Artikel in militärpublizistischen Organen ebneten ab Mitte der 1950er Jahre den Weg für eine öffentliche Phase der Diskussion um die nukleare Option.<sup>86</sup> Somit war der Konzeptionsstreit der Auslöser für eine Atomdebatte in der Öffentlichkeit. Die Forderungen nach einer atomaren Bewaffnung weckten bereits ab 1955 Widerstand in gewerkschaftlichen Kreisen, welche vornehmlich aus dem linken Flügel der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz (SPS) stammten und sich vor ihrem Engagement in der nuklearen Frage gegen die Erhöhung der Militärausgaben gewehrt hatten.<sup>87</sup> In diesem Umfeld, zu welchem auch pazifistische und religiöse Kreise zählten, wurde im Mai 1958 die Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung (SBgaA) gegründet. Durch ihre öffentlichen Verlautbarungen konnte die gesamtschweizerisch operierende SBgaA, die erste ausserparlamentarische Oppositionsbewegung in der Schweiz und eigentliche Vorläuferin der späteren Friedensbewegung, den Bundesrat unter Druck setzen.<sup>88</sup>

Dieser Widerstand veranlasste den Bundesrat im Sommer 1958 zu einer Grundsatzerklärung in der Atomwaffenfrage, obwohl die Thematik bei weitem noch nicht ausreichend abgeklärt war.<sup>89</sup> Auf Grund der Einschätzung der strategischen Entwicklungen und angesichts einer drohenden Verschlechterung der weltpolitischen Lage war die Landesregierung der Überzeugung, dass die Schweiz in einem künftigen Krieg von nuklearen Mächten umgeben sein könnte. Angesichts dieses Szenarios wollte sich die Exekutive nicht mehr auf eine rein konventionelle Verteidigung verlassen. Sie versuchte, sich denjenigen Grad an militärischer Handlungsfreiheit zu schaffen, welchen sie zur Bewahrung von Unabhängigkeit und Neutralität für erforderlich hielt.<sup>90</sup>

86 In der Allgemeinen Schweizerischen Militärzeitschrift (ASMZ) wurden z.B. alleine im Jahr 1954 ein gutes Dutzend Artikel zum Thema taktische Atomwaffen publiziert. Vgl. unter anderem den bereits erwähnten Artikel von Uhlmann, Krieg, S. 720–734.

87 Spillmann, Sicherheitspolitik, S. 75. Der Schweizer Opposition war die Bildung einer Antiatombewegung im Ausland durch Persönlichkeiten wie Albert Schweitzer oder Bertrand Russell vorausgegangen. Vgl. auch Ernst, Friede, S. 114.

88 Rudolf Epple-Gass, Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz, Frankfurt a. M.: Haag und Herchen, 1988, S. 35–45.

89 Ernst, Friede, S. 115.

90 Frey, Defence, S. 204.

Dazu gehörte die Erarbeitung des nuklearen Know-hows durch Studien und Abklärungen. Der Bundesrat erklärte:

«Es liegt auf der Hand, dass eine mit Atomwaffen ausgerüstete Armee das Land ungleich besser verteidigen kann als Streitkräfte, die nicht über Atomwaffen verfügen. [...]

[...] In Übereinstimmung mit unserer jahrhundertealten Tradition der Wehrhaftigkeit ist der Bundesrat deshalb der Ansicht, dass der Armee zu Bewahrung unserer Unabhängigkeit und zum Schutze unserer Neutralität die wirksamsten Waffen gegeben werden. Dazu gehören Atomwaffen.»<sup>91</sup>

Die Schärfe dieser Erklärung der Landesregierung vom Sommer 1958 zu Gunsten der nuklearen Option und der Hinweis des Bundesrates, dass Atomwaffen für die Schweiz kein Tabu mehr darstellten, weckte auch international einiges Aufsehen: Die New York Times veröffentlichte auf der Titelseite einen Artikel mit der Schlagzeile «Swiss will seek atomic weapons».<sup>92</sup> In einigen westlichen Staaten stiessen die Schweizer Pläne vor allem in liberalen und konservativen Kreisen, welche die nukleare Frage ebenfalls prüften, auf ein gewisses Verständnis.<sup>93</sup> Im Osten, vor allem in der Sowjetpresse, wurde die Erklärung als Beschluss einer Atombewaffnung überinterpretiert und das Bild einer in Harmonie mit der NATO aufrüstenden, militarisierten Schweiz gezeichnet, welche auf Druck der USA die Neutralität bereits aufgegeben habe und durch die Steigerung des Wettrüstens ein Hindernis für den Frieden darstelle.<sup>94</sup>

Im Inland erfolgte eine zusätzliche Mobilisierung der linken Kräfte gegen die nukleare Aufrüstung, zumal die unzweideutige Erklärung des Bundesrates dem Anliegen der SBgaA Aktualität verlieh. Bereits im Oktober 1958 legte die Bewegung einen Initiativtext zum Totalverbot schweizerischer

91 Abgedruckt in der Neuen Zürcher Zeitung, 12.7.1958, zitiert aus Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 53.

92 New York Times, 12.7.1958, S. 1 und 6. Zitiert aus Winkler, Kernenergie, S. 153.

93 Ohne Autor. Nach der Abstimmung über die Atomverbotsinitiative. In: Neue Zürcher Zeitung, 3.4.1962.

94 Daniel Neval, Mit Atombomben nach Moskau: Gegenseitige Wahrnehmung und Bedrohung der Schweiz und des Ostblocks 1945–1968, Diss, Kladno 2001, S. 320–325. Vgl. auch Winkler, Kernenergie, S. 154.



Atomwaffen vor und reichte im April 1959 die Initiative ein. Mit dieser Entwicklung trat die nukleare Diskussion in eine innenpolitisch konfrontative Phase ein.<sup>95</sup>

Im Dezember 1958 beauftragte der Bundesrat das EMD, die mit Wirkung, Beschaffung, Kauf und Herstellung von Atomwaffen zusammenhängenden Fragen weiter zu verfolgen und dem Bundesrat einen Bericht und Antrag zuhanden des Parlamentes abzuliefern.<sup>96</sup> Die Exekutive schuf die gesetzlichen Rahmenbedingungen, welche für die weiteren Abklärungen und Studien bis ins Jahr 1966 ihre Gültigkeit behalten sollten.<sup>97</sup>

Im Jahr 1958 wurden nicht nur auf den politischen, technischen und wissenschaftlichen Ebenen grundsätzliche Weichen gestellt. Auch im Bereich des Völkerrechts versuchte der Bundesrat, die Ausgangslage zu klären. Mit Hilfe von neutralitätspolitischen Argumenten versuchte er, eine hinreichende Antwort auf die Frage bezüglich schweizerischen Atomwaffe zu liefern. Eine grundsätzliche Diskussion darüber, ob im Nuklearzeitalter angesichts der antagonistischen Machtblöcke das bedingungslose Festhalten an der autonomen Verteidigung der territorialen Grenzen und an der Unabhängigkeit und Neutralität noch sinnvoll sei, fand kaum statt. Ein Grund dafür mag gewesen sein, dass die Neutralität infolge der bipolarisierten und nuklearisierten Blockkonfrontation Mitte der 1950er Jahre einen Teil der Legitimation zurückerhalten hatte, die sie in der unmittelbaren Nachkriegszeit eingebüsst hatte. Tatsächlich hofften 1958 sowohl die Befürworter als auch die Gegner der nuklearen Option, die Neutralität als entscheidendes Argument in die Debatte einzubringen. Befürworter sahen angesichts der Unterlegenheit der konventionellen Mittel gegenüber den nuklearen Arsenalen in einer schweizerischen Atomwaffe das einzig wirksame Instrument zur Sicherung der

95 Vgl. auch Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 54 und Hug, Atomtechnologie, S. 157.

96 Das EMD erhielt im Dezember 1958 durch einen Bundesratsbeschluss Planungsaufgaben und Arbeitsaufträge betreffend Abklärung der Möglichkeiten zur Beschaffung von. Im Gegensatz zur erwähnten Erklärung vom Sommer 1958 blieben solche Bundesratsbeschlüsse stets geheim. *Bundesratsbeschluss betreffend Abklärung der Möglichkeiten zur Beschaffung von Atomwaffen vom 23. 12. 1958* zitiert in Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 55–57.

97 Als direkte Massnahme des erwähnten Bundesratsbeschlusses war beispielsweise die Uranprospektion intensiviert worden. Es stellte sich heraus, dass die eigenen Uranvorkommnisse zwar wirtschaftlich unbedeutend, für Bewaffnungszwecke aber unter dem Aspekt der Autarkiebestrebungen interessant sein könnten. Stüssi, Abriss, S. 109 und Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 68.

autonomen Landesverteidigung, weil andernfalls die Aufrechterhaltung der Neutralität in Frage gestellt sei. Die Gegner von Nuklearwaffen hingegen hielten Kernwaffen für völkerrechtswidrig. Sie argumentierten, dass die Atomwaffe mit dem Wesen eines neutralen und friedliebenden Kleinstaates inkompatibel sei, weil sie unterschiedslos gegen militärische und zivile Ziele wirke.<sup>98</sup>

Der Bundesrat liess abklären, ob aus dem im Völkerrecht verankerten Gebot der Aufrechterhaltung der Neutralität ein Gebot zur Verteidigungsbereitschaft, und folglich auch die Beschaffung von Atomwaffen, abgeleitet werden könnten. Der Völkerrechtsprofessor und Rechtsberater des Politischen Departements, Rudolf Bindschedler, analysierte die möglichen Auswirkungen dieser sogenannten Verhinderungspflicht.<sup>99</sup> Er wies darauf hin, dass der Grad der zumutbaren, sinnvollen Verteidigungsanstrengungen von der Einschätzung der Bedrohung und der Wirtschaftslage abhängig und deshalb ein von subjektiver Wahrnehmung gesteuerter Faktor sei. Aus seinem Standpunkt folgte er, dass eine Landesverteidigung auch ohne Kernwaffen den Verpflichtungen der bewaffneten Neutralität entspreche, da ein Atomkrieg angesichts des stabilen «Gleichgewichts des Schreckens» wenig wahrscheinlich sei. Ein wesentlicher Faktor für Bindschedler war, dass im Kleinstaat die nukleare Verstärkung nur auf Kosten der konventionellen Kräfte erfolgen könnte. Bindschedler verband die Frage zudem mit dem Grad der

- 98 Rudolf Bindschedler, Völkerrechtsexperte im Dienste des EPD, differenzierte, dass strategische Atom- und Wasserstoffbomben völkerrechtswidrig seien, weil sie auch gegen die Zivilbevölkerung wirkten. Hingegen sei der Einsatz taktischer Atomwaffen rechtmässig, sofern sich ihre gegen militärische Objekte eingesetzte Wirkung berechnen liesse. Bindschedler, Ferngeschosse, S. 411. Taktische Atombomben, so das Verständnis vieler damaliger Experten, seien nicht grundsätzlich anders zu bewerten als die bisherigen Kriegsmittel der Artillerie. Vgl. Otto Kimminich, Atomrecht: Nutzungsmöglichkeiten und Gefahren der Atomenergie, München: Goldmann, 1974, S. 221ff.
- 99 Die Verhinderungspflicht im «V. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges» und im «XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges» (beide vom 18. Oktober 1907) schreibt dem Neutralen die Beachtung der Unverletzlichkeit des neutralen Staatsgebietes vor. Aus dieser Verpflichtung ergibt sich die Pflicht zur Beschaffung militärischer Mittel in einer Grössenordnung und Qualität, welche bereits eine abschreckende Wirkung auf einen potenziellen Angreifer ausüben können. Im Falle eines Konfliktes muss der Neutrale den Angreifer mit entsprechender Gegenwehr konfrontieren können. Hanspeter Neuhold, Waldemar Hummer, Christoph Schreuer, (Hgg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. (2 Bände, 2., völlig überarbeitete Auflage), Wien: Manz, 1991, S. 474–476.

Weiterverbreitung von Kernwaffen: Ein neutraler Staat sei in dem Moment zur nuklearen Aufrüstung verpflichtet, in welchem eine wirkungsvolle Verteidigung überhaupt nur noch mit Nuklearwaffen möglich sei.<sup>100</sup>

Die Neutralitätsdiskussion konnte auf die Frage der nuklearen Option keine schlüssige Antwort liefern. Bindschedler wollte jedenfalls in seiner Analyse weder eine Verpflichtung noch einen Verzicht aus den Grundsätzen des Neutralitätsrechts ableiten. Vielmehr eröffnete er durch das Miteinbeziehen strategischer und innenpolitischer Faktoren einen mehrdimensionalen Interpretationsspielraum. Fortan konnten sich sowohl Befürworter als auch Gegner der nuklearen Option neutralitätspolitischer Argumente bedienen.<sup>101</sup>

Obwohl die Neutralität den Erwerb von Atomwaffen im Ausland grundsätzlich nicht ausschloss, zeichnete es sich doch ab, dass die Schweiz beim Aufbau eigener Atomwaffen auf allen Ebenen einer möglichen Kooperation mit den ausländischen Partnern – vom Know-how-Transfer über einen allfälligen Kauf von Spaltmaterial bis hin zur eigentlichen Beschaffung von Systemen im Ausland – die eigene Neutralität aufs Spiel gesetzt hätte.<sup>102</sup>

In der Botschaft zur TO 61 vom 30. Juni 1960, dem Grundlagendokument für die *Mobile Defence*, wiederholte der Bundesrat seine Forderung, die nukleare Option offenzuhalten. Der Bundesrat machte klar, dass «die heute fehlende Möglichkeit, Atomwaffen aus dem Ausland zu beschaffen oder

100 Rudolf Bindschedler, Die Schweiz und die Ferngeschosse: Völkerrechtliche und aussenpolitische Probleme, In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Sondernummer Juni 1958, 3/1958, S. 413.

101 Vgl. dazu Wilhelm Mark, Die Schweiz und der Atomsperrvertrag, In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 12/1969, S. 751–753, S. 445–450.

102 Es war absehbar, dass die Schweiz ohne ausländische Hilfe nicht in der Lage wäre, Atomwaffen zu beschaffen oder zu entwickeln. Eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten aber wäre neutralitätspolitisch ein problematisches Vorhaben gewesen, weil weit reichende politische und strategische Zugeständnisse an den Lieferanten zu erwarten gewesen wären. Zum vorsichtigen Abtasten möglicher Auslandskooperationen anfangs der 1960er Jahre vgl. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 70f. Für die technischen Aspekte der Auslandskontakte ab 1945 vgl. Kollert, Proliferation, S. 351ff. Für Ausführungen über die Schwierigkeit, Atomwaffen im Ausland zu beschaffen, vgl. Bindschedler, Ferngeschosse, S. 412. Ernst wies auf den Zusammenhang zwischen dem Grad der Proliferation und dem Grad der neutralitätspolitischen Bedenklichkeit einer atompolitischen Zusammenarbeit hin: Je mehr Atomwaffen ihren Seltenheitswert verlieren würden und sich zur Standardwaffe entwickeln würden, desto grösser sei die Wahrscheinlichkeit, dass die Schweiz Atomwaffen zu den gleichen Bedingungen kaufen könne, zu denen sie auch Flugzeuge und Panzer beziehe. Ernst, Bürger, S. 80.

sie im eigenen Lande herzustellen» nicht dazu führen sollte, «auf diese wirksamste Verstärkung unserer militärischen Landesverteidigung von vornherein zu verzichten.»<sup>103</sup> Erneut lag die Betonung auf der Forderung nach dem «Offenhalten der nuklearen Frage», nach der «Erhaltung des Handlungsspielraums» oder nach der «Verhinderung einer Präjudizierung in der nuklearen Frage». Solche Formulierungen zeigen kein uneingeschränktes Bekenntnis zur nuklearen Bewaffnung, sondern eine ausgeprägte Zurückhaltung gegenüber einer eigenen Nuklearwaffe. Wie 1958<sup>104</sup> beteuerte der Bundesrat, dass jegliches Streben nach der Bombe durch die Handlungsweise des Auslandes determiniert sei. Eine Schweizer Bombe komme nur im Falle der globalen Weiterverbreitung von Kernwaffen überhaupt in Frage. Daraus wird ersichtlich, dass die nuklearen Ambitionen der Schweiz nicht losgelöst vom Kontext der strategischen Weltlage und der damit verbundenen, aussenpolitischen Faktoren betrachtet werden können, sondern vor allem Reaktionen auf internationale Ereignisse waren. Damit stellte der Bundesrat den Aufstieg der schweizerischen, nuklearen Option in den aussenpolitischen und strategischen Kontext von vertikaler Rüstungsspirale und horizontaler Weiterverbreitung.<sup>105</sup> Der Bundesrat verfolgte deshalb die Entwicklungen auf dem Gebiet der Proliferation aufmerksam und sorgte sich darum, ob das Atommonopol der Supermächte auf Dauer aufrecht erhalten werden konnte.

Parallel zur internationalen Entwicklung der Weiterverbreitung nahm in der Schweiz zwischen 1959 und 1964 die Intensität der innenpolitischen Auseinandersetzung zu. Zwei Volksinitiativen aus dem linken Lager markierten den Höhepunkt der Atomwaffendebatte. In der ersten Initiative forderte die SBgaA, wie bereits erwähnt, ein in der Bundesverfassung verankertes Totalverbot für Nuklearwaffen.<sup>106</sup> Die Exekutive lehnte diese Initiative ab,

103 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (Vom 30. Juni 1960) BBl 1960 II 321.

104 In der Erklärung von 1958 hiess es: «In dem Mass, in dem weitere Länder eine atomare Bewaffnung einführen, würde unsere Armee, im Falle eines Verzichts, in einen Zustand relativer Schwäche verfallen, der – nicht zuletzt im Hinblick auf unsere Lage im Herzen Europas – zu schwersten Bedenken Anlass geben müsste.» Neue Zürcher Zeitung, 12.7.1958, zitiert aus Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 53.

105 Winkler, Kernenergie, S. 161.

106 Die 1959 eingereichte Initiative forderte einen Verfassungsartikel, der die «Herstellung, Einfuhr, Durchfuhr, Lagerung und Anwendung von Atomwaffen aller Art» hätte verbieten sollen. Vgl. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (Vom 7. Juli 1961). BBl 1961 II 202.

weil sie die nuklearen Handlungsoptionen ausschliessen würde. Der bundesrätliche Bericht zur Abstimmung im Jahr 1962 beinhaltete eine umfassende Darstellung der Ansicht der Exekutive über den Wert von Kernwaffen «im Falle einer Durchbrechung des gegenwärtigen Atommonopols».<sup>107</sup> Die Landesregierung stellte darin fest, dass die Armee mittels nuklearer Ausrüstung ihre Abwehrkraft in einem bisher nicht gekannten Ausmass steigern könne. Bereits eine kleine, taktische Atomwaffe wäre «in den Überlegungen potentieller Angreifer ein ausschlaggebender Unrentabilitätsfaktor». Die sogenannte Atominitiative I blieb sowohl im Parlament als auch vor dem Souverän chancenlos.<sup>108</sup>

Die zweite, von der SPS lancierte Atominitiative zielte nicht auf ein generelles Verbot von Atomwaffen, sondern forderte das Entscheidungsrecht des Volkes durch ein obligatorisches Referendum im Vorfeld eines bundesrätlichen oder parlamentarischen Beschlusses.<sup>109</sup> Mit Hilfe dieser abgeschwächten Antiatominitiative konnte die SPS der grundsätzlichen Frage der nuklearen Option ausweichen. Damit vermied die Partei eine drohende Spaltung in der atomaren Frage. Tatsächlich hatte die Frage der Atombewaffnung in der SPS einen Graben aufgebrochen, weil an der Spitze der SBgaA Kräfte der sozialdemokratischen Partei des Kantons Bern standen, sich Sozialdemokraten und Gewerkschafter aus dem rechten Flügel aber gleichzeitig in den Kreis der Befürworter der nuklearen Option einreihen.<sup>110</sup>

107 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (vom 7. Juli 1961). BBl 1961 II 458.

108 Die Atominitiative I wurde im Nationalrat mit 147 zu 12 Stimmen abgelehnt, der Ständerat verwarf sie einstimmig, das Volk lehnte sie am 1. April 1962 mit 537 138 zu 286 895 Stimmen ab. Vgl. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 65.

109 Hürlimann, der die SPS und die militärische Landesverteidigung von 1946 bis 1966 untersucht hat, äussert sich sehr kritisch zur Position der SPS in der Atomwaffen-Debatte. Hürlimann spricht von einem taktischen Manöver, um eine Spaltung der Partei zu verhindern. Er wirft der SPS einen Missbrauch des Initiativrechts vor, weil sie durch die zweite Atominitiative einer eindeutigen Stellungnahme zu entgehen versucht habe und der Parteibasis die Ablehnung der ersten Initiative schmackhaft habe machen wollen. Vgl. Jacques Hürlimann, SPS und militärische Landesverteidigung, 1946–1966, Diss, Zürich: Juris, 1985, S. 158–172.

110 In der Erklärung der 35 Sozialdemokraten und Gewerkschafter von 1958 hiess es: «Erachtet man die Landesverteidigung weiterhin als nötig – und wir tun es – dann ist es unsere Pflicht, dem Soldaten diejenigen Abwehrmittel in die Hand zu geben, ohne die er zum vorneherein sowohl psychologisch als auch materiell verloren wäre.» Stimmen zur Atombewaffnung. Ohne Datum [1958]. In AfZ, Bestand VSWW, Atombewaffnung, 1956–1963. S. 1. Die SPS blieb in der atomaren Frage auch künftig uneinig und ver-

Die Landesregierung lehnte die Atominitiative II mit ähnlichen Argumenten ab wie die erste Initiative, fügte aber wegen der im Vorfeld einer späteren Bewaffnung notwendigen, öffentlichen Debatte neue Elemente in die bundesrätliche Botschaft ein. Die Exekutive sträubte sich dagegen, wegen der Referendumpflicht eine militärpolitische und militärtechnische Frage der leidenschaftlichen Atmosphäre einer Volksabstimmung auszusetzen. Eine solche öffentliche Debatte hätte sowohl eine Beschaffung im Ausland verunmöglichen als auch dem Gegner Einzelheiten über Art und Umfang der Bewaffnung verraten können.<sup>111</sup> Nach einem äusserst harten Abstimmungskampf im Sommer 1963 wurde auch die Atominitiative II deutlich verworfen.<sup>112</sup> Durch diese beiden heftig geführten öffentlichen Debatten hielt die Exekutive einen Vertrauensbeweis in den Händen, auf welche sie künftig verweisen konnte. Die Befürworter der nuklearen Option, allen voran der in beiden Abstimmungskämpfen aktive Verein zur Förderung des Wehrwillens (VFWW), trugen die Argumente zu Gunsten einer Atombewaffnung fortan nachhaltiger vor.<sup>113</sup>

Fazit: Nach dem Tabubruch des Bundesrates in der Atomwaffenfrage im Sommer 1958 galt die Schweiz international als möglicher Kandidat für den Aufstieg in den atomaren Klub. Die Landesregierung hatte sich einerseits zu Gunsten der «wirkungsvollsten Waffen» ausgesprochen, andererseits aber betont, dass die Beschaffung von Kernwaffen nur im Falle der Durchbrechung des Atommonopols angestrebt würde. Zweck der Erklärung war die Erhaltung der vollen Handlungsfreiheit in der Bewaffnungsfrage. In der Schweiz führte diese Verlautbarung zu einer öffentlichen Debatte, stärkte die Seite der Atomwaffengegner und führte zur Bildung der SBgaA. In zwei Volksinitiativen, mit welchen die Pläne zur nuklearen Aufrüstung hätten erschwert oder ver-

zichtete auf offizielle Stellungnahmen für oder wider die atomare Bewaffnung. Zur Spaltung der SPS in der nuklearen Frage vgl. Hürlimann, SPS, S. 15ff. Vgl. auch Otto Lezzi, Sozialdemokratie und Militärfrage in der Schweiz, Frauenfeld: Huber, 1996, S. 249–259.

111 Bundesratsbeschluss betreffend die Volksabstimmung vom 1. April 1962 über das Volksbegehren für ein Verbot der Atomwaffen (vom 15. Januar 1962). BBl 1962 I 61.

112 Die Atominitiative II wurde am 26. Mai 1963 mit 451 328 gegen 274 061 Stimmen abgelehnt. Die rund 38 Prozent Ja-Stimmen stellten zwar einen Achtungserfolg der SPS dar. Jedoch nahmen nur gerade fünf Stände die Initiative an. Vgl. auch Hürlimann, SPS, S. 170.

113 Richner, Panzer, S. 89.

unmöglich werden sollen, sprach sich der Souverän im Sinne der Landesregierung für die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates aus. Die Landesregierung und der Generalstab konnten sich durch das doppelte Nein einen Handlungsspielraum in der nuklearen Frage sichern. Weitere Abklärungen sollten nun aus Sicht der Militärs Klarheit schaffen über die Möglichkeiten und den Nutzen von Schweizer Atomwaffen.

## 1.4 Neue Rahmenbedingungen Mitte der 1960er Jahre

Die Generalstabsabteilung nutzte nach der deutlichen Ablehnung der Initiativen die Gunst der Stunde und versuchte, die bisher wenig fortgeschrittenen Abklärungen über die Möglichkeiten einer eigenen Atomwaffenproduktion (MAP) zu intensivieren. Eine Studiengruppe aus verwaltungsexternen Wissenschaftlern<sup>114</sup> sollte mehr Licht auf das Ausmass des wissenschaftlichen, technischen, finanziellen und zeitlichen Aufwandes werfen und die Grundprobleme des schweizerischen Atomprogramms analysieren. Zum ersten Mal sollte das gesamte Spektrum der im Zusammenhang mit einer nuklearen Bewaffnung anstehenden Probleme abgedeckt werden.<sup>115</sup>

Die Experten kamen 1963 im MAP-Bericht zum Schluss, dass eine eigene taktische oder operative Nuklearbewaffnung – im Gegensatz zu einer strategischen Bewaffnung – für die Schweiz wahrscheinlich machbar wäre.<sup>116</sup> Die Untersuchung enthielt aber viele ambivalente Ergebnisse. Fragen nach

114 Die Verfasser des MAP-Berichts, die Physiker Urs Hochstrasser, Paul Schmid und Walter Winkler, führten die Studie in ihrer Freizeit als Privatpersonen durch. Professor Urs Hochstrasser war seit 1955 Delegierter des Bundesrates für Atomenergie, Schmid und Winkler waren Abteilungsleiter am Eidgenössischen Institut für Reaktorforschung (EIR) in Würenlingen. Winkler und Hochstrasser waren später in der Frage der Non-proliferation in eine Expertenkommission involviert. Vgl. Kapitel 3 der vorliegenden Studie.

115 Der MAP-Bericht ging von einem Dreistufenplan zur nuklearen Bewaffnung durch Fliegerbomben für die Mirage und Artilleriegeschosse aus. Erste Phase: 50 Fliegerbomben zu 60 bis 100 Kilotonnen (KT) für Mirage. Zweite Phase: 100 Fliegerbomben zu 60 bis 100 KT, 50 Artilleriegeschosse zu fünf KT. Dritte Phase: 100 Fliegerbomben zu 60 bis 100 KT, 100 Artilleriegeschosse zu fünf KT und 100 Raketensprengköpfe zu 20 KT. Vgl. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 74.

116 Auf Uran basierende Waffen erwiesen sich mit 750 Millionen Schweizer Franken als preiswerter im Vergleich zu Plutoniumwaffen, deren Preis die Experten auf 2,1 Milliarden Franken schätzten.

der finanziellen Tragbarkeit und dem zeitlichen Horizont der Produktion von Nuklearwaffen, sowie die sich abzeichnenden Schwierigkeiten in Bezug auf mögliche Atomtests liessen die Zuversicht schwinden, die seit Mitte der 1950er Jahre und insbesondere nach 1958 trotz der latenten Probleme geherrscht hatte.<sup>117</sup> In der LVK lähmte der Bericht die Dynamik und warf die Frage auf, ob die Schweiz durch Atomwaffen überhaupt eine Verbesserung ihrer militärpolitischen Lage erreichen könnte.<sup>118</sup> Als Resultat der vielseitigen Probleme rückte nun neben der Frage, wie Atomwaffen hergestellt werden könnten, vermehrt die Frage ins Zentrum, ob deren Herstellung überhaupt sinnvoll wäre. Bei der Exekutive führten die Ergebnisse des MAP-Berichts ab 1964 zu einer zögerlichen Haltung.<sup>119</sup> Ausserdem verlangsamten sie die im MAP-Bericht selber vorgeschlagenen, mehrjährigen und 20 Millionen Franken teuren Abklärungen.

Die Mirage-Affäre des Jahres 1964 sollte nur ein Jahr später zu einer weiteren Verzögerung dieser angestrebten Abklärungen der nuklearen Option führen: Der Bund beschloss im Juni 1961 im Rahmen der Mobile Defence, für mehr als 800 Millionen Franken 100 Kampfflugzeuge des Typs Mirage III S zu beschaffen. Der französische Abfangjäger sollte innerhalb der TO 61 eine zentrale Rolle einnehmen und als Trägermittel für nukleare Fliegerbomben verwendet werden können.<sup>120</sup> Zudem erhoffte man sich von der Mirage-Beschaffung auch eine Kooperation mit Frankreich in der Frage der Nuklearwaffen.<sup>121</sup> Die Beschaffung des Flugzeuges war also gleich auf zwei Ebenen mit der Kernwaffenfrage verbunden.

117 Neben den finanziellen Aspekten und dem Mangel an geeigneten Testgeländen und Spezialisten machte den Planern vor allem der zeitliche Horizont Sorgen: Im MAP-Bericht wurde geschätzt, dass erst in 13 Jahren die erste und frühestens in 27 bis 35 Jahren die letzte der drei Bewaffnungsstufen erreicht sein würde.

118 Einzelne Mitglieder der LVK waren angesichts der Schwierigkeiten verunsichert und wollten vorerst die grundsätzliche Frage beantwortet wissen, ob die Schweiz überhaupt Atomwaffen anschaffen solle oder nicht. Vgl. Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 76.

119 *Protokoll der Sitzung der Militärdelegation des Bundesrates, Donnerstag, den 28. November 1963.* 28.11.1963. BA, E 5001 (G) 1986/107 25, S. 1.

120 Abgesehen vom Raumschutz für die mobilen, mechanisierten Bodentruppen sollte das Überschallflugzeug auch offensive Einsätze jenseits der Landesgrenzen ausführen können, etwa um atomare Abschussrampen zu bekämpfen.

121 Sowohl in zeitgenössischen Kommentaren als auch in der neueren Forschung wird erwähnt, dass die Armeeführung hoffte, durch den Abschluss des Rüstungsgeschäftes mit der Atommacht Frankreich auf materielle oder wissenschaftliche Ressourcen im Nuklearbereich Zugriff zu bekommen. Ein direktes Junktim zwischen nuklearer Option und Miragebeschaffung scheint aber nicht bestanden zu haben. Vgl. dazu Braun, Luftverteidigungskonzeption, S. 45. Vgl. auch Stüssi, Abriss, S. 6.



Verschiedene Änderungswünsche im Zusammenhang mit einer Leistungssteigerung und einer «Helvetisierung» des Programms führten bis 1964 zu einem Anstieg der Kosten von ursprünglich 800 Millionen auf 1,4 Milliarden Franken.<sup>122</sup> Das Parlament war aber 1964 nicht bereit, den beantragten Nachtragskredit zu sprechen. Eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) legte offen, dass die Verwaltung eigenmächtig und unter Missachtung des parlamentarisch abgestützten Beschaffungsauftrags gehandelt und die Kostenüberschreitungen durch nachträgliche Änderungswünsche verursacht hatte.<sup>123</sup> Diese Vorgänge bei der Planung und Beschaffung, vor allem aber die Tatsache, dass die Verantwortlichen die Aufklärung der Hintergründe dieses finanziellen Desasters zu verhindern versucht hatten, liess die Affäre zu einer politischen Krise eskalieren. In der Öffentlichkeit und in den Medien regten sich Empörung und Unmut gegen die Verantwortlichen im EMD.

Die Krise zog für schweizerische Verhältnisse dramatische personelle Auswirkungen nach sich: Der bereits erwähnte Fliegerchef Primault, Generalstabschef Annasohn und mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung auch Bundesrat Chaudet mussten gehen. Damit traten gleich drei vehemente Befürworter der *Mobile Defence*, und gewissermassen die Speerspitze der Befürworter von Kernwaffen, von der politischen Bühne ab.<sup>124</sup>

Für die Militärpolitik der Schweiz hatte die Krise weit reichende Folgen, weil sie zu einer konzeptionellen Kurskorrektur führte. Die massive zahlenmässige Reduktion der Flugzeuge verunmöglichte das Konzept der *Mobile Defence*, weil die Mirage-Beschaffung einen Eckpunkt der mobilen Doktrin im Rahmen der TO 61 dargestellt hatte.<sup>125</sup> Zudem schwächte diese Krise die Landesverteidigung über die Ebene der Konzeptionsfrage hinaus, weil der gravierende Vertrauensverlust auch weitere Rüstungsprojekte im Zusammenhang mit der TO 61 fraglich erscheinen liess. Die Armeespitze

122 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gewährung eines Zusatzkredites für die Beschaffung von Kampfflugzeugen Mirage-III (vom 24. April 1964). 8.5.1964 BBl 1964 I 901.

123 Neue Zürcher Zeitung, 3.9.1964. Der Mirage-Bericht im Wortlaut. Bericht und Anträge der parlamentarischen Arbeitsgemeinschaft. Sonderdruck der Neuen Zürcher Zeitung.

124 Dass der Präsident der PUK, Kurt Furgler, später selber in die Exekutive aufstieg, unterstreicht den hier angesprochenen Generationenwechsel.

125 Die Kostenüberschreitung entstand nicht zuletzt wegen eines vorbehaltlosen Festhaltens an den konzeptionellen Rahmenbedingungen wörtlich um jeden Preis. Breitenmoser, Strategie, S. 72. Braun, Luftverteidigungskonzeption, S. 49.

hatte durch ihre Fehlplanungen das drohende «Überspannen der Kräfte» selber demonstriert. Vielen Protagonisten wurde klar, dass der Kleinstaat Schweiz nicht einfach Konzepte von Grossmachtarmeen unkritisch übernehmen konnte, weil diese den finanziell und militärisch begrenzten Möglichkeiten nicht gerecht wurden.<sup>126</sup> Dazu gehörte auch die Beschaffung von Nuklearwaffen. Die innenpolitischen Rahmenbedingungen für einen Rückhalt der nuklearen Option und für die weitere Abklärung der Beschaffungsmöglichkeiten hatten sich im Sommer 1964 verschlechtert.<sup>127</sup>

Der Niedergang der nuklearen Option wurde aber nicht nur durch innere Faktoren begünstigt. Ebenso entscheidend für die schwindende Bereitschaft von Öffentlichkeit und Parlament, die noch immer ungelösten Probleme der nuklearen Option in Angriff zu nehmen, waren – wie beim Aufkommen der nuklearen Forderung Mitte der 1950er Jahre – aussenpolitische und strategische Einflüsse. Denn nach dem Höhepunkt des Kalten Krieges mit den Krisen um Berlin und Kuba zeichneten sich ab 1963 die Konturen einer Koexistenz der Supermächte am Horizont ab. Der Kalte Krieg ging von einer konfrontativen Phase in eine Ära der Entspannung über.<sup>128</sup> Diese *Détente* bildete für die drängenden strategischen Fragen der Schweiz einen grundsätzlich anderen Hintergrund als der Höhepunkt der ideologischen Konfrontation während der 1950er Jahre. Bei der Bevölkerung wuchs das Bewusstsein der ökonomischen, ökologischen und sozialen Kosten des Nuklearzeitalters, und die bereits vorhandene Angst vor Atomwaffen wurde manifester.<sup>129</sup> Zudem ermöglichten die Abnahme der direkten Bedrohung und die *Détente* eine Verschiebung von rein militärischen zu politischen Aspekten und das Öffnen von aussenpolitischen Spielräumen für multilaterale Anstrengungen.<sup>130</sup>

Auf der strategischen Ebene hatten die Krisen um Berlin und Kuba zu einem Bedeutungszuwachs der konventionellen Streitkräfte geführt. Spätestens nach dem Übergang der USA von der Strategie der Massiven Vergeltung (*Massive Retaliation*) zu jener der Flexiblen Erwiderung (*Flexible*

126 Spillmann, Sicherheitspolitik, S. 94. Breitenmoser, Strategie, S. 66.

127 Auch Senn betont, wie entscheidend sich die Mirage-Affäre auf den Niedergang der nuklearen Option ausgewirkt habe. Interview Senn, 25.11.2003.

128 Wenger/Suri, Dissent, S. 56.

129 Wenger/Suri, Dissent, S. 26ff.

130 Breitenmoser, Strategie, S. 50.

*Response*)<sup>131</sup> war offensichtlich, dass sich die Nuklearwaffe nicht – wie Ende der 1950er Jahre angenommen – zu einer Standardwaffe entwickeln und schliesslich die konventionelle Waffe gar ersetzen würde.<sup>132</sup> Auch in der Schweiz stärkte diese veränderte Optik die Vertreter eines rein konventionellen Ausbaus, weil die Entwicklung zeigte, dass die konventionellen Kräfte auf keinen Fall unter einem Ausbau der nuklearen Kräfte leiden durften. Für die Schweiz mit ihren begrenzten Mitteln aber schien es unmöglich, auf beiden Sektoren mitzuhalten.

Fazit: Die vom Bundesrat nach den gewonnen Atomabstimmungen in Auftrag gegebenen Abklärungen betreffend der Beschaffung von Kernwaffen machten klar, dass eine Schweizer Nuklearbewaffnung nur bei einem hohen Einsatz von personellen und finanziellen Mitteln erreichbar gewesen wäre. Die Folgen der Mirage-Krise verschlechterten aber die dafür notwendigen Rahmenbedingungen auf der innenpolitischen, konzeptionellen, personellen und finanziellen Ebene. Zudem erschien die Atomwaffenfrage in der neuen Ära der *Détente* in einem grundsätzlich anderen Licht. Die gesunkene Bedrohungswahrnehmung und die stärkere Gewichtung konventioneller Mittel begünstigten den Niedergang der nuklearen Option.

131 Die Abkehr von der *Massive Retaliation* war zwar bereits Ende der 1950er Jahre gefordert worden, aber erst unter Kennedy erfolgte die Strategieveränderung. Vgl. Michael J. Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica: Rand, 1983, S. 8.

132 Bundesrat Paul Chaudet stellte 1963 fest, dass «der Gang der Ereignisse die Bedeutung der konventionellen Waffen nicht zu vermindern» scheine. Huber, Albert. Das Atom-Gespenst legt sich im Bundeshaus zur Ruhe. In: *Die Abendzeitung*, 3.6.1967.

## 1.5 Das Offenhalten der nuklearen Option Mitte der 1960er Jahre

Für die nukleare Option stellten diese Ereignisse Mitte der 1960er Jahre einen entscheidenden Wendepunkt dar. Der Bundesrat traf nach diesem Zeitpunkt nur noch halbherzige Entscheidungen, die sie weder ein Ende der nuklearen Option bedeuteten noch den nötigen politischen Rückhalt für die weiteren Abklärungen schaffen konnten.<sup>133</sup> Im Nachgang zur Mirage-Krise forderte der SP-Nationalrat Walther Bringolf 1964 gar eine umfassende Überprüfung der Verteidigungsdoktrin.<sup>134</sup> Seine Motion initiierte somit einen Prozess, welcher 1966 zu einem Kompromiss zwischen *Area Defence* und *Mobile Defence* und zu einem breiten Konsens in der konzeptionellen Frage führte und die Strategiedebatte noch weiter beruhigte.<sup>135</sup>

In der Konzeption von 1966 wurde betont, dass man in Zukunft «noch konsequenter auf alles bloss Wünschenswerte» verzichten müsse. Folglich agierte der Bundesrat in der nuklearen Frage zurückhaltend und fällte keine atompolitischen Leitentscheidungen mehr. Vielmehr signalisierte der Bundesrat seinen «aufrichtigen Wunsch», dass auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle weitere Abkommen geschlossen würden. Gleichzeitig forderte die Konzeption von 1966, dass «die Vor- und Nachteile einer eigenen Nuklearbewaffnung mit allen ihren Auswirkungen» geprüft werden sollten, solange Nuklearwaffen

133 Der Bundesrat lehnte eine vom EMD vorgeschlagene Organisationsstruktur ab und wollte im Bereich der Waffenentwicklung lediglich einen einzelnen Fachmann beauftragen. Die Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen machte er von der Zustimmung eines weiteren Bundesbeschlusses abhängig. Die Vorstudien sollten nur den Untersuchungen von Uranvorkommen und der Erforschung der Produktion von spaltbaren Stoffen gewidmet sein, «mit dem Ziel, in ca. drei Jahren die Unterlagen für den Entscheid über eine eventuelle Herstellung von Atomwaffen im eigenen Land zu beschaffen und gleichzeitig die Entwicklung der zivilen Kerntechnik zu fördern». Zitat aus Metzler, Nuklearbewaffnung, S. 79–80.

134 Die bundesrätliche Antwort auf die Motion Bringolf beinhaltet als «Bericht zur Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6.6.1966» eine realistischere Einschätzung der militärischen Möglichkeiten der Schweiz als die TO 61: Relativ statische Infanteriekräfte sollten mit mechanisierten Verbänden und Flieger- und Fliegerabwehrruppen zusammenwirken, deren Auftrag im Vergleich zur *Mobile Defence* eingeschränkt wurde. Breitenmoser, Strategie, S. 72–78. Vgl. auch Hürlimann, SPS, S. 103.

135 Die Konzeption von 1966 stellte im Hinblick auf die spätere, umfassende Sicherheitskonzeption des Berichtes von 1973 eine wichtige Etappe dar. Breitenmoser, Strategie, S. 73.

vorhanden seien und gegen die Schweiz eingesetzt werden könnten.<sup>136</sup> Noch im November 1967 – bereits unter Eindruck des Atomsperrvertrags – forderten EMD und insbesondere der Generalstab, dass die Armee in jedem Fall darauf bestehen müsse, dass alle erlaubten Abklärungen vorgenommen würden, welche nötig seien, «um innert nützlicher Frist eine Atomrüstung durchführen zu können, falls die internationale Lage dies erfordern sollte.»<sup>137</sup> Somit blieb in der atomaren Frage zwar der Handlungsspielraum erhalten, die Beschaffung von Kernwaffen wurde aber nicht angestrebt. Vielmehr hatten sich die Studien in den Augen des Bundesrates mit der Frage beschäftigen, «wann der Punkt erreicht wäre, an dem die weitere Ausbreitung der Kernwaffen unser Land zu ihrer Beschaffung zwingen könnte».<sup>138</sup> Damit wurde die Option der atomaren Aufrüstung noch stärker als bisher in Abhängigkeit des strategischen Umfeldes beschrieben und erneut in den Zusammenhang zwischen der weiteren Verbreitung der Atombombe und dem Zwang zur Beschaffung einer eigenen Bombe gesetzt.

Zudem versuchte der Bundesrat in seiner Verunsicherung, die militärisch motivierten Studien auf zivile Bahnen umzuleiten und nahm an den «Von Wattenwyl-Gesprächen» im Oktober 1965 eine markante Kurskorrektur vor. Er betonte, die Arbeiten seien in grösstmöglichem Ausmass «unter rein zivilem Vorzeichen weiterzuverfolgen» und beschloss, dass nur noch diejenigen Abklärungen aus dem MAP-Bericht verwirklicht werden sollten, welche «auch eine glaubhaft zivile Zielsetzung» hatten.<sup>139</sup> Somit verlagerte der Bundesrat den Forschungsschwerpunkt vom Fortschritt in der Waffen-

136 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (Vom 6. Juni 1966). BBl 1966 I 853. Die Konzeption vom 6. Juni 1966 ist auch in einer Quellensammlung mit sicherheitspolitisch relevanten Texten enthalten. Jürg Stüssi-Lauterburg, Pierre Baur, (Hgg.), *Texte zur Schweizer Sicherheitspolitik 1960–1990*, Brugg 1991, S. 293.

137 *Mitbericht des Militärdepartements zum Antrag des Politischen Departements vom 6. November 1967 betreffend Atomsperrvertrag*. 9.11.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, [künftig: MITBERICHT EPD, 9.11.1967], S. 2.

138 Konzeption 6. 6. 1966. S. 19. Zitiert aus Stüssi, *Texte*, S. 293. (Hervorhebung des Autors)

139 Zitat vgl. *Notiz EPD [ohne Autor]*. PROBLEM DER ATOMAREN BEWAFFNUNG. AN DIE MILITÄRDELEGATION DES BUNDESRATES. 20.12.1965. BA, E 5001 (G) 1986/107 25, [künftig: EMD, ATOMARE BEWAFFNUNG, 20.12.1965], S. 2. Die Kriegstechnische Abteilung (KTA) war offenbar nicht zur Durchführung ihrer waffentechnischen Studien in der Lage, weil nur gerade ein isolierter Wissenschaftler sich mit den Abklärungen beschäftigen durfte. Stüssi, *Abriss*, S. 124.

entwicklung auf unverdächtigere, zivile Bereiche, welche ihm auch losgelöst von der Nuklearaffenentwicklung im Hinblick auf die friedliche Nutzung der Atomenergie notwendig zu sein schienen.<sup>140</sup>

Diese Tendenz zur Zivilisierung hielt im Verlauf der 1960er Jahre an und führte dazu, dass die Klärung der nuklearen Option stark verlangsamt wurde. Die Entbindung des Militärdepartements von der Teilnahme an den Arbeiten zur Uranprospektion und -anreicherung sollte 1967 einen weiteren Schritt im Sinne einer Politik symbolisieren, in welcher die Verantwortlichen «quasi systematisch» Varianten wählten, bei denen dem Militär geringerer Einfluss zukam.<sup>141</sup> Dieses helvetische Zögern war angesichts der internationalen atompolitischen Entwicklung nicht unklug. Der Bundesrat vermied es, sich die Hände binden zu lassen. Gemäss Bundesrat Spühler<sup>142</sup> werde so «keine Türe zugeschlagen, sondern diese bleibe vielmehr geöffnet».<sup>143</sup>

Diese abwartende Haltung setzte den Bundesrat massiver Kritik aus. Der SPS-Nationalrat Helmut Hubacher bezichtigte nach Ausbleiben einer Beantwortung seiner Interpellation den Bundesrat des «atomaren Schattenspiels» und einer «Schlaumeier-Politik», weil er eine zweite Mirage-Affäre, Halbwahrheiten und Lügen hinter dem bundesrätlichen Schweigen vermutete.<sup>144</sup>

140 So etwa Bundesrat Spühler als Vorsteher des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED), EMD, ATOMARE BEWAFFNUNG, 20.12.1965, S. 1.

141 Kollert äussert die These, dass auf diese Weise im Verborgenen weiterhin latent vorgegangen werden konnte. Der Verbund militärischer und ziviler Instanzen sei deshalb gewählt worden, «weil ein latentes Vorgehen in Abstimmung mit der «zivilen» Technologieentwicklung» administrativ am einfachsten sei und weil so zivile Haushaltsmittel verdeckt für militärische Belange eingesetzt werden konnten. Kollert, Proliferation, S. 377.

142 Altermatt, Bundesräte, S. 488–493. Der Sozialdemokrat Willy Spühler übernahm das EPD vom freisinnigen Traugott Wahlen, als dieser im Januar 1966 aus dem Bundesrat ausschied.

143 *Protokoll der Sitzung der Militärdelegation des Bundesrates*. 22.12.1965. BA, E 5001 (G) 1986/107 7, [künftig: PROTOKOLL MILITÄRDELEGATION, 22.12.1965], S. 2. und S. 4.

144 Hubacher wollte in einer bereits 1964 eingereichten Interpellation wissen, ob es im EMD eine Instanz gebe, welche sich mit der Frage der atomaren Bewaffnung, der Herstellung von atomaren Waffen oder deren Erprobung im eigenen Lande befasse und wie ein solches Fachgremium zusammengesetzt sei. Er bekam aber erst im September 1966 eine Antwort des Bundesrates. Vgl.: Interpellation Hubacher. Atombewaffnung der Armee. (Vom 9.12.1964) In: Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1966. S. 474–496. Die Kritik Hubachers wird hier zusammengefasst aus Hubacher, Helmut. Wir fordern den Bundesrat zum Reden auf. In: Abend-Zeitung, Basel 21.4.1966.

Hingegen kritisierten Militärs wie Hans Senn, Chef der Operationssektion, den Bundesrat wegen einer allzu zurückhaltenden Politik und bezichtigten die Landesregierung des doppelten Spiels in der Atomwaffenfrage.<sup>145</sup>

Fazit: Auch nach der Mirage-Krise hielt der Bundesrat an einem Zusammenhang zwischen Verbreitung der Atomwaffe und einer schweizerischen Atomwaffe fest. Deshalb wollte der Bundesrat auch Mitte der 1960er Jahre seinen Handlungsspielraum in der Atomwaffenfrage offen halten, um im Falle einer dramatischen Verschlechterung der internationalen Lage auf die nukleare Option zurückgreifen zu können. Der Bundesrat hielt weiterhin an seinem Junktim zwischen weiterer Verbreitung und eigener Atombewaffnung fest. Dennoch reduzierte er die Abklärungen und Studien auf eine theoretische Ebene und forcierte nur noch solche Projekte, welche mit der friedlichen Nutzung der Atomenergie kompatibel waren. Die bereits im MAP-Bericht vorgesehenen waffentechnischen Abklärungen wurden nach der Verteidigungskonzeption vom 6. Juni 1966 nicht mehr in Angriff genommen. Die zurückhaltende Vorgehensweise führte dazu, dass die Untersuchungen im Rahmen der nuklearen Option Mitte der 1960er Jahre weder gestoppt noch intensiviert wurden, sondern wegen unklarer politischer Rahmenbedingungen steckenblieben. Dies führte zu einer Verselbstständigung der Debatte, ermöglichte eine Renaissance der nuklearen Forderung und belastete die Nonproliferationsdiskussion, welche die Schweiz ab 1967 beschäftigte.

145 *Notiz der Kommission für militärische Landesverteidigung an den Vorsteher des EMD, N. Celio. FRAGEN DER ATOMBEWAFFNUNG DER ARMEE, 2.4.1968, BA, E 5001 (G) 1986/107 34, S. 1.* Der Bundesrat habe einerseits grünes Licht für die Durchführung der Abklärungen gegeben, bremse andererseits aber die Studien institutionell aus, die theoretischen Untersuchungen würden «lediglich von einigen Instruktionsoffizieren» durchgeführt, «die sozusagen in ihren Büros die einschlägige Literatur studieren und über das Problem nachdenken.»

## 1.6 Schlussbetrachtung zu Kapitel 1

Nach den US-Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki im Jahre 1945 führte die Sowjetunion 1949 ihren ersten Atombombentest durch. 1952 wurde Grossbritannien zur Atommacht, und die USA brachten im selben Jahr die erste Wasserstoffbombe zur Explosion. Nur ein Jahr später schockierte die Sowjetunion den Westen mit einer eigenen Wasserstoffbombe. In der internationalen Strategiediskussion zeichnete sich vor allem durch die Verbreitung taktischer Waffen ein Trend zur Marginalisierung konventioneller Arsenale ab. Es schien, dass kleinkalibrige taktische Nuklearwaffen in Zukunft zu Standardwaffen würden. Da 1954 in rund 20 Ländern eigenständige Atomprogramme im zivilen oder militärischen Bereich liefen, schien es wahrscheinlich, dass nicht nur der zivile Siegeszug der Atomenergie, sondern auch die Verbreitung der Atombombe unaufhaltsam geworden war.

In diesem Kontext drängten in der Schweiz Militärs und Strategen darauf, die Auswirkungen dieser Entwicklung und die Möglichkeiten einer eigenen Atombewaffnung abzuklären. Somit waren die Schweizer Pläne zum Bau einer Atomwaffe – seit den Kriegsjahren geheim und unter Ausschluss der Öffentlichkeit im EMD verfolgt – kausal und zeitlich eng verbunden mit der Bedrohung, welcher sich die Schweiz als neutraler Kleinstaat im Kalten Krieg ausgesetzt sah. Ausserdem entsprachen diese schweizerischen Absichten einem Trend in der internationalen Strategieentwicklung zur Steigerung der Feuerkraft. Der Aufstieg der nuklearen Option in der Schweiz stellte insofern kein Einzelfall dar, als auch andere Staaten, etwa Schweden oder Spanien, militärische Anwendungen der Kernkraft zur Stärkung ihrer defensiven Abwehrmittel in Betracht zogen und von staatlicher Seite die Atomtechnologie förderten.

Als die bis 1954 eher theoretisch und akademisch geführte Diskussion zwischen Militärs und Strategieexperten immer mehr die Öffentlichkeit erreichte, konnte der Bundesrat in der heiklen Thematik nicht länger schweigen. Er sprach sich im Sommer 1958 in einer deutlichen Grundsatzerklärung dafür aus, dass der Schweizer Armee zum Schutze der Neutralität die wirksamsten Waffen zur Verfügung gestellt werden müssten. Diese Erklärung bildete zwar nicht den Auftakt zu einem mit entsprechenden Anstrengungen verfolgten Atomprogramm mit Endziel Atomwaffe. Dennoch schuf sie die massgeblichen Rahmenbedingungen für Abklärungen und Studien über den Nutzen und die Möglichkeiten einer Beschaffung von Kernwaffen und war Ursprung einer konfrontativen innenpolitischen Phase. In zwei Volksinitia-



tiven Anfang der 1960er Jahre verzichtete das Schweizer Volk, wie bereits erwähnt, auf eine Einschränkung der Handlungsfreiheit des Bundesrates in dieser Bewaffnungsfrage. Damit stärkte der Souverän die vom Bundesrat vertretene Position, dass im Falle einer Weiterverbreitung von Atomwaffen oder angesichts einer grundsätzlichen Verschlechterung der internationalen Lage die Beschaffung von Atomwaffen zur Sicherung der Unabhängigkeit und Neutralität eine Handlungsoption sein müsse.

Zur Herstellung von Atomwaffen wäre die Schweiz in den 1960er Jahren auf Grund der industriellen Fähigkeiten theoretisch – bei optimalen politischen Rahmenbedingungen – in der Lage gewesen. Bis ins Jahr 1966 zeichnete sich jedoch auf mehreren Ebenen der Niedergang dieser nuklearen Option ab. Auf der militärisch-technischen Ebene standen der Bombe eine Vielzahl von Hindernissen im Wege: Spaltmaterial ohne einschränkende Auflagen war Mangelware, es gab zu wenige entsprechend ausgebildete Fachleute, und auch ein Trägersystem fehlte, nachdem die Mirage-Flugzeuge nur in reduziertem Umfang beschafft worden waren. Vor allem aber fehlten der Schweiz die notwendigen finanziellen Mittel, die es erlaubt hätten, die technischen Probleme zu lösen.

Auch auf der strategischen Ebene herrschte Verunsicherung: Obwohl aus der rein militärischen Perspektive verschiedene Argumente für die mit der Kernwaffe einhergehende Steigerung der Kampfkraft sprachen, war doch unklar, ob die Atomwaffe die strategische Situation der Schweiz insgesamt positiv beeinflussen könnte. Die Meinungen darüber, ob ein zwangsläufig kleines, taktisches Arsenal ausreichende Abschreckung bieten könnte oder ob die auf Kosten der konventionellen Kräfte erfolgende nukleare Rüstung die Verteidigungsfähigkeit viel eher schwächen würde, waren geteilt. Hingegen häuften sich entgegen anders lautenden Vermutungen Anfang der 1960er Jahre die Anzeichen, dass sich die Nuklearwaffe weltweit *nicht* zur Standardwaffe entwickeln würde, sondern dass eine stärkere Gewichtung der konventionellen Mittel erfolgen würde.

Entscheidend für die Delegitimierung der nuklearen Ambitionen auf der innenpolitischen Ebene war die schwindende Akzeptanz von militärischen Grossprojekten und Erhöhungen im Rüstungsbudget in der Bevölkerung. Mit dem Beginn der *Détente* verstärkte sich dieser Trend. Zudem fehlte nach der verhängnisvollen Mirage-Affäre das Vertrauen in die Institutionen der Landesverteidigung, welches in der Bevölkerung bei Atomabstimmungen noch vorhanden gewesen war. Konzeptionelle Anpassungen an der Verteidigungsdoktrin und ein Generationswechsel in entscheidenden

Führungspositionen im EMD führten zu einer nachhaltigen Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen für die nuklearen Ambitionen.

Das schweizerische Atomwaffenprojekt wurde in der Phase von 1958 bis 1966 faktisch verunmöglicht. Die Entspannung auf der internationalen Ebene, die ambivalenten Erkenntnisse des MAP-Berichts, die veränderten Rahmenbedingungen seit der Mirage-Affäre und die konzeptionellen Abstriche an der *Mobile Defence* führten zu einem tastenden und vorsichtigen Vorgehen des Bundesrates in der nuklearen Frage. Trotzdem liess die Landesregierung in der Konzeption von 1966 ein Fenster zur Beschaffung von Atomwaffen offen. Nach wie vor betonte der Bundesrat den Zusammenhang zwischen der Weiterverbreitung von Atomwaffen und einer Bedeutungszunahme der eigenen nuklearen Option. Vor allem wollte sich der Bundesrat die Handlungsfreiheit erhalten, auf die nukleare Option zurückgreifen zu können. Sie versuchte, sich für den Fall, dass eine ungünstige internationale Veränderung im strategischen oder technischen Bereich erfolgen sollte, auf bestehende Strukturen, Vorabklärungen und Studien beziehen zu können. Diese zurückhaltende Politik führte dazu, dass die nukleare Option weder mit den nötigen Mitteln vorangetrieben noch definitiv beendet wurde. Die Atomwaffenfrage trieb statt dessen ab Mitte der 1960er Jahre führungslos vor sich hin. Die Studien und Abklärungen, welche für einen eindeutigen politischen Entscheid für oder gegen die Weiterführung der nuklearen Option notwendig gewesen wären, wurden lediglich in einem bescheidenen Rahmen mit begrenzten Mitteln und Zielen fortgesetzt. Diese Ausgangslage führte in der 1965 aufkommenden Nonproliferationsdiskussion dazu, dass die nukleare Option nach wie vor als eine mögliche Antwort auf die Herausforderung der Proliferation betrachtet wurde.



## **2 Positionsbezug trotz Kontroversen: Die Schweiz und die Herausforderung der Nichtweiterverbreitung (bis Ende 1967)**

Die internationale Entspannung und die innenpolitisch veränderte Ausgangslage hatten die Rahmenbedingungen für die Option der atomaren Aufrüstung zwischen 1964 und 1966 grundsätzlich verschlechtert. Der Bundesrat wollte sich aber die Handlungsfreiheit, im Falle einer ungünstigen internationalen Entwicklung die nukleare Option zu intensivieren, nicht nehmen lassen. Als Folge einer zurückhaltenden Nuklearpolitik war die nukleare Option ungeklärt, als die internationale Nonproliferationsdiskussion Mitte der 1960er Jahre von aussen an die Schweiz herangetragen wurde. Die Debatte um die Nichtweiterverbreitung, sowie die Erörterung der Vor- und Nachteile des Vertrags, setzten also in der Schweiz erst ab 1967 ein.

Dieses Kapitel untersucht zunächst die Gründe für die zögernde und abwartende Haltung der Schweiz von 1965 bis 1967. Im zweiten Unterkapitel werden die Institutionalisierung des Entscheidungsprozesses und die Schaffung von drei themenspezifischen Arbeitsgruppen mit wirtschaftlich-technischer, sicherheitspolitisch-strategischer und aussenpolitisch-völkerrechtlicher Perspektive nachgezeichnet. Einerseits wird der Frage nachgegangen, ob die Schweiz verfrüht in der Öffentlichkeit Position bezog, indem sich das EPD – insbesondere sein Vorsteher Spühler – zu einem Zeitpunkt positiv zum NPT äusserte, als offene strategische Fragen noch nicht ausreichend abgeklärt worden waren. Insbesondere wird hier der Frage nachgegangen, weshalb die anfänglichen Bedenken hinsichtlich einer Behinderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie durch den Bericht der Gruppe Hochstrasser in die gegenteilige Befürchtung umschlugen, dass vielmehr ein Abseitsstehen vom NPT sich nachteilig auf die Schweiz auswirken würde. Danach wird der Positionsbezug der Schweiz zu den Verhandlungen in Genf beleuchtet. Dabei wird insbesondere der Positionsbezug des federführenden EPD analysiert und verfolgt, wie das Departement Spühler auf die Herausforderung von Genf reagierte und durch eine international beachtete Denkschrift auf das Endresultat der UNO-Verhandlungen Einfluss nehmen wollte. Schliesslich geht die Arbeit der Frage nach, inwiefern der Schweiz keine andere Wahl

blieb, als dem internationalen Druck durch eine wohlwollende, wenn auch kritische Haltung zu begegnen.

## 2.1 Das Zögern der Schweiz vis-à-vis dem Sperrvertrag

Der NPT sah vor, mittels Verboten, Geboten und Sicherheitsvorschriften militärisch motivierte Atomprogramme zu verhindern. Eine strenge Kontrolle von militärisch nutzbaren nuklearen Kenntnissen und Materialien sollte die Beschränkung auf friedliche Nutzung gewährleisten. Um dies zu erreichen, teilte der Vertrag die Welt in Nuklearmächte und sogenannte Habenichtse auf. Von den Nichtkernwaffenstaaten verlangte er den Verzicht auf die Verfügungsgewalt über Atomwaffen, deren Erwerb oder Herstellung. Den Kernwaffenstaaten andererseits sollte es nicht erlaubt sein, anderen Staaten bei der Beschaffung oder Herstellung von Atomwaffen zu helfen.

Die Nichtkernwaffenstaaten wollten den als diskriminierend empfundenen Vertrag durch Zugeständnisse von Seiten der Kernwaffenstaaten für sich vorteilhafter gestalten. Einerseits versuchten sie, drohende Nachteile im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie so weit als möglich abzuwehren. Andererseits forderten sie von Seiten der Supermächte im Gegenzug zu den ihnen auferlegten Einschränkungen substanzielle Opfer, um ihre nationale Sicherheit zu gewährleisten. Deshalb forderten die Nichtkernwaffenstaaten eine Verknüpfung von Nonproliferation und Abrüstung, ein internationales Abkommen zu einem nuklearen Gewaltverzicht sowie Sicherheitsgarantien der Atommächte.<sup>146</sup>

Gerade in der zentralen Frage der Abrüstung konnten aber aus Sicht der Nichtkernwaffenstaaten nur ungenügende Resultate erzielt werden. Während die Kernwaffenstaaten durch die Beschränkung der horizontalen Verbreitung einen Beitrag zur internationalen Stabilität leisteten, wichen die Supermächte einer verbindlichen Verpflichtung zur Bewältigung der vertikalen Hochrüstung aus. Anfangs wollten sie den Passus betreffend ihrer eigenen nuklearen Abrüstung gar in die Präambel des Vertrags verbannen, welche keine Rechtswirkung hatte.<sup>147</sup> Ebenso hartnäckig strebten die Nichtkernwaf-

146 Beate Kohler, Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien, Frankfurt a. M.: Metzner, 1972, S. 79.

147 Schlussendlich wurden die Punkte bezüglich Abrüstung in den Artikel IV des NPT implementiert. Dieser Artikel forderte die Parteien ohne terminliche Verpflichtung auf,

fenstaaten ein Verbot der Anwendung von Kernwaffen als Ergänzung zum im Artikel 2 der UNO-Charta verankerten allgemeinen Gewaltverbot an.<sup>148</sup> Eine weitere Forderung der Nichtkernwaffenstaaten auf der Suche nach Schutz vor einer nuklearen Erpressung oder vor einem nuklearen Angriff betraf Garantien der Nuklearmächte für die Habenichtse. Die Kernwaffenstaaten lehnten jedoch die Verpflichtung ab, einem bedrohten oder angegriffenen Nichtkernwaffenstaat zu Hilfe zu eilen.<sup>149</sup>

Die Nichtkernwaffenstaaten konnten sich mit ihren Anliegen nicht durchsetzen, weil die Supermächte solidarisch und geschlossen auftraten, die Habenichtse aber unterschiedliche, heterogene Standpunkte einnahmen und in Blöcke zersplittert waren.<sup>150</sup> Zusätzliche Brisanz erhielt der Sperrvertrag dadurch, dass die beiden neuesten Kernwaffenstaaten, Frankreich und China, dem Anliegen der Nonproliferation ablehnend gegenüberstanden und sich den Diskussionen im UNO-Rahmen verweigerten.

die Abrüstungsverhandlungen weiterzuführen. Wohin diese aber führen sollten, wurde nicht definiert. Vgl. den vollständigen Vertrag im Anhang dieser Arbeit.

148 Diese Forderung scheiterte, weil die Sicherheit der Vereinigten Staaten und der NATO auf dem Prinzip der nuklearen Abschreckung basierte, was mit einem formalen Gewaltverzicht unvereinbar war. Das Anwendungsverbot scheiterte nicht zuletzt wegen Bedenken europäischer NATO-Verbündeter, die über die Aufrechterhaltung des US-Nuklearschirmes in Europa besorgt waren. Kohler, Vertrag, S. 81.

149 Anstelle eines im Vertrag verankerten, verbindlichen Garantieversprechens liessen sich die Supermächte lediglich auf eine Absichtserklärung in einer UNO-Resolution ein: Der Weltsicherheitsrat sollte im Falle einer nuklearen Auseinandersetzung oder Aggressionsdrohung unverzüglich in Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen handeln. Diese Art Garantie wurde aber als wertlos betrachtet, weil sie durch das Veto einer Grossmacht hätte verhindert werden können. Otto Kimminich, Völkerrecht im Atomzeitalter: Der Atomsperrvertrag und seine Folgen, Sozialwissenschaft in Theorie und Praxis, Bd. 8, Waldemar Besson (Hg.), Freiburg: Rombach, 1969, S. 220–227.

150 Die Grenzen verliefen entlang des Ost-West-Gegensatzes oder entlang des Grabens zwischen Industrienationen und Dritter Welt. Gewisse Nichtkernwaffenstaaten hegten kernenergiepolitische Ambitionen und waren Schwellenmächte mit Aussicht auf wirtschaftliche oder militärische Durchbrüche in der Nukleartechnologie. Andere Staaten verfolgten auf Grund ihrer wirtschaftlich und industriell beschränkten Kapazität lediglich entwicklungspolitische Interessen. Während einige Staaten in ein Bündnis integriert waren und den nuklearen Schutz einer befreundeten Nuklearmacht genossen, fühlten sich andere von einer regionalen Hegemonialmacht der Gefahr der nuklearen Erpressung ausgeliefert. Eine übersichtliche, zeitgenössische Darstellung der unterschiedlichen Positionen mit entsprechenden amtlichen und nichtamtlichen Dokumenten findet sich in der bereits erwähnten Dokumentation über den Atomsperrvertrag. Gerhard Baumann, Der Atomsperrvertrag: Eine Dokumentation. Ilmgau: Pfaffenhofen 1968.

Der definitive Vertrag beinhaltete, kurz zusammengefasst, folgende Verpflichtungen für die Unterzeichner:

*Der Atomsperrvertrag erlaubte den drei unterzeichnenden Atommächten, den USA, der Sowjetunion und Grossbritannien implizit den Besitz von Kernwaffen, verpflichtete sie aber zur Nichtweitergabe (Artikel I) und zur atomaren Abrüstung. Diese war jedoch nicht definiert und terminiert (Artikel VI). Die beitretenden Nichtatommächte verzichteten auf die Verfügungsgewalt über Atomwaffen, auf deren Erwerb und Herstellung (Artikel II) und stimmten einer diesbezüglichen Kontrolle ihrer nationalen Atomanlagen zu (Artikel III). Die Gewährleistung der Atomtechnik zu friedlichen Zwecken sollte sicherstellen, dass sich der Verzicht der Nichtnuklearen nicht in wirtschaftlicher Hinsicht negativ auswirken würde (Artikel IV).<sup>151</sup>*

Als Resultat garantierte der Vertrag den Kernwaffenstaaten den Erhalt des Status quo. Die USA, die Sowjetunion und Grossbritannien kamen in den Genuss einer Sicherung ihrer einmaligen politischen, strategischen und wirtschaftlichen Stellung und mussten nur wenige Opfer bringen. Vor allem konnten die Kernwaffenstaaten verbindlichen Zusagen im Bereich ihrer eigenen Abrüstung und im Bereich der Sicherheitsgarantien ausweichen. Das Verbot der Weitergabe von Atomwaffen an Nichtkernwaffenstaaten stellte für sie keinen Verzicht dar, weil sie am Recht auf Weiterverbreitung ohnehin nicht mehr interessiert waren.<sup>152</sup>

Aus Sicht der Habenichtse wurden die Sicherheitsforderungen der Nichtkernwaffenstaaten nur ansatzweise berücksichtigt. Stattdessen wurden ihnen schwerwiegende Verpflichtungen auferlegt. Sie mussten auf die aus militärischem Blickwinkel wirksamste Klasse von Verteidigungsmitteln verzichten. Im Gegenzug erhielten sie von Seiten der Supermächte nur vage Sicherheitszusagen. Zudem mussten sie über den nur für sie geltenden Kontrollartikel (Artikel III) ihre zivile Atomwirtschaft der Kontrolle unterwerfen und auf einen wichtigen Teil des Brennstoffkreislaufes verzichten, was einen bedeutenden Einschnitt in ihre Wettbewerbsfähigkeit darstellte. Aus diesen Gründen schlug dem Vertrag insbesondere von den Industrienationen, den

151 Vgl. auch den vollständigen Vertragstext im Anhang dieser Arbeit.

152 Kimminich, Atomsperrvertrag, S. 249.

Schwellenmächten und von den neutralen und blockfreien Staaten lautstark die Kritik entgegen. Das Abkommen sei ein sowjetisch-amerikanischer Vertrag zu Lasten Dritter und es handle sich um die Enteignung der Habe-nichtse oder um die Kastration der Impotenten.<sup>153</sup> Solche Bedenken wurden auch in der Schweiz geteilt.

Die Schweiz konnte auf Grund ihrer Nichtmitgliedschaft von den Vorgängen im ENDC nur als Beobachterin Kenntnis nehmen, indem ein Botschafter an der UNO in Genf regelmässig Berichte nach Bern lieferte.<sup>154</sup> Diese Berichterstattung lässt sich in den Dokumenten des EPD ab Sommer 1965 nachweisen. Nach der Thematisierung der Abrüstungsfrage in den Vorwahlen der amerikanischen Demokraten<sup>155</sup> und einem wegweisenden Artikel vom Chef der *Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA), William C. Foster, in der Zeitschrift *Foreign Affairs* vom Juli 1965<sup>156</sup> war Bern über die fortan stärkere Gewichtung der Nichtweiterverbreitung in Washington informiert. Doch auch als im September 1965 amerikanische und sowjetische Entwürfe auf dem Tisch lagen, hatte das EPD unter dem damaligen Aussenminister Friedrich Traugott Wahlen<sup>157</sup> noch keinerlei Massnahmen

153 Marcel Hepp, *Der Atomsperrvertrag: Die Supermächte verteilen die Welt*, Stuttgart: Seewag, 1968, S. 16.

154 Im Verlaufe der Verhandlungen wurde jedoch eine enge Kooperation mit Schweden etabliert, die es im Zusammenhang mit der schweizerischen Denkschrift erlauben sollte, indirekt Einfluss zu nehmen.

155 Die Schweizer Botschaft in Washington teilte mit, dass Senator Robert F. Kennedy am 23. Juni 1965 die Nonproliferation als eine der wichtigsten und dringlichsten weltpolitischen Aufgaben betitelt hätte. Die Botschaft wies darauf hin, dass sich Kennedy in der Frage der Abrüstung bewusst links von Johnson positioniert hätte, weil Letzterer sich noch nicht definitiv zur Frage der Nonproliferation geäussert hätte. Dafür nannte die Botschaft zwei Gründe: Erstens wolle es sich Johnson nicht mit den Militärs verschmerzen, zweitens sei er stark durch den Krieg in Vietnam beschäftigt. Robert Kennedy hingegen nehme sich des politischen Erbes seines ermordeten Bruders an und versuche, sich in der Abrüstungsfrage zu profilieren, indem er diese Sachfrage zum Wahlkampfthema gegenüber Johnson hochstilisiere. *Extrait du discours prononcé le 23 juin 1965 par le Sénateur Robert F. Kennedy*. Beilage zu *Notiz der Schweizer Botschaft in den USA an das EPD*. LES ETATS-UNIS ET LA PROLIFERATION DES ARMES NUCLÉAIRES. 24.6.1965. BA, E 2003 (A) 1980/85 522.

156 William C. Foster, *New Directions in Arms Control and Disarmament*, In: *Foreign Affairs*, 43/4, Juli 1965, S. 587–601. Foster mahnte, dass auf dem Weg zu diesem so wichtigen Ziel auch erhebliche Kosten in Kauf zu nehmen seien. Die drohende Aushöhlung der Beziehungen der Vereinten Staaten zu ihren Bündnispartnern erachtete er als notwendiges Opfer zu Gunsten der amerikanisch-sowjetischen Zusammenarbeit.

157 Altermatt, Bundesräte, S. 478–483.



ergriffen. Die Vermutung liegt nahe, dass sich das EPD bis im Sommer 1965 mit dem Thema überhaupt noch nicht befasst hatte.<sup>158</sup>

Die komplexe Konstellation zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten belass dem neutralen Kleinstaat tatsächlich nur wenig Spielraum. Die gemächliche Reaktion entsprach zudem einer aussenpolitischen Tradition, sich auf keinen Fall verfrüht über internationale Entwicklungen zu äussern. Eine aktivere Rolle in den Abrüstungsverhandlungen in Genf hielt die Schweiz für aussenpolitisch wenig wirksam und für innenpolitisch nicht opportun. Einige Beamten im EPD hätten zwar ein potenzielles Engagement als Schritt aus der Isolation heraus begrüsst. Mit Hinweis auf die «Reserviertheit gegenüber der Einmischung in heikle internationale Auseinandersetzungen» in «gewissen Milieus» hielten sie aber aktive Schritte aus innenpolitischen Gründen für unklug.<sup>159</sup>

Als bis Herbst 1965 nicht nur eine intensive Beschäftigung mit der Materie ausblieb, sondern immer noch unklar war, ob das EMD oder das EPD in der Nonproliferationsfrage federführend zu sein habe, weckte diese Passivität einigen Unmut.<sup>160</sup> Der Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung, Arnold Kaech, bemerkte, dass es kein Organ gebe, welches sich mit Abrüstungsfragen beschäftige.<sup>161</sup> In diesem Sinne konfrontierte auch der Vorsteher des Militärdepartements, Bundesrat Chaudet, seine Bundesrats-

158 Der Chefredaktor der Neuen Zürcher Zeitung und Strategieexperte Fred Luchsinger wollte offenbar auf vertraulichem Wege die EPD-interne Position kennenlernen. Luchsinger zeigte sich besorgt darüber, dass mit der Verwaltung «kein erspriessliches Gespräch» zum Thema möglich gewesen sei und wollte wissen, ob man sich im EPD mit dem Thema überhaupt noch nicht befasst habe oder ob man sich aus Vorsichtsgründen nicht äussern wollte. *Notiz für Herrn Minister Burkhardt. ABRÜSTUNGSVERHANDLUNGEN – USA VORSCHLAG FÜR EIN NONPROLIFERATIONS-ABKOMMEN.* 23. 8. 1965. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1.

159 *Notiz an den Vorsteher des EPD, W. Spühler. NONPROLIFERATION – EINLADUNG DES ISS AN HOCHSTRASSER.* 9.3.1966. BA, E 2003 (A) 1978/29 381, [künftig: SPÜHLER, ISS HOCHSTRASSER, 9.3.1966], S. 2.

160 *Notiz an den Vorsteher des EMD, N. Celio. NOTE POUR LE CHEF DU DÉPARTEMENT: LE PROBLÈME DE L'ARMEMENT ATOMIQUE.* 16.9.1965. BA, E 5001 (G) 1986/107 25, [künftig: EMD, ARMEMENT ATOMIQUE, 16.9.1965], S. 7.

161 Der Anstoss, sich mit dem Sperrvertrag zu beschäftigen, kam vom EMD und nicht vom EPD. Dies als Ergänzung zur Aussage von Dorman und Vetterli, welche das Gegenteil konstatierten. Manfred Dormann, Rolf Vetterli, Zum Problem aussenpolitischer Kompetenz: Die Schweiz und der Atomsperrvertrag, In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 1974, S. 94.

kollegen im Oktober 1965 an den «Von Wattenwyl-Gesprächen»<sup>162</sup> mit der sich nun immer dringender stellenden Frage:

«Comment la Suisse va-t-elle réagir devant une invitation d'adhérer à un pacte de non-prolifération?»<sup>163</sup>

Auch der Delegierte des Bundesrates für Fragen der Atomenergie, Urs Hochstrasser, forderte im März 1966, dass sich die Schweiz mit diesen für die Menschheit vitalen Fragen mehr befassen und ihre Solidarität und Disponibilität stärker bekunden sollte.<sup>164</sup> Kritik erntete der Bundesrat dafür nicht zuletzt auch von der Anti-Atombewegung, die ihm vorwarf, den Standpunkt der Landeregierung zur weiteren Ausbreitung von Atomwaffen noch nicht einmal formuliert zu haben.<sup>165</sup> Die SBgaA forderte den Bundesrat im Juni 1966 auf, «aus seinem aussenpolitischen, neutralistischen Schneckenhaus herauszukommen und konstruktive Aktionen zur Entspannung und Friedensschaffung zu unternehmen».<sup>166</sup>

Die Antwort des Bundesrates auf die Kritik seitens der SBgaA zeigt ein diametral abweichendes Verständnis der sich in Genf eröffnenden Herausforderungen. Das EPD war nämlich überzeugt, dass es nicht die Aufgabe der neutralen Kleinstaaten, sondern die Sache der Grossmächte sei, Abrüstungsmassnahmen zu treffen. Die Schweiz sei als Kleinstaat nicht in der

162 Diese Gespräche wurden bereits im Zusammenhang mit der damals vorgenommenen Zivilisierung des Atomprogramms behandelt.

163 EMD, ARMEMENT ATOMIQUE, 16.9.1965, S. 7. Die Gespräche liefern aber keine weiteren Hinweise auf allfällige Massnahmen im Zusammenhang mit der Nichtweiterverbreitung.

164 Hochstrasser nannte als positives Beispiel Schweden, welches in diesen Fragen viel aktiver sei und dafür internationale Beachtung erhalte. SPÜHLER, ISS HOCHSTRASSER, 9.3.1966, S. 2.

165 Buchbinder, S. 68ff. Buchbinder meinte, die Tatenlosigkeit des Bundesrates sei umso beunruhigender vor dem Hintergrund der im zweiten Teil der 1960er Jahre wieder vermehrt geäusserten Forderungen nach einer eigenen Atombewaffnung. Die SBgaA ersuchte den Bundesrat «in unmissverständlicher Weise klarzulegen, dass unser Land die weltweite Sorge wegen einer allfälligen weiteren Ausbreitung von Atomwaffen teilt und seinerseits alles in seinen Kräften stehende vorkehren wird, um die für die Sicherheit und den Frieden in der Welt so gefährliche Proliferation wirksam zu verhindern». *Notiz von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD an den Bundesrat. SCHREIBEN DER SCHWEIZERISCHEN BEWEGUNG GEGEN DIE ATOMARE AUFRÜSTUNG BETREFFEND NONPROLIFERATION VON ATOMWAFFEN*. 27.10.1965. BA, E 2003 (A) 1978/29 381, S. 2.

166 Willi Kolbe, Atomwaffenhungers und Nonproliferation, In: *Atombulletin* 39 (Mai/Juni 1966), Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung (Hg.), S. 5.

Lage, die Weltpolitik zu beeinflussen. Mit einem vagen Hinweis auf bereits laufende Abklärungen gab der Bundesrat bekannt, dass er erst im Falle eines erfolgreichen Abkommens die schweizerische Haltung «unter Berücksichtigung aller Aspekte» prüfen werde und bis dahin die weitere internationale Entwicklung abwarten werde.<sup>167</sup>

In der Militärdelegation des Bundesrates<sup>168</sup> forderte der damalige Vorsteher des EVED, Willy Spühler, das EPD und das EMD Ende des Jahres 1965 dazu auf, sich bezüglich des Problemkreises der Nonproliferation bereitzuhalten, damit «man nicht improvisieren muss, wenn plötzlich gewisse Entscheidungen an uns herangetragen werden.»<sup>169</sup> Spühler wies auf die Hektik bei der Positionierung der Schweiz in Bezug auf das Moskauer Test-stop-Abkommen hin, welches überraschend schnell zu Stande gekommen war. Damals hatte die Schweiz zur Entscheidung nur wenige Tage Zeit gehabt und musste überstürzt reagieren.<sup>170</sup> Spühler war der Ansicht, dass man beim Sperrvertrag, welchen er als ungleich wichtiger als den LTBT einstufte, nichts improvisieren dürfe und sich der Ausstrahlung der Frage in der Öffentlichkeit bewusst sein müsse:

«Il est absolument nécessaire de connaître toutes les ramifications de la non-prolifération et les répercussions qu'elle aurait pour notre sécurité nationale.»<sup>171</sup>

Obwohl also in der Militärdelegation die Weiterverbreitung unter dem Stichwort der nationalen Sicherheit gestreift wurde, traf Bundesrat Wahlen

167 Das EPD zeigte sich wegen der Korrespondenz mit der Antiatombewegung irritiert und stellte sich sichtlich enerviert die Frage, ob «die Korrespondenz mit der Bewegung, die sich immer wieder mit ihren bekannten Thesen an den Bundesrat wendet», überhaupt fortgesetzt werden solle.

168 Die Militärdelegation umfasste die drei Departemente EMD, EPD und EVED.

169 PROTOKOLL MILITÄRDELEGATION, 22.12.1965, S. 6.

170 Der Moskauer Kernwaffenteststopvertrag (LTBT) verbot zwar Kernwaffenversuche in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser, nicht aber unter der Erde. Die USA, die UdSSR und Grossbritannien hatten damals ihre (umweltverseuchenden) Versuchsreihen zur Erprobung immer stärkerer Nuklearsprengsätze bereits abgeschlossen. Sie strebten daher nach einer «Miniaturisierung» von Sprengköpfen, wofür unterirdische Tests ausreichten. Da die Frage der Atomtests im Wasser und in der Luft keine direkten Interessen der Schweiz betraf, beschränkten sich die Folgen der überstürzten Unterschrift auf innenpolitische Irritationen, weil sich viele Parlamentarier, gerade in den aussenpolitischen Kommissionen, vom Vorgehen des Bundesrates übergangen fühlten. Vgl. *Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten*, 25. Januar 1968. 20.2.1968. BA, E 1050.12 (-) 1995/511 4.

171 EMD, ARMEMENT ATOMIQUE, 16.9.1965, S. 7.

keine unmittelbaren Massnahmen. Anfangs 1967 musste sein Nachfolger Willy Spühler – seit Januar 1966 neuer Vorsteher des Politischen Departements – seinen engsten Mitarbeitern mitteilen, dass sich der Bundesrat selber «vorläufig noch nicht generell mit der Angelegenheit» befasse. Obschon Spühler anfangs 1967 noch nicht mit einem baldigen Abschluss der Genfer Konferenz rechnete, gab er mit der Bildung einer departementsinternen Arbeitsgruppe zur Analyse der rechtlichen und politischen Probleme den Startschuss zur Entscheidungsfindung.<sup>172</sup>

Während sich das EPD also lange Zeit in aussenpolitischer Zurückhaltung übte und sich passiv verhielt, waren es im EMD zu Ende des Jahres 1966 die nach wie vor ungelösten «Altlasten» der nuklearen Option, welche eine Meinungsbildung in der NPT-Frage verhinderten. Wieder war es Kaech, der in einem Bericht über den Stand der wichtigsten Geschäfte auf das Fehlen einer Meinungsbildung hinwies und ein grundsätzliches Überdenken des ganzen Fragenkomplexes forderte:

«Der heutige Zustand muss als wenig befriedigend bezeichnet werden. Die Frage der Wünschbarkeit einer Ausrüstung der schweizerischen Armee mit Atomwaffen scheint nicht in jeder Beziehung geklärt. Die Abklärung der Möglichkeit einer solchen Bewaffnung geht nicht recht vorwärts. Zum Problem der Nonproliferation oder der Schaffung atomwaffenfreier Zonen ist keine Meinungsbildung erfolgt.»<sup>173</sup>

Frustrationen in der ungelösten Frage, ob die Nuklearbewaffnung erstrebenswert sei, führten zu einer Blockade in der Meinungsbildung und verhinderten eine frühzeitige, unverkrampfte Auseinandersetzung mit dem Sperrvertrag. Bestätigt wird dieser Eindruck durch Aufzeichnungen eines Gespräches zwischen Oberstkorpskommandant Züblin und Däniker Ende 1965, welche aufzeigen, dass auch die Ungewissheit in der Abrüstungsfrage die Abklärungen der nuklearen Option blockierte. Vor dem Abschluss eines Nonproliferationsabkommens, so Züblin, werde das EMD davon absehen,

172 *Protokoll der EPD-Chefbeamtenitzung vom 24. Februar 1967.* 9.3.1967. BA, E 2807 (-) 1974/12 43, [künftig: EPD-CHEFBEAMTENSITZUNG, 24.2.1967], S. 2. Spühler war pessimistisch, weil die Verhandlungen im ENDC vom 27. Januar bis 25. August 1966 ergebnislos verlaufen waren und auch im ersten Halbjahr 1967 nur stockend voran kamen.

173 *Bericht von A. Kaech, Vorsteher der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung.* MILITÄRDEPARTEMENT ANFANG 1967. STAND DER WICHTIGSTEN GESCHÄFTE: FRAGEN DER ATOMBEWAFFNUNG. BA, E 5001 (G) 1982/19 21, S. 51.

«irgendetwas zu unternehmen». Solange sich die internationale Konstellation nicht verändere und keine anderen Staaten die «Atomwaffe stürmisch verlangen [...] würde sich die Schweiz zu nichts entschliessen».<sup>174</sup>

Das Ausbleiben einer Meinungsbildung des Bundesrates und des Generalstabschefs bis weit ins Jahr 1967 hatte zur Folge, dass auch gegenüber der Öffentlichkeit «Stillschweigen am Platz» war, wie Spühler seinen Chefbeamten noch im März 1967 zu verstehen gab.<sup>175</sup> Insbesondere die Militärs und einige Experten in der SSF befürchteten trotzdem ein «Vorpreschen» des «vertragsfreundlichen» EPD, welches so den Handlungsspielraum verkleinern würde.<sup>176</sup> Bern wollte Äusserungen vermeiden, welche «bei hellhörigen internationalen Gesprächspartnern unrichtige Schlüsse hinsichtlich unserer künftigen Position» provozieren würden. Als oberstes Ziel galt es vorerst, Präjudizierungen im Inland wie im Ausland, welche den Handlungsspielraum beschränken würden, zu unterlassen. Als Nebeneffekt dieser Strategie des Stillschweigens konnte das EPD das wachsende Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit nicht mehr befriedigen und geriet sowohl im Kontakt mit den Medien als auch bei der Zusammenarbeit mit den eigenen Botschaften in Verlegenheit.<sup>177</sup>

Fazit: Die Schweiz verhielt sich gegenüber der ab Mitte der 1960er Jahre aufkommenden Herausforderung durch den NPT passiv. Natürlich konnte sie von den Bemühungen um eine Verhinderung der Verbreitung der Atombombe im UNO-Rahmen nur als Beobachterin Kenntnis nehmen. Zusätzlich führte aber eine zurückhaltende und zögernde Politik in der Rüstungskontrolle und das Fehlen einer Institution im Bereich der Abrüstungsfrage dazu, dass eine Meinungsbildung gegenüber dem Sperrvertrag ausblieb. Die ungelöste Nuklearstrategie und der Versuch des Offenhaltens der nuklearen Option lähmte die Schweiz gegenüber der Herausforderung aus Genf. Sowohl gegenüber den eigenen Botschaften als auch gegenüber der Öffentlichkeit geriet Bern deswegen in Verlegenheit.

174 *Notizen zur Besprechung Gustav Däniker mit Georg Züblin*. 22.11.1965. In AfZ, Bestand Gustav Däniker, 14.1.2. Nonproliferationsvertrag, S. 2.

175 EPD-CHEFBEAMTENSITZUNG, 24.2.1967, S. 2.

176 *Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF vom 18.8.1967*. 28.8.1967. BA, E 5560 (D) 1996/188 73, [künftig: PROTOKOLL AA1 SSF, 18.8.1967], S. 3.

177 SPÜHLER, ISS HOCHSTRASSER, 9.3.1966, S. 2.

## 2.2 Die Institutionalisierung des Entscheidungsprozesses

Nach dieser relativ zögerlichen Reaktion wurden im Jahr 1967 drei Kommissionen designiert, die Vor- und Nachteile des Nonproliferationsvertrags zu untersuchen. Mehr und mehr geriet die Schweiz unter Zeitdruck und musste sich sowohl mit der nuklearen Option als auch mit dem NPT auseinandersetzen.<sup>178</sup> Ohne definitive Vertragstexte in der Hand, versuchten Experten und Beamte, eine Basis für einen schweizerischen Entscheid zu schaffen. In den folgenden drei Unterkapiteln werden die drei Arbeitsgruppen, ihre spezifischen Rollen und ihre institutionelle Verankerung aufgezeigt.

### 2.2.1 Die Ad hoc Arbeitsgruppe von schweizerischen Fachleuten der Reaktortechnik

Als erste Expertengruppe wurde im Frühjahr 1967, auf Anstoss des Delegierten des Bundesrates für Fragen der Atomenergie, Professor Urs Hochstrasser, eine Kommission gebildet, welche sich mit den Auswirkungen des Sperrvertrags auf die zivilen Anwendungen der Atomenergie beschäftigen sollte.<sup>179</sup> In der Ad hoc Arbeitsgruppe von schweizerischen Fachleuten der Reaktortechnik (Gruppe Hochstrasser) nahmen ab Frühjahr 1967 je zwei Vertreter der Wissenschaft, der Elektrizitätswirtschaft und der Industrie Einsitz. Die paritätische Vertretung wurde gewählt, damit die Kommission eine Doppelfunktion ausüben konnte, indem ihre Mitglieder sowohl die Rolle des Gutachters als auch die Rolle des Interessenvertreters des jeweiligen Industriezweiges einnehmen konnten. Der schweizerischen Nuklearindustrie wurde somit die Möglichkeit geboten, bei der Analyse der möglichen negativen Einflüsse auf die schweizerische Industrie mitzuwirken und im Vorfeld der Vertragsunterzeichnung zum Sperrvertrag Stellung zu nehmen.<sup>180</sup>

178 Interview Senn, 25.11.2003.

179 Winkler, Kernenergie, S. 185. *Bericht von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD an den Bundesrat. NONPROLIFERATION [ENTWURF, VON BUNDESRAT SPÜHLER ZURÜCKGEWIESEN] 10.11.1967. BA, E 2807 (-) 1974/12 43, [künftig: BINDSCHEDLER, NONPROLIFERATION, 10.11.1967], S. 4. Mitglieder der Gruppe waren: Prof. U. Hochstrasser, Delegierter für Fragen der Atomenergie (Vorsitz); Dr. H. Albers, NOK, Baden; H. Enzmann, BKW, Bern; J. Kägi, Gebr. Sulzer AG, Winterthur; P. Niehus, Vizedirektor der BBC, Baden; Prof. Dr. W. Winkler, Direktor HTL Brugg-Windisch; Dr. W. Zünti, wissenschaftlicher Direktor des EIR, Würenlingen.*

180 Winkler, Kernenergie, S. 185.

Die Gruppe Hochstrasser lieferte mit einem detaillierten Bericht zu den Auswirkungen den Entscheidungsträgern in der komplexen Materie fachlichen Beistand und schuf für den anstehenden Entscheidungsprozess eine solide technisch-wissenschaftliche Grundlage. Dieser Bericht wurde zwar nicht veröffentlicht; sowohl der Bundesrat als auch die weiteren involvierten Kommissionen übernahmen aber die Ansichten der Experten und implementierten Elemente des 22-seitigen Schlussberichts vom 23. August 1967.<sup>181</sup> Hochstrasser selber stand der Exekutive und dem Generalstab beratend zur Seite.

### 2.2.2 Die Studienkommission für strategische Fragen

Auf der militärischen Ebene ermöglichte ab 1967 die von Generalstabschef Paul Gygli aus unabhängigen Persönlichkeiten und Experten zusammengesetzte Studienkommission für strategische Fragen (SSF) eine tiefgreifende Bearbeitung der strategischen Vor- und Nachteile des Vertrags.<sup>182</sup> Als primäres Ziel sollte die SSF unter der Leitung von Prof. Karl Schmid aktuelle Strategiefragen bearbeiten und die dringend notwendige «Gesamtsicht der Dinge» in der schweizerischen Sicherheitspolitik herstellen. Vor allem sollte die SSF die Probleme der Landesverteidigung in einer Gesamtkonzeption integriert behandeln und das generelle und umfassende Grunddokument zu einer Fülle von Teilkonzeptionen und Ausführungsbestimmungen schaffen.<sup>183</sup>

181 *Prof. Dr. U. Hochstrasser. Stellungnahme einer ad hoc Arbeitsgruppe von schweizerischen Fachleuten der Reaktortechnik. TECHNISCHE UND WIRTSCHAFTLICHE PROBLEME DES NONPROLIFERATIONS-VERTRAGES. 23.8.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967].* Dormann und Vetterli vertraten die These, dass der Expertenbericht «von der exekutiven Elite stückweise ausgebeutet» wurde, ohne dass eine eigentliche Debatte möglich war, weil der Delegierte für Fragen der Atomenergie mit Regierung und Parlament nicht direkt verkehren konnte. Dormann/Vetterli, *Aussenpolitische Kompetenz*, S. 95–96. Diese These erweist sich so als nicht haltbar: Hochstrasser war sehr wohl in Kontakt sowohl mit Exekutive als auch mit dem Parlament. Zum Beispiel stand er Spühler im Mai 1969 bei der Konsultation der aussenpolitischen Kommissionen der beiden Räte als Experte zur Seite.

182 Gygli achtete bei der Zusammensetzung der 24 verwaltungsexternen Persönlichkeiten – viele Mitglieder waren bekannte Exponenten von Armee, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien – auf eine heterogene Zusammensetzung der Gruppe unabhängig ihrer politischen Herkunft. Jedoch wurden keine Vertreter der Sozialdemokratischen Partei eingebunden.

183 Breitenmoser, *Strategie*, S. 144. Dank seiner Tätigkeit als Generalstabsoffizier in den

Um endlich eine umfassende Nuklearpolitik formulieren zu können, erwartete der Generalstabschef in der ersten Plenarsitzung der SSF von der Kommission als dringlichste Aufgabe die vernetzte Behandlung des Problems der nuklearen Option und der Gesamtstrategie:<sup>184</sup>

«Was die Arbeit der Studienkommission betrifft, scheint es mir in Anbetracht der intensivierten Bemühungen um den Abschluss eines Nonproliferationsabkommens für Nuklearwaffen richtig, aus dem Gesamtzusammenhang der strategischen Konzeption vorerst das besonders dringliche Problem der Erarbeitung von Richtlinien für eine schweizerische Nuklearpolitik herauszugreifen.»<sup>185</sup>

Der Generalstabschef machte seinen neuen Vorgesetzten im EMD, Nello Celio,<sup>186</sup> im Februar 1967 auf die dringliche Klärung der Prioritäten zwischen einer Gesamtkonzeption und der nuklearen Option aufmerksam. Mit Hinweis auf die komplexe Situation der Schweizer Strategiediskussion im Spannungsfeld zwischen der innenpolitisch verharzten Altlast der nuklearen Frage und einer aussenpolitisch unklaren Entwicklung angesichts der Nonproliferationsfrage fragte er Bundesrat Celio:<sup>187</sup>

Landesverteidigungsübungen war Schmid nicht nur mit der Materie vertraut, sondern genoss auch abseits des sicherheitspolitischen Feldes grosse Anerkennung. Senn, Friede, S. 112. Köppel spricht von einem «zukunftsweisenden Entscheid, die Entwicklung einer Strategie (...) verwaltungsexternen Persönlichkeiten zu übergeben, die nicht mit der Vertretung departementsinterner Anliegen belastet waren». Köppel, Doppelstrategie, S. 134.

184 *Brief von Generalstabschef P. Gygli an den Vorsteher des EMD, N. Celio.* STRATEGISCHE PLANUNG, 13.2.1967. BA, E 5560 (D) 1996/188 71, [künftig: GYGLI AN CELIO, STRATEGISCHE PLANUNG, 13.2.1967], S. 1. In seinen Antrag vom 13. Februar 1967 an den Bundesrat zuhanden der Landesverteidigungskommission (LVK) begründete Gygli die Schaffung der SSF damit, dass zwar eine operative, jedoch keine einheitliche strategische Konzeption für die militärische, zivile und geistige Landesverteidigung bestehe. *Protokoll der 1. Plenarsitzung der SSF vom 7. Juli 1967.* [Ohne Datum]. BA, E 5560 (D) 1996/188 72, [künftig: PROTOKOLL PLENARSITZUNG SSF, 7.7.1967], S. 7.

185 PROTOKOLL PLENARSITZUNG SSF, 7.7.1967, S. 10. (Hervorhebung im Original).

186 Alternatt, Bundesräte, S. 523–527.

187 In der Presse hiess es, dass durch dieses «Obersten- und Professorenengremium» nun «in fleissiger Kommissionsarbeit [...] jahrzehntealter Utopieballast eidgenössischer Offiziersclubs, Wehrvereine und Reklamebüros über Bord» geworfen werden solle. *Schaffhauser Anzeiger*, 1.6.1967, zitiert aus Breitenmoser, Strategie, S. 163, Fussnote 74.



«Soll die Nuklearpolitik als besonders wichtiger Teil unserer Gesamtstrategie und als zur Zeit dringlichstes Anliegen in einer unabhängigen Studie weiterverfolgt werden, oder soll auf Grund des totalen Feindbildes zuerst eine strategische Gesamtkonzeption entworfen werden, durch die auch die brennenden Fragen unserer Nuklearpolitik beantwortet würden?»<sup>188</sup>

Weil die Beantwortung der nuklearen Frage und die strategische Gesamtkonzeption in hohem Masse voneinander abhängig waren, erwartete der Generalstabschef von der SSF, dass sie im Hinblick auf die Nuklearbewaffnung «ihre Rolle, ihre Möglichkeit, ihre Opportunität» klären würde. Die SSF sollte Vorteile, Nachteile und Auswirkungen studieren und dem Bundesrat bessere Unterlagen für weitere Entscheidungen zur Verfügung stellen.<sup>189</sup> Er betonte, dass die Kommission in der nuklearen Frage vollständig frei sei und sich vielleicht gegen eine A-Bewaffnung aussprechen werde.<sup>190</sup>

Der Generalstabschef und die Landesverteidigungskommission (LVK) waren sich in ihrer Antwort auf Gygli's Eingabe einig, «dass die Formulierung einer schweizerischen Nuklearpolitik in Anbetracht der Nonproliferationsgespräche vordringlich sei».<sup>191</sup> Beide wollten den Entwurf einer Gesamtkonzeption verhindern, welche auf der Annahme einer eigenen Atombewaffnung aufbauen würde, währenddessen die internationale Situation eine nukleare Bewaffnung gar nicht mehr zuliesse.

Dem Arbeitsausschuss I (AA1) der SSF, welcher sich ab August 1967 mit der Schweizer Nuklearpolitik unter dem Paradigma der Nonproliferation beschäftigte und bis Ende 1967 die Vor- und Nachteile einer Unterzeichnung des Sperrvertrags durch die Schweiz ausarbeitete, kam somit eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess zu.<sup>192</sup> Seine Analyse diente dem Bundesrat als Entscheidungsgrundlage.<sup>193</sup>

188 GYGLI AN CELIO, STRATEGISCHE PLANUNG, 13.2.1967, S. 2.

189 Im Gremium wurden sowohl Atomwaffenbefürworter als auch -gegner integriert. Vgl. auch Breitenmoser, Strategie, S. 144.

190 PROTOKOLL PLENARSITZUNG SSF, 7.7.1967, S. 5. Schmid zitiert Gygli in einem Interview mit Radio Beromünster vom 26. 5. 1967. Gygli selber galt als skeptisch gegenüber einer Atombewaffnung.

191 Senn, Friede, S. 112.

192 Im Arbeitsausschuss 1: Nonproliferation – Nuklearpolitik (AA1) waren vertreten: Däniker, Dinichert, Eichenberger, Freymond, Gasteyer, Senn, Stoll, Winkler und Urs Schwarz als Präsident. Die übrigen Ausschüsse der SSF waren: Arbeitsausschuss 2: Politik – Strategie; Arbeitsausschuss 3: Zum Bild des totalen Krieges; Arbeitsausschuss 4: Rechtsfragen; Arbeitsausschuss 5: Ideologisch-psychologische Abwehr; Arbeitsausschuss 6: Wirtschaftliche Probleme.

193 PROTOKOLL PLENARSITZUNG SSF, 7.7.1967, S. 2.

### 2.2.3 Die Interdepartementale Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag

Zwei Jahre nach den ersten Vertragsentwürfen der USA und der Sowjetunion und der ersten Forderung nach einer «groupe de travail non-prolifération ad hoc» setzte Bern mit der Einsetzung einer Interdepartementalen Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag (IAA) den Auftakt zum Entscheidungsprozess zwischen EMD, EPD und EVED. Während auf der Seite des EMD mit der SSF bereits ein verwaltungs*externes* Expertengremium aktiv war, nahm nun auf der Seite des EPD mit der IAA zusätzlich ein aus verwaltungs*internen* Personen zusammengesetztes Gremium die Arbeit auf. Sowohl in der SSF als auch in der IAA wurde diese Doppelspurigkeit bedauert: Viele Akteure hätten eine einzige Arbeitsgruppe vorgezogen, um die Gesamtschau sicherzustellen. So bestand eine gewisse Konkurrenzsituation, da sowohl das EPD als auch EMD eine eigene Gruppe haben wollten.<sup>194</sup>

Der Völkerrechtsprofessor und Rechtsberater des EPD, Minister Rudolf Bindschedler, bereits 1965 von Kaech als Leiter der Arbeitsgruppe vorgeschlagen, erwies sich als geeignete Persönlichkeit, um diese heterogene Gruppe zu führen. Wie Schmid genoss auch Bindschedler bei den Fachleuten aus dem sicherheitspolitischen, wirtschaftlichen und technischen Bereich grosses Ansehen.<sup>195</sup> Der Vorsitzende kündigte den sieben Mitgliedern des Gremiums aus EPD, EMD und EVED an,<sup>196</sup> dass die Arbeitsgruppe zahlreiche Sitzungen in kurzen Unterbrüchen zu absolvieren habe und schnell arbeiten müsse, weil Bundesrat Spühler bereits innert kurzer Frist von der

194 Interview Senn, 25.11.2003. Vgl. auch PROTOKOLL IAA, 24.8.1967, S. 1–2.

195 Zu Bindschedler: Rudolf Bindschedler, Grundlagen der schweizerischen Aussenpolitik. In: Schweizerischen Monatshefte, 1/1963, S. 2–21. Vgl. auch Emanuel Diez, Festschrift für Rudolf Bindschedler, Bern 1980. Zur Warnung von Bindschedler vor aussenpolitischem Aktivismus: Bindschedler Rudolf. Die Schweiz in der Völkergemeinschaft von morgen. Eidgenössische Zukunft, Nr. 8, Bern 1969. S. 30. Eine wissenschaftliche Studie über das diplomatische Wirken Bindschedlers wäre wünschenswert. Seine Handakten sind im Bundesarchiv in Bern verfügbar. BA, J. I. 223 (-).

196 Professor Bindschedler, Albert Natural und Heinz Langenbacher vertraten das EPD, Urs Hochstrasser als Delegierter des Bundesrates für Atomfragen das EVED, die Obersten Senn und Giudici das EMD. Es ergaben sich noch personelle Veränderungen auf der Seite des EMD, als sich im Verlaufe der Diskussion an der zweiten Sitzung herausstellte, dass Senn und Giudici «ausschliesslich die Auffassungen des Stabs der Gruppe für Generalstabdienste vertraten, und somit dem Militärdepartement als solchem keine Möglichkeit zur Stellungnahme geboten war». Zusätzlich nahm deshalb Fürsprecher Willy Forster vom Rechtsdienst der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung Einsitz. Vgl. *Brief von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD an P. Clerc, Chef des Rechtsdienstes DMV. ARBEITSGRUPPE ATOMSPERRVERTRAG*. 29.4.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523.

Arbeitsgruppe Unterstützung beim laufenden Entscheidungsprozess erwarte.<sup>197</sup> Als mittelfristiges Ziel verfolgte die IAA die Schaffung eines allgemeinen, departementsübergreifenden Konsenses. Vor allem arbeitete die IAA bis zum 8. Oktober 1969 einen umfassenden Schlussbericht als Diskussionsgrundlage zuhanden des Gesamtbundesrates aus.

Dass die IAA nicht nur spät institutionalisiert worden war, sondern nach der ersten Sitzung vom 24. August 1967 durch einen fast zweijährigen Sitzungsunterbruch lahm gelegt wurde, verminderte den Einfluss dieser Expertengruppe wesentlich.<sup>198</sup> Mit Sicherheit trug bis Juli 1968 auch das Fehlen eines definitiven Vertragstextes zum späten Einsetzen des interdepartementalen Entscheidungsprozesses bei. Im Gegensatz zur SSF musste die IAA nicht eine Bewertung des NPT innerhalb der Gesamtstrategie vornehmen, sondern hatte die Vertragsdetails und ihre Auswirkungen in den verschiedenen Bereichen zu untersuchen.

Fazit: Nachdem zunächst kein Dialog über Departementsgrenzen hinweg erfolgt war, beschäftigten sich ab 1967 gleich drei Kommissionen mit dem NPT. Während die Gruppe Hochstrasser eine solide technische Grundlage für alle späteren Auseinandersetzungen mit dem Sperrvertrag lieferte, analysierte die SSF die strategischen Auswirkungen des Nuklearzeitalters auf die Schweiz. Die IAA schliesslich machte sich daran, die aussenpolitischen Dimensionen des Sperrvertrags zu untersuchen. Die parallele Arbeitsweise hatte den Vorteil, dass trotz Zeitdrucks eine Basis geschaffen werden konnte, um den Bundesrat in seinem Entscheidungsprozess zu unterstützen. Als Nachteil

197 *Protokoll der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag vom 24. August 1967.* 30.8.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: PROTOKOLL IAA, 24.8.1967].

198 *Protokoll der 2. Sitzung der Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag vom 20. März 1969.* [Ohne Datum]. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, [künftig: PROTOKOLL IAA, 20.3.1969], S. 1. Die Gründe für diesen langsamen Start waren erstens die zögernde und abwartende Haltung des Bundesrates, zweitens verwaltungsinterne Verzögerungsmanöver und Differenzen und drittens Ressourcenprobleme bei den involvierten Departementen. Natural hatte die Verspätung im Juni 1968 auf Ferien und Abwesenheiten zurückgeführt: «La commission d'étude créée par décision du Conseil fédéral du 26 mai 1967 n'a pas pu se réunir dernièrement en raison des voyages, des absences ou des vacances de plusieurs de ses membres.» *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD. NOTE SUR LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION.* 28.6.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: NATURAL, TRAITÉ, 28.6.1968], S. 1.

erwies sich, dass ein endgültiger Vertragstext aus Genf fehlte und die Beurteilung deshalb auf Grund von Entwürfen erfolgte. Unter Umständen wäre eine einzige Kommission mit einer Gesamtsicht vorteilhaft gewesen.

## 2.3 Widerstand und Zustimmung: Kontroversen des Jahres 1967

Das Thema der Nonproliferation und insbesondere der in Genf ausgehandelte Nonproliferationsvertrag der Supermächte galten weder als populär noch als attraktiv. Gemäss der Einschätzung von Gasteyger waren 1967 die Zeiten vorbei, in denen in Europa «tausende von Menschen für ein Atomwaffenverbot auf die Barrikaden stiegen».<sup>199</sup> Die Beschäftigung mit der Frage der Nichtweiterverbreitung fand deshalb nicht auf einer von pazifistischen Strömungen gefärbten, moralischen Ebene statt. Der NPT wurde nicht ausschliesslich auf Grund seiner idealistischen Komponente betrachtet, sondern an seinen konkreten Auswirkungen auf eine Vielzahl von sachpolitischen Ebenen und an der Verankerung in sicherheitspolitischen, aussenpolitischen, wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenhängen gemessen.

Der definitive Verzicht auf nukleare Bewaffnung – der eigentliche Zweck des Vertrags – war nicht das einzige Moment, welches über Ablehnung oder Zustimmung zum NPT entschied. Auch die Furcht vor langfristigen, strategischen Veränderungen und einer tiefgreifenden Veränderung des internationalen Systems durch den Typus des Vertrags waren Ursache von Ablehnung und Kritik.<sup>200</sup> Vor allem die Nebeneffekte der diskriminierenden

199 Gasteyger, Curt. Strategische Aspekte (Die Schweiz und der Atomsperrvertrag: Ein Weltwoche-Report) In: Weltwoche, 8.11.1967.

200 Däniker argumentierte 1967, dass der NPT und seine Auswirkungen die Welt «tiefgreifender verändern würden als die Verbreitung selber». Däniker, Gustav. Für und wider den Atomsperrvertrag: Die Schweiz vor einem weittragenden Entscheid. In: Aargauer Tagblatt, 20. 2. 1967. Auf der internationalen Bühne argumentierten Fachleute wie Buchan, das internationale System müsse sich grundsätzlich verändern, damit die Nichtweiterverbreitung funktionieren könne. Buchan, Welt, S. 25. Kimminich sah den Vertrag als Charakteristikum einer «neuen Völkerrechtsordnung» mit nachhaltigem Einfluss auf das gesamte internationale System. Kimminich, Atomsperrvertrag, S. 372.

Vertragselemente und die befürchteten Benachteiligungen im wirtschaftlichen oder wissenschaftlichen Bereich vermochten Gegner des Sperrvertrags zu mobilisieren.

Zu den engagiertesten Kritikern des NPT gehörten die Befürworter der nuklearen Option aus dem Umfeld des VFWW, welche den Vertrag entschieden und lautstark ablehnten, um die künftige Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen nicht zu verunmöglichen.<sup>201</sup> Andere Gegner des Sperrvertrags – gerade im Umfeld des Militärdepartements – waren zwar Gegner einer Beschaffung von Nuklearwaffen, wollten aber an der Option festhalten und auf keinen Fall den in den Volksabstimmungen erkämpften Handlungsspielraum preisgeben. Wieder andere Kritiker des Vertrags waren zwar im Grunde für die Nichtweiterverbreitung und die Aufgabe der nuklearen Option, konnten sich aber aus grundsätzlichen, völkerrechtlichen Motiven nicht mit dem diskriminierenden Charakter des Vertrags anfreunden. Schliesslich gab es aber auch Befürworter des Vertrags, welche zwar die negativen Seiten des NPT erkannten, aber aus politischem Realismus und aus einer pragmatischen Haltung heraus bereit waren, die im Vertrag enthaltenen Diskriminierungen in Kauf zu nehmen. Sie erhielten schon bald Argumente von der Gruppe Hochstrasser.

In den folgenden drei Unterkapiteln werden nun entscheidende Kontroversen im Positionsbezug dargestellt. Vorerst wird die Uneinigkeit über den Einfluss des Sperrvertrags auf die friedliche, zivile Nutzung beleuchtet. Danach wird der Konflikt zwischen EMD und EPD aufgezeigt, welcher entstand, als das EPD mit einer vertragsfreundlichen Haltung vorpreschte, während das EMD weiterhin die Option der atomaren Aufrüstung zu verfolgen versuchte. Schliesslich wird im dritten Unterkapitel die Kontroverse über die Diskriminierung durch den Vertrag verfolgt.

201 Der VFWW forderte selber nie explizit Atomwaffen, im Gegensatz zu einigen seiner Mitglieder. Er setzte sich aber für die Schaffung aller Voraussetzungen für die Atombewaffnung ein und sprach sich gegen eine Einengung der Handlungsfreiheit durch den Sperrvertrag aus. Richner, Panzer, S. 95.

### 2.3.1 Die Kontroverse um den Einfluss auf die friedliche Nutzung

Die Einwände gegen den NPT, welche die zivile Nutzung betrafen, waren meist durch wirtschafts- und industriepolitische Motive begründet. Im Einklang mit der auch in anderen Ländern geäusserte Kritik warnten Schweizer Vertreter aus Politik und Wirtschaft, dass die dem Vertrag zu Grunde liegenden Beschränkungen der militärisch nutzbaren Sektoren der Kernenergie die Wettbewerbsfähigkeit auch im zivilen Bereich direkt und nachhaltig schwächen würden – etwa im Bereich der Reaktortechnik. Viele Fachleute befürchteten also, dass der Sperrvertrag die Möglichkeiten der Forschung und Entwicklung sowie der wirtschaftlichen Verwendung der Atomenergie behindern und somit dem Wirtschaftsstandort Schweiz schaden würde. Auch für die internationale Stabilität sahen viele Sperrvertragsgegner in der Diskriminierung und in den möglichen negativen wirtschaftlichen Auswirkungen eine enorme Gefahr.<sup>202</sup> Ebenso erkannten Völkerrechtler wie Otto Kimminich in der ungleichen Behandlung von Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten eine potenzielle Gefahr:

«Nichts könnte die endgültige Teilung der Welt in eine kleine Gruppe von übermächtigen Giganten und eine grosse Schar von hilflosen Kleinstaaten mehr begünstigen als der Ausschluss der nicht nuklear gerüsteten Staaten von der effektiven friedlichen Nutzung der Atomenergie.»<sup>203</sup>

Im Sommer 1967 äusserte sich die Ad hoc Arbeitsgruppe von schweizerischen Fachleuten der Reaktortechnik (Gruppe Hochstrasser) in ihrer Stellungnahme über technische und wirtschaftliche Probleme des Vertrags zur Frage, inwiefern der Nonproliferationsvertrag in der Schweiz die Erforschung von friedlichen Anwendungen der Atomenergie gefährden würde. Die Experten behandelten allfällige Auswirkungen auf die Reaktortechnik, den Uranabbau und die Urananreicherung, die Frage künftiger Anwendun-

202 Zum Beispiel die Gruppe DOUBLEKAY, welche auf internationaler Ebene gegen den Sperrvertrag lobbyierte. Anton Keller et al., On the Economic Implications of the proposed Nonproliferation Treaty, In: *Revue du Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques*, Nr. 1 (Januar–März 1968), S. 26–73.

203 Kimminich, Atomsperrvertrag, S. 241.

gen der Atomtechnologie und den Einfluss der Kontrollen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Gefahr der Industriespionage.<sup>204</sup>

Abgesehen von direkten Einflüssen rechnete die Gruppe Hochstrasser mit indirekten, negativen Auswirkungen auf Anwendungen im nichtmilitärischen Bereich. Gerade die Einschätzung dieser Folgen des Sperrvertrags war schwierig: Die Vertragsbestimmungen waren nicht definitiv, und ein Massstab zum Abwägen positiver oder negativer Einflüsse des Vertrags auf das komplexe, zusammenhängende System der Schweizer Wirtschaft fehlte. Naheliegender war die Aussage, dass auch nichtunterzeichnenden Ländern Nachteile drohen könnten: Die Gruppe Hochstrasser warnte vor ernsthaften Folgen für die Wirtschaft, falls die Schweiz durch eine Unterbindung oder Verzögerung der Uranlieferungen sanktioniert würde.<sup>205</sup>

Die Gruppe Hochstrasser untersuchte zudem die seit langem ungelöste Frage, inwiefern Forschung, Entwicklung und Rentabilität der zivilen Anwendungen auf die Programme mit militärischem Hintergrund angewiesen waren. Sie befand, dass es zwischen ziviler und militärischer Atomtechnik «mannigfaltige Querverbindungen» gebe, und dass Wechselwirkungen zwischen der waffentechnischen Entwicklung und dem industriellen Fortschritt bestünden. Die Experten vermuteten, dass es durchaus positive Auswirkungen haben könnte, für die friedliche Anwendung der Kernenergie auch ein Standbein im militärischen Bereich beizubehalten: Sie formulierten vorsichtig, dass «die Entwicklung von Kernwaffen [...] nicht vollkommen bedeutungslos für die zivile Technik» sei.<sup>206</sup> Eine Unterzeichnung, so argumentierten sie, bringe aus der rein technischen und wirtschaftlichen Perspektive heraus gesehen nur

204 Die Experten der Gruppe Hochstrasser beruhigten Ängste der Industrie über eine Schädigung der schweizerischen Reaktortechnik mit den positiven Erfahrungen der bisherigen amerikanischen Nonproliferationsmassnahmen. Der Furcht vor Kontrollen begegneten sie mit dem Hinweis darauf, dass sich für die Schweiz mit der Übergabe der Kontrollinstanz von den amerikanischen oder kanadischen Behörden an die Internationale Atomenergie-Organisation nicht viel ändern würde. Ängste bezüglich drohender Industriespionage – etwa in Form des Bildes des «Russen in unseren Fabriken», welches von Gegnern des Sperrvertrags propagandistisch ausgeschlachtet wurde – beruhigten die Fachleute mit dem Hinweis, dass sich bei den Kontrollen nur ein oberflächlicher Einblick in die Anlagen bieten würde und dass diese für die Kontrolleure ersichtlichen Informationen auch in Fachzeitschriften nachgelesen werden könnten. HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 8, 17 und 19.

205 HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 17.

206 HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 8.

Nachteile mit sich, zumal sich unter Umständen besonders auf wirtschaftlichem Gebiet empfindliche Einschränkungen herausbilden würden.<sup>207</sup>

Hochstrassers Fachleute differenzierten aber, dass die zivile Technik andere Anforderungen stelle als die militärische. Die wohl wichtigste Aussage in diesem Zusammenhang war, dass die zivile Reaktortechnik eine weitgehende Eigenständigkeit erlangt habe und nicht mehr auf die militärische Reaktortechnik angewiesen sei.<sup>208</sup> Darüber hinaus konnte die Fachgruppe darauf hinweisen, dass Länder mit friedlichen Zielsetzungen den jahrelangen Rückstand aufgeholt hätten: Die zivile Seite der Atomtechnologie könnte durch den NPT sogar eine gewisse Entlastung erfahren, weil störende Einflüsse von militärischer Seite entfallen würden.<sup>209</sup> Mit diesen Einschätzungen gelang es der Gruppe Hochstrasser, im Entscheidungsprozess aus naturwissenschaftlicher Perspektive Vor- und Nachteile abzuwägen und zu differenzieren, wo zuvor unreflektiert Kritik aus dem Ausland übernommen worden war.<sup>210</sup>

In ihrem Fazit des Schlussberichtes vom Sommer 1967 konnte Hochstrassers Gruppe «mit Bestimmtheit sagen, dass von den gegenwärtigen Kenntnissen aus beurteilt kein Zweig unserer Wirtschaft wesentlich bedroht»

207 HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 20.

208 Gerade im Bereich der Elektrizitätswirtschaft hatte sich gezeigt, dass die entsprechenden Entwicklungen in verschiedene Richtungen gingen und sich militärische Motive nicht mit ökonomischen Gesichtspunkten vereinen liessen: In den Kraftwerksreaktoren wurde leicht angereichertes Uran verwendet, welches für Waffenzwecke ungeeignet war. Für waffenfähiges Plutonium durften die Brennstoffelemente nur kurze Zeit im Reaktor bleiben, was wiederum wirtschaftlichen Interessen widersprach. Im Falle von ziviler Anwendung wurde also mit hohen, im Falle militärischer Anwendungen mit tiefen Temperaturen gearbeitet. Vgl. HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 6f.

209 HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 7.

210 So etwa in der Frage künftiger Anwendungen der Atomenergie und der Auswirkungen des Vertrags: Der Einfluss des Vertrags auf zukünftige Technologien und Anwendungen der noch relativ jungen Kernenergie war noch nicht abschätzbar. Das Paradebeispiel in diesem Bereich waren Kernsprengungen zu friedlichen Zwecken: Unterirdische Nuklearexplosionen im Tunnelbau, im Bergbau oder zur Erschliessung von Erdöl- oder Erdgasfeldern mussten durch den Vertrag verboten werden, weil die Technik solcher Nuklearexplosionen denen im militärischen Bereich sehr ähnlich war. Gegner argumentierten, dass damit die Entwicklung eines potenziell lukrativen Zweiges der Nuklearindustrie verunmöglicht und unter Umständen ein für die gesamte Volkswirtschaft essentielles «Bauwerkzeug» verboten würde. Die Schweiz befürchtete, als Nichtkernwaffenstaat von viel versprechenden Anwendungen der Zukunft ausgeschlossen zu sein. Vgl. HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 19.



sei.<sup>211</sup> Diese beruhigende Aussage löste im schweizerischen Meinungsbildungsprozess eine entscheidende Kehrtwende in der Kontroverse um die friedliche und militärische Nutzung aus. Dank der Autorität der naturwissenschaftlichen Experten fand der optimistische Grundton des Berichts weit herum Beachtung.<sup>212</sup> Dass sich ein grundsätzlicher Widerstand gegen den Vertrag auf die friedliche Kernenergienutzung langfristig nachteilig auswirken würde, sahen seit der Stellungnahme von Hochstrasser im August 1967 die meisten Schweizer Experten und sogar viele Atomwaffenbefürworter ein.<sup>213</sup>

Das Studium dieser Kontroverse in den Akten der SSF zeigt, dass die Ergebnisse Hochstrassers die Meinungsbildung direkt zu beeinflussen vermochten. Anfangs wurde in der Kommission Schmid ein militärisches Nuklearprogramm geradezu als Vorbedingung zum Aufstieg in die Kategorie der zivilen Nuklearmächte angesehen und das Festhalten an der nuklearen Option mit wirtschaftlichen Aspekten gerechtfertigt. Der Vorsitzende des Ausschusses Nonproliferation, Urs Schwarz, hatte sich noch im Juli 1967 kritisch darüber geäußert, «ob die personellen und finanziellen Mittel für ein ziviles Programm im gleichen Masse flüssig gemacht werden könnten wie für ein militärisches Programm». Zudem hatte er eine Untersuchung darüber gefordert, ob sogenannte Spin-Off Produkte aus dem militärischen Bereich «für den allgemein technischen Fortschritt» nicht unerlässlich seien.<sup>214</sup>

Nachdem Professor Winkler in der Schlussbesprechung des Nonproliferationsausschusses AA1 auf die Resultate der Gruppe Hochstrasser aufmerksam gemacht und schliesslich der Vorsitzende Schwarz aus den Einzelstudien

211 HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 20.

212 Sowohl EPD als auch EMD stützten sich in vielen weiteren Dokumenten auf die Erkenntnisse der Gruppe Hochstrasser.

213 HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 17. In der Schweiz rechneten die Fachleute damit, dass die Kernwaffenstaaten als Sanktion zur Verzögerung oder gar zur Unterbindung des Urantransfers greifen würden. An dieser Einschätzung änderte sich bis ins Jahr 1969 nichts, wie eine Aussage des Direktors des Amtes für Energiewirtschaft, Dr. Hans Rudolf Siegrist, in der 2. Sitzung der IAA im März 1969 zeigt. PROTOKOLL IAA, 20.3.1969, S. 16.

214 *Bericht von Prof. Dr. U. Schwarz, Präsident des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF. STELLUNGNAHME ZU EINEM NONPROLIFERATIONSABKOMMEN.* 23.8.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 2. Auch im Teilbericht über den Einfluss des Sperrvertrags auf Forschung, Entwicklung und Wirtschaft vom August 1967 zog Dr. Stoll das Fazit, die Einflüsse des Vertrags seien «durchaus negativ» und «für einen Nichtnuklearwaffenstaat, der sich zu den Industrienationen zählt, kaum tragbar».

einen Schlusstext redigiert hatte,<sup>215</sup> trat eine optimistischere Sichtweise der Dinge an den Tag. In sieben Thesen sprach Schwarz von «keinen unzumutbaren Beschränkungen» und von «keinen unannehmbaren indirekten Rückwirkungen auf die zivile Forschung und Technik».<sup>216</sup> Im Schlussbericht des AA1 der SSF vom Dezember 1967 hielt Schwarz zwar daran fest, dass «im Nichtnuklearwaffenstaat das Fehlen der Querverbindungen geistiger und materieller Art zwischen der zivilen und der militärischen Forschung und Entwicklung einen gewissen Nachteil» bedeuten könnte. Kontrastiert wurde diese Einschätzung aber damit, dass der Nachteil durch das Fehlen der Querverbindungen nicht ins Gewicht fallen würde, und dass die Unterzeichnung «durch indirekte Einwirkungen keine Nachteile bringen würde».<sup>217</sup>

Die Ergebnisse der Gruppe Hochstrasser beeinflussten die Beurteilung des Vertrags also sehr. Vor 1967 hatte die Meinung vorgeherrscht, die wissenschaftliche Atomforschung und die wirtschaftliche Nutzung der Kernenergie würden durch die Unterzeichnung des Atomsperrvertrags erschwert. Nach dem Bericht der Gruppe Hochstrasser machte sich nun die Überzeugung breit, dass im Falle einer Nichtunterzeichnung mit Nachteilen zu rechnen sei.<sup>218</sup> Nun erhofften sich die Schweizer Experten vom NPT die Grundlage für eine weit gespannte und noch ausbaubare internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Verwendung der Kernenergie.

215 PROTOKOLL AA1 SSF, 18.8.1967, S. 2–3.

216 *Bericht des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF. DIE HALTUNG DER SCHWEIZ GEGENÜBER EINEM NONPROLIFERATIONSVERTRAG.* 29.9.1967. BA, E 5560 (D) 1996/188 73, [künftig: BERICHT AA1 SSF, 29.9.1967], S. 4.

217 *Bericht des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF. DIE HALTUNG DER SCHWEIZ GEGENÜBER EINEM NONPROLIFERATIONSVERTRAG.* 5.12.1967. BA, E 5560 (D) 1996/188 72, [künftig: BERICHT AA1 SSF, 5.12.1967], S. 5. Schwarz trug das Argument vor, dass Nichtkernwaffenstaaten weniger durch Kompromisse zwischen dem militärischen und dem zivilen Anwendungsbereich von ihrem Hauptziel der ökonomischen Effizienz abgelenkt würden: Frankreich, welches einen rüstungstechnischen Ansatz verfolgt habe, sei mit seiner zivilen Atomtechnik in Rückstand geraten, während die Beispiele von Kanada, Indien, Japan, Schweden und der Bundesrepublik Deutschland, welche keine Militärprogramme hätten, konkurrenzfähig geworden seien. «Während Kanada, Schweden und die Bundesrepublik Deutschland Nuklearkraftwerke auf wirtschaftlich gesunder Basis auf dem internationalen Markt anbieten können, muss sich Frankreich jetzt, um seine Stromversorgung sicherzustellen, nach ausländischen Anlagen umsehen.» Vgl. auch *Prof. Dr. U. Schwarz. DIE PROBLEME DES ATOMSPERRVERTRAGES. VORTRAG ANLÄSSLICH DES SEMINARS DES WELTBUNDES DER WELTFÖDERALISTEN: INTERNATIONALE KONTROLLE AUF ATOMAREM GEBIET, WIEN 4.–6. JUNI 1968.* BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968], S. 7.

218 Diese Einsicht vertraten auch andere, internationale Experten. Vgl. Kimminich, Atomsperrvertrag, S. 223.

### 2.3.2 Die Diskrepanz zwischen EPD und EMD

Der EPD-Departementsvorsteher Willy Spühler und viele seiner engsten Mitarbeiter nahmen gegenüber dem Sperrvertrag eine positive Haltung ein, bevor ein definitiver Vertragstext vorlag, bevor der Schlussbericht der Gruppe Hochstrasser bekannt war, und schon bevor die Studienergebnisse der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag verfügbar waren. Bereits im April 1967 begrüßte Spühler sogar im Ausland, gegenüber dem amerikanischen State Department und gegenüber UNO-Vertretern, ein künftiges Nonproliferationsabkommen.<sup>219</sup> Diese frühe zustimmende Haltung zu den Bemühungen um die Verhinderung der Weiterverbreitung erstaunt insbesondere deshalb, weil das EPD nicht nur mit der ablehnenden Haltung anderer Departemente, sondern auch mit vereinzelt internen Widerstand gegen den NPT konfrontiert war.

Der Rechtsberater Rudolf Bindschedler etwa zog im Frühjahr 1967 in zwei Berichten den Schluss, dass die Mehrzahl der Argumente gegen einen Beitritt zum NPT spreche. Pointiert stellte Bindschedler den Sperrvertrag in den Kontext der weltpolitischen Auseinandersetzung und lehnte ihn als ein Kampfmittel im Konflikt der Supermächte ab. Vor allem aber sprach er sich entschieden gegen die Aufgabe der Handlungsfreiheit in der Ausgestaltung der Landesverteidigung aus. Ohne ernsthafte Gegenleistungen der Nuklearmächte, so stellte Bindschedler mit Hinweis auf Sicherheitsgarantien fest, sollten die Nichtnuklearmächte den Vertrag auf keinen Fall akzeptieren.<sup>220</sup> Auch in der Öffentlichkeit vertrat Bindschedler eine ablehnende Haltung gegenüber dem NPT. Er bemängelte beispielsweise an einem Vortrag in Zürich im März 1967, der Vertrag komme zu spät und sei wegen des Abseitsstehens von Frankreich und China wirkungslos.<sup>221</sup>

Diese kritische Betrachtungsweise lehnte Spühler ab.<sup>222</sup> Die Opposition in den eigenen Reihen konnte Spühler dadurch dämpfen, dass er das

219 Spühler besuchte am 14. April 1967 das US State Department. Im Juni 1967 sprach Spühler im Namen des Bundesrates vor Vertretern des ENDC davon, die Nichtverbreitung sei eine fundamentale Aufgabe, die nach schweizerischer Auffassung erreicht werden müsse, «damit unser Planet nicht weiter den furchtbarsten Gefahren ausgesetzt werde». Die Abendzeitung, 3. 6. 1967.

220 BINDSCHEDLER, NONPROLIFERATION, 10.11.1967.

221 Neutralität und Armee: Ein Vortrag von Minister Bindschedler in Zürich. In: Neue Zürcher Zeitung, 21.3.1967.

222 Eine handschriftliche Notiz auf dem Entwurf zum entsprechenden Antrag belegt, dass

Geschäft von Bindschedler an einen anderen Mitarbeiter delegierte. Somit stellte Albert Natural am 24. April 1967 anstelle von Bindschedler den ersten Positionsbezug und Antrag des Bundesrates fertig. Dieser Antrag zeichnete im Gegensatz zu Bindschedlers Papier ein weitaus positiveres Bild des Sperrvertrags. Zwar bemerkte auch Natural, dass sich die Schweiz mit der Unterzeichnung die Handlungsfreiheit im Bereich der nationalen Sicherheit beschneiden lassen würde, und dass sich die kleinen Staaten auf Dauer in eine untergeordnete Position begeben würden. Natural hielt jedoch einen Sperrvertrag selbst dann für einen Schritt in die richtige Richtung, wenn der Nutzen der Nichtweiterverbreitung mit gewichtigen Nachteilen verbunden wäre. Diese Formulierungen entsprachen der Auffassung Spühlers, dass im Interesse einer Stabilisierung des internationalen Gleichgewichts und der Abrüstung das Akzeptieren eines suboptimalen Vertrags ein notwendiges Opfer darstelle.<sup>223</sup>

Mit dem Optimismus und dem forschen Tempo der Aussenpolitiker konnte sich das EMD, insbesondere Generalstabschef Gygli, nicht abfinden: Gygli forderte in einer Stellungnahme an den neuen Militärvorsteher Nello Celio, der Bundesrat solle seine Position auf Grund einer umfassenden Beurteilung des Gesamtproblems festlegen und Aspekte der Souveränität und Neutralität beachten. Insgesamt forderte Gygli zurückhaltendere Formulierungen und riet von einer öffentlichen Erklärung ab, weil diese den Bundesrat moralisch dazu verpflichten würde, den Vertrag zu unterzeichnen.<sup>224</sup> Auch Celio

Spühler die Unterschrift unter Bindschedlers Antrag verweigerte, das Papier komplett zurückwies und statt dessen einen anderen Mitarbeiter, Albert Natural, mit der Formulierung der Position des Departementes beauftragte. BINDSCHEDLER, NONPROLIFERATION, 10.11.1967. *Notiz von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD, an den Vorsteher des EPD, W. Spühler*. Auch im Verlaufe des weiteren Entscheidungsprozesses verhielt sich Bindschedler ablehnend und nahm gemäss aKKdt Senn innerhalb des EPD die Rolle eines «Bremsklotzes» ein. Interview Senn, 25.11.2003.

223 Fortan zog Spühler in diesem Geschäft die Hilfe von Albert Natural und Herbert von Arx vor. Diese beiden Beamten nahmen sich des Themas der Nonproliferation an und wurden zu den fundiertesten Kennern des NPT in der Schweiz. *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD an den Bundesrat*. TRAITÉ DE NON PROLIFÉRATION. 24.4.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, [künftig: NATURAL, TRAITÉ, 24.4.1967].

224 *Brief von Generalstabschef P. Gygli an den Vorsteher des EMD, N. Celio*. NONPROLIFERATIONSVERTRAG. BERICHT DES EIDGENÖSSISCHEN POLITISCHEN DEPARTEMENTES VOM 24.4.1967. 16.5.1967. BA, E 5001 (G) 1986/107 34. Den handschriftlichen Änderungen ist zu entnehmen, dass dieses Dokument anfangs als Vorlage für den Mitbericht des EMD zum Antrag des EPD gedacht war.

reagierte skeptisch auf das Tempo des EPD und widersetzte sich – obwohl er ein Gegner von Schweizer Atomwaffen war – einer Präjudizierung der nuklearen Frage.<sup>225</sup>

Zu einem Zeitpunkt, da sich EMD und insbesondere der Generalstab der Frage der Weiterverbreitung stellen mussten, trieben hochrangige Militärs zusammen mit Vertretern der Forschung und der Industrie<sup>226</sup> Abklärungen im Zusammenhang mit der nuklearen Option weiter voran. Sie waren überzeugt, dass das EMD die Studien über die Möglichkeit einer Atombewaffnung fortsetzen müsste, solange der Entscheid über Atomwaffen der Schweiz offen stünde. Dass nun die internationale Entwicklung und der ungeliebte Sperrvertrag die aus Sicht des EMD dringend notwendigen Abklärungen zu verhindern drohte, verärgerte die Militärs. Diese Entwicklung verursachte Spannungen sowohl innerhalb des Militärdepartements als auch zwischen EMD und EPD.<sup>227</sup> In der Presse wurde bereits zynisch bemerkt, das Militärdepartement befinde sich auf der Suche nach einer Politik, welche vom Politischen Departement längst entschieden worden sei.<sup>228</sup> Noch aber war mitnichten klar, wie sich die Debatte in der Schweiz entwickeln würde. Deshalb forderten sowohl EMD als auch EPD die Erhaltung des Handlungsspielraums: EMD und Generalstab strebten Ende 1967 den Status einer nuklearen Schwellenmacht an.<sup>229</sup> Auch Spühler befürwortete den Kurs, innert nützlicher Frist die Verteidigung mit Atomwaffen zu verstärken.<sup>230</sup>

225 Celio war zwar in der Nonproliferationsfrage derselben Meinung wie Gygli und andere Militärs, er hielt jedoch den in der nuklearen Option seit Januar 1966 eingeschlagenen Weg für nicht gangbar und stimmte einer Entbindung des EMD von der Erforschung der Urananreicherung und der Physik des schnellen Brütters zu. In diesem Punkt war Celio auf Konfrontationskurs mit seinem Departement.

226 Der Unterstabschef Planung Hans Wildbolz, der Chef der Operationssektion Hans Senn und die Professoren Hochstrasser, Ackeret, Winkler und Schmid.

227 Vgl. Stüssi, Abriss, S. 129–132.

228 Huber, Albert. Das Atom-Gespenst legt sich im Bundeshaus zur Ruhe. In: Die Abendzeitung, 3. 6. 1967.

229 Brief von H. Senn, Generalstabsabteilung, Chef der Operationssektion, an Prof. Dr. U. Schwarz, Präsident des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF. DIE HALTUNG DER SCHWEIZ GEGENÜBER EINEM NONPROLIFERATIONSABKOMMEN, 4.10.1967. BA, E 5560 (D) 1996/188 73, S. 2.

230 Der Vorsteher des EPD, W. Spühler, an den Bundesrat. 9.11.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1.

### 2.3.3 Die Kontroverse um Diskriminierung und Rechtsungleichheit

Im November 1967 untersuchte das EPD, ob die Neutralität einen Beitritt zum NPT erforderlich mache oder ausschliesse. Bindschedler knüpfte dabei an die bereits erwähnte Untersuchung über die Vereinbarkeit von Atomwaffen und Neutralität von 1958 an.<sup>231</sup> Darin hatte er selber festgehalten, dass aus neutralitätspolitischen Überlegungen weder ein Zwang noch eine Verhinderung der Nuklearrüstung hervorgehe. Der Rechtsberater des EPD befand in seinem Bericht mit dem Titel «Die Schweiz und der Atomsperrvertrag – Neutralität und rechtliche Aspekte», dass ein Beitritt zum Atomsperrvertrag problemlos mit der Neutralität vereinbar sei, weil der NPT keinen bündnisähnlichen Charakter habe. Er fügte hinzu, dass ein Beitritt zum Sperrvertrag dann der ständigen Neutralität widerspreche, wenn ohne Nuklearwaffen in Zukunft keine wirksame Landesverteidigung mehr möglich wäre.<sup>232</sup> Fortan vertrat das EPD also den Standpunkt, dass die Schweiz aus neutralitätspolitischen Gründen frei sei, sowohl über Atomwaffen als auch über die Zustimmung zum Nonproliferationsvertrag zu entscheiden.<sup>233</sup>

Mehr noch als die Neutralitätsfrage war der diskriminierende Charakter des NPT treibende Kraft für die schweizerische Kritik: Fast in allen ablehnenden Voten in der Schweizer Presse findet sich die Befürchtung, dass die Nichtnuklearen durch die drohende, definitive Verhinderung der nuklearen Option fortan «den Grossen auf Gedeih und Verderben ausgeliefert» sein würden.<sup>234</sup> Kritiker appellierten an den Gerechtigkeitsinn und versuchten, die auf Souveränität und Unabhängigkeit sensibilisierten Schweizer Bürger für sich zu gewinnen.

231 Bindschedler, Ferngeschosse, S. 402–413. Bindschedler betonte aber, dass Atomwaffen angeschafft werden müssten, falls die Verteidigungspflicht nur noch mittels Atomwaffen erfüllt werden könnte.

232 *Bericht von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD. DIE SCHWEIZ UND DER ATOMSPERRVERTRAG – NEUTRALITÄT UND RECHTLICHE ASPEKTE.* 10.11.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 3. Trotz dieser positiven Bewertung der Neutralitätsfrage war der Bericht von grosser Skepsis gegenüber dem Sperrvertrag gezeichnet.

233 *Referat vom Vorsteher des EPD, W. Spühler, vor den parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, gehalten am 23. und 25. Januar 1968.* AKTUELLE NEUTRALITÄTSFRAGEN. [Ohne Datum]. BA, E 1050.12 (-) 1995/512 2, S. 7.

234 Ohne Autor. Kritik am Atomsperrvertrag. In: Basellandschaftliche Zeitung, 16. Oktober 1967.

Das Zusammenspannen der Atommächte und den Vertragsschluss auf Kosten der Nichtnuklearmächte empfanden viele Kritiker als Zeitenwende im Kalten Krieg. Däniker vermutete eine Verschwörung der Grossmächte, an deren Ende die Entmündigung der übrigen Staaten, eine Aufteilung der Welt in hegemoniale Interessensphären und eine «russisch-amerikanische Gemeinschaftskultur» stehen werde.<sup>235</sup> Wer den Vertrag akzeptiere, so Däniker, denke bereits in den Kategorien der «atomaren Weltmacht»,<sup>236</sup> Viele Kritiker betrachteten die Aufteilung der Welt in Nuklearmächte und Nichtkernwaffenstaaten als grundsätzlich nicht mit dem Status der Neutralität vereinbar.<sup>237</sup>

Auch für gemässigte Kritiker des Sperrvertrags kam die Beschneidung der nationalstaatlichen Autonomie und Souveränität einer «Begrenzung unserer politischen Handlungsfreiheit gleich, wie sie die Schweiz im militärpolitischen Bereich noch nie erfahren» habe.<sup>238</sup> Selbst relativ moderate Gegner des Sperrvertrags argumentierten, die in atomarer Komplizenschaft verbundenen Supermächte wollten die übrigen Länder bewusst und auf lange Zeit hinaus als Habenichtse diskriminieren. Der Vertrag sei deshalb auf eine Bewahrung und Festigung des Oligopols der derzeitigen Kernwaffenbesitzer ausgelegt. Die faktische Vorrangstellung der Supermächte in einem internationalen Rechtsakt zu sanktionieren und zu verewigen, hielten viele Gegner des Vertrags für inakzeptabel. Dass diese Pflichten nur für eine bestimmte Kategorie von Staaten gelten und somit zwei Klassen von Staaten geschaffen würden, betrachtete auch die SSF als eine Schmälerung der Sicherheit des Kleinstaates, zumal dieser ein existenzielles Interesse an Rechtsgleichheit habe.<sup>239</sup>

235 Däniker, Strategie, S. 99.

236 Gustav Däniker, Strategische Aspekte der Atomsperrung. Separatdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung. Sonntag, 19. März 1967, Nr. 1201, S. 7.

237 Bundeshausjournalist von Känel richtete noch im August 1968 diesbezügliche Kritik an den Bundesrat und teilte mit, der Vertrag «bringe eine derartige Diskriminierung der «Habenichtse» mit sich, wie sie sich die Schweiz auf Grund ihrer Neutralität und ihrer Konzeption der Landesverteidigung nicht gefallen lassen könne». *Notiz EPD [ohne Autor], an Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD.* 8.8.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1.

238 Gasteyger, Curt. Strategische Aspekte (Die Schweiz und der Atomsperrvertrag: Ein Weltwoche-Report) In: Weltwoche, 8.11.1967.

239 BERICHT AA1 SSF, 29.9.1967, S. 3.

Befürworter der Nonproliferation, wie der Strategieexperte Urs Schwarz, erachteten es hingegen als äusserst unklug, den Vertrag wegen seiner Unvollkommenheit abzulehnen. Er forderte den Griff nach jeder Möglichkeit, die internationale Lage etwas weniger gefährlich zu machen.

«Es gilt, ob den Unvollkommenheiten, den Rechtsungleichheiten, den Fehlern einer Vertragskonzeption, den Unannehmlichkeiten eines gewissermassen diktierten Abkommens die grossen Linien nicht aus dem Auge zu verlieren.»<sup>240</sup>

Diese Haltung von Schwarz entsprach durchaus dem Kurs des EPD, welches im November ebenfalls bereits darauf vorbereitet war, die Rechtsungleichheit zu akzeptieren:

«C'est une constatation douloureuse pour un pays dont toute la politique est fondée sur le respect du droit international dont une des bases est l'égalité des nations. Mais prendre conscience du monde tel qu'il est et non pas tel qu'on désirerait qu'il fût, est aussi un impératif dont nous avons toujours su tenir compte.»<sup>241</sup>

Spühlers Mitarbeiter verstanden diese unbequeme Tatsache als ein Abbild der realen Weltordnung. Die Ungleichheiten von Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten entsprächen den tatsächlichen Verhältnissen des internationalen Systems seit 1945, bestünden auch ohne den Sperrvertrag und seien nicht nur durch die Nuklearwaffe determiniert.<sup>242</sup> Selbst durch eine nukleare Aufrüstung könnte diese Ungleichheit nicht ausgeglichen

240 Schwarz, Urs. Nonproliferation und Inspektion. (Die Schweiz und der Atomsperrvertrag: Ein Weltwoche-Report) In: Weltwoche, 1.12.1967. S. 2.

241 *Der Vorsteher des EPD, W. Spühler, an den Nationalrat.* ENTWURF ZUR ANTWORT AUF DIE INTERPELLATION BINDER vom 8. März 1967. (ATOMSPERRVERTRAG). 28.11.1967. BA, E 2807 (-) 1974/12 43, [künftig: SPÜHLER, ENTWURF INTERPELLATION BINDER, 28.11.1967], S. 9f.

242 Blankart erinnerte beispielsweise an die diskriminierende Funktion des Vetorechts im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. *Kurzreferat von F. Blankart, Sekretärs des Departementsvorstehers des EPD vor dem ständigen Ausschuss für Aussenpolitik der Freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz, gehalten am 8. Mai 1969.* DER ATOMSPERRVERTRAG. [Ohne Datum]. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, [künftig: BLANKART, KURZREFERAT, 8.5.1969], S. 3.



werden.<sup>243</sup> Auch Schwarz verbreitete diese Ansicht im Arbeitsausschuss Nonproliferation der SSF:

«Schafft er Ungleichheit? Er spiegelt die Ungleichheit zwischen Weltmächten, Grossmächten, mittleren und kleineren Staaten, die vorhanden ist, und die nur ein Blinder nicht sehen kann.»<sup>244</sup>

Nach Ansicht des EPD konnte die Frage auf die Balance von Kosten und Nutzen reduziert werden. Rhetorisch geschickt fragte Spühler bereits im März 1967:

«Ist nun die Nichtweiterverbreitung oder die Nichtdiskriminierung vorzuziehen?»<sup>245</sup>

In den Augen des EPD stellte diese Entscheidung kein Dilemma dar. Spätestens nach dem Studium des Berichtes der Gruppe Hochstrasser waren sich Willy Spühler, Albert Natural und Herbert von Arx darüber einig, dass die Vorteile des Vertrags die völkerrechtliche Festschreibung dieser Diskriminierung aufwiegen würden und im Interesse der nationalen Sicherheit liegen würden. Schwarz erachtete den Preis im Vergleich zum potenziellen Gewinn als relativ gering:

«Jede Nation musste von jeher und muss auch jetzt für ihre Sicherheit einen Preis bezahlen. Jede Erhöhung der Sicherheit hat ihren eigenen Preis. Wenn man Rechte und Pflichten [...] nüchtern gegeneinander abwägt, so kann man nur zu dem Schlusse kommen, dass den Völkern noch nie die Aussicht geboten war, um so geringen Preis zu einem Schritt zu grösserer Sicherheit zu tun wie gerade jetzt.»<sup>246</sup>

243 *Der Vorsteher des EPD, W. Spühler, an den Bundesrat. TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES.* 20.8.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, [künftig: SPÜHLER, TRAITÉ, 20.8.1968], S. 74.

244 SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 9. (Hervorhebung im Original).

245 *Der Vorsteher des EPD, W. Spühler, an den Nationalrat. ANTWORT AUF DIE INTERPELLATION BINDER VOM 8. MÄRZ 1967. (ATOMSPERRVERTRAG).* 18.12.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967], S. 2.

246 SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 9.

Wie gross dieser Friedensbeitrag schliesslich sein würde, konnte nur vage vorausgesagt werden. Vorerst gerieten die Schweiz und andere Habenichtse unter einen immer deutlicher geäusserten Druck von Seiten der Supermächte, sich klarer für den Sperrvertrag auszusprechen.

Fazit: Über Widerstand und Zustimmung gegenüber dem NPT entschieden nicht allein sicherheitspolitische Aspekte der nuklearen Option. Entscheidender als der eigentliche Hauptzweck des Abkommens – die Nichtweiterverbreitung der Atomwaffe und folglich der Schweizer Verzicht auf die nukleare Option – war die Beurteilung sekundärer, negativer Auswirkungen des Vertrags. Ein entscheidendes Moment kam dem Schlussbericht der Gruppe Hochstrasser zu, welche 1967 urteilte, dass kein Zweig der Schweizer Wirtschaft vom Sperrvertrag wesentlich bedroht sei. Dieser Bericht untermauerte die vertragsfreundliche Haltung des EPD und gab Spühler und seinen Mitarbeitern ein gewichtiges Argument gegenüber dem EMD. Die Militärs lehnten den Sperrvertrag ab, weil sie an einer grundsätzlichen Untersuchung der nuklearen Option interessiert waren und vom Sperrvertrag eine Verunmöglichung dieser aus militärisch-strategischer Sichtweise so dringend benötigten fundierten Grundlage befürchteten. Als bittere Pille wurde noch immer wahrgenommen, dass die Schweiz sowie andere Nichtkernwaffenstaaten dazu aufgerufen waren, sich im Interesse eines globalen Friedensbeitrages der völkerrechtlichen Diskriminierung zu beugen. Ein Positionsbezug war gefordert, obwohl diese Kontroverse mitnichten gelöst war.

## 2.4 «La Suisse peut-elle faire attendre encore longtemps sa décision?»<sup>247</sup>: Der Positionsbezug der Schweiz

Die Schweiz musste sich entscheiden, ob sie solchen Druckversuchen der USA und der Sowjetunion trotzen oder den Beitritt zum Sperrvertrag ins Auge fassen sollte.<sup>248</sup> Denn die Supermächte hatten immer wieder durchblicken lassen, dass sie die Nichtunterzeichner nicht mehr mit Kernbrennstoff beliefern würden und ihnen keine Atomkraftwerke mehr verkaufen würden.<sup>249</sup>

In den folgenden drei Unterkapiteln wird der Positionsbezug des EPD nachgezeichnet. Im ersten Teil wird aufgezeigt, dass die Schweiz auf internationalen Druck reagierte und von den USA zu einer öffentlichen Stellungnahme gedrängt wurde. Im zweiten Unterkapitel wird diese Reaktion der Schweiz beleuchtet und die Wirkung der schweizerischen Denkschrift, eines Aide-mémoires des EPD an das ENDC, analysiert. Im letzten Unterkapitel wird der massgebliche Positionsbezug im Inland, insbesondere gegenüber dem bis anhin nur wenig involvierten Parlament, untersucht.

### 2.4.1 Die Schweiz reagiert auf internationalen Druck

Der vom Vietnamkrieg innenpolitisch geschwächte US-Präsident Johnson war ab April 1967 an einem raschen Erfolg in der Abrüstungsfrage interessiert.<sup>250</sup> Johnson beauftragte deshalb seine Diplomaten, den Druck gegen-

247 Natural fragte in einer Note im Juni 1968, wie lange die Schweiz mit der Unterschrift noch zuwarten könne. «Il ne serait pas [...] opportun qu'il [notre pays] donnera l'impression d'hésiter ou de s'aligner.» *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD. NOTE SUR LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION*. 28.6.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: NATURAL, TRAITÉ, 28.6.1968], S. 1.

248 Nach wie vor forderten Exponenten aus dem Umfeld der Offiziersgesellschaften Widerstand gegen den Druck von Seiten der Grossmächte. Gustav Däniker, Atomsperrvertrag und schweizerische Landesverteidigung. In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, Nr. 10 (1967): S. 597–598. Vgl. auch Mark, Atomsperrvertrag. S. 751–753.

249 Kimminich, Atomsperrvertrag, S. 223.

250 *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD an Botschafter P. Micheli. GESPRÄCH MIT RONALD SPIERS, LEITER DER ABTEILUNG FÜR MILITÄRISCHE FRAGEN DER AMERIKANISCHEN BOTSCHAFT IN LONDON*. 5.10.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: NATURAL, SPIERS, 5.10.1967], S. 1. Der Botschafter in London übermittelte eine Aussage eines amerikanischen Diplomaten,

über den Kritikern unter den Nichtkernwaffenstaaten zu erhöhen.<sup>251</sup> Auf Grund der Erfahrung mit dem LTBT von 1963 rechnete das EPD bereits mit Massnahmen von Seiten der USA. Je deutlicher sich der Sperrvertrag am Horizont abzeichnete und je länger sich die Schweiz gegenüber dem Vertragswerk kritisch zeigte, desto grösser würde der Druck, gegenüber dem NPT Stellung zu nehmen.<sup>252</sup> Auch die Presse erwartete, dass die Schweiz, «deren wirtschaftliches und technisches Potential sie gegebenenfalls zu einer nuklearen Rüstung in relativ kurzer Zeit befähigte», mit besonderem Nachdruck zum Beitritt aufgefordert werden würde.<sup>253</sup>

Hochstrasser schlug zwar zunächst vor, den Druck der Amerikaner zu testen.<sup>254</sup> Angesichts der vielseitigen «Pressionsmöglichkeiten» und angesichts der Abhängigkeit der drei sich im Bau befindlichen Kernkraftwerke von den bestehenden Lieferverträgen erschien aber das Risiko einer «atomaren Isolation» durch Sanktionen zu hoch im Vergleich zu den Vorteilen, welche sich durch einen Beitritt eröffnen würden.<sup>255</sup> Zudem drohte abgesehen vom industriepolitischen Druck auch eine aussenpolitische Isolation. Die Schweizer Botschaft in den USA machte darauf aufmerksam: «Washington exercera une forte pression pour obtenir l'adhésion de tous les états non-détenteurs.» Die Botschaft wies darauf hin, dass diesem Druck eher widerstanden werden könne, wenn Bern seine Kritik frühzeitig offen vortrage und bereits vor Abschluss eines Vertrags sein waches Interesse für die Abrüstung bekunden

dass sich Johnson aus innenpolitischen Gründen nun mehr für den NPT zu interessieren beginne: Johnson hoffe «sein Prestige als Friedensmacher, das durch die Entwicklung des Vietnamkonfliktes gelitten hatte, zu revalorisieren».

- 251 Der Schweiz teilten die USA mit, dass Johnson seine Bemühungen um einen erfolgreichen Abschluss des Sperrvertrags mit grosser Intensität fortsetzen werde. *Politischer Bericht der Schweizer Botschaft in Deutschland an das EPD. (Politischer Bericht Nr. 11).* ATOMSPERRVERTRAG. 7.4.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522.
- 252 NATURAL, TRAITÉ, 24.4.1967, S. 7. Bereits im April 1967 hatte das EPD vorhergesehen, dass die Supermächte mit Sicherheit starken Druck ausüben und sanktionierende Massnahmen ergreifen würden, um Länder zur Unterschrift zu bewegen.
- 253 Ohne Autor. Der Atomsperrvertrag und die Schweiz. In: Neue Zürcher Zeitung, 14.3.1967.
- 254 PROTOKOLL IAA, 20.3.1969, S. 17.
- 255 *Bericht von H. von Arx, EPD.* FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG. 7.3.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, [künftig: VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969], S. 12f. In den untersuchten Quellen konnten keine Hinweise darauf gefunden werden, dass sich der AA1 je mit den negativen Auswirkungen im Falle eines Abseitsstehens beschäftigt hatte.

würde.<sup>256</sup> Als Folge dieser Druckphase bezog die Schweiz im November 1967 tatsächlich Position.<sup>257</sup>

## 2.4.2 Das Aide-mémoire vom 17. November 1967

Die Schweiz konnte im Herbst 1967 auf Grund des steigenden Druckes und auf Grund der Informationen über den schwedischen Kanal<sup>258</sup> annehmen, dass in Genf mit einem baldigen Vertragsabschluss zu rechnen war. Das EPD verfasste deshalb in Zusammenarbeit mit der Gruppe Hochstrasser und nach Konsultation mit der Operationssektion des Generalstabes ein ausführliches Dokument, in welchem die Schweiz grundsätzliche Unterstützung für die Vertragsidee ausdrückte.<sup>259</sup> Dieses Aide-mémoire war, abgesehen von einer Tischrede Willy Spühlers bei einem Mittagessen Genf, die erste öffentliche Verlautbarung des EPD zu den Abrüstungsverhandlungen im ENDC.<sup>260</sup> Die Denkschrift der Schweiz war eindeutig an die internationale Gemeinschaft gerichtet und beinhaltete eine ganze Palette von Forderungen und Kommentaren zu den Vertragsentwürfen der Supermächte.

Zwar versäumte das EPD nicht, seine grundsätzliche Solidarität mit den Abrüstungsbemühungen der UNO auszudrücken und betonte, dass die Schweiz auf einen befriedigenden Abschluss des Vertrags hoffe. Somit

256 *Beilage zum Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF vom 28.8.1967. ZUSAMMENFASSUNG DER EINZELSTUDIEN. 28.8.1967. BA, E 5560 (D) 1996/188 72, [künftig: ZUSAMMENFASSUNG EINZELSTUDIEN SSF, 28.8.1967], S. 2.*

257 *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD an den Bundesrat. TRAITÉ DE NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES. 6.11.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, [künftig: NATURAL, TRAITÉ, 6.11.1967], S. 1. Politischer Druck aus der Sowjetunion war zu jener Zeit noch nicht spürbar. In den Quellen des EPD finden sich keine Hinweise auf sowjetische Interventionen vor der Unterzeichnung der Supermächte im Juli 1968. Die Sowjetunion übte allerdings Druck auf Deutschland aus.*

258 Das EPD war seit Januar 1967 über seine diplomatischen Kanäle über den Verhandlungsverlauf und die Gerüchte über die jeweiligen Entwürfe in Kenntnis gesetzt worden. Von Schweden hatte Bern im Frühjahr einen Entwurf erhalten und erwartete einen baldigen Vertragsabschluss.

259 Begleitet wurde das Aide-mémoire von einem Communiqué des EPD vom 17.11.1967. Die Dokumente im Zusammenhang mit dem Aide-mémoire und den entsprechenden internationalen Reaktionen sind zu finden in BA, E 2003 (A) 1980/85 522. Das Schweizer Aide-mémoire ist dokumentiert in Baumann, Atomsperrvertrag, S. 171f. Vgl. auch Europa Archiv, 21, 1968 S. 571.

260 Frühere Initiativen, mit welchen versucht wurde, zu den Ereignissen in Genf Stellung zu nehmen, scheiterten am Widerstand des EMD, welches eine Präjudizierung befürchtete. Winkler, Kernenergie, S. 170.

hiess die Schweiz das Prinzip der Nonproliferation gut. Im Gegensatz zu den Aide-mémoires anderer Nichtkernwaffenstaaten zeichnete sich die Schweizer Denkschrift aber durch eine substanzielle Detailkritik aus. Im Zentrum dieser schweizerischen Mängelliste standen, neben der Forderung nach Begriffsklärung sowie den bereits erwähnten Bedenken im völkerrechtlichen Bereich, die Forderung nach entsprechenden Gegenleistungen in Form einer Einschränkung des Wettrüstens sowie eine Garantie, dass die Supermächte niemals einen Nichtkernwaffenstaat mit Nuklearwaffen angreifen würden.<sup>261</sup>

Ganz entschieden betont wurde im Aide-mémoire das Postulat der Universalität.<sup>262</sup> Seit Anbeginn der Diskussion um die Nachteile des Vertrags war jeweils davon die Rede gewesen, dass nur bei Unterschrift nahezu aller Staaten die Vorteile des Vertrags gegenüber seinen diskriminierenden Aspekten abgewogen werden könnten, bei ungenügender Beteiligung am Vertrag aber die Nachteile für die Nichtkernwaffenstaaten die Vorteile deutlich überwiegen würden.<sup>263</sup> Deshalb wurde im Aide-mémoire die Beteiligung der Schweiz «von der Ratifikation durch eine möglichst grosse Anzahl von Staaten, einschliesslich aller Atomwaffen besitzenden Unterzeichnerstaaten» abhängig gemacht. Die Beteiligung «der meisten Staaten, die imstande sind, über Atomwaffen zu verfügen», wurde zur notwendigen Bedingung erhoben: «Solange diese Bedingung nicht erfüllt ist, weist der Vertrag für die Sicherheit der kleinen Staaten [...] eine gefährliche Lücke auf.» Die Schweiz hielt an der Position fest, dass die Universalität Voraussetzung für die Lebensfähigkeit und Wirksamkeit des Vertrags sei, und dass der Vertrag

261 Die Forderungen und Kommentare der Schweiz umfassten sieben wichtige Punkte: Erstens: Klarstellung der Begriffe in den Verpflichtungen für die Nichtkernwaffenstaaten in Artikel I und II; zweitens: Absicherung fairer, effizienter und industriefreundlicher Kontrollen; drittens: die Forderung nach freiem Zugang zu Erkenntnissen, die den Kernwaffenstaaten aus deren Nuklearprogrammen erwachsen könnten; viertens: Betonung der Notwendigkeit der Universalität; fünftens: Forderung nach einer beschränkten Vertragsdauer; sechstens: Forderung nach Abrüstungsverpflichtungen für Kernwaffenstaaten und sowie Sicherheitsgarantien, welche die diskriminierenden Aspekte erträglicher machen würden; siebtens: Die Schaffung eines Schiedsgerichts im Falle von Streitigkeiten.

262 Das Universalitätspostulat wird in dieser Studie in Kapitel 4.2 ausführlicher behandelt.

263 Weil die Auswirkungen derart eng mit dem Grad der Universalität verknüpft waren, wurde nicht selten statt vom «Atomsperrvertrag» lediglich von einem «universellen Sperrvertrag» gesprochen. Vgl. etwa *Notiz von H. Senn, Generalstabsabteilung, Chef der Operationssektion. ARBEITSGRUPPE ATOMSPERRVERTRAG. 6.10.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522.*

ohne Beteiligung der industriell starken Staaten in Europa und der Staaten in instabilen Regionen wie etwa im asiatischen Raum nutzlos wäre.

Das Universalitätsargument war zudem nicht nur im sicherheitspolitischen, sondern auch im wirtschaftlichen Bereich entscheidend. Aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit war der Beitritt der für die Schweiz relevanten industriellen Mächte wichtig. Auch Hochstrasser gab in seinem Bericht – zwei Monate vor dem Verfassen des Aide-mémoires – zu bedenken, dass die internationale Konkurrenzsituation verzerrt werde, wenn sich nur einige der entscheidenden Industriestaaten dem Vertrag anschliessen würden.<sup>264</sup> Zudem empfand man die Diskriminierung im zivilen Bereich als weniger dramatisch, falls sie für alle nichtnuklearen Mitbewerber gelten würde. Die SSF kam zu einer ähnlichen Beurteilung und umriss die für die Universalität notwendigen Staaten als «die geographisch nahen und durch wirtschaftliche Bande enger mit uns verknüpften industrialisierten Nichtnuklearwaffenstaaten».<sup>265</sup> Die Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit und die Verzerrung der Wettbewerbssituation zwischen nuklearen und nichtnuklearen Staaten wären, so die SSF, dann besonders problematisch, wenn nur einzelne Staaten dem Nonproliferationsabkommen beitreten würden.<sup>266</sup>

Trotz der im Aide-mémoire geäusserten Sorgen um die Gewährleistung der Universalität blieb das EPD aus zwei Gründen optimistisch: Erstens erachtete das EPD die Diskriminierung im wirtschaftlichen Bereich für die Schweiz als Kleinstaat für weniger dramatisch als für im Nuklearbereich industriell weiter entwickelte Staaten.<sup>267</sup> Zweitens ging das Politische Departement davon aus, dass sich die Mehrzahl der Staaten dem NPT nur dann anschliessen würden, wenn das Abkommen die Verwendung der Atomenergie zu friedlichen Zwecken nicht einschränke. Ein lebensfähiger Vertrag war aus dieser Sichtweise auch ein Abkommen, dem sich die Schweiz anschliessen könnte.<sup>268</sup> Gerade mit diesem zweiten Argument beabsichtigte

264 HOCHSTRASSER, STELLUNGNAHME AD HOC ARBEITSGRUPPE, 23.8.1967, S. 17.

265 *Bericht des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF. DIE BEDEUTUNG DER NUKLEARWAFFEN FÜR DIE SCHWEIZERISCHE VERTEIDIGUNGSSTRATEGIE.* [Ohne Datum, vermutlich Juni 1968]. BA, E 5560 (D) 1996/188 72a, [künftig: *BERICHT AA1 SSF, NUKLEARWAFFEN*, 6.1968], S. 2.

266 PROTOKOLL AA1 SSF, 18.8.1967, S. 3.

267 Die Schweiz teile nicht dieselben Befürchtungen wie Länder mit hochindustrialisierter Reaktorindustrie (zum Beispiel Deutschland). SPÜHLER, TRAITÉ, 20.8.1968, S. 74.

268 SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967, S. 7.

die Schweiz durch das Memorandum in bestmöglicher Weise auf ein günstigeres, faireres und wirksames Abkommen hinzuwirken. Zudem wollte die Schweiz der Aufforderung der USA nachkommen, sich positiv zum Vertragsentwurf zu äussern:

«Sans nous faire d'illusions sur la portée de notre voix, nous pouvons, en donnant suite à l'invitation américaine, témoigner d'une politique active.»<sup>269</sup>

Die Schweiz erhoffte sich dennoch von ihrer Denkschrift eine Resonanz, weil das Aide-mémoire Ende des Jahres 1967 in eine Phase fiel, in welcher die Amerikaner scheinbar alles daran setzten, um letzte Probleme aus dem Weg zu räumen.

Im ENDC erntete die Schweiz mit ihrem diplomatischen Vorstoss, welcher über den schwedischen Kanal als offizielles Verhandlungsdokument verteilt wurde, Lob und Anerkennung unter den Ausschussmitgliedern. Die Präzision der Schweizer Forderungen fand nicht nur im Ausland, sondern auch in der Schweiz in weiten Kreisen Anerkennung und stimulierte die öffentliche Diskussion um den Sperrvertrag. Sowohl Gegner als auch Befürworter des NPT bewerteten die Denkschrift inhaltlich und formal sehr positiv.<sup>270</sup> Däniker lobte den Aide-mémoire sogar als einen ersten Schritt einer vorausschauenden Strategie. Er sah die Forderungen aus seinem Buch «Strategie des Kleinstaates» bestätigt, in welchem er argumentiert hatte, dass die Schweiz die internationale Lage aktiver beeinflussen müsse und auf sie zukommende Ereignisse nicht in Passivität hinnehmen dürfe.<sup>271</sup>

Mit Hilfe des Aide-mémoires überstand die Schweiz eine erste Druckphase ohne Imageverlust. Durch die in der Denkschrift enthaltene Mängelliste konnte das EPD sogar den Ball an die Supermächte zurückspielen. Gleichzeitig kommunizierte die Schweiz mit dem Aide-mémoire frühzeitig ihre Bedenken und konnte so ein späteres Abwarten bei der Unterzeichnung besser verständlich machen.

269 NATURAL, TRAITÉ, 6.11.1967, S. 2.

270 Ohne Autor. Die Schweiz und der Genfer Atomsperrvertrag: Der Bundesrat wünscht, dass die Atommächte dem Sicherheitsbedürfnis der Kleinstaaten Rechnung tragen. In: Tages-Anzeiger, 20.11.1967. Ohne Autor. Atomsperrvertrag: Ja – aber. In: Neue Zürcher Zeitung, 19.11.1967.

271 Gustav Däniker, Verzicht auf Handlungsfreiheit? Zu den grundsätzlichen Äusserungen des Bundesrates zur Atomwaffenfrage, In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 2/1968, S. 61.



### 2.4.3 Die Beantwortung der Interpellation Binder

Im den eidgenössischen Räten fand die Nonproliferationsdiskussion trotz der erwähnten Kontroversen wenig Beachtung. Dies änderte sich im März 1967, als Nationalrat Binder den Bundesrat in einer Interpellation dazu aufforderte, die «staatspolitischen, rechtlichen, militärischen und wissenschaftlich-wirtschaftlichen Konsequenzen eines Atomsperrvertrags unter unseren nationalen Gesichtspunkten darzulegen».<sup>272</sup> Die Beantwortung des Bundesrates im Dezember 1967 stellte neben dem Aide-mémoire die wichtigste Verlautbarung der Exekutive dar.<sup>273</sup> Die Entstehung dieser Antwort illustriert die Konflikte bezüglich der Bewertung des NPT auf Seiten des EPD zwischen Natural und Bindschedler.<sup>274</sup> Im Unterschied zum Aide-mémoire war die Antwort an Nationalrat Binder eindeutig auf die Bedürfnisse der Innenpolitik zugeschnitten und liess keinen Zweifel darüber offen, dass das EPD dem NPT positiv gegenüberstand, wenn dieser auch zwangsläufig diskriminatorisch sei.<sup>275</sup>

Spühler betonte in der Antwort, wie unsicher der militärische Nutzen einer Atombewaffnung sei, und dass der Vertrag wegen seines Friedensbeitrages wünschbar sei.<sup>276</sup> Zudem wies er in Anlehnung an Hochstrassers Schlussbericht darauf hin, dass der NPT eine «einseitige Beanspruchung der

272 Interpellation Binder. Stellungnahme zum geplanten Atomsperrvertrag. In: Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1967. S. 593–599.

273 SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967. Vorerst wollte es der Bundesrat beim Aide-mémoire vom November 1967 als Antwort belassen. Binder beharrte aber auf einer Beantwortung und erhielt diese am 18. 12. 1967.

274 Natural hatte, als er den Friedensbeitrag des NPT betonte, vom Vertrag als «le seul espoir» gesprochen. Bindschedler stiess an dieser «Simplifizierung» und «Übertreibung» und empfahl Spühler allgemeinere, zurückhaltendere Formulierungen vor dem Vorliegen eines definitiven Vertrags. *Notiz von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD an den Vorsteher des EPD, W. Spühler*. ENTWURF ZU EINER ANTWORT AUF DIE INTERPELLATION BINDER VOM 8. MÄRZ 1967. (ATOMSPERRVERTRAG). 6.12.1967. BA, E 2807 (-) 1974/12 43, [künftig: BINDSCHEDLER, ENTWURF INTERPELLATION BINDER, 9.7.1969], S. 1. Spühler tendierte zur Formulierung von Bindschedler und hielt fest: «Es wäre sehr zu begrüssen, die weitere Verbreitung von Nuklearwaffen durch einen Vertrag zu verhindern.»

275 Vgl. die Berichterstattung über die Erklärungen Bundesrat Spühlers vor dem Nationalrat. Ohne Autor. Atomsperrvertrag wird diskriminatorisch, aber notwendig sein. In: Neue Zürcher Nachrichten. 18.12.1967.

276 Interpellation Binder. Stellungnahme zum geplanten Atomsperrvertrag. In: Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1967. S. 598.

technisch-industriellen und wissenschaftlichen Mittel in personeller und materieller Hinsicht zur Folge» hätten, was ein kleines Land ohne Beeinträchtigung seiner wirtschaftlichen Entwicklung nicht tragen könne.<sup>277</sup> Unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten hielt das EPD den Atomsperrvertrag aber für wünschenswert.<sup>278</sup> Das EPD konnte und wollte in dieser Situation nicht mehr tun und schob eine endgültige Stellungnahme auf den Zeitpunkt hinaus, an dem der definitive Vertragstext vorliegen wird.

Däniker kritisierte in einem Artikel in der ASMZ die Antwort von Bundesrat Spühler, weil sie die klare Gedankenführung aus dem Aide-mémoire verwässere. Dass Spühler publik machte, er sei nicht in der Lage, Antwort auf die Frage nach der Erhöhung der Sicherheit durch Atomwaffen zu geben, ärgerte Däniker. Er stellte enttäuscht fest, dass «im Moment der Wahrheit» die Entscheidungsgrundlagen fehlten und die vermeintliche Handlungsfreiheit gar nicht gegeben war:

«Zehn Jahre nach dem Auftrag des Bundesrates, diese im Atomzeitalter vielleicht wichtigste Frage der Selbstbehauptung abzuklären, stellt ein Mitglied unserer Regierung fest, dass man darüber nichts Bestimmtes weiss. Liegt nicht die Vermutung nahe, dass irgend jemand seine Pflicht nicht getan hat? Das Eidgenössische Militärdepartement? Der Bundesrat selbst? Vielleicht sogar das Parlament, indem es nie Rechenschaft verlangte, sondern froh war, wenn diese unangenehme Frage nie auf der Traktandenliste erschien?»<sup>279</sup>

Im Parlament warf die Antwort Spühlers keine hohen Wellen. Eine Betrachtung der Phase Ende 1967 zeigt gar, dass das Parlament nach der Denkschrift und der Beantwortung der Interpellation Binder offenbar befriedigt war. Das Parlament und die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat setzten sich jedenfalls nur noch sporadisch mit der Materie auseinander.<sup>280</sup> Erst in der Endphase des Entscheidungsprozesses sollte das Interesse des Parlamentes noch einmal ansteigen.

277 SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967, S. 6.

278 Auf dieses Argument baute das EPD im weiteren Entscheidungsprozess und sprach von einem Vorteil der Nichtnuklearen: «Denn durch die Unterzeichnung der NPT [sic] können sie ihrer Wirtschaft die gewaltigen Belastungen ersparen, die eine nukleare Rüstung mit sich bringen würde.» VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 13.

279 Däniker, Verzicht, S. 62.

280 Winkler vermutet, dass der Sperrvertrag für das schweizerische Milizparlament ganz offensichtlich ein zu abstraktes und komplexes Problem gewesen sei, um ihm jenes Mass an Aufmerksamkeit zu widmen, das zur Auslösung einer landesweiten Diskussion notwendig gewesen wäre. Vgl. Winkler, Kernenergie, S. 193.

Fazit: Dem Druck der Supermächte konnte die Schweiz mit einem sorgfältig ausgearbeiteten Aide-mémoire an die Adresse des ENDC begegnen. Die Schweiz signalisierte eine grundsätzlich positive Einstellung gegenüber der Nonproliferation. Durch die «Mängelliste» in dieser Denkschrift konnte die Schweizer Diplomatie aber bereits frühzeitig klar machen, dass eine Vielzahl von sachlichen Vorbehalten einer raschen Unterschrift im Wege stünden. Mit diesem Papier erntete das EPD international Anerkennung. Gegenüber dem Inland signalisierte das EPD in der Beantwortung einer parlamentarischen Interpellation, dass die Unterzeichnung des Sperrvertrags ein unausweichlich sei, auch wenn dieser negative Elemente beinhalte. Diese Haltung wurde von Kritikern als Verwässerung der Position im Aide-mémoire betrachtet.

## 2.5 Schlussbetrachtung zu Kapitel 2

Zu einer ersten Wende im Meinungsbildungsprozess zu Gunsten des NPT kam es durch die Einbindung von Expertengruppen in den Entscheidungsprozess: Die Ergebnisse der Gruppe Hochstrasser deuteten nämlich darauf hin, dass kein Zweig der Schweizer Wirtschaft durch den Sperrvertrag wesentlich bedroht würde. Somit konnte die Kontroverse um einen etwaigen negativen Einfluss des NPT auf die friedliche Kernenergienutzung bereits frühzeitig entschärft werden. Die Befürworter einer Unterzeichnung, vor allem im Umfeld des EPD, konnten nun gestützt auf einen wissenschaftlichen Bericht argumentieren, dass nicht die Teilnahme am Vertrag, sondern vielmehr ein Abseitsstehen dem Forschungs- und Industriestandort Schweiz schaden würde.

Nach wie vor intensiv wurde hingegen die völkerrechtliche Kontroverse geführt, ob die Schweiz die Aufteilung der Welt in zwei Klassen von Staaten akzeptieren könne. Tatsächlich drohten diskriminierende Elemente der Logik des NPT die neutrale und auf Souveränität bedachte Schweiz an einer empfindlichen Stelle zu treffen. Ohne verbindliche Gegenleistungen von Seiten der Kernwaffenstaaten war es für viele Skeptiker des Nonproliferationsregimes unvorstellbar, die diskriminierenden Elemente des Vertrags anzunehmen. Bei vielen Akteuren führte diese Ausgangslage zu einem Gefühl der Machtlosigkeit und zu einer Trotzreaktion gegenüber den Supermächten, welche geschlossen gegenüber den Habenichtsen auftraten.

Im EPD warteten Spühler und seine Mitarbeiter die Studien der unter Bindschedlers Vorsitz operierenden IAA nicht ab. Schon früh äusserten sich die Aussenpolitiker positiv zum NPT und nahmen die Nachteile des NPT als gegeben hin. Sie nahmen eine pragmatische Haltung ein, wogen die Nichtweiterverbreitung gegen die Nichtdiskriminierung ab und hielten die Kosten des Vertrags für gerechtfertigt im Vergleich zu dessen Nutzen. Obwohl sie anerkannten, dass der Sperrvertrag keine Abrüstungsmassnahme im engeren Sinne sei, plädierten sie für einen Beitrag der Schweiz zur Stabilisierung.

Diesen Optimismus von Bundesrat Spühler teilte das EMD nicht. Aus der Sicht des EMD stellte diese positive Einstellung vor dem Vorliegen eines definitiven Vertragstextes eine Präjudizierung dar, weil der potenzielle Nutzen der nuklearen Option durch die SSF noch nicht ausreichend abgeklärt und der interdepartementale Meinungsbildungsprozess nicht abgeschlossen war. Im EMD stand zur Beantwortung der nuklearen Frage nach wie vor noch keine durch Studien abgesicherte Basis zur Verfügung. Hier dominierten eine ablehnende Haltung gegenüber dem NPT sowie der ungebrochene Wunsch, die Handlungsfreiheit bei der nuklearen Option zu bewahren. Celios Departement war ob des langsamen Vorankommens der Studien über die Wünschbarkeit der Schweizer Atomwaffe frustriert, wollte einen Entscheid aber keinesfalls vor Abschluss der Abklärungen über den strategischen Nutzen der nuklearen Option treffen.

Eine Annäherung zwischen EMD und EPD ergab sich im November 1967, als der Bundesrat unter Federführung des Politischen Departements eine Denkschrift an die in Genf verhandelnden UNO-Mitglieder richtete. Darin bewies das EPD eine differenzierte Betrachtungsweise der Stärken und Schwächen des Sperrvertrags und versuchte, mit Änderungsvorschlägen aktiv auf die Formulierung eines ausgewogenen Abkommens hinzuwirken. Gleichzeitig konnte das EPD den Druckversuchen aus den USA mit einer grundsätzlich positiven Haltung gegenüber den Abrüstungsmassnahmen begegnen und für die eigene, abwartende Haltung Verständnis schaffen. Im Ausland wurde die Denkschrift als konstruktiver Beitrag begrüsst. Auch im Inland riefen Inhalt und Ton des Aide-mémoire ein erfreuliches Echo hervor. Weniger positiv waren die Reaktionen in der Schweiz auf die Beantwortung der Interpellation Binder, in welcher Bundesrat Spühler darauf hinwies, dass der Schweiz letzten Endes keine Alternative zu einer Unterzeichnung offen stehe.



### **3 Neuauflage der Strategiediskussion unter dem Paradigma der Nichtweiterverbreitung (1966–1968)**

Die seit Ende 1967 erfolgreichen Verhandlungen im ENDC in Genf machten deutlich, dass bald eine Antwort auf die Frage des Atomsperrvertrags gefunden werden musste. Somit wurden Abklärungen bezüglich eines nuklearen Verzichts notwendig, denn der Vertrag drohte eben diejenigen Türen zu schliessen, welche die Landesregierung offen lassen wollte. Tatsächlich drohte der künftige Sperrvertrag den nationalen Handlungsspielraum in einem Bereich zu limitieren, in welchem sich die Schweiz für den Fall einer ungünstigen internationalen Entwicklung alle militärischen und rüstungspolitischen Optionen bewahren wollte. Deshalb stellte sich ab 1966 die Frage, wie gross der strategische Wert der taktischen Kernwaffe für die Schweiz überhaupt sein könnte, wieviel also der Schweiz die Option wert war, gegebenenfalls Nuklearwaffen zu beschaffen. Die konkrete Sachfrage des NPT erforderte also einen Grundsatzentscheid, welcher nicht ohne eine grundsätzliche Debatte über die Strategie getroffen werden konnte.

Ein solcher grundsätzlicher Beschluss in der Nuklearpolitik war aber auch gegen Ende der 1960er Jahre noch nicht erfolgt, und der Nutzen und die Machbarkeit der nuklearen Option waren alles andere als geklärt. In der gesamten Strategiediskussion waren auch nach dem Konzeptionsstreit und trotz des Kompromisses von 1966 noch viele Fragen offen.<sup>281</sup> Die SSF hatte den Prozess der Beurteilung der schweizerischen Strategie im Nuklearzeitalter noch nicht abgeschlossen und musste nun abklären, ob die Sicherheit der Schweiz mit Hilfe von Nuklearwaffen erhöht werden könnte oder nicht. Diese Diskussion führte zwangsläufig zu einer erneuten Intensivierung der Strategiefrage und insbesondere zu einer Neuauflage der Diskussion um die nukleare Option. Die Forderungen nach einer nuklearen Option erlebten somit durch die Nonproliferationsdiskussion eine gewisse Renaissance

281 Vgl. zur Entwicklung von der Réduitstrategie bis hin zur Gesamtverteidigung den zusammenfassenden Artikel von Näf, Beat. Zur Entwicklung des schweizerischen Denkens. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Nr. 11 (1982): S. 595–602.

und führten in einigen Fällen gar zu einem letzten Aufbäumen der Atomwaffenbefürworter.

Das folgende Kapitel analysiert, wie es unter dem Paradigma der Nichtweiterverbreitung Ende der 1960er Jahre zu einer Neuauflage der Strategiediskussion kam. Im ersten Teil wird zunächst die Frage analysiert, wie es zu einer Renaissance der nuklearen Option und zu erneuten Rufen nach einer Atombewaffnung kam. In einem zweiten Teil wird thesenartig das Scheitern der Nuklearbewaffnung als sicherheitspolitische Option zusammengefasst. Danach werden die Überlegungen der Schweiz, insbesondere der SSF, zum potenziellen Friedensbeitrag des NPT und im Bereich der nationalen Sicherheit nachgezeichnet und analysiert. Schliesslich wird aufgezeigt, weshalb es trotz erneuten Scheiterns der nuklearen Option zur Forderung kam, die Handlungsfreiheit ungeachtet der Ereignisse in Genf so lange als möglich zu erhalten. Im folgenden Kapitel werden in erster Linie militärische und strategische Faktoren gesondert betrachtet und aussenpolitische Faktoren weitgehend ausgeblendet.

### **3.1 Eine Renaissance der nuklearen Option?**

Unter dem Eindruck, dass der Sperrvertrag wie ein Diktat der Supermächte Nichtnuklearstaaten wie der Schweiz aufgezwungen würde, fanden Argumente gegen den Sperrvertrag weit herum Gehör. Auch der Ruf nach eigenen Atomwaffen wurde noch einmal laut, weil die Nonproliferationsdiskussion sehr deutlich die Versäumnisse in der Nuklearwaffenfrage widerspiegelte.<sup>282</sup> Vor diesem Hintergrund stiessen die Voten der Atomwaffenbefürworter auch dort auf Aufmerksamkeit, wo der Vertrag aus Gründen abgelehnt wurde, welche wenig mit militärischen und sicherheitspolitischen Aspekten zu tun hatten.

Der französische General André Beaufre vertrat Mitte der 1960er Jahre, wie andere Strategen die Meinung, dass angesichts der nuklearen Zerstörungskraft offene Konflikte zwischen den Atommächten kaum mehr vorstellbar seien, weil bereits ein konventioneller Krieg die Gefahr einer atomaren Eskalation in sich bergen würde. Aus dieser Perspektive, dargelegt in Beaufres Dissuasionstheorie, kam der Nuklearwaffe eine willkommene,

282 Interview Senn, 25.11.2003.

kriegsverhindernde Wirkung zu.<sup>283</sup> Zudem wurden die wehrpolitischen Entwicklungen auch in der Schweizer Debatte dahingehend interpretiert, dass die Proliferation als natürliche Entwicklung der Technik ohnehin nicht aufzuhalten sei.<sup>284</sup>

Die Schweizer Anhänger der Theorie Beaufres teilten folglich die in der US-Diskussion oft geäusserten Befürchtungen hinsichtlich einer Destabilisierung durch die Verbreitung von Atomwaffen nicht. Vielmehr erkannten sie in der Weiterverbreitung, in Analogie zum strategischen Gleichgewicht zwischen den Supermächten, ein Mittel zur Stabilisierung. Sie argumentierten, dass das Vorhandensein von Nuklearwaffen auch zwischen einer Vielzahl von Nuklearmächten eine gegenseitige Abschreckung schaffe und stabilisierend wirke. Die Verbreitung von Nuklearwaffen schaffe zwar grundsätzlich eine gefährlichere Situation. Ein Resultat der gestiegenen Unsicherheit, der erhöhten Vorsicht und der Zurückhaltung sei aber schliesslich die Reduktion der Anzahl von Konflikten auf der konventionellen Ebene.<sup>285</sup> Die Vertreter dieser Stabilisierungsthese verneinten deshalb die Dringlichkeit und Wichtigkeit einer sofortigen Atomsperrung. Gerade im Hinblick auf das schweizerische Beispiel wiesen sie darauf hin, dass die Nuklearwaffe als «Schreckgespenst der Menschheitsvernichtung» die «weniger brennende Sorge der Klein- und Mittelstaaten [sei] als die Verhinderung von gewaltsamen Konflikten mit relativ begrenzter Wirkung».<sup>286</sup>

An vorderster Front war es Gustav Däniker, welcher mit seiner 1966 erschienenen «Strategie des Kleinstaats» eine Intensivierung dieser nuklearen Diskussion auslöste. Deutlich wie kaum jemand zuvor forderte er – von der Linken als «der unentwegt zäheste schweizerische Rufer nach der Atombombe»<sup>287</sup> betitelt – noch einmal in voller Intensität die Beschaffung von Atomwaffen für die Schweizer Armee. Mit dieser Publikation verliess Däniker gar die offiziell vom VFWW vertretene Linie, welcher über die Wünschbarkeit eines Atompotenzials noch nicht entschieden hatte.<sup>288</sup>

283 André Beaufre, *Stratégie de l'action*, Paris: Colin 1966. Vgl. André Beaufre, *Totale Kriegskunst im Frieden: Einführung in die Strategie*, Berlin: Propyläen 1963.

284 Ferdinand O. Mischke, Gedanken zur Erweiterung des Atomklubs, In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, 1/1963, S. 17f.

285 SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 2.

286 Däniker, Gustav. Vertrauen auf Vorschuss? Die Schweiz vor dem Atomsperrvertrag. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 15.8.1968.

287 Atombulletin, Mai/Juni, Nr. 39. S. 5.

288 Richner, Panzer, S. 96.



Dänikers Hauptthese bestand darin, dass das oberste strategische Ziel der Schweiz die Kriegsvermeidung durch eine massive Abschreckung sein müsse. Angesichts der nuklearen Arsenale der Gegner stelle die Drohung mit atomarer Vergeltung das einzige Mittel dar, um dieses Ziel zu erreichen. Die Atombombe sollte nicht für den Gebrauch, sondern lediglich für die Abschreckung beschafft werden. Dies, so Däniker, sei das ins «Riesenhaft gesteigerte Paradox» des «si vis pacem para bellum».<sup>289</sup> Mit einem «ausgewogenen Abschreckungspotenzial» im Rücken, so das Kalkül Dänikers, könnte die Schweiz auch als Kleinstaat endlich eine «aktive Aussenpolitik als Verteidigungsmassnahme auf weite Sicht» verfolgen können.<sup>290</sup>

Auch andere Offiziere im Umfeld des VFWW forderten vom Bundesrat die Abklärung der Chancen und Risiken der Beschaffung von Atomwaffen.<sup>291</sup> Wie Däniker hielten sie die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen trotz des sich abzeichnenden Sperrvertrags für eine natürliche Entwicklung der Technik und einen logischen Prozess. Sie waren folglich überzeugt davon, dass eine Armee, die abwehrkräftig und kriegsverhindernd zugleich sein wollte, nicht mehr ohne Atomwaffe auskomme.<sup>292</sup>

Durch die provokativen Thesen erwirkte Däniker im Sommer 1966 die gewünschte Intensivierung der Strategiediskussion und eine Renaissance der Forderungen nach Atomwaffen unter dem Paradigma der Nonproliferation.<sup>293</sup> Dieser Wunsch nach einer starken atomaren Bewaffnung war eine Reaktion auf den Schwebezustand der nuklearen Option in der Konzeption der militärischen Landesverteidigung vom 6. Juni 1966.<sup>294</sup> Die sozialdemo-

289 Däniker, *Strategie*, S. 172. Gewisse Argumente Dänikers werden im folgenden Kapitel aufgenommen.

290 Däniker, *Strategie*, S. 207.

291 Etwa Wilhelm Mark, Georg Züblin und Ernst Uhlmann.

292 Gustav Däniker, Beaufre für Schweizer, In: *Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift*, 1/1966, S. 19–21.

293 Däniker hatte mit massiver Ablehnung seiner Thesen gerechnet, glaubte aber fest daran, «dass man die strategische Diskussion einmal in Gang bringen muss, selbst wenn man dafür seiner [sic!] ethischen Grundhaltung angezweifelt oder gar den Feinden unserer Landesverteidigung gleichgestellt wird [...]» *Brief Gustav Däniker an Oberst Seethaler*, 15.10.1966, In AfZ, Nachlass Gustav Däniker, *Strategie des Kleinstaates / Korrespondenz*, S. 1.

294 Wie Däniker forderte Ernst eine aktivere Aussenpolitik und schlug konkrete Massnahmen, unter anderem im Bereich der Abrüstung, vor. Im Gegensatz zu Däniker äusserte sich Ernst aber kritisch hinsichtlich einer Atombewaffnung. Ernst wies auf die fehlende Konzeption der strategischen Führung hin und warnte, dass das nukleare Zeitalter neue Grenzen der Verteidigbarkeit aufzeige. Vgl. Ernst, *Konzeption*.

kratische Zeitung Volksrecht interpretierte dieses Vorpellen – mit Verweis auf den strategischen Kompromiss von 1966 – gar als «Offiziersrevolte» und zeichnete ein Offizierskorps in einem schweren, inneren Zwiespalt.<sup>295</sup>

Tatsächlich markierte diese Offensive aber nicht nur den Auftakt zu einer dritten Atomdebatte.<sup>296</sup> Dänikers Buch beinhaltete, abgesehen von den Atomwaffenforderungen und Manifesten gegen den Sperrvertrag, auch die Forderung nach einem grundsätzlichen Überdenken der Landesverteidigung und den Ruf nach einem umfassenden, politisch-militärischen Sicherheitsdenken.<sup>297</sup> Wie sein strategisches Vorbild, General Beaufre, forderte Däniker eine Diskussion über eine Gesamtstrategie.<sup>298</sup>

Als direkte Folge der Forderungen Dänikers kam die Formulierung einer schweizerischen Nuklearpolitik ins Rollen.<sup>299</sup> Als entscheidende Instanz in der Frage der nuklearen Option wurde im Jahre 1967, als Reaktion auf die von Däniker ausgelöste Debatte, die Studienkommission für strategische Fragen (SSF) ins Leben gerufen. Somit wurde ein Forum geschaffen, in welchem durch Einbindung von Nuklearwaffenbefürwortern und -gegnern eine ausführliche Diskussion um die Vor- und Nachteile der nuklearen Option stattfand. Diese Diskussion hatte bis anhin nur unzureichend stattgefunden, so dass die Frage nach dem militärischen Nutzen der Nuklearwaffe gar nie geklärt worden war. Diesen Offizieren gegenüber bestand also eine Art Bringschuld.<sup>300</sup>

Der AA1 der SSF wollte sich deshalb nicht davon abhalten lassen, «deutliche und ehrliche» Aussagen zu machen und sah vor, die im EMD bis anhin

295 Kägi, Ulrich. Dritte Atomdebatte: Frucht einer «Offiziersrevolte». In: Volksrecht. 27.8.1966.

296 Nach den beiden Debatten am Anfang der 1960er Jahre im Zusammenhang mit den Atomverbotsinitiativen sprach die linke Presse von einer dritten Atomdebatte. Vgl. Kägi, Ulrich. Dritte Atomdebatte: Frucht einer «Offiziersrevolte». In: Volksrecht. 27.8.1966.

297 Däniker, Strategie. Däniker sah sich bei seinen strategischen Ausführungen in der Tradition des französischen Strategen André Beaufre und ging in seinem Buch von einer extrem hohen und umfassenden Bedrohung aus.

298 Breitenmoser, Strategie, S. 124.

299 Insbesondere Jacques Freymonds «Note en vue de la formulation d'une politique nucléaire de la Suisse» vom Herbst 1966, in welchem sich Freymond gegen die Beschaffung und zu Gunsten einer umfassenden Strategie im Nuklearzeitalter aussprach. Spillmann (Hg), Schmid, S. 38.

300 Interview Senn, 25.11.2003.

tabuisierte Atomrüstung «zu entmythologisieren und zu entgiften».<sup>301</sup> Dieses Selbstverständnis der SSF – begünstigt durch die Integration von Befürwortern von Atomwaffen – bildete die Basis für die deutlichen Forderungen nach Atomwaffen, welche bis Mai 1968 nachzuweisen sind.<sup>302</sup>

So spielte Eichenberger mit dem hypothetischen Gedanken, dass gerade ein Scheitern des NPT «ein propagandistisch verwertbarer Anlass wäre, die Nuklearbewaffnung einzuleiten».<sup>303</sup> Winkler betonte im Mai 1968, die Herstellung von Uranwaffen sei «sehr einfach», falls man hochangereichertes Uran besitze. In der gleichen Sitzung forderte Schwarz, dass die anstehenden Projekte «mit grosszügigen Mitteln und auf breiter Front an die Hand genommen werden» müssten.<sup>304</sup> Gasteyger ging mit seiner Forderung in einer Sitzung der IAA im April 1968 noch weiter:

«[...] dass die Schweiz nicht nur im Falle einer Nuklearrüstung von Schweden und der Bundesrepublik Deutschland die Berechtigung zur Herstellung von Atombomben haben sollte, sondern ganz allgemein dann, wenn wichtige europäische Länder den Schritt zur atomaren Rüstung tun.»<sup>305</sup>

Solche Aussagen in der SSF entstanden offensichtlich aus dem Verständnis heraus, dass vorerst nur aus rein militärischem Blickwinkel zu argumentieren sei, und dass erst in einer zweiten Phase die übrigen, politischen Aspekte

301 *Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag vom 25. April 1968*, 10.5.1968. BA, E 5560 (D) 1996/188 73, [künftig: PROTOKOLL IAA, 25.4.1968], S. 9.

302 Zum Beispiel betonte im April 1968 ein Bericht der Operationssektion (in Zusammenarbeit mit Major Däniker) die Wünschbarkeit der Atomwaffe. «Nur eine atomar und konventionell gerüstete Armee vermag auch in Zukunft potenzielle Angreifer davon zu überzeugen, dass ihr Einsatz und Risiko bei der Niederwerfung der Schweiz grösser sind, als der unter besten Bedingungen zu erzielende Gewinn.» *Studie des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF, Bearbeitet durch die Operationssektion der Gruppe für Generalstabdienste in Zusammenarbeit mit Major Däniker*. BEURTEILUNG DES MILITÄRISCHEN NUTZENS EINER AUSTRÜSTUNG DER ARMEE MIT KERNWAFFEN. 15.4.1968. BA, E 5560 (D) 1996/188 73, [künftig: SENN/DÄNIKER, NUTZEN VON KERNWAFFEN, 15.4.1968], S. 33.

303 ZUSAMMENFASSUNG EINZELSTUDIEN SSF, 28.8.1967, S. 5.

304 Beispielsweise die Uranprospektion, ein Zentrifugenprogramm und eine Plutoniumseparieranlage.

305 PROTOKOLL IAA, 25.4.1968, S. 7.

miteinbezogen würden.<sup>306</sup> Unter diesen Voraussetzungen entwickelte sich eine Diskussion, in welcher die Verstärkung mit nuklearen Mitteln als «rein militärisch gesehen, wünschbar» begrüsst wurde.<sup>307</sup> Allein das Bewusstsein, durch die erhöhte Kampfkraft in der Lage zu sein, es dem «Gegner mit gleicher Münze» heimzuzahlen, könne auf psychologischer Ebene positive Effekte schaffen und ein frühzeitiges Aufgeben von Armee und Volk verhindern.<sup>308</sup>

Im Zentrum der Überlegungen über den Nutzen der Atomwaffe stand die auf General Beaufres Theorie basierende Annahme, dass die Atomwaffe lediglich als Mittel zur Abschreckung dienen sollte. Diese Abschreckung durch das Vernichtungspotenzial sollte den potenziellen Gegner psychologisch und intellektuell derart beeindrucken, dass dieser vom Einsatz seiner eigenen atomaren oder konventionellen Waffen Abstand nehmen und von einem Angriff abgehalten würde.<sup>309</sup>

In der Neuauflage der Diskussion um die nukleare Option erfolgte eine differenzierte Beurteilung über den Nutzen von strategischen und taktischen Atomwaffen: Strategische Kernwaffen, zu diesem Schluss gelangten alle Untersuchungen, kamen für die Schweiz nicht nur aus finanziellen und tech-

306 Kurt R Spillmann, Hans Künzi (Hgg.), unter Mitarbeit von Christoph Breitenmoser, Jon A. Fanzun, Patrick Lehmann, und Andreas Wenger, Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer und aktueller Perspektive: Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 45. Zürich 1997, S. 39. Senn betonte, diese Äusserungen zur Atombewaffnung müssten als Entwurf zwecks Diskussionsgrundlage betrachtet werden. Bei der Studie sei es um die Beurteilung des *militärischen* Nutzens gegangen mit dem Ziel, «die Argumente der Befürworter ernsthaft unter die Lupe zu nehmen, damit sie nicht sagen konnten, ihre Gründe seien überhaupt nie diskutiert worden». Senn verstand den Auftrag so, dass sich der AA1 intensiv mit militärischen Aspekten zu beschäftigen habe, und die Kommission in einem zweiten Schritt die übrigen, politischen Aspekte mit einbeziehen sollte. Schmid bemängelte später das Fehlen einer Betrachtung der Frage der Nuklearpolitik im Hinblick auf ihre aussenpolitischen Auswirkungen. *Protokoll der 4. Plenarsitzung der SSF vom 5. Juli 1968*. [Ohne Datum]. BA, E 5560 (D) 1996/188 72, [künftig: PROTOKOLL PLENARSITZUNG SSF, 5.7.1968], S. 13.

307 *Beschlussprotokoll über die Besprechung von Fragen der Atom-Bewaffnung der Armee*. 6.10.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 1.

308 SENN/DÄNIKER, NUTZEN VON KERNWAFFEN, 15.4.1968, S. 9.

309 *Bericht von Prof. Dr. U. Schwarz, Präsident des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF. UNSERE VERTEIDIGUNGSSTRATEGIE*. 10.2.1968. BA, E 5560 (D) 1996/188 71, [künftig: SCHWARZ, BERICHT VERTEIDIGUNGSSTRATEGIE, 10.2.1968], S. 1.

nischen, sondern auch aus strategischen Gründen nicht in Frage.<sup>310</sup> Die Strategie einer schweizerischen Version der Massiven Vergeltung scheiterte an der Frage der Glaubwürdigkeit, weil nur strategische Potenziale mit ausreichender Zweitschlagskapazität überhaupt abschreckende Wirkung hätten.<sup>311</sup> Sehr deutlich gegen ein strategisches Potenzial sprach sich Senn aus:

«Selbst wenn wir in der Lage wären, ein wirkungsvolles Abschreckungspotenzial 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.»<sup>312</sup>

Die Möglichkeit der Abschreckung durch operative und taktische Nuklearwaffen bewertete die SSF hingegen positiver.<sup>313</sup> Unterstützt wurde diese

310 BERICHT AA1 SSF, NUKLEARWAFFEN, 6.1968, S. 4. und SENN/DÄNIKER, NUTZEN VON KERNWAFFEN, 15.4.1968, S. 16. Die Untersuchungen zeigten, dass strategische Systeme extrem kostspielig und technisch anspruchsvoll wären und rasch veralten würden. Alle technischen und finanziellen Schwierigkeiten wären potenziert worden, weil ein strategisches Arsenal angesichts eines gegnerischen Präventivschlags eine gewisse Grösse hätte haben müssen. Als Effekt dieser Anstrengungen hätte eine strategische Bewaffnung in der Schweiz unweigerlich zu einer Schwächung der konventionellen Kampfkraft geführt.

311 *Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag. DIE SCHWEIZ UND DER VERTRAG ÜBER DIE NICHTVERBREITUNG VON KERNWAFFEN.* 8.10.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, [künftig: BERICHT IAA, SCHWEIZ UND NPT, 8.10.1969], S. 55. *Berichte des Arbeitsausschüsse 1–6 der SSF.* 21. Juni 1968. BA, E 5560 (D) 1996/188 72a, S. 4. Die Schweiz hätte sich wegen der fehlenden konventionellen Mittel auf eine Strategie der Massiven Vergeltung unter Androhung des atomaren Erstschlags festlegen müssen. Wegen des begrenzten Potenzials hätte sich die Schweiz für die Zerstörung von gegnerischen Städten (Counter City-Strategie) entscheiden müssen, weil sie keine ausreichenden Mittel für einen erfolgreichen strategischen Einsatz gegen das feindliche strategische Potenzial (Counter Force-Strategie) gehabt hätte. Als Vergeltung aber hätte die Schweiz einen vernichtenden Gegenschlag erlitten.

312 *Bericht von H. Senn, Generalstabsabteilung, Chef der Operationssektion. Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Gegenvorschlag zum Abschnitt I. (Militärischer Fragenkomplex)* 19.8.1969. BA, E 5001 (G) 1986/107 15, [künftig: SENN, GEGENVORSCHLAG, 19.8.1969], S. 8.

313 BERICHT AA1 SSF, NUKLEARWAFFEN, 6.1968, S. 5. Vor allem wurde der taktischen Bewaffnung zu Gute gehalten, dass die nötigen Einsatzmittel wie Jagdbomber und Geschütze nicht zusätzliche zu beschaffende Waffensysteme darstellten. Diese waren auch für konventionelle Einsätze unerlässlich.

Zuversicht nicht zuletzt auch von Einschätzungen aus dem Ausland: Die USA hatten die Schweiz Ende 1967 auf eine Liste derjenigen Staaten gesetzt, welche innerhalb von acht Monaten bis zwei Jahren eine Atombombe produzieren könnten.<sup>314</sup> Sowohl technisch als auch finanziell hielt die SSF taktische Waffen für ein erreichbares Ziel. Dank der leistungsfähigen Industrie sei es möglich, Atomwaffen herzustellen. In einer Aussprache mit dem Generalstabschef bekundete auch die Operationssektion ihren Optimismus bezüglich der grundsätzlichen Machbarkeit der Atomwaffe:

«Die Frage, ob es vom technisch-wissenschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, grundsätzlich möglich sei, eine schweizerische A-Waffe zu entwickeln, kann bejaht werden. Der zeitliche und finanzielle Aufwand muss noch näher abgeklärt werden, erscheint aber vorderhand tragbar.»<sup>315</sup>

Auch finanziell schien also ein nuklearer Status für die Schweiz erreichbar, zumal die Kosten von der Wahl des Waffentyps, der Stückzahl, der Sprengkraft, der Trägermittel sowie vom Marktpreis des Spaltmaterials abhängig wären.<sup>316</sup> Der Physiker Walter Winkler, Mitautor des MAP-Berichts aus dem Jahr 1963, formulierte im Mai 1968 in der SSF vorsichtig optimistisch, dass eine nukleare Bewaffnung für die Schweiz nicht ausserhalb der finanziellen Möglichkeiten liege. Zur Veranschaulichung stellte Winkler die finanziellen Aufwendungen der Nuklearwaffenbeschaffung in ein Verhältnis zu den Kosten «anderer wichtiger grosser nationaler Aufgaben»:<sup>317</sup>

314 *Notiz der Schweizer Botschaft in den USA an das EPD*. ATOMSPERRVERTRAG. 1.12.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522. Angehängt an die Notiz war die US-Publikation: Stopping the Spread of Nuclear Weapons. UNA-USA National Policy Panel on Stopping the Spread of Nuclear Weapons (Hg). S. 1. BA, E 2003 (A) 1980/85 522.

315 *Beschlussprotokoll einer Aussprache mit Generalstabschef Gygli*. BESPRECHUNG VON FRAGEN DER ATOM-BEWAFFNUNG DER ARMEE. 6.10.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 2.

316 Amerikanische Spezialisten schätzten die Kosten für eine minimale Bewaffnung von einer oder zwei Bomben in der Grössenordnung von 25 bis 100 Millionen Dollar. Diese Kosten entsprachen denen einer sogenannten «Class B membership» im nuklearen Klub um 1966. Vor allem das stetig steigende Angebot von Plutonium führte zu einer massiven Senkung der Kosten. Seaborg, Arms Control, S 251. Schwarz schätzte die Kosten viel höher ein: «Mit einem Aufwand von weniger als 5 bis 6 Milliarden Dollar und von etwas zehn Jahren kann nicht einmal der Beginn einer Nuklearmacht aufgebaut werden.» SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 6.

317 *Protokoll der Sitzung des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF vom 25. April 1968 in Bern*. 10.5.1968. BA, E 5560 (D) 1996/188 73.

«Rechnet man für die Aufbauzeit einer Nuklearbewaffnung mit nur 10 Jahren, so wäre mit jährlichen Kosten von 550 Millionen Franken zu rechnen, also wesentlich weniger, als wir gegenwärtig jährlich für den Nationalstrassenbau (700-800 Millionen Franken pro Jahr) ausgeben.»<sup>318</sup>

Die Analyse der Dokumente von Generalstab und EMD hat überraschenderweise kaum Hinweise auf mögliche Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft gebracht. Das erstaunt angesichts der Tatsache, dass vom Vorsteher des Politischen Departements eine umfassende Betrachtung der finanziellen Belastung angestellt wurde. Für Spühler drehte sich die entscheidende Frage nicht nur darum, ob ein kleines Land wie die Schweiz die finanziellen Mittel habe, Atomwaffen herzustellen. Für ihn war vielmehr ausschlaggebend, ob die Schweiz die Möglichkeit habe, derartige Lasten zu tragen, *ohne* eine Beeinträchtigung seiner wirtschaftlichen Entwicklung zu riskieren.<sup>319</sup> Zudem warnte Spühler vor einem neuen Rüstungswettlauf, welcher nur schwer gedrosselt werden könne.<sup>320</sup> Weil auch ein Kernwaffenstaat kaum auf konventionelle Waffen verzichten könne, rechnete Spühler mit einer Verdoppelung der Verteidigungskosten. Darüber hinaus würde die Schweiz wegen der schnellen Entwicklung der Technik zu einer stetigen Modernisierung gezwungen.<sup>321</sup>

Fazit: Die Schweiz war 1966 in der Lage, ein taktisches oder operatives Atomwaffenpotenzial aufzubauen. Die späten Forderungen von einzelnen Militärs aus dem Umfeld der Zürcher Offiziersgesellschaft und des VFWW hatten vor diesem Hintergrund durchaus einen realen Bezug zu den theoretischen Möglichkeiten der Schweiz. Politisch jedoch stiessen die Atomwaffenbefürworter auf hartes Terrain. Ihre Forderungen wurden in der SSF relativ vorurteilslos ausdiskutiert,

318 *Einzelstudie des Arbeitsausschusses Nonproliferation der SSF. BESTANDESAUFNAHME DER MÖGLICHKEITEN FÜR DIE BESCHAFFUNG VON NUKLEAREN WAFFEN. 16.4.1968. BA, E 5560 (D) 1996/188 73.*

319 SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967, S. 6.

320 SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967, S. 5.

321 *Exposé des Vorstehers des EPD, W. Spühler vor den parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten, gehalten am 27. und 28. Mai 1969. DER VERTRAG ÜBER DIE NICHTVERBREITUNG VON KERNWAFFEN. [Ohne Datum]. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, [künftig: SPÜHLER, EXPOSÉ, 27.5.1969], S. 10.*

zumal auch der eigentliche Initiant der erneuten nuklearen Diskussion, Gustav Däniker, in die SSF eingebunden war. In diesem Prozess liess die SSF viele militärische Argumente zu Gunsten der nuklearen Option gelten, von einer Renaissance der nuklearen Option in der SSF kann aber nur auf der theoretischen Ebene gesprochen werden. Die SSF übernahm also die vom Generalstabschef geforderte Aufgabe, die Atomwaffendiskussion zu enttabuisieren und zu entmythologisieren.

## 3.2 Fünf strategische Gründe für das erneute Scheitern der nuklearen Option

Sowohl Gegnern als auch Befürwortern einer schweizerischen Nuklearwaffe war klar, dass ein Atomwaffeneinsatz keine militärische Option sein konnte. Die abschreckende Wirkung der blossen Existenz solcher Waffen hielten aber viele Befürworter der nuklearen Option für unentbehrlich. Dabei beriefen sich die Atomwaffenbefürworter auf den französischen General André Beaufre und seine Abschreckungstheorie. Paradoxerweise waren es gerade Beaufres Schriften, welche Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Abschreckung im Falle der Schweiz aufdeckten:

«Le rôle de l'arme atomique n'est pas faire la guerre, mais de l'empêcher. Mais pour empêcher le pire, il faut que la menace reste plausible.»<sup>322</sup>

Für Beaufre stellte also die Plausibilität der Drohung, im Notfall Atomwaffen zur eigenen Verteidigung einzusetzen, den zentralen Bestandteil einer erfolgreichen Abschreckung dar. Gerade die Glaubwürdigkeit der Drohung mit einem schweizerischen Atomwaffeneinsatz stellte aber die SSF in den intensiven Strategiediskussionen aus mehreren Gründen in Frage. Um auf die Kernpunkte dieses Prozesses zu fokussieren, werden in der Folge zahlrei-

322 Beaufre, André, [unbekanntes Werk]. Zitiert in *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD. LA SUISSE ET LES ARMES NUCLÉAIRES. LES CONDITIONS POLITIQUES DE LEUR EMPLOI*. 8.3.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 8. Für eine ähnliche Formulierung Beaufres zum Spannungsfeld von Abschreckung und Glaubwürdigkeit vgl. André Beaufre, Abschreckung und Strategie im amerikanisch-europäischen Meinungs Austausch, in: Europa Archiv 19 (1964), Nr. 21, S. 777–784.



che Diskussionen und Berichte der Kommission Schmid in diesem Themenbereich aufgearbeitet und in kurzen Thesen zusammengefasst.

*a) Ein kleines Nuklearwaffenpotenzial hätte nur begrenzte Abschreckungskraft gehabt:*

Das Nuklearwaffenpotenzial der Schweiz wäre auf Grund der limitierten kleinstaatlichen Ressourcen lediglich ein quantitativ begrenztes taktisches Potenzial gewesen. Stationiert wäre dieses kleine Arsenal zudem auf verhältnismässig engem Gebiet gewesen. Als potenzieller Gegner aber stand der Schweiz in erster Linie der übermächtige Warschauerpakt bzw. die Sowjetunion gegenüber. Selbst wenn das eigene nukleare Arsenal nach einem feindlichen Überfall noch intakt gewesen wäre, hätte dem übermächtigen Angreifer nur ein begrenzter Schaden zugefügt werden können. In jedem Falle aber wäre die Schweiz als Folge eines atomaren Gegenschlags des übermächtigen Feindes zerstört worden. Für eine ausreichende Abschreckungswirkung wäre eine wesentlich grössere Vernichtungskraft erforderlich gewesen. Ein kleines Atompotenzial hätte deshalb – insbesondere gegenüber einem um ein Vielfaches höher gerüsteten Gegner – nur eine sehr geringe Abschreckungswirkung entfalten können.<sup>323</sup>

*b) Die Schaffung eines taktischen Potenzials hätte nur auf Kosten des konventionellen Arsenalen erfolgen können:*

Senn bestätigte als Chef der Operationssektion im August 1967 in der SSF die Annahme, dass «wir uns beim heutigen Stand der Technik keine Nuklearaufrüstung leisten könnten, ohne dass darunter die konventionelle Rüstung in einer Weise leiden würde, die nicht verantwortet werden kann».<sup>324</sup> Ohne ausreichende konventionelle Mittel aber wäre die Schweiz auch in einem

323 SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 3. Auch Spühler war überzeugt, dass in Europa insgesamt die Abschreckung durch kleine Atompotenziale nicht funktionieren hätte, weil sie gegenüber der Supermacht von schwacher Wirkung und in einem örtlich begrenzten Zusammenstoss unbrauchbar gewesen wären: SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967, S. 3. auch von Arx in VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 3.

324 PROTOKOLL AA1 SSF, 18.8.1967, S. 2.

begrenzten Konflikt bereits zu einem frühen Zeitpunkt zu einer nuklearen Drohung, im schlimmsten Falle gar zu einem Überschreiten der nuklearen Schwelle gezwungen gewesen.<sup>325</sup> Ein Vorantreiben der nuklearen Option auf Kosten der wichtigeren konventionellen Kräfte wäre deshalb für die Schweiz nicht in Frage gekommen.

*c) In der geringen Tiefe des Raumes hätten Nuklearwaffen der Schweiz keinen Vorteil geboten:*

Massive Zweifel an der Abschreckungswirkung entstanden deshalb, weil ein Nuklearkrieg und die Kampfweise unter atomaren Gefechtsbedingungen in der Schweiz gar nicht möglich gewesen wäre. Die begrenzten räumlichen Verhältnisse der Schweiz – gekennzeichnet durch einen engen geografischen Raum ohne die erforderliche Tiefe des Geländes – hätten es verunmöglicht, die eigenen Truppen in erforderlicher Weise aufzulockern. Zudem war den Experten die Verwundbarkeit des dicht besiedelten, stark urbanisierten Europas bewusst. Für die Schweiz galt diese Feststellung angesichts der Verwundbarkeit der Agglomerationen in den engen Verhältnissen des schweizerischen Mittellandes noch in grösserem Masse. Taktische Kernwaffen auf dem *eigenen*, dicht bevölkerten Gebiet einzusetzen wäre aus rationalen Gründen nicht in Frage gekommen: Die Summe des eigenen und des feindlichen Feuers auf schweizerischem Gebiet hätte sofort zur eigenen Vernichtung geführt. Somit wäre die Abschreckung zur irrationalen Selbstmordhandlung verkommen und unglaublich geworden.<sup>326</sup>

325 PROTOKOLL IAA, 20.3.1969, S. 6. Senn betonte auch in der IAA, dass er es als eine grosse Gefahr erachte, dass bei einer Vernachlässigung der konventionellen Mittel der Gegner einen Sieg erringen könnte, indem er die schweizerischen Nuklearwaffen konventionell «unterlaufe» und eine Entscheidung herbeiführe, bevor die Schweiz sich zur Eskalation entschlossen hätte. Die Schweiz wäre so bei schwachen, konventionellen Mitteln «von Anfang an in der Zwangslage [gewesen], Kernwaffen einzusetzen oder zu kapitulieren».

326 In SSF wurde diesem Punkt beigelegt, dass die Abschreckung durch eine irrationale Handlung dann erfolgreich sein könne, wenn es gelänge, bereits im Vorfeld von Konflikten die letzte Entschlossenheit von Regierung und Volk deutlich zu machen. SENN/DÄNIKER, NUTZEN VON KERNWAFFEN, 15.4.1968, S. 9.

d) *Die Schweiz hätte als Kleinstaat am meisten unter einer nuklearen Eskalation gelitten:*

Eine Eskalation über die nukleare Schwelle hinaus wäre in keinem Fall im Interesse des Kleinstaates gewesen, weil die Waffen mit grosser Wahrscheinlichkeit auf grenznahem oder gar eigenen Boden zum Einsatz gekommen wären. Erstens hätte sich die Schweiz mit dem Dilemma konfrontiert gesehen, dass eine schlagkräftige Waffe im Feindkontakt zwar vorteilhaft gewesen wäre, der eigenen Bevölkerung und Region aber unzumutbare Schäden zugefügt hätte. Zweitens lag es auf der Hand, dass die Schweiz bei einer erfolgreichen nuklearen Gegenwehr «mit umso grösserem atomaren Feindeinsatz bekämpft» worden wäre. Schliesslich wäre die vollständige Vernichtung dessen vorangetrieben worden, was eigentlich hätte geschützt werden sollen. In seiner Schlussbetrachtung über die Strategische Situation brachte Schuler, Direktor für Abteilung der Militärwissenschaften der ETH dieses Dilemma auf den Punkt: «Je stärker der Widerstand, umso grösser die Katastrophe.»<sup>327</sup>

e) *Selbst bei einer glaubwürdigen Abschreckung wäre das Verhalten des Gegners unbekannt:*

Das Verhalten des Gegners war ein weiterer kritischer Bestandteil der Dissuasionstheorie. Die Schweiz musste auch von Szenarien ausgehen, bei denen sie mit einem nicht rational handelnden Gegner konfrontiert wäre. Vorstellbar wäre gewesen, dass ein Gegner aus Zorn, Hass, Angst oder ideologischer Voreingenommenheit – unter Umständen durchaus gegen seine eigenen Interessen – auf ein vernünftiges Abwägen von Vor- und Nachteilen verzichtet hätte.<sup>328</sup> Selbst eine glaubwürdige Abschreckung drohte also zu versagen, weil sie eine bestimmte psychologische und intellektuelle Haltung des Gegners voraussetzte.<sup>329</sup>

327 Bericht von E. Schuler, Direktor der Abteilung für Militärwissenschaften der ETH (Forch) an die SSF. DIE STRATEGISCHE SITUATION UNSERES LANDES. 4.10.1967. BA, E 5560 (D) 1996/188 71, S. 11.

328 SCHWARZ, BERICHT VERTEIDIGUNGSSTRATEGIE, 10.2.1968, S. 2.

329 Nicht nur in der SSF, sondern auch im EPD wurde die nukleare Abschreckung als intellektuell anspruchsvoller und deshalb spekulativer Prozess gesehen. SPÜHLER, ENTWURF INTERPELLATION BINDER, 28.11.1967.

Fazit: Verantwortlich für das Scheitern der taktischen nuklearen Option in der strategischen Diskussion innerhalb von SSF war die fehlende Glaubwürdigkeit beziehungsweise die fehlende Plausibilität der Drohung mit einem möglichen Einsatz von Atomwaffen: Das zwangsläufig kleine Potenzial, die geringe Tiefe des Raumes, die hohe Verwundbarkeit der Schweiz und die drohende konventionelle Schwächung offenbarten den Einsatz von taktischen Nuklearwaffen als irrationale, selbstzerstörerische Aktion – paradoxerweise mit grosser Wahrscheinlichkeit auf eigenem Territorium. Eine Schweizer Bombe schien also die Sicherheit der Schweiz nicht verbessern zu können. Somit scheiterte die Option der atomaren Aufrüstung auch aus strategischen Gründen, weil unter militärischem Blickwinkel keine Verbesserung der nationalen Sicherheit erreicht werden konnte.

### 3.3 Spekulationen um Friedensbeitrag und nationale Sicherheit: Atomwaffe oder Sperrvertrag?

Angesichts des Scheiterns der nuklearen Option stand die Frage des Sicherheitsbeitrages des künftigen NPT im Zentrum der Auseinandersetzung. SSF und IAA untersuchten unabhängig voneinander, ob der Vertrag durch seinen Beitrag zur internationalen Stabilität – hier im folgenden als Friedensbeitrag bezeichnet – einen grösseren Beitrag zur nationalen Sicherheit liefern könnte als das Offenhalten der nuklearen Option. Dabei ging es den Experten insbesondere darum, ob der Sicherheitsbeitrag die Begrenzung der individuellen Handlungsfreiheit der Schweiz rechtfertigen würde.<sup>330</sup>

In dieser Diskussion übernahmen Schweizer Experten viele Argumente zu Gunsten des NPT aus der internationalen Sperrvertragsdiskussionen. Auch Urs Schwarz plädierte – in der Schweiz aber auch auf Vorträgen im Ausland – für eine pragmatische Betrachtungsweise des Vertrags hinsichtlich seines «Friedensbeitrages». Er räumte ein, dass der Vertrag auf seine Vor- und Nachteile untersucht werden müsse und warnte davor, dass auch bei einem erfolgreichen Vertragsabschluss «gewiss nicht der ewige Friede anbreche». Vielmehr müsse der Vertrag «als ein Ding an sich» verstanden

330 Gasteyger, Curt. Strategische Aspekte (Die Schweiz und der Atomsperrvertrag: Ein Weltwoche-Report) In: Weltwoche, 8.11.1967.

werden, welches ein konkretes, überblickbares und messbares Problem löse und einen Grund kommender, wachsender Instabilität beseitige. Der Vertrag könne jenes Gespenst bannen, welches «jedem Denkenden ab und zu schrecklich erscheinen sollte: Die Vision einer Welt, in welcher kleine und kleinste Staaten sich Nuklearwaffen zulegen.»<sup>331</sup>

Im EPD bearbeitete Herbert von Arx in einem Bericht mit dem Titel «Für den Atomsperrvertrag» im März 1969 die Frage, inwiefern der NPT einen effektiven Beitrag zum Weltfrieden leisten könne. Der grösste Friedensbeitrag, das erklärte Hauptziel des Vertrags, bestand seiner Meinung nach im Erhalt einer Welt mit fünf Nuklearmächten. Die Begrenzung der Zahl der nuklearen Entscheidungszentren stellte von Arx aus mehreren Gründen als den zentralen Beitrag des NPT zur Sicherheit dar. Er war der Ansicht, dass bereits durch den Anstieg von zwei auf fünf Nuklearmächte das Gleichgewicht, welches zwischen den beiden verfeindeten Blöcken eine relative Sicherheit geschaffen hatte, verändert worden war. Die Multiplikation der Kernwaffenmächte und das Entstehen neuer, unter Umständen verantwortungsloser Nuklearmächte galt vor allem deshalb als destabilisierender Faktor, weil eine Zunahme der Kernwaffenmächte unweigerlich zu einer Erhöhung der Komplexität der Abschreckung führen werde.<sup>332</sup> Durch jeden neuen Nuklearwaffenstaat, so auch die Befürchtung von Albert Natural im EPD, würde das empfindliche Gleichgewicht gestört:

«Entre deux puissances nucléaires, il s'agit d'un jeu d'échecs. Entre quatre, de bridge. Entre une dizaine, ce serait l'homme noir, la bataille et tous ces jeux où le hasard est roi.»<sup>333</sup>

Nur solange die Reaktion des Gegners dank eines Gleichgewichts abgeschätzt werden könne, so Natural, sei die Abschreckungswirkung vorauszusagen. Bei einer Konfrontation von mehreren involvierten Parteien sei dies nicht mehr möglich. Die Gefahr einer Fehleinschätzung der eigenen und

331 SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 8–9. Vgl. auch Schwarz, Urs. Nonproliferation und Inspektion. (Die Schweiz und der Atomsperrvertrag: Ein Weltwoche-Report) In: Weltwoche, 1.12.1967.

332 Gesamter Abschnitt VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 5–6 und Zusammenfassung S. 39–40.

333 Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD. A PROPOS DU TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION. 18.5.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 10.

der feindlichen Kräfte wachse in einer solchen Konstellation ins Ungeheure. Schwarz teilte die Meinung, dass dann von Stabilität keine Rede mehr sein könnte, sondern dass vielmehr gefährliche Unstabilität um sich greifen würde.<sup>334</sup> Von Arx meinte dazu, dass durch den stetigen, technischen Fortschritt, das Auftauchen neuer Waffen und das schnelle Veralten der «überholten» Waffen ein zusätzlicher, destabilisierender Faktor entstehe, welcher die vermeintliche Stabilität konstant stören würde.<sup>335</sup>

Diese These der drohenden Instabilität war aber, wie bereits erwähnt, nicht unbestritten. Die SSF sah keinen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Proliferation und Instabilität und betonte, dass Nonproliferation nicht unbedingt gleichbedeutend sei mit einer Verbesserung der politischen oder militärischen Stabilität. Mit Hinweis auf Asien hielt die SSF sogar durchaus Fälle für denkbar, in denen eine begrenzte Proliferation die Sicherheit einer Region erhöhen könnte. Gleichzeitig warnte die SSF aber, dass Proliferation nur in den seltensten Fällen zu einer Erhöhung der Sicherheit des zur Atomrüstung entschlossenen Staates und der betreffenden Region führe. Wo die Lage bereits gefährlich sei, stelle die Verbreitung von Kernwaffen eine grössere Gefahr dar als in einer Region, welche ruhig und stabil sei.<sup>336</sup>

Die hartnäckigsten Zweifel, ob der Vertrag Nichtnuklearstaaten wie der Schweiz einen Zuwachs an Sicherheit gewähren würde, bezogen sich auf die unverminderte Bedrohung durch den Fortbestand der Arsenale der fünf bestehenden Atommächte. Das Argument, dass die Unterzeichnung des Atomsperrvertrags keine einzige Atomwaffe und keine einzige Wasserstoffbombe zum Verschwinden bringen würde, war nicht nur in den Kommissionen, sondern auch in der Öffentlichkeit weit verbreitet.<sup>337</sup> Der Vorwurf, es handle sich um eine «Abrüstung der Nichtgerüsteten», während die vertikale Rüstungsspirale sich weiter drehe und die Potenziale der gegenwärtigen

334 SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 3.

335 Weitere Instabilität durch den Anstieg von nuklearen Entscheidungszentren sah das EPD im Hinblick auf das Krisenmanagement. Zudem würde dauernd die Gefahr eines katalytischen Nuklearkriegs durch Unfall oder Missverständnis in der Luft liegen. VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 6.

336 Zitat aus BERICHT AA1 SSF, 5.12.1967, S. 2. Vgl. auch BERICHT AA1 SSF, 29.9.1967, S. 2. und ZUSAMMENFASSUNG EINZELSTUDIEN SSF, 28.8.1967, S. 1. Das Argument des regionalen Faktors beinhaltet den Widerspruch, dass die Bedrohung durch Nuklearwaffen globalen Charakter annehmen konnte, sofern strategische Waffen vorhanden waren.

337 Basellandschaftliche Zeitung, 16.10.1967.

Kernwaffenmächte unangetastet blieben, war nur schwer zu entkräften. Die Supermächte hatten ihre eigenen Verpflichtungen im NPT so weit reduziert, dass der NPT keine Abrüstungsmassnahme im engeren Sinne mehr darstellte. Der Sperrvertrag konnte lediglich den Status quo der Bedrohung einfrieren. Genau darin sahen die Skeptiker, hier Senn in einem Brief an Bindschedler, das Problem dieses Vertrags:

«Das heute schon vorhandene Sicherheitsrisiko wird durch einen Atomsperrvertrag nicht verringert. Auch wenn das Zustandekommen eines Atomsperrvertrags zu einer momentanen Entspannung führen könnte, bleiben die gegensätzlichen Interessen der Weltmächte in vollem Umfang erhalten und können, solange keine kontrollierte Abrüstung erfolgt ist, jederzeit zu bewaffneten Konflikten führen.»<sup>338</sup>

Ob der NPT der künftigen Abrüstung förderlich sei oder diese verhindere, blieb umstritten: Einige Strategen in der SSF warnten davor, dass mit einer Unterzeichnung des Sperrvertrags ein wichtiger Trumpf im Kampf um die Abrüstung der Supermächte aus den Händen gegeben werde.<sup>339</sup> Befürworter des Abkommens hingegen, vor allem im EPD und in der IAA, erkannten den Vertrag sehr wohl als Instrument zur Entspannung und Abrüstung an und begrüsst ihn als einen ersten, unverzichtbaren Schritt auf dem langen Weg zu einer Eliminierung der nuklearen Gefahr. Im multilateralen Kontext der Abrüstungsverhandlungen im UNO-Rahmen war der NPT tatsächlich zu einer Bedingung dafür geworden, dass Verhandlungen über weitere

338 *Brief von H. Senn, Generalstabsabteilung, Chef der Operationssektion, an Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD. ARBEITSGRUPPE ATOMSPERRVERTRAG [Weitergeleitet an das EPD von Minister R. Bindschedler]* 18.10.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 1.

339 In der AA1 der SSF wurde der Vertrag nicht von allen Mitgliedern als Voraussetzung für eine spätere Abrüstung angesehen. Im Gegenteil vertrat beispielsweise Freymond die Meinung, der NPT selber stelle ein Verhandlungsinstrument dar: Vor allem die Zeit unmittelbar vor Vertragsabschluss sei geeignet, um den Grossmächten Zugeständnisse im Abrüstungsbereich abzurufen. Danach werde die Frage blockiert sein. Im Verlaufe der ENDC-Verhandlungen erwiesen sich solche Hoffnungen aber als unrealistisch: Die Supermächte waren ohne erfolgreichen Abschluss des Vertrags und sein Inkrafttreten nicht bereit, im Bereich der Abrüstung konkrete Schritte zu unternehmen, bevor die Einfrierung der nuklearen Verbreitung gesichert war. *BERICHT AA1 SSF*, 29.9.1967, S. 7.

Abrüstungsmassnahmen ernstlich aufgenommen werden konnten.<sup>340</sup> Auch Bundesrat Spühler argumentierte in der bereits erwähnten Antwort auf die Interpellation Binder, dass der Vertrag die Spannung zwischen Washington und Moskau herabsetze, die Basis für weitere Übereinkünfte zur Beschränkung des Wettrüstens bilde und auf diesem Wege auch der Schweiz zugute kommen werde:

«Das Zustandekommens des Vertrages würde eine weitere Annäherung zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion bewirken und damit eine Entspannung zwischen den Hauptmächten fördern. An einer solchen Entschärfung des wichtigsten weltpolitischen Gegensatzes besteht ein allgemeines Interesse.»<sup>341</sup>

Im AA1 der SSF führte Freymond aus, dass gerade Kleinstaaten wie die Schweiz die grössten Nutzniesser der Nonproliferation seien.<sup>342</sup> Schwarz betonte den Zuwachs an Sicherheit durch eine nichtnukleare Nachbarschaft:

«Die positiven Aspekte eines NPT für unser Land müssen unbedingt begriffen werden, nämlich die Garantie, dass unsere Nachbarn – ausser Frankreich – sich nicht nuklear bewaffnen, was einen deutlichen Vorteil für die Schweiz bedeutet.»<sup>343</sup>

Schwarz brachte diese Einsicht auch gegenüber der Öffentlichkeit zum Ausdruck: Die Sicherheit von Nichtatomwaffenstaaten wie der Schweiz könne durch den Sperrvertrag, welcher verhindere, dass sich in ihrer Nachbarschaft

340 Ein totales Scheitern der Abrüstungsverhandlungen in Genf hätte mit grosser Sicherheit zu einer Abkühlung in den internationalen Beziehungen geführt. Ohne den NPT hätten die SALT-Abrüstungsverhandlungen Anfangs 1970er Jahre wohl nicht stattgefunden. Die Nichtausbreitung der Nuklearwaffen wurde deshalb als geeignet angesehen, einer Verschlechterung der internationalen Beziehungen entgegenzuwirken. Dies erachtete die SSF als ein Ziel, zu dessen Erreichung auch die Schweizer Politik beitragen sollte. In: *Die Bedeutung der Nuklearwaffen für die schweizerische Verteidigungsstrategie*. 6.1968, Beilage zu BERICHT AA1 SSF, NUKLEARWAFFEN, 6.1968, S. 1.

341 SPÜHLER, INTERPELLATION BINDER, 8.3.1967, S. 6.

342 ZUSAMMENFASSUNG EINZELSTUDIEN SSF, 28.8.1967, S. 1.

343 PROTOKOLL PLENARSITZUNG SSF, 5.7.1968, S. 6. Die Ablehnung durch Frankreich und die Opposition der BRD werden als äussere Faktoren im letzten Kapitel gesondert betrachtet. Vgl. Kapitel 4.1. und 4.5.



ein Land mit derartigen gefährlichen Waffensystemen versehe, am besten gewährleistet werden.<sup>344</sup>

Fazit: Der Friedensbeitrag des Sperrvertrags war in der Schweiz umstritten, entzog er der Schweiz doch beträchtlichen Einfluss in einen kritischen Bereich ihrer nationalen Sicherheit. Genau diese Sicherheit konnte jedoch durch einen wirksamen Vertrag besser gewährleistet werden als mit der strategisch fragwürdigen nuklearen Option. Obwohl der NPT die bestehende Bedrohung lediglich einfrieren würde und die Aussicht auf echte Abrüstungsmassnahmen unklar blieb, konnte das Abkommen einen substanziellen Sicherheitsbeitrag leisten, indem ein weiterer Anstieg der nuklearen Entscheidungszentren verhindert würde. Daran musste gerade die Schweiz ein existenzielles Interesse haben.

### **3.4 Erhalten der Handlungsfreiheit oder Kurs auf den Status einer Schwellenmacht?**

Das Erhalten der Handlungsfreiheit auf dem militärischen und strategischen Gebiet war während der ganzen Diskussion von entscheidendem Wert. Im Zuge von Entspannung und Tauwetter blieb die internationale Entwicklung unvorhersehbar. Unter diesen Umständen wollte sich kein Staat in einem forschungsintensiven Bereich freiwillig die Hände binden lassen, wenn dies unter Umständen existenzielle Einschränkungen der Verteidigungsfähigkeit zur Folge haben würde. Insofern war das Offenhalten aller militärischen Optionen eine nachvollziehbare Forderung.

Auf der innenpolitischen Ebene lieferten die beiden abgelehnten Atomverbotsinitiativen ein starkes Argument zu Gunsten des Offenhaltens der nuklearen Option. 1962 und 1963 hatte die Schweizer Bevölkerung dafür

344 SCHWARZ, PROBLEME ATOMSPERRVERTRAG, 4.6.1968, S. 6. Ein weiteres Argument dafür, dass Kleinstaaten vom Sperrvertrag besonders profitieren würden, lieferte Blankart. Er gab zu bedenken, dass der Kleinstaat gleichsam der Gefahr enthoben werde, sich wegen eigener Atomwaffen mit «ungeheuerlich viel mehr Mut» im internationalen System nicht seiner eigentlichen Machtposition gemäss zu verhalten. BLANKART, KURZREFERAT, 8.5.1969, S. 5.

votiert, dass die Option der atomaren Aufrüstung offen gehalten werde, und dass der Bundesrat selber über die Beschaffung von Atomwaffen entscheiden sollte. Diese Anfang der 1960er Jahre gesicherte Handlungsfreiheit aufzugeben, so viele Kritiker des Sperrvertrags, würde nicht nur dem Volkswillen widersprechen, sondern wäre gar staatsrechtlich inakzeptabel. Je deutlicher sich die Unterzeichnung des NPT abzeichnete, desto stärker fürchteten Sperrvertragsgegner, dass der Bundesrat nun auf internationalen Druck hin das ihm vom Volk auferlegte Mandat aufgeben und die Abklärungen stoppen würde.<sup>345</sup> Sowohl EMD als auch Generalstab und SSF erwarteten vom Vertrag negative Auswirkungen auf die laufenden Studien.

Zu einem totalen Stopp war aber der Bundesrat nicht bereit. Die Landesregierung hatte soeben in der Konzeption von 1966 deutlich gemacht, dass die vorgesehenen Studien und Abklärungen nicht unterlassen werden dürften:

«Würde man die Durchführung solcher Studien [...] unterlassen, so käme das dem Verzicht auf eine fundierte Beurteilung aller Aspekte einer eigenen Atomwaffenherstellung gleich. Damit würde sich unser Land seiner Handlungsfreiheit begeben [sic].»<sup>346</sup>

Mit einer weiteren Redimensionierung des angeschlagenen Atomprogramms musste aber gerechnet werden. Bereits 1966 war, nicht zuletzt durch den Druck der immer konkreter werdenden Nonproliferationsdiskussion, eine Konzentration auf rein zivile Zielsetzungen und eine schrittweise «Entbindung des EMD» erfolgt.<sup>347</sup> Dass zwischen Sperrvertrag und Verzicht auf Studien über Atombewaffnung nur ein bedingter Zusammenhang bestehe, wie

345 Vor Abschluss des Vertrags war das Ausmass dieses internationalen Drucks nicht vorhersehbar. Nicht zuletzt war unklar, welche Forschungsbereiche durch den Vertrag beschränkt würden, weil die Trennung zwischen zivilen und militärischen Bereichen nicht einfach war. Zudem war unklar, wie die Regeln des NPT letzten Endes interpretiert würden. Vgl. ZUSAMMENFASSUNG EINZELSTUDIEN SSF, 28.8.1967, S. 2. Genauso war es für die Militärs auch schwierig einzuschätzen, wie sich der Gesamtbundesrat nach Unterzeichnung des Vertrags verhalten würde und ob er die Studien unter den neuen Verhältnissen weiterführen würde.

346 Studienkommission für strategische Fragen, Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (14. November 1969), Hg. Schweizerischer Aufklärungs-Dienst, Schriften des SAD, Nr. 14, Stäfa 1971, [künftig: Bericht Schmid], S. 19.

347 *Notiz des Eidgenössischen Militärdepartements an den Generalstabschef P. Gygli*. FRA-GEN DER ATOMBEWAFNUNG DER ARMEE. 16.5.1968. BA, E 5001 (G) 1986/107 34, S. 1.

Hochstrasser in der ersten Sitzung der IAA im August 1967 befand, wurde immer seltener geäussert.<sup>348</sup> Vielmehr herrschte ab 1968 die Einsicht vor, dass ein Beitritt zum Atomsperrvertrag das Vorwärtstreiben der Arbeiten bis zur nuklearen Schwelle, dem «Entscheidungspunkt», erschweren würde.<sup>349</sup>

Mitte 1968 blockierte noch immer ein nicht ausreichender Wissensstand über Nutzen und Möglichkeiten einer eigenen Atombewaffnung den NPT-Entscheidungsprozess. Zudem waren weder die Folgen des Abbruchs der nuklearen Option noch die Auswirkungen eines Sperrvertrags ausreichend abgeklärt.<sup>350</sup> Die Entwicklung der internationalen Lage beinhaltete zusätzliche Unsicherheiten: Angesichts einer massiven Opposition in Deutschland – für viele Staaten der wichtigste Signaturstaat unter den Nichtkernwaffenstaaten – war offensichtlich, dass ein Zustandekommen des Sperrvertrags trotz positiver Zeichen in Genf in der Schwebe lag. Die Ereignisse des Sommers 1968 in Prag sollten schon bald zeigen, wie es um die Stabilität der internationalen Lage bestellt war.

In den Augen der SSF bot sich somit seit Ende des Jahres 1967 ein höchst ungünstiges Bild, weil aus Sicht der Schweiz viele Unsicherheitsfaktoren noch nicht ausreichend geklärt worden waren. Sowohl der konkrete internationale Friedensbeitrag als auch der Einfluss auf die nationale Sicherheit hingen von Faktoren ab, welche die Schweiz nicht kontrollieren konnte. Die SSF hielt es deshalb für wünschenswert, dass im Interesse der nationalen Sicherheit die Handlungsfreiheit bewahrt werde, damit die Schweiz keinen Weg einschlage, «den betreten zu haben man später bereut».<sup>351</sup> Die SSF betrachtete die Beschränkung der Handlungsfreiheit lediglich dann

348 PROTOKOLL IAA, 24.8.1967, S. 3. Hochstrasser begründete dies damit, dass zivile Einrichtungen militärischen Überlegungen zugute kommen würden, und dass gewisse zivile Einrichtungen gar nach einer Kündigung des Vertrags auch militärisch verwendet werden könnten. Auch Schweden sah lange Zeit keinen Widerspruch zwischen einer Nichtweiterverbreitungspolitik und dem Streben nach dem Status eines Schwellenlandes: Der Schweizer Botschafter in Stockholm teilte mit, dass in Schweden die beiden Prinzipien – Annahme der umfassenden Kontrollen unter dem NPT und das Offenhalten aller Optionen in der Kernwaffenfrage – «nebeneinander stehen gelassen werden, obschon im Grunde das eine Prinzip das andere ausschliesst». *Kabel der Schweizer Botschaft in Schweden an das EPD (Kabel Nr. 49)*. SCHWEDEN UND DIE KERNWAFFENFRAGE. 8.3.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 2.

349 SENN, GEGENVORSCHLAG, 19.8.1969, S. 2.

350 BERICHT AA1 SSF, 29.9.1967, S. 3.

351 BERICHT AA1 SSF, 5.12.1967, S. 4.

als legitim, wenn die nukleare Option nicht geeignet wäre, die nationale Sicherheit zu erhöhen. Zu einer Unterschrift war die SSF nur dann bereit, wenn der Atomwaffenverzicht die Sicherheit auf indirektem Wege besser gewährleisten würde.<sup>352</sup>

Im Mai 1968 legte die SSF ihre definitive Haltung zu dieser Frage fest: Die Landesregierung müsse die Option der atomaren Aufrüstung nach wie vor offen halten, weil der Vertrag jederzeit von anderen Staaten aufgekündigt werden könne und sich auch für die Schweiz «im Falle ausserordentlicher Ereignisse» eine Aufkündigung aufdrängen könnte. Unabhängig vom Entscheid über Beitritt oder Nichtbeitritt zum Nonproliferationsvertrag müsse die Option geschaffen und offen gehalten werden, im Notfall Atomwaffen herzustellen.<sup>353</sup>

«Alle diese Arbeiten sind bis zu einem Punkt zu fördern, der mit den unter einem Nichtproliferationsvertrag übernommenen Verpflichtungen zu vereinbaren ist. Dieser Punkt darf nicht überschritten werden, es sei denn, die Landesregierung sehe sich zu dem grundsätzlichen Entschluss gezwungen, den NPT aufzukündigen und die nuklearstrategische Option zu ergreifen.»<sup>354</sup>

In ihrem Schlussbericht forderte die SSF noch einmal, dass die bisherigen, ungenügenden Bemühungen «einem Vorgehen auf breiter Front und mit Mitteln einer ganz neuen Grössenordnung Platz zu machen» hätten.<sup>355</sup> Diese

352 BERICHT AA1 SSF, 5.12.1967, S. 8.

353 Die SSF forderte im Juni 1968 ein Grundprogramm, welches sich auf den Ausgangspunkt für eine Waffenbeschaffung konzentrieren würde und welches sowohl «auf dem Sektor der zivilen Verwendung der Atomenergie» als auch «auf dem Sektor der Vorbereitung von Waffensystemen» gleich mehrere Komponenten enthielt, die darauf abzielten, den Status der Schwellenmacht zu erreichen. Die SSF forderte im Bereich der Rohstoffe einen Ausbau der Uranprospektion, die Beschaffung «eines Vorrats an Natururan zu möglichst freier Verwendung», die Erteilung eines Studien- und Entwicklungsauftrags für eine Ultrazentrifuge zur Anreicherung von Uran und das Studium der Plutoniumextraktionsanlage. Auf der Seite der waffentechnischen Abklärungen forderte die SSF das Studium der Konstruktion und Fertigung von Sprengkörpern, die Vorbereitung der unterirdischen Erprobung und die Entwicklung von Atomwaffenträgern (zum Beispiel die Anpassung von Jagdbombern, Fliegerbomben, Atomminen, das Studium der Eigenentwicklung oder die Beschaffung eines Lenkwaffensystems im Ausland). Vgl. BERICHT AA1 SSF, NUKLEARWAFFEN, 6.1968, S. 13f.

354 BERICHT AA1 SSF, NUKLEARWAFFEN, 6.1968, S. 15.

355 Bericht Schmid, S. 108.

Bemühungen hätten, wären sie je in Angriff genommen worden, der Schweiz zum Status einer atomaren Schwellenmacht verholfen. Sie wurden aber nie mit den entsprechenden Mitteln in Angriff genommen.

Fazit: Anfang des Jahres 1968 stand die Schweiz vor der Entscheidung, entweder die Handlungsfreiheit weiterhin zu bewahren oder einem Anstieg des internationalen Drucks durch ein baldiges Unterschreiben des NPT zu entgehen. Während die SSF auf ein Offenhalten drängte und gar empfahl, ein Forschungsprogramm in Richtung Schwellenmacht voranzutreiben, war das sperrvertragsfreundliche EPD auf Unterschriftskurs. Lediglich eine Klärung der äusseren Umstände wollten die Aussenpolitiker noch abwarten.

### 3.5 Schlussbetrachtung zu Kapitel 3

Nachdem die nukleare Option im Nachgang zur Mirage-Affäre in den Hintergrund gerückt war, erhielt sie infolge der Nonproliferationsverhandlungen in Genf erneut Beachtung. Vor allem hohe Militärs aus dem Umfeld der Zürcher Offiziersgesellschaft forderten im Zusammenhang mit der Nonproliferationsfrage explizit das Vorantreiben der blockierten Abklärungen in der Atomwaffenfrage. Insbesondere Gustav Däniker sprach sich im Zuge seiner umfassenden strategischen Forderungen vehement für eine nukleare Bewaffnung der Schweiz aus. Die entscheidenden Fragen behandelte schliesslich die Studienkommission für strategische Fragen. Befürworter und Gegner von Nuklearwaffen führten eine tiefgreifende Debatte über die Nuklearstrategie und über die schweizerische Atombewaffnung und analysierten Machbarkeit und Nutzen der taktischen Nuklearwaffe für die Schweiz, wie es zuvor in der Schweiz nicht gemacht worden war.

In dieser Neuauflage der Strategiediskussion im Nonproliferationsausschuss der SSF vertrat die Mehrheit der Experten die Ansicht, dass die Schweiz trotz finanzieller und technischer Hindernisse taktische Nuklearwaffen herstellen könne. Auch in der Frage des rein militärischen Nutzens kam die SSF zu einem positiven Urteil, weil sie eine Verstärkung der Kampfkraft der Schweizer Armee begrüsste. Abgesehen von den militärischen Gründen, welche bewusst unter Ausschluss weiterer strategischer, aussenpolitischer und wirtschaftlicher Einflüsse formuliert wurden, sprachen viele Faktoren gegen die Beschaffung von Atomwaffen. In der Gesamtsicht barg das weitere

Vorantreiben der nuklearen Option viele unabschätzbare Risiken, zumal eine Überbelastung der Ressourcen und eine Schwächung der konventionellen Mittel drohte.

Insbesondere strategische Überlegungen sprachen gegen Schweizer Atomwaffen. Die Experten sahen die abschreckende Wirkung einer Atombewaffnung in Frage gestellt. Sie zweifelten daran, dass die Drohung mit dem Einsatz des zwangsläufig kleinen Atompotenzials der Schweiz für einen möglichen Gegner plausibel sei. Durch die Infragestellung von Plausibilität und Glaubwürdigkeit der Drohung wurde die Abschreckung unwirksam. Die Strategen der SSF erkannten ausserdem, dass im Falle eines Scheiterns des Abschreckungskonzepts ein tatsächlicher Atomwaffeneinsatz der Schweiz den grössten Schaden zufügen würde, weil das Land durch seine begrenzte Grösse und dichte Besiedlung stark verwundbar war. Zusätzlich zu diesen strategischen Faktoren brachten die Strategen auch aussenpolitische Argumente gegen die nukleare Option vor: Sie warnten davor, dass die Schweiz ihre politische und strategische Unbedenklichkeit verlieren und ihren Ruf als friedliebenden, neutralen Kleinstaat verspielen würde.

Der NPT barg im Gegensatz zu den vielen problematischen Aspekten der nuklearen Option aus Sicht der SSF weitaus geringere Risiken. Durch die Einschränkung der Verbreitung von Nuklearwaffen erhoffte sich die SSF eine Stabilisierung der internationalen Lage als Basis für künftige Abrüstungsabkommen. Diesen potenziellen Friedensbeitrag stufte die SSF höher ein als den fraglichen Sicherheitsgewinn durch den Griff zur Atombombe. Im Themenkreis der Stabilisierung, Entspannung und Abrüstungsbemühungen deckten sich die Ansichten der Experten der SSF weitgehend mit denjenigen der IAA. Beide Expertengruppen betonten jedoch, dass die Beurteilung des Sperrvertrags in hohem Masse von der Erfüllung des Universalitätspostulates abhängig sein würde und dass die Nachteile des Vertrags nur dann zu tragen seien, wenn sich eine ausreichend grosse Anzahl von Staaten dem Sperrvertrag anschliessen würde. Vor allem aber forderten die Experten, dass die Schweiz die Unterzeichnung so lange wie möglich hinauszögere. Für den Fall des Scheiterns des Sperrvertrags forderte die SSF und das EMD das Offenhalten des Handlungsspielraums in der nuklearen Frage. Das EPD hingegen betrachtete die negativen Aspekte einer atomaren Bewaffnung als geringes Opfer im Vergleich zum potenziellen Sicherheitsgewinn. Spühlers Departement machte einen Beitritt von aussenpolitischen Faktoren abhängig.



## 4 Die Schweiz ringt sich durch: Die Unterzeichnung des Sperrvertrags (Sommer 1968 bis November 1969)

Im Verlaufe der Verhandlungen in Genf hatten sich anfängliche Bedenken hinsichtlich negativer Einflüsse des Sperrvertrags auf die Wirtschaft und die Wissenschaft als unnötig erwiesen. Auch aus strategischen Überlegungen waren im Sommer 1968 viele Akteure aus den Expertengruppen und den involvierten Departementen bereit, sich mit einem Beitritt zum Sperrvertrag abzufinden. Begeisterung über das Vertragswerk kam aber in der Schweiz nicht auf. Vielmehr zwangen die Bedenken hinsichtlich der Universalität Bern dazu, den eigenen Beitritt so lange als möglich hinauszuschieben.

Im Zentrum des letzten Kapitels steht das Sich-Durchringen der Schweiz hin zur Unterzeichnung des NPT. Abgesehen von der Analyse der Umstände der Unterzeichnung wird der Frage nachgegangen, ob die Schweiz den Beitritt im Kontext eines multilateralen Aufbruches vollzogen hat oder sich vielmehr auf Grund des aussenpolitischen Drucks beugen musste. Dazu werden verschiedene Einflussfaktoren auf dem Weg zur Schweizer Unterschrift in die Analyse miteinbezogen. So werden der Einfluss des Widerstandes der Bundesrepublik Deutschland, die verzögernde Wirkung der Ereignisse 1968 in Prag und die Bildung einer Oppositionsbewegung in der Schweiz untersucht. Abschliessend wird die Frage untersucht, ob die Unterzeichnung als Versuch einer aktiven Aussenpolitik gewertet werden kann.

### 4.1 Druck und Zeitgewinn durch internationalen Einfluss

Im Jahr 1968 deuteten viele Anzeichen darauf hin, dass die Differenzen zwischen den USA und der Sowjetunion bald bereinigt sein würden. Der Leiter der amerikanischen Abrüstungsdelegation, Foster, wies einen Schweizer Diplomaten darauf hin, dass er ausgesprochen zuversichtlich sei, dass der Vertrag bald unterschrieben werde.<sup>356</sup> Bereits im Frühjahr 1968 erhöhten

356 *Politischer Bericht der Schweizer Botschaft in den USA an das EPD. (Politischer Bericht Nr. 18). NONPROLIFERATION. GESPRÄCH MIT BOTSCHAFTER W.C. FOSTER, LEITER DER AMERIKANISCHEN ABRÜSTUNGSDELEGATION IN GENÈVE. 27.2.1968. BA, E 2300 (-) 1973/156 31, S. 1.*



die Supermächte den Druck auf die Nichtkernwaffenstaaten. Auch von der Schweiz, als Nicht-Mitglied der UNO, erwarteten die USA ein weiteres positives Signal zum NPT.<sup>357</sup> Ein erstes Aide-mémoire der Schweiz vom November 1967 hatte, wie bereits erwähnt, in der internationalen Gemeinschaft grosse Beachtung gefunden. Die wesentlichen Vorschläge der Schweiz zur Verbesserung der Stellung der Nichtkernwaffenstaaten waren aber von den USA und der Sowjetunion nicht beachtet worden. Auch wenn das EPD seine Hoffnungen auf ein Entgegenkommen der Supermächte im Frühjahr 1968 noch nicht aufgegeben hatte, war der Nutzen eines zweiten diplomatischen Efforts angesichts der Wirkungslosigkeit der ersten Denkschrift umstritten. Als Motiv für ein zweites Aide-mémoire darf eher *Courtoisie* – das Bestreben nach diplomatischer Höflichkeit – als die Hoffnung auf eine konkrete Vertragsverbesserung unterstellt werden. Schliesslich richtete das EPD ein zweites Aide-mémoire an die Botschaften der USA und der Sowjetunion am 9. Mai 1968, ohne dies in der Öffentlichkeit bekannt zu machen.<sup>358</sup>

Das EPD beschränkte sich in seiner zweiten Denkschrift auf eine Wiederholung der Punkte der ersten Denkschrift vom November 1967 und formulierte seine Kritik mit einem latent ablehnenden und vorsichtig skeptischen Grundton. Gleichzeitig betonte die Schweiz aber ihre grundsätzliche Unterstützung des Sperrvertragsgedankens und konnte die schweizerische Position klären.<sup>359</sup>

357 Die USA äusserten gegenüber dem EPD die Hoffnung, dass die Schweiz dem NPT beitreten werde, sobald dieser zur Unterzeichnung bereitstehe. Vgl. *Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD. TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES. ETAT DE LA QUESTION À L'ISSUE DES TRAVAUX DU COMITÉ DES 18.* 29.3.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 6. Die USA machten diesen Druck auch über ihren Botschafter in der Schweiz bemerkbar und liessen Bern im März 1968 wissen, eine weitere Schweizer Erklärung «would have a salutary effect and enhance the prospects for general acceptance of this important measure». *Notiz EPD [ohne Autor]. AIDE-MÉMOIRE* 27.3.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 1.

358 Gesamter Abschnitt vgl. *Der Vorsteher des EPD, W. Spühler, an die Schweizer Botschaften. COMMUNICATION CONCERNANT LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES.* 9.5.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1.

359 Winkler, Kernenergie, S. 175.

«Le gouvernement suisse, qui souhaite ardemment que la prolifération des armes nucléaires soit enrayée et que de cette manière un premier pas soit franchi dans la direction du désarmement, a pris note avec satisfaction des progrès réalisés.»<sup>360</sup>

Mit dem Aide-mémoire versuchte das EPD, den Supermächten Verständnis für ein späteres Zögern bei der Unterschrift abzurufen. Denn Spühlers Departement ging davon aus, dass ein Schweigen den Eindruck erwecken würde, dass die Schweiz mit dem vorliegenden Vertragstext zufrieden sei.<sup>361</sup> Das zweite Aide-mémoire übernahm abgesehen davon auch eine innenpolitische Funktion: Wie eine interne Notiz vom 3. Mai 1968 zeigt, wollte das Departement von Spühler vor allem «à l'égard du parlement» zeigen, dass man nichts unversucht gelassen habe.<sup>362</sup>

Dennoch nahm der Druck auf die Schweiz im Verlaufe des Sommers 1968 weiter zu. Erstens deutete alles auf eine baldige Einigung und Unterzeichnung durch die Kernwaffenstaaten. Zweitens verringerte sich der Widerstand anderer Nichtkernwaffenstaaten. Gerade die Zustimmung Österreichs und Schwedens nährte die Befürchtung, in eine Isolation zu geraten, weil nun die Schweiz, als einziger der drei «echten neutralen Staaten», weiterhin eine reservierte Haltung einnahm.<sup>363</sup> Drittens übte US-Präsident Johnson zusätzlich Druck aus, nachdem der Vertrag am 1. Juli 1968 in Washington, Moskau und London aufgelegt und von 62 Staaten unterzeichnet worden war. An die Nichtkernwaffen gerichtet äusserte er die Hoffnung, «dass sich praktisch alle Nationen in den kommenden Wochen und Monaten anschicken werden, diesen Vertrag zu akzeptieren.»<sup>364</sup>

360 *Eidgenössisches Politisches Departement. AIDE-MÉMOIRE VOM 9. MAI 1968.* BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: EPD, AIDE-MÉMOIRE, 9.5.1968], S. 1.

361 *Der Vorsteher des EPD, W. Spühler, an die Schweizer Botschaften.* COMMUNICATION CONCERNANT LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES. 9.5.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1.

362 *Notiz EPD [ohne Autor].* NPT. 3.5.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1.

363 *Der Schweizer Botschafter in Moskau zeigte sich gegenüber Bern äusserst besorgt über diese Tatsache. Bericht der Schweizer Botschaft in der Sowjetunion an den Vorsteher des EPD, W. Spühler.* DIE SCHWEIZ UND DAS ANTI-PROLIFERATIONSABKOMMEN. 6.6.1968. BA, E 2807 (-) 1974/12 43, [künftig: AMB SU, ANTIPROLIFERATIONSABKOMMEN, 6.6.1968], S. 2.

364 Baumann, Atomsperrvertrag, S. 103–105.

Schliesslich schien im Sommer 1968 auch das Politische Departement bereit zu sein, den NPT zu unterzeichnen.<sup>365</sup> In der Pressemitteilung zur Unterzeichnung der Supermächte lobte das EPD die Vertragsverbesserungen und kündigte an, dass der Bundesrat über die Frage der Unterzeichnung Beschluss fassen werde, sobald aufschlussreiche Berichte über die Stellungnahmen der wichtigen Industriestaaten vorliegen würden.<sup>366</sup> Am 20. August unterbreitete das EPD dem Bundesrat den Vorschlag, die Unterzeichnung durch einen Antrag an den Gesamtbundesrat vorzubereiten. Abwarten wollte das EPD noch die Konferenz der Nichtnuklearen in Genf und die zur Bedingung erhobene Klärung der Universalitätsfrage.<sup>367</sup> Die Schlussberichte der beiden noch aktiven Expertengruppen, der IAA und der SSF, spielten offensichtlich keine Rolle bei diesem Vorhaben.

Schon am 21. August 1968 musste der Beiritt zum NPT aber auf Eis gelegt werden. Durch den Überfall der Truppen des Warschauer-Paktes auf die Tschechoslowakei erlitt die Entspannung einen schweren Rückschlag. Der Einmarsch in der CSSR bremste schlagartig die durch den Druck der USA ausgelöste internationale Dynamik zu Gunsten des Sperrvertrags und gewährte vertragskritischen Ländern wie der Schweiz oder der Bundesrepublik Deutschland eine Atempause.<sup>368</sup> Regierung und Bevölkerung der Schweiz waren ob der Ereignisse in der CSSR schockiert.<sup>369</sup> In einer ausserordentlichen Sitzung der aussenpolitischen Kommissionen zu den Vorgängen in der Tschechoslowakei forderten vor allem Parlamentarier aus bürgerlichen Kreisen den sofortigen Abbruch aller diplomatischen Beziehungen mit der Sowjetunion. Sie warfen der Sowjetunion mangelnde Vertragstreue vor, zogen direkte Schlussfolgerungen auf den Atomsperrvertrag und sahen nun noch weniger Grund dazu, sich diesem «Entmündigungsinstrument» zu beugen. Der Fraktionssprecher der Konservativ-Christlichsozialen Volkspartei und

365 Winkler, *Kernenergie*, S. 194.

366 *Pressemitteilung des Informations- und Pressedienstes des EPD*. ATOMSPERRVERTRAG. 3.7.1968 BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1.

367 SPÜHLER, *TRAITÉ*, 20.8.1968, S. 11.

368 *Notiz der Schweizer Botschaft in Deutschland an das EPD*. ATOMSPERRVERTRAG. 30.11.1969. BA, E 2300 (-) 1977/28 4, S. 1. *Bericht der Schweizer Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland an das EPD*. DIE BUNDESREPUBLIK VOR DEM ATOMSPERRVERTRAG. 23.6.1969. BA, E 2300 (-) 1977/28 4, S. 1.

369 Die Solidarität der Schweizer Bevölkerung mit der CSSR äusserte sich unter anderem durch Demonstrationen vor der Botschaft der UdSSR.

nachmalige Bundesrat Kurt Furgler erinnerte daran, dass sich eine Politik der Vorleistungen in diesem Jahrhundert noch nie ausbezahlt hätte. Für den Fraktionssprecher der Bauern-, Gewerbe- und Bürger-Fraktion, Tschanz, hatte sich ein weiteres Mal herausgestellt, «dass auf eine Unterschrift der Sowjetkommunisten völkerrechtlich offensichtlich kein Verlass» sei.<sup>370</sup> Sogar Generalstabschef Gygli, welcher Spühler zur Debatte im Nationalrat begleitete, forderte die Nichtunterzeichnung des NPT als unmittelbare, diplomatische Protestreaktion gegen die Sowjetunion.<sup>371</sup>

In Bezug auf den langfristigen Prozess der Verhinderung der Weiterverbreitung hatten die Ereignisse des Sommers 1968 lediglich einen kurzfristigen und retardierenden Einfluss. Natural stellte fest, dass die Entspannung zwischen Ost und West zwar durch die Krise gelähmt, jedoch nicht grundsätzlich gefährdet war: «Dans quelques semaines, la situation internationale sera probablement plus claire, et on verra mieux où on en est.»<sup>372</sup> Den Gegnern eines schweizerischen NPT-Beitritts bot sie dennoch ein willkommener Anlass, das EPD zu bremsen.<sup>373</sup> Dass die Krise ein herber Schlag für die internationalen Entspannungsbemühungen und die Abrüstungsverhandlungen in Genf sein würde, erkannte auch Spühler:

«Die Abrüstungsbestrebungen, die immerhin einige Ansätze eines bescheidenen Erfolges zu verzeichnen hatten, geraten ins Stocken, da die Glaubhaftigkeit der UdSSR von Grund auf erschüttert ist.»<sup>374</sup>

370 Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD an Botschafter P. Micheli. STELLUNGNAHMEN ZUM ATOMSPERR-VERTRAG ANLÄSSLICH DER AUSSENPOLITISCHEN DEBATTE DES NATIONALRATES VOM 24. SEPTEMBER 1968. 1.10.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1f.

371 Auch der Generalstabschef Paul Gygli betrachtete die Nichtunterzeichnung des Atomsperrvertrags als eine wirkungsvolle und angemessene Protestreaktion. *Protokoll der ausserordentlichen, den Vorgängen in der Tschechoslowakei gewidmeten Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten und der ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, vom 23. August 1968*. 28.8.1968. BA, E 1950.12 (-) 1995/511 4, [künftig: PROTOKOLL AK NR/SR CSSR, 23.8.1968], S. 6. In der ASMZ Nr. 9 (1968) finden sich weitere Verlautbarungen von Schweizer Militärs gegen einen Beitritt zum Sperrvertrag.

372 Bericht von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD. LE TRAITÉ SUR LA NON-PROLIFÉRATION. [Ohne Datum, vermutlich Sommer 1968]. BA, E 2807 (-) 1974/12 43, S. 2.

373 Winkler, Kernenergie, S. 195.

374 PROTOKOLL AK NR/SR CSSR, 23.8.1968, S. 20.

Spühler informierte die aussenpolitischen Kommissionen, die Krise verringere die Wahrscheinlichkeit einer baldigen Ratifizierung durch den US-Senat.<sup>375</sup> Er führte gegenüber den Parlamentariern aus, dass in der BRD die Stimmungslage eine Abstimmung im Bundestag verunmögliche. Solange sich Deutschland nicht zu einer Unterzeichnung durchringen könne, sei auch die Sowjetunion nicht gewillt, zu ratifizieren. Spühler mahnte aber die Parlamentarier, gestützt auf Quellen des State Departments, die Dinge nicht zu dramatisieren, sondern Ruhe zu bewahren, zumal sich am Grundproblem der Weiterverbreitung durch die Besetzung der Tschechoslowakei nichts ändere.<sup>376</sup>

Auch Spühler hielt während dieser Störung der Ost-West-Beziehungen eine Unterzeichnung durch die Schweiz aus innenpolitischen Gründen nicht für opportun. Gegenüber dem Parlament äusserte er die Absicht, die betreffenden Diskussionen und damit den Grundsatzentscheid des Bundesrates zu verschieben, weil in einer öffentlichen Diskussion die Nachteile des NPT im Vordergrund stehen würden. Spühlers Argumente zu Gunsten des Vertrags – die positiven, stabilisierenden Effekte, die Entspannung und die Abrüstung – hätten in der Stimmungslage des Herbstes 1968 tatsächlich nur geringe Glaubwürdigkeit gehabt.

Fazit: Der Ereignisse in der CSSR bremsten die internationale Dynamik des NPT-Prozesses. Zwar waren die internationalen Spannungen nur von kurzer Dauer und die *Détente* langfristig nicht gefährdet. Die Rückwirkungen der Krise verlangsamten aber in der Schweiz den Kurs des EPD, welches im Sommer 1968 die Unterzeichnung ansteuerte und den entsprechenden Antrag an den Bundesrat bereits gestellt hatte. Ein Vertragsabschluss war nun, angesichts der Spannungen im Sommer 1968, aus innenpolitischen Überlegungen nicht opportun. Die abgekühlte internationale Situation verschaffte so der Schweiz eine Atempause, und Bern erhielt die Möglichkeit, das Verhalten anderer Staaten abzuwarten und den Entscheidungsprozess durch den Schlussbericht der IAA zu stützen.

375 *Notiz der Schweizer Botschaft in den USA an das EPD. ATOMSPERRVERTRAG, 6.9.1967.* BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1. Die Botschaft teilte aus Washington mit, dass vermutlich erst der neu gewählte Kongress bzw. Senat anfangs 1969 die Frage behandeln werde.

376 PROTOKOLL AK NR/SR CSSR, 23.8.1968, S. 22.

## 4.2 «C'est à prendre ou à laisser»: Relativierung der Position des Aide-mémoires, aber Beharren auf Universalität

Die Atempause im Sommer 1968 erlaubte der Schweiz, die Konferenz der nichtnuklearen Staaten im September 1968 in Genf abzuwarten. Weil der Vertrag aber bereits von den USA, der Sowjetunion und Grossbritannien unterzeichnet worden war und die Nichtkernwaffenstaaten auf Grund ihrer unterschiedlichen Interessen zerstritten waren, konnten keine nennenswerten Resultate erwartet werden.<sup>377</sup> Die schweizerische Delegation unter dem Vorsitz von Bindschedler gehörte dennoch zu den aktivsten Konferenzvertretungen und setzte sich nicht ohne Erfolg für Kontrollfragen und Technologietransfers ein.<sup>378</sup> Zudem benutzte die Schweiz die Konferenz, um die Bereitschaft anderer Staaten zur Unterschrift zu beobachten und die eigenen Vorbehalte gegenüber dem NPT darzulegen. Sogar Bundespräsident Spühler betonte in seiner Eröffnungsrede in Genf am 29. August 1968 die aus Sicht der Schweiz noch unbefriedigenden Aspekte des NPT.<sup>379</sup> Der Delegationsleiter Bindschedler berichtete in einem Papier zu den Erfahrungen mit multilateralen Konferenzen, er sei frustriert und enttäuscht über die Konferenz. Die Teilerfolge der Schweiz auf dem diplomatischen Parkett betrachtete er als Scheinerfolge von zweifelhaftem Wert. Abgesehen von abstrakten Grundsätzen und «wohltönenden Formeln» seien nur Ergebnisse auf dem niedrigsten gemeinsamen Nenner gefunden worden, zumal die angenommenen Resolutionen zu allgemein gefasst gewesen seien.<sup>380</sup>

377 Winkler, Kernenergie, S. 175–180. Seit der ersten Forderung nach der Konferenz im Jahre 1966 sahen Kernwaffenstaaten – insbesondere die USA und die Sowjetunion – ihre dominierende Rolle und ihren Kurs im ENDC bedroht. Vor Abschluss des Sperrvertrags wollten sie nicht durch Sicherheitsforderungen oder alternative Vertragsentwürfe aufgehalten werden. Deshalb hatten die Supermächte die Konferenz in die Zeit nach der Unterzeichnung im Juli 1968 verschoben und konnten so die Bedeutung der Konferenz schmälern. Die Suche nach Alternativen zum Sperrvertrag oder nach konkreten Verbesserungen blieb deshalb erfolglos.

378 Zwei der insgesamt 14 an der Konferenz verabschiedeten Resolutionen hatte die Schweiz initiiert und mitgeprägt. Winkler, Kernenergie, S. 179.

379 *Eidgenössisches Politisches Departement*. DISCOURS DE BIENVENUE DU PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION, 29. AUGUST 1968. (CONFÉRENCE DES ÉTATS NON DOTÉS D'ARMES NUCLÉAIRES). 9.8.1968. BA, E 2807 (-) 1974/12 43.

380 *Bericht von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD*. MULTILATERALE KONFERENZEN; ERFAHRUNGEN ANLÄSSLICH DER GENFER KONFERENZ DER NICHTNUKLEAREN. 22.10.1968. BA, E 2807 (-) 1974/12 43, S. 1.

Das EPD konnte nun den Vertragsskeptikern den Beweis entgegenhalten, dass die Phase, in welcher über Verbesserungen des Vertrags gesprochen werden konnte, vorüber war. Spühler kommentierte diese Tatsache gegenüber dem Parlament mit den Worten: «C'est à prendre ou à laisser.»<sup>381</sup> Ganz offensichtlich waren die im Aide-mémoire gemachten Forderungen der Schweiz nur in wenigen Punkten berücksichtigt worden. Zwar waren einige der geforderten Begriffe genauer definiert und der Bereich der friedlichen Atomtechnologie gewährleistet worden. In den substanziellen Punkten aber – bei der Abrüstungsfrage, der Vertragsdauer und der Versicherung bezüglich der atomaren Erpressung – konnte von einem befriedigenden Ergebnis nicht die Rede sein.<sup>382</sup>

Im Gegensatz zur Position von 1967 stellte die Behebung dieser Mängel für das EPD keine Vorbedingung für eine Schweizer Unterschrift mehr dar, nachdem die Supermächte den Vertrag unterzeichnet hatten. Das EPD wich somit vom Aide-mémoire ab und stellte die positiven Aspekte des Sperrvertrags über alle unbefriedigenden Elemente:

«Remarquons que si le texte définitif du Traité ne répond pas à toute notre attente, les motifs d'insatisfaction ne portent pas sur des points essentiels dont nous aurions fait des conditions.»<sup>383</sup>

In den ausserpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat löste dieses Manöver Kritik aus. Bundesrat Spühler wurde an die unerfüllten Forderungen der ersten Denkschrift erinnert. Der Vorsitzende der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten meinte, der Bundesrat müsste eine solche Haltungsänderung begründen und eine Erklärung abgeben, wieso er den Vertrag nun doch unterzeichnen wünsche.<sup>384</sup> Spühler aber stufte die 1967 so entschlossen an die ENDC-Mächte gerichtete Denkschrift zur «Wunschliste» herab, welche in der Hoffnung auf einen möglichst guten Vertrag angefertigt worden sei. Seine nachgiebige Position rechtfertigte der Bundesrat damit, dass die im Aide-mémoire enthaltenen Abänderungsvorschläge lediglich Meinungsäusserungen und keine ultimativen Beitrittsbedingungen gewesen seien.<sup>385</sup>

381 *Protokoll der Sitzung der ständerätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, vom 28. Mai 1969.* 18.6.1969. BA, E 1050.12 (-) 1995/512 2, [künftig: PROTOKOLL AK SR, 28.5.1969], S. 7.

382 SPÜHLER, TRAITÉ, 20.8.1968, S. 6.

383 SPÜHLER, TRAITÉ, 20.8.1968, S. 6.

384 *Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, vom 16. August 1968.* 9.9.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 9.

385 *Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten, vom 16. August 1968.* 9.9.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 9.

Gleichzeitig beharrte Bundesrat Spühler auf dem Universalitätspostulat und versicherte dem Parlament, dass die Schweiz an dieser Bedingung aus der nun relativierten Denkschrift weiterhin festhalten werde. Doch auch diese Bedingung konnte nicht auf der ganzen Linie aufrechterhalten werden, weil eine absolute «Universalität» gar nicht zu erreichen war, da viele Staaten – nicht zuletzt die beiden Kernwaffenstaaten China und Frankreich – am NPT-Prozess ohnehin nicht teilnahmen.

Dennoch beobachtete das EPD fortan den Grad der Universalität und forderte von seinen Vertretungen im Ausland regelmässige Berichte über den jeweiligen innenpolitischen Widerstand. Dabei war sich das EPD bewusst, dass die Positionen vieler Nichtkernwaffenstaaten für die Schweiz nicht entscheidend sein konnten, weil diese Staaten «allein deshalb unterzeichnen würden, da sie ohnehin keinerlei atompolitisches Entwicklungspotenzial hatten».<sup>386</sup> Das Verhalten solcher Staaten war für die Schweizer Position wenig relevant. Vielmehr konzentrierte sich die Schweizer Diplomatie auf die Industriestaaten im europäischen Umfeld, insbesondere auf die Nachbarländer der Schweiz. Ebenso entscheidend waren aber politisch wichtige Staaten im asiatischen Raum wie Indien, Japan oder Pakistan. Zudem war im Mittelmeerraum die Haltung Israels von Interesse, da eine grosse Anzahl von muslimischen Staaten auf die Unterschrift Tel Avivs wert legte.

Fazit: Die Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten zeigte, dass der Vertrag nicht mehr verbessert werden konnte. Während der Bundesrat die Bedingungen des Aide-mémoires relativierte, hielt er am Universalitätspostulat fest. Damit machte die Schweiz ihre eigene Position abhängig vom Verhalten anderer Regierungen. Jede Opposition gegen den NPT im Ausland spielte somit den Vertragsgegnern in der Schweiz in die Hände. Das Zögern anderer Staaten konnten die Gegner des Sperrvertrags auf diese Weise als Argument gegen einen Schweizer Beitritt zum NPT verwenden.

ten, vom 27. Mai 1969. 25.6.1969. BA, E 2300 (-) 1977/28 8, [künftig: PROTOKOLL AK NR, 27.5.1969], S 9.

386 Zum Beispiel signalisierten Drittweltstaaten, dass sie nur unterzeichnen würden, um mit Blick auf andere Fragen ein gutes Verhältnis zu einer der beiden Supermächte aufzubauen. Dieser Tatsache war sich die politische Abteilung des EPD schon früh bewusst. *Politischer Bericht der Schweizer Botschaft in Deutschland an das EPD. (Politischer Bericht Nr. 7). AUSSENMINISTER BRANDT IN WASHINGTON. NONPROLIFERATION ALS HAUPTGESPRÄCHSSTOFF. 17.2.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 2.*



### 4.3 Fehlende Alternativen: Die Schweiz kann nicht abseits stehen

Im EPD herrschte Uneinigkeit, inwiefern der NPT ein optimales Instrument sei, um das Problem der Weiterverbreitung zu lösen. Albert Natural hatte den Vertrag bereits seit 1967 als «le seul espoir» bezeichnet.<sup>387</sup> Bindschedler hingegen hatte lange Zeit auch andere Massnahmen für geeignet gehalten, um dem Proliferationsproblem zu begegnen.<sup>388</sup> Aber nach dem Abschluss des NPT im Sommer 1968 war auf dem internationalen Parkett die Suche nach Alternativen ohnehin beendet. Spühler betonte, dass der Vertrag fortan auch für die Schweiz die einzige Möglichkeit darstellte:

«Auch der Realist verkennt nicht, dass allein diese Lösung es der Menschheit erlauben wird, zu überleben oder wenigstens eine Katastrophe zu vermeiden. [...] Daher ist der Sperrvertrag trotz seiner Mängel, als Maximum dessen zu betrachten, was die Grossmächte bei den heutigen politischen Gegebenheiten einräumen können.»<sup>389</sup>

Die Suche nach Alternativen zu einer Unterschrift hörte in der Schweiz jedoch nicht auf, weil das Universalitätspostulat nicht erfüllt war, solange viele Staaten die Unterschrift der BRD abwarteten. Eine dieser in den Expertenkommissionen der Schweiz erwogenen Alternativen bestand darin, den Vertrag auf Probe anzunehmen, um dann – falls die Nachteile des Vertrags überwiegen würden oder die internationale Lage sich verschlechtern würde – vom Vertrag zurückzutreten. Diesem Vorschlag wurde von der IAA und auch vom EPD entgegengehalten, dass ein Rücktritt schwerwiegende Konsequenzen zur Folge haben würde und gerade in einer Krise noch zu einer zusätzlichen Erhöhung der Spannungen führen würde.<sup>390</sup>

387 Albert Natural hatte Ende 1967 die Meinung vertreten, die einzige Alternative zum Sperrvertrag bestehe in der Beantwortung der Frage, ob die Nuklearwaffe die Sicherheit erhöhen könne oder nicht. SPÜHLER, ENTWURF INTERPELLATION BINDER, 28.11.1967, S. 2.

388 BINDSCHEDLER, ENTWURF INTERPELLATION BINDER, 9.7.1969, S. 1.

389 *Notiz von H. von Arx, EPD, an den Bundesrat.* GRUNDLAGE FÜR DIE AUSSPRACHE VON 9. JULI 1969 ÜBER DEN ATOMSPERRVERTRAG, 26.6.1969, BA, E 2003 (A) 1980/85 526, [künftig: VON ARX, AUSSPRACHE, 9.7.1969], S. 2.

390 PROTOKOLL IAA, 20.3.1969, S. 20. Ausserdem war zu erwarten, dass die Schweiz nach einer Kündigung mit erheblichen Nachteilen konfrontiert wäre. So wies von Arx darauf

Auf mehr Gegenliebe stiessen Vorschläge, welche auf einem Hinauszögern der Unterschrift oder auf einem vorläufigen oder langfristigen Abseitsstehen vom NPT basierten.<sup>391</sup> Generalstabschef Gygli und der Chef der Operationssektion, Hans Senn, hatten zum Beispiel bereits im Herbst 1967 die Idee einer einseitigen Erklärung ins Spiel gebracht: Um nicht in einem wirkungslosen Vertrag gefangen zu sein, könnte die Schweiz – beispielsweise im Zusammengang mit Schweden und unter Berufung auf ihre Neutralität – eine Erklärung an die Öffentlichkeit richten, dass sie im Sinne des Vertrags auf den Erwerb oder die Herstellung von Kernwaffen verzichte, den Vertrag aber auf Grund seines diskriminatorischen Charakters trotzdem nicht unterzeichnen würde. Die Verfechter dieser Variante waren sich sicher, dass andere Staaten für das Abseitsstehen des friedlichen und neutralen Kleinstaates Verständnis aufbringen würden.<sup>392</sup>

Das EPD hingegen lehnte den Vorschlag einer solchen einseitigen Erklärung als «Auskniefen» ab:

«Würde sie [die Erklärung] den endgültigen und absoluten Verzicht auf Kernwaffen versprechen, dann wäre die Handlungsfreiheit der Schweiz stärker beschränkt als durch die Unterzeichnung des NPT; denn dieser ist kündbar. Würde man jedoch nur versprechen, auf eine nukleare Rüstung zu verzichten, wenn Sicherheitsgründe nicht etwas anderes erforderten, dann hätte die Erklärung wohl keinen grossen Sinn.»<sup>393</sup>

hin, dass die Schweiz nicht erwarten könne, nach der Kündigung in einer besseren Situation zu sein als vor der Vertragsunterzeichnung. VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 25.

391 Däniker zum Beispiel forderte ein Abwarten auf einen besseren Vertrag: Die Schweiz könnte anderen Staaten zeigen, dass sie den Zeitpunkt noch nicht für gekommen halte, da die mittleren und kleinen Staaten einen schlechten Vorschlag der Supermächte einfach hinnehmen müssten, ohne ihre eigenen Interessen in gewünschtem Ausmasse wahrnehmen zu können. Neue Zürcher Zeitung, 15. 8. 1968.

392 Brief von Generalstabschef P. Gygli an den Vorsteher des EMD, N. Celio. ATOMSPERRVERTRAG. 8.11.1967. BA, E 5001 (G) 1986/107 34, S. 1. Beinhalten sollte eine solche Erklärung nach Vorstellung des Generalstabschef «unser Bekenntnis zum Weltfrieden, die Bekräftigung unseres Willens zur Neutralität und Selbstbehauptung, die Betonung des Defensivcharakters unserer Landesverteidigung, und [...] der Verzicht auf Erwerb oder Herstellung von Kernwaffen, solange wir nicht durch die Erhöhung des heute bestehenden Risikos eines Atomkrieges infolge Proliferation oder Fortsetzung des Wettrüstens der Grossmächte dazu gezwungen werden.»

393 VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 38.

Die Argumentation des EPD, ein solches Vorgehen sei weder politisch opportun noch mit nennenswerten Vorteilen verbunden, vermochte die Forderung nach einer einseitigen Erklärung zu dämpfen. Vor allem die Sorge um die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Weigerung der Schweiz, am ersten weltweiten Versuch zur Eindämmung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen teilzunehmen, war die Ursache für die Skepsis gegenüber dieser Alternative. In einem Zwischenbericht des AA1 der SSF rechnete zum Beispiel Freymond mit schweren politischen Folgen:

«Das internationale Bild der Schweiz, das vor allem durch eine vorsichtig-zurückhaltende Aussenpolitik und die humanitäre Tätigkeit des IKRK geprägt wird, würde ernstlich getrübt. Im Innern würde eine öffentliche Meinung, die nicht gewohnt ist [sic!] sich mit den vielfachen Aspekten und der Komplexität aussenpolitischer Probleme auseinanderzusetzen, den Nichtbeitritt rein emotionell [sic] als einen Verrat an der Sache des Friedens aufnehmen.»<sup>394</sup>

Inwiefern sich ein Nichtbeitritt für die Schweiz negativ auswirken würde, war unklar. Der AA1 wollte sich in seinem Schlussbericht nicht auf eine einheitliche Auffassung festlegen:

«Der Ansicht, dass der Nichtbeitritt in zahlreichen Ländern verurteilt und zu Missverständnissen über die Haltung der Schweiz gegenüber den Problemen der Friedenswahrung führen würde, steht die Ueberzeugung zahlreicher Mitglieder der Kommission gegenüber, dass das Ausland Verständnis für unseren Entschluss, dem NPT fernzubleiben, haben werde.»<sup>395</sup>

Auch in der letzten Sitzung der IAA im September 1969, als die Experten ihren 100-seitigen Schlussbericht bereits redigiert hatten, blieben in dieser so wichtigen Frage einige Meinungsunterschiede bestehen. Vor allem Bind-schedler bereitete die Empfehlung zur Unterzeichnung Kopfzerbrechen. Nach nochmaliger Überlegung sei er zum Schluss gekommen, dass die «Grundtendenz zu positiv» sei:

394 BERICHT AA1 SSF, 29.9.1967, S. 5.

395 BERICHT AA1 SSF, 5.12.1967, S. 6.

«Ich könnte mich auch dann nur schwer mit einer Unterzeichnung befreunden, wenn die nötige Universalität erreicht wäre. Die beiden Alternativmöglichkeiten – einseitige Erklärung oder Beitritt unter Vorbehalten – liegen mir näher.»<sup>396</sup>

Auch Hans Senn sprach sich für eine einseitige Erklärung oder für eine Unterzeichnung unter Vorbehalten aus. Urs Hochstrasser erwiderte, dass auch er vom Beitritt nicht begeistert sei. Zusammen mit der Mehrheit der IAA war er aber der Ansicht, dass ein Fernbleiben nachteilig sei, was auch nicht durch eine einseitige Erklärung vermieden werden könne. Hochstrasser betonte, den Supermächten gehe es «primär um Beitritt oder Nichtbeitritt». Die anderen Mitglieder der IAA teilten die Ansicht, dass es keine Alternativen zur Signatur gebe. Schliesslich musste sich Bindschedler der Mehrheit anpassen.<sup>397</sup>

Schliesslich sprach sich die IAA in ihrem Schlussbericht vom 8. Oktober 1969 gegen eine dem NPT-Inhalt entsprechende Erklärung der Schweiz aus, weil diese völkerrechtlich ebenso bindend sei wie der Sperrvertrag. Sie riet insbesondere deshalb davon ab, weil sich die Schweiz dieselben Pflichten aufbürden würde, ohne jedoch von den Vorteilen des Vertrags profitieren zu können.<sup>398</sup> Diese Haltung deckte sich mit der Position des EPD: Bereits seit Jahren hatte das Politische Departement davor gewarnt, dass die Schweiz durch eine negative Haltung einen grossen Teil des Kredits zu verlieren drohte, den sie durch vermehrtes Eintreten für die internationale Zusammenarbeit in den Jahren zuvor hatte gewinnen können.<sup>399</sup> Im Extremfall rechnete das EPD gar mit einer Verurteilung durch die Völkergemeinschaft oder mit

396 *Protokoll der 4. Sitzung der Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag vom 23. September 1969.* [Ohne Datum]. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, [künftig: PROTOKOLL IAA, 23.9.1969], S. 6.

397 Ganzer Abschnitt PROTOKOLL IAA, 23.9.1969. Bindschedlers Zweifel blieben bestehen. Es sei eines der schwierigsten Probleme seiner bisherigen Praxis gewesen und er sei auch jetzt noch nicht von allen Zweifeln frei. In späteren Jahren, als sich das Sperrvertragsregime als nützlich und die völkerrechtliche Diskriminierung als wenig gravierend erwiesen hatten, äusserte sich Bindschedler positiver zum NPT. Vgl. In: Rudolf Bindschedler, *Case Study Switzerland*, In: Goldblat, Jozef (Hg.), *Non-proliferation: The why and the wherefore*, (Stockholm International Peace Research Institute), London: Taylor & Francis, 1985, S. 221–226.

398 *Bericht von H. von Arx, EPD. DER VERTRAG ÜBER DIE NICHTVERBREITUNG VON KERNWAFFEN.* 29.8.1969, BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 3.

399 VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 38.

Sanktionen. Spühler warnte davor, dass sich die Weltöffentlichkeit über die Motive der Schweiz wundern würde: «Was wollen die Schweizer eigentlich mit ihrem Atom?»<sup>400</sup> Der Chef des EPD war überzeugt, dass die Schweiz bei einem Abseitsstehen vom Vertrag kaum auf Verständnis anderer Staaten hoffen könne, welche trotz Bedenken unterschrieben hätten:

«Einmal mehr würden wir die Teilnahme am Leben der internationalen Gemeinschaft ablehnen, 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.»<sup>401</sup>

Ein Nichtbeitritt war in den Augen Spühlers moralisch verwerflich und entgegen der politischen Opportunität.<sup>402</sup> Die politischen Risiken eines Abseitsstehens waren tatsächlich hoch, zumal die Voraussage konkreter Folgen dieses «schweizerischen Rosinenpickens» schwierig war. In jedem Fall aber hätte die Schweiz nach Ansicht des EPD die Auswirkungen einer unklaren und undurchsichtigen Politik unmittelbar zu spüren bekommen.<sup>403</sup>

Fazit: Schon früh stellte das Departement von Spühler den Sperrvertrag als die einzige Hoffnung dar, um die Multiplikation der Kernwaffenstaaten aufzuhalten. Als Konsequenz sah sie eine Unterzeichnung der Schweiz als einzigen gangbaren Weg. Weder ein Abseitsstehen vom Abkommen noch ein Zeitgewinn schienen dem EPD politisch opportun. Militärs aus dem Umfeld der Offiziersgesellschaften und Mitglieder der Expertenkommissionen scheiterten mit ihrem Vorschlag, anstelle einer Teilnahme am Abkommen den atomaren Verzicht durch eine einseitige Erklärung zu bekräftigen, um Zeit zu gewinnen und zu verhindern, in einem unwirksamen NPT gefangen zu sein.

400 SPÜHLER, EXPOSÉ, 27.5.1969, S. 24.

401 VON ARX, AUSSPRACHE, 9.7.1969, S. 8f.

402 Nicht nur das EPD vertrat mehrheitlich diese Meinung: Auch der Direktor des Amtes für Energiewirtschaft gab im September 1969 zu bedenken, dass dieses Verhalten wieder als typisch schweizerisch interpretiert würde und den Vorwurf unterminieren würde, «wir würden zwar den Nutzen derartiger internationalen Institutionen anerkennen, wollten aber keine rechtlichen Bindungen eingehen.» PROTOKOLL IAA, 23.9.1969, S. 8.

403 SPÜHLER, EXPOSÉ, 27.5.1969, S. 24. und BERICHT IAA, SCHWEIZ UND NPT, 8.10.1969, S. 82.

## 4.4 Bündelung der Opposition in letzter Minute

Seit Beginn der Sperrvertragsdebatte hatte es in den Expertengruppen, in den Departementen, im Parlament und auch in der Presse Opposition gegen den Sperrvertrag gegeben. Von Arx diagnostizierte, dass sich in der Schweizer Bevölkerung fanatische Gegner des Sperrvertrags befänden.<sup>404</sup> Eine Vereinigung der Gegnerschaft zu einer Oppositionsbewegung vermochte daher das Politische Departement nicht erstaunen.

Die Bündelung fand aber erst im September 1969 statt, als ein Aktionskomitee gegen den Atomsperrvertrag mit dem Ziel der Verhinderung der Unterschrift der Schweiz aktiv wurde. Ihre Stellungnahme vom 20. September 1969 wollte das Komitee keinesfalls als Forderung einer Atombewaffnung verstanden wissen. Doch der Respekt vor dem Willen des souveränen Volkes, welches in den Atomabstimmungen sein «unmissverständliches Bekenntnis zur Notwendigkeit der Wahrung der Handlungsfreiheit» abgelegt habe, verlange ein fakultatives Referendum. In erster Linie repetierte die Stellungnahme bekannte Schwächen des Vertrags und bezeichnete diesen als «Machtinstrument im internationalen Wirtschaftskampf», welches zudem die Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten beeinträchtige.

Bei den 62 Mitgliedern dieser in der Presse als «Zürcher Anti-Klub»<sup>405</sup> charakterisierten Aktionsgruppe handelte es sich vor allem um Vertreter aus Wirtschaft, Verwaltung, Industrie und Medien. Viele der Beteiligten waren Sympathisanten der politischen Rechten und Angehörige der Zürcher Offiziersgesellschaft und befürworteten schweizerische Atomwaffen. Einiges Aufsehen erweckte die Mitgliedschaft des Generalstabschefs Paul Gygli, welcher sich durch sein Engagement in der Aktionsgruppe öffentlich gegen die von der Regierung eingeschlagene Politik stellte.<sup>406</sup>

Eng verbunden mit der Aktionsgruppe war neben dem VFWW auch eine Lobby-Gruppe mit dem Namen DOUBLEKAY. Diese *Natural Resour-*

404 PROTOKOLL IAA, 20.3.1969, S. 22.

405 Ab 1969–1970 legte das Aktionskomitee als neues Ziel die Verzögerung der Ratifizierung und das fakultative Referendum fest. Einige Mitglieder des AAA mussten aus Loyalität zur Verwaltung oder dem Armeestab aus der Aktionsgruppe austreten, nachdem der Bundesrat den Sperrvertrag im November 1969 unterzeichnet hatte.

406 Gygli war einer der wenigen Atomwaffengeegner im AAA. Er wollte aber die Handlungsfreiheit, die nukleare Option offen zu halten, auf keinen Fall aufgeben. Vgl. auch Winkler, Kernenergie, S. 195f.

ces Development Research Group, wie sie sich selber bezeichnete, hatte bereits im Januar 1968 in einem vielbeachteten Artikel in der *Revue de Droit International* die aus ihrer Sicht negativen ökonomischen Konsequenzen propagiert und die UNO-Delegationen der Nichtkernwaffenstaaten dazu aufgerufen, sich gegen den diskriminierenden Sperrvertrag zu erheben.<sup>407</sup> Im Juni 1969 resümierte DOUBLEKAY in einem Memorandum mit dem Titel «Atomsperrvertrag und die Schweiz» die Nachteile des Sperrvertrags und forderte die Suche nach einer Alternative zum Sperrvertrag.<sup>408</sup>

Das Departement Spühler war vom Aktionskomitee wenig beunruhigt. Vor allem auf Grund der rechtslastigen Zusammensetzung des Aktionskomitees<sup>409</sup> rechnete das EPD nicht damit, dass sich weite Teile der Bevölkerung angesprochen fühlen würden.<sup>410</sup> Zudem stand, anders als zur Zeit der Atomabstimmungen von 1962 und 1963, ohnehin keine Volksabstimmung

407 Keller, Implications. S. 26–73. Verfügbar auch im Internet: <http://www.solami.ch/NPT68>. Dr. Anton Keller ist heute noch überzeugter Gegner des Sperrvertragsregimes und sieht seine damaligen Thesen in den aktuellen Ereignissen im Zusammenhang mit Nordkorea und dem Iran bestätigt. Vgl. im Internet: <http://www.solami.ch>. [Stand: 22. Dezember 2003] Von der kommunistischen Prawda wurde dieser Artikel als «subversives Torpedo-Manöver mit Hilfe von pseudowissenschaftlichen Argumenten» taxiert, wie die schweizerische Vertretung in Moskau dem EPD im April 1968 mitteilte. *Bericht der Schweizer Botschaft in der Sowjetunion an das EPD*. TRAITÉ DE NON-PROLIFÉRATION. 24.4.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1. und Anhang mit Übersetzung des Prawda-Artikels vom April 1968. Im Mai 1969 ersuchte das EPD den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft um Klärung, wer hinter dieser Interessengruppe stehe. Ob es sich bei den damaligen Auftraggebern um den VFWW gehandelt hat, ist aus den Dokumenten nicht ersichtlich. Die Aufträge von der Aktionsgruppe an DOUBLEKAY bewegten sich in der Grössenordnung von 2500 Franken. *Brief von A. Natural, Chef des politischen Dokumentationsdienstes und der politischen Studien im EPD an den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft*. 6.5.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1.

408 Bolliger, Heinz, Kalff Peter, Keller, Anton, Soiron, Rolf. (DOUBLEKAY – Natural Resources Development Research Group) *Der Atomsperrvertrag und die Schweiz*. (Memorandum) 11.6.1969. In AfZ, Bestand VSWW, Atomsperrvertrag, 1965–1972.

409 Neben dem Nationalratspräsidenten Etter, dem Nationalrat Meyer, dem Ständerat Jauslin, den Korpskommandanten Züblin und Uhlmann zählten auch Hans Kopp, Max Schmidheiny, Dietrich Bührle (Oerlikon Bührle), Philippe De Weck (UBS-Generaldirektor) und James Schwarzenbach zu den Mitgliedern der Aktionsgruppe. Bei den drei letzten Exponenten findet sich auf den Mitgliederkarten der Vermerk, dass sie nicht auf offizielle Mitgliederlisten gesetzt werden dürften. Vgl. Mitgliederkartei des Vereins zur Förderung des Wehrwissens und der Wehrwissenschaft (VFWW). In AfZ, Bestand VSWW, Monatsrapporte/Quartalsberichte, 1964–1972.

410 Huber, A., Keine Gygli-Psychose im Hause Spühler. In: Weltwoche, 8.10.1969.

an. Vor allem aber war kein Staatsvertragsreferendum notwendig, weil der Vertrag eine Kündigungsmöglichkeit beinhaltete.<sup>411</sup> Der Ausschluss des Souveräns von der endgültigen Entscheidung verminderte die Aussichten des Komitees auf Erfolg.<sup>412</sup>

Fazit: Die Bündelung der Opposition gegen die schweizerische Unterschrift hatte keinen nennenswerten Einfluss auf die Debatte und wirkte sich in keiner Weise auf die Unterschrift der Schweiz unter den Sperrvertrag aus. Dazu hatte sich die Opposition zu spät formiert. Das rechtsbürgerliche Aktionskomitee war nicht ausreichend breit abgestützt, um das EPD von seinem Kurs in Richtung Unterzeichnung abzubringen. Das Geschäft war bereits zu weit fortgeschritten, und der Sperrvertrag kam unaufhaltsam auf die Eidgenossenschaft zu. Lediglich die Mitgliedschaften gewisser Exponenten aus Militär, Wirtschaft und Politik gaben zu Diskussionen Anlass.

## 4.5 Fokus auf Deutschland: *conditio sine qua non*

Die USA, die Sowjetunion und Grossbritannien hatten die Ratifikation bei der Unterzeichnung des NPT im Juli 1968 an gegenseitige Bedingungen geknüpft: Die Sowjetunion betonte, dass sie in erster Linie die Unterzeichnung durch Deutschland abwarten würde. Die USA hingegen wollten nicht vor, sondern gleichzeitig mit der UdSSR ratifizieren. Die Bundesrepublik Deutschland zeigte sich aber durch die Flut der Unterschriften nach dem Abschluss des NPT nicht beeindruckt, sondern hielt an seiner ablehnenden Haltung fest.<sup>413</sup> Mit einer Unterschrift Westdeutschlands war deshalb vor

411 Bindschedler hatte in dieser Frage bereits Mitte 1968 Klarheit geschaffen: *Bericht von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD, an den Vorsteher des EPD, W. Spühler: NONPROLIFERATIONSVERTRAG UND STAATSVERTRAGSREFERENDUM*. 5.7.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522.

412 Richtig entfalten konnte sich die Opposition des AAA schliesslich erst in der Zeit nach der Unterzeichnung des Sperrvertrags, als das Komitee auf die Aufschiebung der Ratifizierung des Sperrvertrags hinwirkte. *Protokoll des erweiterten Vorstandes des Aktionskomitees gegen den Beitritt der Schweiz zum Atomsperrvertrag, vom 1.12.1969*. 3.12.1969. In AfZ, Bestand VSWW, Protokolle 1969.

413 *Politischer Bericht der Schweizer Botschaft in Deutschland an das EPD. (Politischer Bericht Nr. 21). ATOMSPERRVERTRAG. GESRÄCH MIT ZUSTÄNDIGEM AA-REFERATSLEITER (X)*. 17.7.1968. BA, E 2300 (-) 1973/156 25, S. 2 UND 4.



den Wahlen der neuen Regierung in Bonn im Herbst 1969 nicht zu rechnen.<sup>414</sup> Weil auch für andere Staaten die Beteiligung der Bundesrepublik die *conditio sine qua non* war, hing das weitere Schicksal des NPT ganz direkt vom Verhalten Deutschlands ab. Wenn Bonn unterzeichnen würde, schien ein Scheitern des Sperrvertrags unwahrscheinlich.

Der Druck von Präsident Johnson auf die Nichtkernwaffenstaaten hatte sich als kontraproduktiv erwiesen. Insbesondere hatte Johnsons Drängen zu einer Spaltung im westlichen Lager, zu Spannungen in der NATO und zu Trotzreaktionen vieler Staaten geführt.<sup>415</sup> Nach dem Amtsantritt von Präsident Richard Nixon im Januar 1969 diagnostizierte das EPD eine «markante Änderung in Stil und Methode». Der neue Präsident stand weniger unter Erfolgsdruck als Johnson, konnte dem NPT-Prozess mehr Zeit einräumen und versuchte, die Nichtnuklearen zu überzeugen, statt sie unter Druck zu setzen.<sup>416</sup> Während Johnson den erfolgreichen Abschluss des NPT nicht zuletzt wegen der Vietnampolitik zur Prestigefrage gemacht hatte, erkannte Nixon abgesehen von der weltpolitischen Bedeutung auch die industriepolitischen Vorbehalte und innenpolitischen Rückwirkungen in den Nichtkernwaffenstaaten, insbesondere in der Bundesrepublik.<sup>417</sup>

Von dieser Rücksichtnahme der USA auf die innenpolitische Situation Deutschlands konnte auch die Schweiz profitieren. Die fehlende Unterschrift Deutschlands war tatsächlich einer der Gründe, weshalb es ab dem Sommer 1969 von Seiten der Supermächte «kein ungeduldiges Drängen mehr» gab.<sup>418</sup> Auch die Schweiz hatte ihre Unterzeichnung in einen zeitlichen Zusammenhang mit der Unterschrift der BRD gesetzt und sich somit von der deutschen Position abhängig gemacht. Zurecht konzentrierte sich Bern deshalb auf diese Schlüsselposition Westdeutschlands und tauschte regelmässig Berichte mit der Botschaft in Bonn aus.<sup>419</sup> Im Zentrum dieses

414 *Der Vorsteher des EPD, W. Spühler, an den Bundesrat*. VERTRAG ÜBER DIE NICHTVERBREITUNG VON KERNWAFFEN. 18.11.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 1.

415 NATURAL, SPIERS, 5.10.1967, S. 2.

416 *Politischer Bericht der Schweizer Botschaft in Deutschland an das EPD. (Politischer Bericht Nr. 39)*. ATOMSPERRVERTRAG. 2.5.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, [künftig: AMB BRD, ATOMSPERRVERTRAG, 2.5.1969], S. 2.

417 AMB BRD, ATOMSPERRVERTRAG, 2.5.1969, S. 1.

418 *Protokoll der 3. Sitzung der Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag vom 20. August 1969*. [Ohne Datum]. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 2.

419 Das EPD erhielt von der Botschaft in Deutschland ausführliche politische Berichte über den deutsch-amerikanischen Austausch. Viele dieser Berichte sind im BA, E 2003 (A) 1980/85 zu finden.

Austausches stand neben der NPT-Unterzeichnung auch die Frage nach latenten nuklearen Ambitionen Deutschlands, weil für die Schweiz auch bereits in früheren Jahren ein nukleares Deutschland Grund für eine Intensivierung der nuklearen Option gewesen wäre.<sup>420</sup>

Im Grundsatz entsprachen viele Bedenken der Bundesregierung gegenüber dem NPT der Kritik anderer Staaten: Auch Bonn ging es um die Sicherstellung der vitalen, aussenpolitischen, wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen des Landes.<sup>421</sup> Hingegen wogen gerade im Vergleich zur Schweiz einige Bedenken Deutschlands im Bereich der wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kernenergienutzung schwerer, weil die Position eines grossen Industriestaates mit einer exportfähigen Nuklearindustrie nicht mit der begrenzten Atomwirtschaft eines Kleinstaates verglichen werden konnte.

Aber auch im Bereich der nationalen Sicherheit waren die Einwände teilweise anders geartet als diejenigen der Schweiz: Erstens wurde die BRD, welche soeben noch als Hauptverfechterin einer europäischen nuklearen Option aufgetreten war, verdächtigt, sich nach wie vor die Option auf einen nuklearen Zugriff zu erhalten.<sup>422</sup> Die mehrfachen Beteuerungen eines atomaren Verzichts wirkten zwar beruhigend, hatte doch Westdeutschland mit seiner einseitigen Kernwaffenverzichtserklärung den NPT quasi vorweggenommen.<sup>423</sup> Die zwiespältigen Signale aber, die Deutschland in der Ära Adenauer in die

420 Kollert, Proliferation, S. 346. Diese Besorgnis war vorhanden, weil durch eine Atomwaffe in deutschen Händen eine massive Verschlechterung der internationalen Beziehungen oder gar eine Kettenreaktion im Bereich der Weiterverbreitung ausgelöst worden wäre. Bereits seit den Kriegsjahren hatte die schweizerische nukleare Option ein stark auf Deutschland bezogenes, bilaterales Motiv beinhaltet.

421 Die Bundesrepublik Deutschland strebte deshalb nach einer grösseren Ausgewogenheit der Verpflichtungen zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten, der Sicherstellung einer unbehinderten friedlichen Nutzung der Kernenergie, nach Sicherheits- und Nichtinterventionsgarantien seitens der Nuklearmächte und nach der Möglichkeit einer Überprüfung bzw. einer zeitlichen Befristung des Vertrags an. Haftendorn, Kernwaffen, S. 163.

422 Theo Sommer, Die Ziele der Bundesrepublik Deutschland, In: Eine Welt von Nuklearmächten? Die Problematik der Atomsperrre, Alastair Buchan (Hg.), Berlin: Propyläen, 1968, S. 52.

423 Deutschland hatte neben der Gewaltverzichts-Erklärung vom 3. 10. 1954 und dem Verzicht auf die Herstellung von ABC-Waffen vom 23. 10. 1954 in der Regierungserklärung von Bundeskanzler Kiesinger vom 13. 12. 1966 immer wieder seine Abrüstungsbemühungen und den nuklearen Verzicht betont. Vgl. Auswärtiges Amt (Hg.), Abrüstung und Rüstungskontrolle: Dokumente zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1983.

Welt gesetzt hatte und welche vom CSU-Vorsitzenden und ehemaligen Verteidigungsminister Franz-Josef Strauss Mitte der 1960er Jahre wiederholt worden waren, schufen ein Klima der Erregung und bildeten die Basis für Missverständnisse.<sup>424</sup> Die Sowjetunion liess in diesem Zusammenhang keine Gelegenheit aus, Bonn als revanchistischen, atomlüsternen Störenfried zu brandmarken.<sup>425</sup> Aber auch in anderen Ländern wurde das deutsche Zögern als Versuch interpretiert, die Option auf ein Nukleararsenal zu bewahren. Die Schweizer Botschaft in Bonn kommentierte die spezifische Ausgangslage Deutschlands dahingehend, dass jeder andere Staat seine Unterschrift eher verweigern könne als die BRD.<sup>426</sup>

Zweitens verhinderte eine tiefgreifende Orientierungskrise in Deutschland eine sachliche Reaktion auf die Herausforderung durch den NPT. Verunsichert war Deutschland nicht nur in Bezug auf seine Rolle im NATO-Bündnis, sondern auch bezüglich seines künftigen Kurses in der Ost- und Entspannungspolitik. Begleitet wurde diese Orientierungskrise von einem Prioritätenkonflikt zwischen Atlantikern und Gaullisten innerhalb der CDU/CSU, welcher sich zu einem Streit über die künftige Richtung in der Bündnis- und Deutschlandpolitik entwickelt hatte.<sup>427</sup> Die Frage des Atomsperrvertrags bedeutete in dieser angespannten Situation eine zusätzliche Zerreißprobe für die Grosse Koalition unter Kurt Georg Kiesinger (CDU) und Aussenminister Willy Brandt (SPD).<sup>428</sup>

424 Strauss hatte einige Jahre zuvor davon gesprochen, dass die Bundeswehr ohne Nuklearwaffen eine «Operettenarmee» sei. Strauss Erinnerungen. S. 481. Zitiert in Beatrice Heuser, NATO, Britain and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949–2000, Houndmills, Basingstoke, Hampshire und London: Macmillan, 1997, S. 132. Strauss nannte nun den NPT einen «Genfer Schelmenstreich» und prägte den ursprünglich negativ gemeinten Ausdruck vom atomaren «Sperrvertrag». Dieser Begriff wurde aber bald schon wertfrei als Synonym für Nichtweiterverbreitungsvertrag verwendet. Vgl. Helga Haftendorn, Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67, Nuclear History Program (NHP), Baden-Baden: Nomos, 1994, S. 152.

425 *Kabel der Schweizer Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland an das EPD (Kabel Nr. 42). ATOMSPERRVERTRAG. GESPRÄCH FRITSCHI MIT HÖHEREM BEAMTEN DES AA.* 3.5.1968. BA, E 2300 (-) 1973/156 25, S. 1.

426 *Notiz der Schweizer Botschaft in Deutschland an das EPD.* DEUTSCHE PRESSESTIMMEN ZUR NONPROLIFERATION UNMITTELBAR VOR DER WIEDERAUFNAHME DER GENFER VERHANDLUNGEN. 20.2.1967. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 1.

427 Haftendorn, Kernwaffen, S. 161.

428 *Kabel der Schweizer Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland an das EPD (Kabel Nr. 64). ATOMSPERRVERTRAG. GESPRÄCH FRITSCHI MIT HÖHEREM AA-BEAMTEN (X).* 21.6.1968. BA, E 2300 (-) 1973/156 25, S. 3.

Drittens hatte Deutschland im Verlaufe der 1960er Jahre anhand mehrerer Beispiele die Gefährdung seiner eigenen Sicherheitsinteressen erfahren: Wie kein anderer Staat war die BRD vom labilen, bipolaren Mächteverhältnis zwischen der USA und der Sowjetunion abhängig. Das *Bridge Building*-Konzept Johnsons<sup>429</sup> war versandet, die USA hatten ihren Fokus infolge des Vietnam-Konflikts auf Asien verlegt, die nukleare Teilhabe in Form der *Multilateral Force* (MLF) war geopfert worden und die Supermächte hatten sich einander auf Kosten der Lösung der Deutschen Frage angenähert. Mit der Festschreibung der nuklearen Diskriminierung gegenüber Frankreich und Grossbritannien musste die BRD nun eine weitere bittere Pille schlucken.<sup>430</sup>

Die ablehnende Haltung der BRD gegenüber dem Sperrvertrag war zudem durch ein auf die Sowjetunion fokussiertes, bilaterales Motiv begründet. Aus Sicht der BRD war das Hauptinteresse der Sowjetunion am gesamten Vertragswerk auf die nukleare Diskriminierung Westdeutschlands gerichtet.<sup>431</sup> Die Kritiker beriefen sich in ihrer Ablehnung darauf, dass es Moskau nicht um den eigentlichen Zweck des Sperrvertrags, sondern um dessen Nebenwirkungen und um die politische Einflussnahme auf die Entwicklung in Europa und in der Bundesrepublik gehe.<sup>432</sup>

In der Schweiz löste die deutsche Kritik eine negative Grundstimmung gegenüber dem NPT und eine gewisse Skepsis bezüglich des Zustandekommens des Abkommens aus.<sup>433</sup> Einerseits entwickelte sich die deutsche Opposition zum Vorbild für die schweizerische Ablehnung. Der massive deutsche Widerstand von Scharfmachern wie Strauss motivierte die Sperr-

429 Das «Bridge Building»-Konzept von Johnson umfasste eine Entspannungspolitik der USA gegenüber der UdSSR, den anderen Ostblockländer und Deutschland durch den Ausbau der Handelsbeziehungen und die Initiierung von technisch-wissenschaftlichen Projekten, kulturellen Kontakten und humanitärer Hilfe. Die Ost-West-Entspannungsbemühungen von Präsident Johnson scheiterten wegen der Verlagerung der amerikanischen Interessen nach Asien.

430 VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 31.

431 VON ARX, FÜR DEN ATOMSPERRVERTRAG, 7.3.1969, S. 31.

432 *Notiz der Schweizer Botschaft in Deutschland an den Informations- und Pressedienst des EPD*. ATOMSPERRVERTRAG. 26.7.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 522, S. 3.

433 Zu dieser negativen Grundstimmung trug, gemäss den Äusserungen eines Parlamentariers in der ausserpolitischen Kommission des Ständerats, auch der Einfluss der elektronischen Medien aus der BRD bei. So werde eine äusserst kritische, auf innenpolitische Bedürfnisse zugeschnittene Berichterstattung über den NPT auch in der Schweiz verbreitet. Vgl. PROTOKOLL AK SR, 28.5.1969, S. 3.

vertragsgegner in der Schweiz und bestärkte sie in ihrer Forderungen nach einem unabhängigen Kurs der Schweiz, welcher nicht der Anpassung an sowjetische oder amerikanische Interessen weichen solle.<sup>434</sup>

Andererseits konnte sich die Schweiz mit ihrer Ablehnung im Windschatten des nördlichen Nachbarn positionieren. Die internationalen Reaktionen auf die deutschen Vorstöße und die Einschätzungen der Beamten im Auswärtigen Amt dienten dem EPD als Gradmesser für den verbleibenden diplomatischen Spielraum und die zeitliche Entwicklung der Unterzeichnung.<sup>435</sup> Umgekehrt konnte sich aber auch Deutschland auf den Widerstand der Schweiz berufen, was der Schweiz den Vorwurf einbrachte, sie leiste der BRD willkommene Schützenhilfe in ihrer Auflehnung gegen die Supermächte.<sup>436</sup>

Fazit: Im Gegensatz zu den Ereignissen in der CSSR stellte der Widerstand der Bundesrepublik Deutschland nicht nur ein Störgeräusch mit verzögerndem Charakter dar. Vielmehr war die Unterschrift der westdeutschen Regierung die unabdingbare Voraussetzung für das Inkrafttreten des NPT. Dass die Schweiz deshalb auf die innenpolitischen Diskussionen in der BRD achtete und ihre eigene Unterschrift in einen Zusammenhang mit einer Annahme des Abkommens durch die Deutschen setzte, war gerade angesichts Postulats der Universalität eine verständliche und kluge Haltung, zumal auch die Supermächte mit der Ratifikation des NPT unter Hinweis auf den Widerstand Deutschlands zögerten. Viele Gegner des Sperrvertrags in der Schweiz fühlten sich durch die deutsche Position bestätigt, obwohl die Kritik Deutschlands in vielen Aspekten andere Hintergründe hatte als die Einwände der Schweiz.

434 Die BRD gab der Schweiz Hinweise darauf, dass sie in ihrem Widerstand für die Unterstützung anderer Schwellenmächte dankbar sei. *Kabel der Schweizer Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland an das EPD (Kabel Nr. 71)*. ATOMSPERRVERTRAG. 3.7.1968. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1.

435 Beispielsweise war die Schweiz darüber informiert, dass Brandt bereits unterschrieben hätte, wenn er nicht innenpolitisch eine Krise zu verhindern gehabt hätte. *Kabel der Schweizer Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland an das EPD (Kabel Nr. 103)*. ATOMSPERRVERTRAG UND SALT. GESPRÄCH FRITSCHI MIT HÖHEREM AA-BEAMTEN (X). 27.8.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1.

436 AMB SU, ANTIPROLIFERATIONSABKOMMEN, 6.6.1968, S. 2.

## 4.6 Unterzeichnung ohne Ratifikation: Bern unterzeichnet vor Bonn

Die Frage nach dem Zeitpunkt einer schweizerischen Unterschrift wurde im Verlaufe des Jahres 1969 unausweichlich. Im April 1969 konfrontierte Moskau die Schweiz mit dem Vorwurf, sie befinde sich mit ihrer Ablehnung in einer merkwürdigen Gesellschaft, «umringt von Staaten wie Südafrika, Israel und Westdeutschland».<sup>437</sup> Bereits im Juni 1968 hatte sich Albert Natural im EPD gefragt, wie lange die Schweiz die Unterzeichnung hinausschieben könne: Bern habe zwar keinen Grund, unter den ersten Signatarstaaten zu fungieren und vor den entscheidenden wirtschaftlichen und militärischen Grossmächten zu unterzeichnen. Aber ebenso wenig wäre es opportun, den Eindruck zu erwecken, dass die Schweiz zögere oder sich lediglich anderen Mächten anschliesse. Natural forderte deshalb eine Entscheidung «d'une manière autonome et en pleine souveraineté».<sup>438</sup>

Auch Spühler strebte im Herbst 1969 danach, die Selbstständigkeit des Entscheides zu unterstreichen. Auf keinen Fall wollte er den Anschein erwecken, dass Bern im Schlepptau der Bundesrepublik handle. Deshalb machte der EPD-Departementschef darauf aufmerksam, dass in Bezug auf die Abhängigkeit vom deutschen Vorgehen die zeitliche Trennung der drei Phasen – Entschluss zur Unterzeichnung, Unterzeichnung und Ratifikation – Sinn mache:

«Angesichts der Schlüsselstellung der BRD für die Ratifikation der Supermächte und angesichts der Bedeutung, welche die Unterzeichnung durch die Bundesrepublik auch für uns hat, sollten wir selber nicht nur zeitlich, sondern auch formell einen deutlicheren Unterschied zwischen Unterzeichnung und Ratifikation machen als es sonst unseren Gepflogenheiten entspricht.»<sup>439</sup>

437 Spühler konnte diesem Vorwurf des Vizeausserministers der Sowjetunion entgegenhalten, dass sich diesbezüglich die Schweiz und die Sowjetunion in der gleichen Situation befänden, da auch Moskau im Hinblick auf das zögernde Westdeutschland noch nicht ratifiziert habe. *Notiz des EPD zum Höflichkeitsbesuch des sowjetischen Vizeausserministers Winogradow beim Vorsteher des EPD, W. Spühler*. 14.4.1969. BA E 2003 (A) 1980/85 523, S. 2.

438 NATURAL, TRAITÉ, 28.6.1968, S. 1.

439 SPÜHLER, EXPOSÉ, 27.5.1969, S. 27.

Bindschedler sah keinen Sinn in einer solchen Trennung und meinte in einer Notiz an Herbert von Arx, die Idee, mit der Unterzeichnung die Selbstständigkeit des schweizerischen Entscheides zu unterstreichen, wirke euphemistisch. Seiner Meinung nach war es nur die überlegene Machtposition der Supermächte, die den Kleinstaaten einen derartigen Vertrag aufzwingte. «Wenn wir diesen Brocken wirklich schlucken müssen, dann erst, wenn es unumgänglich notwendig ist.»<sup>440</sup>

Am 9. Juli gab der Bundesrat im Sinne des EPD sein Einverständnis zu einem zweistufigen Vorgehen.<sup>441</sup> Für die Schweiz stellte eine solche Trennung zwischen Unterschrift und Ratifikation eine Abkehr von ihren diplomatischen Gepflogenheiten dar: Normalerweise gab die Schweiz darauf acht, nur solche Verträge zu unterschreiben, die auch sogleich vom Parlament ratifiziert wurden. Das EPD war sich bewusst, dass diese bewährte und fast ausnahmslos praktizierte Vorgehensweise vom Ausland immer sehr geschätzt wurde.<sup>442</sup> Im vorliegenden Falle aber sah Spühler keinen Grund, auf den politischen Spielraum zu verzichten, welchen die internationale Vertragspraxis den Staaten zwischen Unterzeichnung und Ratifikation eines Abkommens gewährte. Die Absicht der Schweiz war es, vorerst durch eine Unterzeichnung ihre positive Einstellung zum Vertrag zu bekunden, die Ratifikation und die endgültige Bindung an das Abkommen jedoch bis zu einem günstig erscheinenden Zeitpunkt aufzuschieben.<sup>443</sup> Dieses Vorgehen bot sich insbesondere deshalb an, weil auch die Supermächte und mehrere Schwellen- und Schlüsselkräfte ihre Zustimmung von der Ratifikation der Supermächte und der Bundesrepublik abhängig machten.

Mit dieser Strategie gewann das EPD Zeit und konnte dem Universalitätspostulat Rechnung tragen, ohne in der Zwischenzeit Sanktionen fürchten zu müssen. Informationen zu diesem Vorgehen waren auch den Ausführungen Albert Nationals gegenüber der Presse zu entnehmen:

440 *Notiz von Minister R. Bindschedler, Rechtsberater des EPD an H. von Arx, EPD. ATOMSPERRVERTRAG.* 29.10.1969, BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1.

441 *Diskussion des Bundesrates vom 9. Juli 1969. [Notiz ohne Autor]. ATOMSPERRVERTRAG.* [Ohne Datum]. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1–2. Vgl. auch Winkler, Kernenergie, S. 199.

442 *PROTOKOLL AK SR*, 28.5.1969, S. 11.

443 *So die Begründung Spühlers am Tag der Unterzeichnung. Notiz von H. von Arx, EPD, an den Bundesrat. VERTRAG ÜBER DIE NICHTVERBREITUNG VON KERNWAFFEN.* 18.11.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 7.

«Nach und nach wird es sich zeigen, dass all die Einwände gegen den Vertrag angesichts der Realitäten reichlich subtil erscheinen – denn wenn der Vertrag weltweit in Kraft tritt, kann die Schweiz nicht abseits stehen. Il y a une certaine fatalité là-dedans.»<sup>444</sup>

Aus den bundesdeutschen Wahlen im Oktober 1969 gingen die SPD und die FDP als Sieger hervor. Der bisherige SPD-Aussenminister Willy Brandt konnte zusammen mit der FDP eine sozialliberale Koalitionsregierung bilden. Vom vertragsfreundlichen Brandt an der Spitze der neuen Regierung erwartete die Schweiz eine baldige Unterzeichnung.<sup>445</sup> Ab Anfang November erhielt das EPD laufend Berichte seines Botschafters aus Bonn, welche auf einen raschen, zustimmenden Entscheid der Regierung im Nachgang zu einer Debatte im Bundestag am 12. November hindeuteten. Bereits werde die «Inszenierung von Bonns Unterschrift in allen Einzelheiten geprobt».<sup>446</sup>

Deshalb reichte das EPD dem Bundesrat am 18. November offiziell seinen Antrag auf eine Erlaubnis zur Unterzeichnung ein.<sup>447</sup> Am 24. November wurde dieser Antrag vom Bundesrat gutgeheissen, und das EPD wurde zur sofortigen Unterzeichnung des Vertrags autorisiert. Bundesrat Spühler erklärte an der darauf folgenden Pressekonferenz, dass der Bundesrat zur Gewissheit gelangt sei, dass das Übereinkommen jene Universalitätsstufe erreicht habe, die der Bundesrat als Bedingung für eine schweizerische Unterschrift festgesetzt habe. Spühler erklärte der Öffentlichkeit, warum die Schweiz aus Sicht des EPD dem NPT beitreten müsse:

«Die Nicht-Weiterverbreitung der Kernwaffen liegt im Interesse des Weltfriedens, folglich auch im Interesse der Schweiz. Der Atomsperrvertrag ist somit grundsätzlich zu begrüssen. [...] Nuklearwaffen geben, generell gesprochen, kleinen und mittleren Staaten einen Mut, der in keinem Verständnis zur Stärke ihrer konventionellen Streitmacht steht,

444 Huber, A. Willy Spühler probt den Atomwaffen-Verzicht. In: Weltwoche, 6.6.1969.

445 Brandt betonte in der Regierungserklärung vom 28. 10 1969 den «ernsten und nachhaltigen Versuch zur gleichzeitigen und gleichwertigen Rüstungsbegrenzung und Rüstungskontrolle». Auswärtiges Amt, Abrüstung, S. 40.

446 *Kabel der Schweizer Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland an das EPD (Kabel Nr. 126)*. ATOMSPERRVERTRAG. 6.11.1969. BA, E 2300 (-) 1977/28 4, S. 1.

447 *Sitzung des Schweizerischen Bundesrates. Auszug aus dem Protokoll*. VERTRAG ÜBER DIE NICHTVERBREITUNG VON KERNWAFFEN, POLITISCHES DEPARTEMENT, ANTRAG VOM 18. NOVEMBER 1969. 24.11.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 526, S. 1.



was sie in eine Situation hineinmanövrieren kann, in der sie Nuklearwaffen gebrauchen müssen. Der Atomsperrvertrag hat zum Zweck, diese Eventualität auszuschalten. Wir haben nicht das Recht, diese Bemühungen zu torpedieren.»<sup>448</sup>

In der Zwischenzeit rechnete der Schweizer Botschafter in Deutschland mit einer «90-prozentigen Chance», dass die BRD am 28. November unterzeichnen würde.<sup>449</sup> Somit begann ein Rennen gegen die Zeit, um baldmöglichst einen Termin zu erhalten, um in den Hauptstädten der drei Depositarmächte – noch vor der BRD – den NPT unterzeichnen zu können. Am *Thanksgiving Day*, dem 27. November, wurde das State Department eigens für die schweizerische Unterschrift kurz geöffnet. Die Schweiz unterzeichnete als 92. Staat den NPT. Bereits am folgenden Tag unterzeichnete die Bundesrepublik Deutschland den Sperrvertrag.

Die Ratifikation durch die USA und die Sowjetunion wenige Tage vor der Schweizer Unterzeichnung trug dazu bei, dass das Vorgehen im Ausland nicht als Abhängigkeit von der BRD interpretiert wurde. Der Schweizer Botschafter in Moskau konnte trotz persönlicher Bedenken bezüglich der Signatur der Schweiz, die zeitlich so nahe an der bundesdeutschen Unterzeichnung erfolgt war, die Entwarnung vermelden, «dass russischerseits der Eindruck vorherrscht, die schweizerische Unterzeichnung habe man unverzüglich nach der russischen und amerikanischen Ratifizierung vollzogen».<sup>450</sup> Auch die USA konnotierten die Aktion der Schweizer Diplomatie mit ihrer eigenen Ratifikation und nicht mit der baldigen Unterschrift der BRD.<sup>451</sup>

448 *Erklärungen des Vorstehers des EPD, W. Spühler an der Pressekonferenz vom 24. November 1969 (Tag der Ermächtigung des EPD zur Unterzeichnung des Vertrages). ATOMSPERRVERTRAG. 24.22.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1. (Hervorhebung im Original). Vgl. Presseerklärung und Note der schweizerischen Regierung anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am 27. November. In: Europa Archiv 25 (1970) Nr. 1, D15–D16.*

449 *Kabel der Schweizer Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland an das EPD (Kabel Nr. 132). ATOMWAFFENSPERRVERTRAG. 22.11.1969. BA, E 2300 (-) 1977/28 4, S. 1.*

450 *Unterzeichnung Non-Proliferations-Vertrag. Swissamb Moskau an P. Micheli, EPD Generalsekretär, vom 27. 11. 1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523: Handakten Spühler, Korrespondenz.*

451 *Kabel der Schweizer Botschaft in den USA an das EPD (Kabel Nr. 611). 26.11.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 523, S. 1.*

Fazit: Mit Hilfe des zweistufigen Vorgehens – Unterzeichnung bereits 1969 und Ratifikation zu einem späteren Zeitpunkt – konnte die Schweiz einerseits die innenpolitisch brisanten Ratifikationsdebatte in den eidgenössischen Räten aufschieben. Andererseits konnte sie so bereits unterzeichnen, bevor das Universalitätspostulat erfüllt war und bevor die BRD unterschrieben hatte. Als nach einem Regierungswechsel in Deutschland die Unterzeichnung im Herbst 1969 nur noch eine Frage der Zeit schien, musste sich die Schweiz beeilen, damit sie nicht den Anschein machte, in Abhängigkeit von Bonn zu handeln. Nach einem raschen Vorgehen ohne weitere Konsultation mit dem Parlament unterzeichnete die Schweiz am 27. November 1969 den Sperrvertrag.

## **4.7 Aktive Aussenpolitik oder PR-Massnahme?**

### **Bundesrat Spühler setzt ein Zeichen zu einem multilateralen Aufbruch**

Im Nachgang zur hektischen Unterzeichnung im November 1969 wurde Spühler kritisiert, in der NPT-Frage eine zu aktive, gar spektakuläre Aussenpolitik betrieben zu haben. Vor allem bei rechtsbürgerlichen Parlamentariern brach ein Sturm der Entrüstung los, wobei James Schwarzenbach mit einer «Dringlichen Kleinen Anfrage» am 25. November 1969 den Anfang machte. Schwarzenbach beschuldigte die Exekutive, überstürzt gehandelt zu haben, ohne das Parlament vorher informieren zu haben. In der Antwort auf Schwarzenbachs Anfrage nahm der Bundesrat Bezug auf die Einbindung der aussenpolitischen Kommissionen, die beiden Aide-mémoires und auf die Beantwortung der Interpellation Binder.<sup>452</sup> Der Bundesrat berief sich gegenüber dem Parlament, welches als aussenpolitisch nur mässig interessiert galt, seine grundsätzlich positive Einstellung zur Idee der Nonproliferation nie verheimlicht zu haben.<sup>453</sup>

Tatsächlich hatte Bundesrat Spühler die aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat seit 1967 mehrfach ausführlich über die Vor-

452 *Sitzung des Schweizerischen Bundesrates. Auszug aus dem Protokoll.* KLEINE DRINGLICHE ANFRAGE SCHWARZENBACH VOM 24. NOVEMBER 1969. 23.11.1969. BA, E 2003 (A) 1980/85 526.

453 Dormann/Vetterli, Aussenpolitische Kompetenz, S. 97.

und Nachteile des Sperrvertrags informiert.<sup>454</sup> Am 27. und am 28. Mai 1969 hatte er je ein einstündiges Referat vor den beiden Kommissionen gehalten und die entsprechenden Experten aus dem EPD und sogar den Delegierten für Atomare Fragen mitgebracht.<sup>455</sup> Spühler erklärte den Parlamentariern:

«Die Konsultationsfunktion der parlamentarischen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten ausschöpfend und ein im Zusammenhang des Atomsperrvertrages mehrfach abgegebenes Versprechen haltend, wollte ich erst Ihre Meinungsäusserung entgegennehmen, bevor ich die Angelegenheit dem Bundesrat unterbreite.»<sup>456</sup>

Anlässlich dieser Sitzungen hatten einige Parlamentarier sachliche Einwände gegen den Sperrvertrag gemacht, doch der Grundtenor auf Spühlers Argumentation zu Gunsten einer Unterzeichnung war positiv ausgefallen.<sup>457</sup> Das Parlament hatte dem Bundesrat für seine klare, umfassende Stellungnahme und seine Geste, die Legislative vor der Besprechung im Gesamtbundesrat zu konsultieren, gedankt.<sup>458</sup> Trotzdem stand nach der Unterzeichnung durch die Schweiz die Art und Weise von Spühlers Aussenpolitik im Zentrum der Debatte. Diese Diskussion war keineswegs neu: Bereits 1967 hatte Spühler die Problematik angesprochen, dass der Charakter der schweizerischen Aussenpolitik für die einen zu passiv sei, während andere jedes Anwachsen der aussenpolitischen Verpflichtungen mit Besorgnis betrachten.<sup>459</sup>

Tatsächlich erfuhr die Schweizer Aussenpolitik in den 1960er Jahren Verschiebungen, welche durch Veränderungen im internationalen Umfeld bedingt waren: Einerseits waren zwischenstaatliche Beziehungen nach wie vor von der Bipolarität der beiden Supermächte geprägt, in welchem militäri-

454 Beispielsweise auch im Januar 1968 nach der Veröffentlichung eines neuen Vertragsentwurfes in Genf. *Protokoll der Sitzung der nationalrätlichen Kommission für auswärtige Angelegenheiten*, 25. Januar 1968. 20.2.1968. BA, E 1050.12 (-) 1995/511 4, S. 3.

455 SPÜHLER, EXPOSÉ, 27.5.1969.

456 PROTOKOLL AK SR, 28.5.1969, S. 9f.

457 Huber, A. Willy Spühler probt den Atomwaffen-Verzicht. In: *Weltwoche*, 6.6.1969.

458 PROTOKOLL AK NR, 27.5.1969 und PROTOKOLL AK SR, 28.5.1969.

459 *Ansprache von Bundesrat Dr. Willy Spühler, Vorsteher des Eidgenössischen Politischen Departements, an der Eröffnungssitzung des Generalrates der Sozialistischen Internationale in Zürich vom 10. Oktober 1967*. 10.10.1967. In AfZ, Nachlass Pierre Micheli, III. Personendossiers, Schweizer, Dossier 65, Spühler 65.7. S. 2. *Notizen zur Besprechung von Gustav Däniker mit Georg Züblin*. 22.11.1965. In AfZ, Bestand Gustav Däniker, 14.1.2. Nonproliferationsvertrag, S. 2. (Hervorhebung durch den Autor).

sche Faktoren weiterhin das entscheidende Merkmal waren. Andererseits aber fächerte sich die Weltpolitik auf: Wirtschafts-, entwicklungs-, energie- und technologiepolitische Fragen wurden vermehrt mit multilateralen Ansätzen angepackt.<sup>460</sup> Von dieser Entwicklung war die Schweiz betroffen, ob sie nun an einer restriktiven Neutralitätsinterpretation festhielt oder vermehrt mit der Völkergemeinschaft kooperierte.<sup>461</sup> Auch Spühler thematisierte vor dem Parlament diese «Wandlung der Welt, ihre völlige Interdependenz und ihre Hinwendung zur globalen Behandlung der Probleme». Spühler warnte davor, dass die Interdependenz des politischen Geschehens auch vor dem kleinen Staat nicht halt mache.<sup>462</sup> Der Kleinstaat müsse deshalb reagieren; dabei gehe es keineswegs darum, spektakuläre Initiativen zu ergreifen.

Der Sperrvertrag nahm innerhalb dieser grundsätzlichen Kontroverse um die Art und Intensität der Schweizer Aussenpolitik eine bemerkenswerte Position ein: Er fiel nicht nur zeitlich in diese Umbruchsphase, sondern entsprach auch thematisch dieser neuen Kategorie aussenpolitischer Herausforderungen.<sup>463</sup> Zudem hatte die Linke das Thema Atomsperrvertrag schon 1967 als Gebiet entdeckt, welches der schweizerischen Aussenpolitik neue Impulse vermitteln könnte.<sup>464</sup> Auch Hochstrasser hatte im Zusammenhang mit dem Sperrvertrag die Vision einer aktiveren Rolle der Schweiz geäussert.<sup>465</sup>

Bereits ein Blick auf den Entscheidungsprozess zeigt aber, dass die Schweizer Haltung eher als ein Durchringen bezeichnet werden muss denn als Aktivierung der Aussenpolitik oder aktivere Beteiligung in der Abrüs-

460 Urs Altermatt, *Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991)*, In: *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst (Hgg.), Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1992, S. 67ff.

461 Elisabeth Glas, *Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965–1977*, Liz, Zürich 1999.

462 *Einführendes Referat des Bundespräsidenten Dr. Willy Spühler vor den Eidgenössischen Räten (Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968 bis 1971)*, gehalten im Nationalrat am 17. Juni 1968. In AfZ, Nachlass Pierre Micheli, III. Personendossiers, Schweizer, Dossier 65, Spühler 65.26. S. 4.

463 Paradoxerweise war der Sperrvertrag aber im Grunde eine bilaterale Lösung zwischen den Supermächten, obwohl im ENDC an und für sich ein multilateraler Ansatz verfolgt worden war.

464 Schürmann, Leo. Atomsperrvertrag und Politik (Die Schweiz und der Atomsperrvertrag: Ein Weltwoche-Report) In: *Weltwoche* 24.11.1967. Vgl. auch Buchbinder, Strategie, 62ff.

465 SPÜHLER, ISS HOCHSTRASSER, 9.3.1966, S. 3

tungsfrage. Die Analyse des Entscheidungsprozesses – der Reaktion auf den Druck der Supermächte, des Universalitätspostulats und der Fokussierung auf Deutschland – deutet vielmehr darauf hin, dass die Entscheidung das Produkt der aussenpolitischen, externen Einflüsse war.

Dennoch weisen die NPT-Dossiers darauf hin, dass im EPD mit Albert Natural und Herbert von Arx zwei Vertreter eines aktiven aussenpolitischen Kurses einen beachtlichen Einfluss auf Spühler ausüben konnten, welcher selber einer Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik aufgeschlossen gegenüberstand. Diese Kräfte im EPD erkannten, dass fortan in einem vermehrt multilateralen Umfeld den aussenpolitischen Instrumenten eine grössere Bedeutung zukommen würde. Das Beispiel der Nichtweiterverbreitung demonstrierte ihrer Meinung nach, dass zur Gewährleistung der Sicherheit und zur Stabilisierung der strategischen Lage Konferenzen, Abkommen und internationale Verträge wirkungsvoller sein konnten als klassische «militärische» Mittel.<sup>466</sup> Im Gegensatz zu diesem aktiven Kurs von Spühler, Natural und von Arx favorisierte Bindschedler einen zurückhaltenderen Kurs. Er hielt den Weg einer Friedens- und Sicherheitsordnung, wie sie auch dem Nonproliferationsregime zu Grunde lag, nur in beschränktem Ausmass für gangbar. Seine defensive aussenpolitische Haltung basierte stattdessen auf dem Verständnis einer begrenzten Rolle des Kleinstaates.<sup>467</sup>

Diese Differenzen innerhalb des Politischen Departements wirkten sich nicht stark auf den Entscheidungsprozess aus, weil die spezifische Situation aus mehreren Gründen ohnehin wenig Spielraum für die Schweizer Aussenpolitik zulies: Eine aktivere Rolle war problematisch, weil grosse Teile der Bevölkerung den Möglichkeiten der Schweizer Aussenpolitik mit einer gewissen Geringschätzung begegneten. Erschwerend war zudem die Tatsache, dass es sich bei der NPT-Frage nicht um ein rein aussenpolitisches Thema handelte. Vielmehr trat mit dem NPT ein militärisches und sicherheitspolitisches Thema, vermischt mit industriepolitischen Aspekten, in einem aussenpolitischen Bezugsrahmen an die Schweiz heran. Zudem begünstigte die internationale Konstellation keineswegs eine aktive Rolle eines Nichtkernwaffenstaates. Die Kernwaffenstaaten, vor allem die USA und die Sowjetunion, konnten durch ihre gegenseitige Annäherung und die Marginalisierung der Nichtkernwaffenstaaten von Anfang an den Handlungs-

466 Stüssi, Abriss, S. 139.

467 Vgl. zum defensiven Verständnis Bindschedlers: Spillmann, Schmid, S. 92.

spielraum aller anderen Staaten einengen. Ausserdem zweifelten die damaligen Akteure – vermutlich zurecht – an einer Vorbildfunktion der Schweiz, welche durch eine frühe Unterschrift ein positives Signal an andere Staaten hätte senden können.<sup>468</sup> Schliesslich musste das EPD sowieso diskret mit dem NPT-Dossier umgehen, weil das EMD seinen Handlungsspielraum in der nuklearen Option bedroht sah.

Zeit und Umstände waren also wenig geeignet, um anhand des Non-proliferationsprozesses ein Beispiel einer aktiven Aussenpolitik zu erproben. Lediglich die Schlussphase im Zusammenhang mit der Unterzeichnung im Jahr 1969 bot dem EPD Möglichkeiten zur Profilierung. Einerseits bot sich die Gelegenheit zur Manifestation der eigenen Handlungsfreiheit. Andererseits eignete sich die Unterzeichnung, um ein positives Bild der Eidgenossenschaft zu verbreiten. Keinesfalls wollte die Schweiz den Eindruck erwecken, dass sie nur eigene Interessen verfolge.<sup>469</sup>

Die Umstände der Unterzeichnung trugen dem EPD die Kritik ein, anhand einer an sich einfachen Frage durch politischen Aktivismus die eigene Handlungsfreiheit demonstriert und eine, wie Kritiker es formulierten, «den Privatunternehmungen abgeschauten Public Relations-Politik» betrieben zu haben.<sup>470</sup> Dieser Vorwurf ist nur teilweise berechtigt: Immerhin setzte sich das EPD gegen massiven Widerstand im EMD und in Teilen der Öffentlichkeit durch. Der Vergleich mit den Diskussionen in anderen Ländern zeigt, dass die Sperrvertragsdiskussion keineswegs unproblematisch war. Auch die Tatsache, dass die heftigen Diskussionen mit der Unterzeichnung nicht endeten, sondern später bei der Ratifikation wieder aufflammten, belegt, dass kein aussenpolitisches Theater gespielt worden war.

Verschiedentlich wurden Erklärungen für die Art und Weise gesucht, wie Bundesrat Spühler die Unterzeichnung im November 1969 abwickelte. Fest steht, dass Spühlers sperrvertragsfreundliche Politik in einem engen

468 Verschiedentlich wurde besprochen, ob die Schweiz durch ein aktives Vorgehen und eine frühe Unterschrift den anderen zögernden Staaten ein Beispiel sein könne. Die Idee wurde mit der Begründung verworfen, dass die Schweiz keinen Anlass habe, auf dem Gebiete der Rüstungsbeschränkungen Vorleistungen zu erbringen. Zudem glaubte man nicht, dass eine schweizerische Geste Einfluss auf das Schicksal des Vertrags haben könnte. BERICHT IAA, SCHWEIZ UND NPT, 8.10.1969, S. 81. S. 98.

469 Auch in der SSF wurde diese Punkt betont: «Es muss unser Bestreben sein, nach aussen wie nach innen das Bild einer Nation zur Geltung zu bringen, welche nicht nur für sich allein lebt, sondern auch für die anderen da sein will.» Bericht Schmid, S. 48.

470 Dormann/Vetterli, Aussenpolitische Kompetenz, S. 105.

Zusammenhang mit seinem Engagement für die UNO stand.<sup>471</sup> Auch ist offensichtlich, dass der EPD-Vorsteher einer aktiveren Aussenpolitik nicht abgeneigt war. Wenn ein Beitritt schon unausweichlich war, so wollte Spühler diesen aus freien Stücken heraus vollziehen.<sup>472</sup> Das Vorgehen Willy Spühlers lässt vermuten, dass dieser trotz beschränkten innen- und aussenpolitischen Spielraums durch eine souveräne und eigenständige Unterzeichnung vor der Bundesrepublik Deutschland den Versuch eines multilateralen Aufbruchs wagen wollte.

Einige Kritiker spekulierten, dass gerade die Ereignisse in der CSSR Spühler dafür sensibilisiert hätten, dass ein unabhängiger Schritt hin zum NPT für den Souverän einfacher zu akzeptieren wäre als ein von aussen aufgezwungener Beitritt.<sup>473</sup> Denkbar ist auch, dass der Sozialdemokrat Spühler die Schweizer Unterschrift mit dem Vorgehen seiner Genossen in der BRD synchronisieren wollte, um die sperrvertragsfreundliche SPD zu unterstützen.<sup>474</sup> Spühler nutzte die Unterschrift auch zur eigenen Profilierung und setzte mit der Unterschrift unter den NPT einen würdigen Abschluss seiner politischen Laufbahn, welche er per Ende Januar 1970 beendete.<sup>475</sup>

Fazit: Im Verlaufe der 1960er Jahre musste die Schweiz immer mehr auf multilaterale Lösungsansätze reagieren, was zu einer Diskussion um Rolle und Formen der Schweizer Aussenpolitik führte. Im Spannungsfeld zwischen dem aussenpolitischen Druck der Supermächte und innenpolitischem Widerstand verblieb dem EPD nur wenig Spielraum, eine aktivere Rolle einzunehmen. Spühler gelang es aber, zum Abschluss seiner politischen Karriere ein Zeichen für einen Aufbruch der Schweiz in Richtung einer aktiveren Politik im multilateralen Umfeld zu setzen. Sein Kurs, der in den Kontext einer Annäherung an die UNO eingebettet war, trug ihm aber neben Lob und Anerkennung auch die Kritik ein, eine spektakuläre Aussenpolitik zu verfolgen.

471 Altermatt, Bundesräte, S. 492. Vgl. auch Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen (Vom 16. Juni 1969), 18.7.1969, BBl 1969 I 1449.

472 Winkler, Kernenergie, S. 198.

473 Dormann/Vetterli, Aussenpolitische Kompetenz, S. 99.

474 Winkler, Kernenergie, S. 197.

475 Im Zusammenhang mit seiner Demission wurde Spühler gerade wegen des Ansatzes eines multilateralen Aufbruchs, seines Einsatzes für ein grösseres Engagement in

## 4.8 Schlussbetrachtung zu Kapitel 4

Als der NPT im Juli 1968 von den Supermächten zur Unterzeichnung aufgelegt wurde, steuerte das EPD auf die Unterschrift zu, obwohl die Schlussberichte der SSF und der IAA noch nicht vorlagen. Als Folge der Krise in der CSSR gewann das EPD die notwendige Zeit, um die in Auftrag gegebenen Studien beim Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Der Druck der USA und der Sowjetunion auf die Nichtkernwaffenstaaten wirkte sich auch auf die Schweiz aus. Das EPD relativierte mittlerweile die im November 1967 im Aide-mémoire vorgebrachte, umfassende Kritik am Sperrvertrag. Die sieben Bereiche seien keine Bedingungen, sondern lediglich Meinungsäusserungen gewesen, in welchen die Schweiz ihre Wünsche zur Verbesserung an die Staaten des ENDC gerichtet habe.

Das EPD hielt jedoch am Postulat der Universalität fest: Nur wenn die industrialisierten Staaten im europäischen Umfeld, insbesondere die Nachbarländer der Schweiz, den Vertrag unterzeichnen würden, erachtete die Schweiz das Abkommen als sicherheitspolitisch sinnvoll und wirtschaftspolitisch annehmbar. Gerade in diesem Zusammenhang war die Opposition Deutschlands problematisch. Solange die Grosse Koalition den Sperrvertrag ablehnte, schien dieser gefährdet, weil auch die Supermächte ihre Ratifikation von der Unterzeichnung der BRD abhängig machten.

Nachdem die Konferenz der Nichtkernwaffenstaaten im Herbst 1968 aus Sicht der Beteiligten zu keinem befriedigenden Resultat geführt hatte, fielen Alternativen zur schweizerischen Unterzeichnung zunehmend ausser Betracht. Obwohl die Expertengruppen Nachteile des Abseitsstehens – wirtschaftliche und technologischpolitische Sanktionen sowie den Verlust der aussenpolitischen Glaubwürdigkeit – für wahrscheinlich hielten, fassten die SSF und die IAA in ihren Schlussberichten die Möglichkeit einer einseitigen Erklärung nach wie vor ins Auge.

Die sperrvertragskritischen Stimmen konnten sich weder im EPD noch im Nonproliferationsausschuss der SSF durchsetzen. Aber auch in der IAA des EPD fanden sie kein Gehör. Ebenso vermochte die Bündelung der Opposition

internationalen Organisationen und wegen seines in die Zukunft weisenden, aussenpolitischen Wegs gewürdigt und als Wegbereiter einer offenen Aussenpolitik gelobt. Neue Zürcher Zeitung, 9. Oktober 1969. Tagwacht, 11./12. Oktober 1969. Siehe auch weitere Zeitungsartikel in AfZ, Nachlass Pierre Micheli, III. Personendossiers, Schweizer, Dossier 65, Spühler 65.41.1. (Zeitungsartikel Oktober 1969).



zu einem Aktionskomitee gegen den Sperrvertrag am Kurs der Schweiz in Richtung Unterzeichnung wenig zu ändern. Um zukünftige Entwicklungen des Vertrags abwarten zu können und dennoch dem Druck der Signatarstaaten zu entgehen, trennte das EPD die Unterschrift von der Ratifikation. Diese Abkehr von der üblichen schweizerischen diplomatischen Praxis erlaubte die Unterzeichnung vor der BRD, ohne den Anschein einer Abhängigkeit zu erwecken.

Als die deutschen Herbstwahlen in einer sperrvertragsfreundlicheren Regierung mit Willy Brandt an der Spitze resultierten, musste sich die Schweiz beeilen, um noch vor der BRD zu unterschreiben. Bern setzte seine Unterschrift am 27. November – einen Tag vor Deutschland – als 92. Staat unter den NPT. Weil Bundesrat Willy Spühler das Parlament in dieser hektischen Phase nicht erneut konsultierte, kritisierten vor allem rechtsbürgerliche Kräfte den Kurs des Sozialdemokraten.

Die Unterschrift der Schweiz als ein Beispiel aktiver, ausgreifender Aussenpolitik zu bezeichnen, wäre übertrieben. Zu stark wurde die Unterzeichnung von aussenpolitischen Faktoren bestimmt, welche Bern nur begrenzt beeinflussen konnte. Dennoch zeigt die Phase der Unterzeichnung im Herbst 1969, dass sich das EPD der Wahrnehmung seiner Politik im In- und Ausland bewusst war und sich nicht davor scheute, die Unterzeichnung für ein Zeichen des Aufbruchs zu nutzen. Vor allem für den Departementsvorsteher Spühler war eine freiwillige Unterschrift wichtig. Die Beteiligung am NPT entsprach seiner angestrebten Annäherung an die UNO und seiner Überzeugung, dass viele der künftigen Probleme der Menschheit mit multilateralen Ansätzen gelöst werden könnten.

## 5 Schlusswort

Der Schweizer NPT-Entscheidungsprozess fand im Spannungsfeld zwischen einer an Bedeutung verlierenden sicherheitspolitischen Option und einer von aussen an die Schweiz herangetragenen politischen Obligation statt. Auf Grund dieser Konstellation kam es zwischen 1965 und 1969 zu Reibungen zwischen der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik. In diesen Prozess war neben dem federführenden Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) vor allem das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) involviert.<sup>476</sup>

Massgeblich beeinflusst wurde der Entscheidungsprozess zwischen 1967 und 1969 durch den Beizug von Experten aus der Ad hoc Arbeitsgruppe von schweizerischen Fachleuten für Reaktortechnik (Gruppe Hochstrasser), dem Arbeitsausschuss Nonproliferation der SSF (AA1) und der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag (IAA). Das Parlament spielte, wie oft in aussenpolitischen Fragen, nur eine begrenzte Rolle, zumal das Geschäft des Sperrvertrags lediglich die Konsultation der aussenpolitischen Kommissionen erforderte. Auch die Stimmbürger mussten, anders als bei den Atomverbot-sinitiativen anfangs der 1960er Jahre, nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden werden, weil der Vertrag wegen seiner Kündbarkeit nicht dem fakultativen Referendum unterstellt war. Auf Grund dieser Konstellation spielte sich der Entscheidungsprozess bis zum Atomsperrvertrag fast ausschliesslich auf der Verwaltungsebene und in der Exekutive ab.

Die erste Leitfrage der vorliegenden Arbeit war, warum sich die Schweiz lange Zeit nicht von der de facto gescheiterten nuklearen Option lösen konnte, obwohl deren Niedergang bereits ab 1963 absehbar war.

Dazu ist vorerst zu bemerken, dass die Option der atomaren Aufrüstung – seit ihrem Ursprung in den Kriegsjahren, während der 1950er Jahre und auch in der Phase ihres Niedergangs bis Mitte der 1960er Jahre – trotz Teil-erfolgen unter einer Vielzahl breit gefächerter Probleme litt. Diese Probleme

476 Auch das Energie- und Verkehrsdepartement, das Volkswirtschafts- und das Finanzdepartement waren von direkten oder indirekten Auswirkungen des Sperrvertrags betroffen. Diese Akteure waren aber für die in dieser Studie zu behandelnde Fragestellung nicht entscheidend.

bremsten die Atombewaffnungsdebatte und begünstigten die Akzeptanz des Nonproliferationvertrags. Technische Probleme, mangelnde Verfügbarkeit von Rohstoffen, fehlendes personelles Know-how sowie die Suche nach einem geeigneten Trägermittel komplizierten die Anstrengungen im EMD.

Der unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgende Aufstieg der nuklearen Option war in den Kontext der schweizerischen Bedrohungswahrnehmung eingebettet, in welcher die Angst vor einer nuklearen Konfrontation in Europa eine wesentliche Rolle spielte. Der Eindruck einer unmittelbaren Gefährdung durch den kommunistischen Block im Osten Europas begünstigte die Konjunktur der Option der atomaren Aufrüstung. Seit Mitte der 1950er Jahre hatten sich Experten in der internationalen Strategiediskussion damit auseinandergesetzt, inwiefern kleinkalibrige Kernwaffen Verbreitung finden und sich zu künftigen Standardwaffen entwickeln würden. Die militärischen Kapazitäten der Supermächte beunruhigten die Schweiz als neutralen Staat inmitten des von der Blockkonfrontation belasteten europäischen Kontinents. Angesichts ihrer eigenen, konventionellen Streitkräfte fühlte sich die Schweiz als relativ wehrloses, potenzielles Opfer eines Angriffs des Warschauer Paktes. Eine Verteidigung ihres Territoriums, ihrer Unabhängigkeit und ihrer Neutralität hielt sie nur dann für möglich, wenn der militärischen Landesverteidigung auch in finanziellen Belangen eine hohe Priorität zugewiesen würde.

Diese günstige Ausgangslage für die nukleare Option im Kontext der Bedrohungswahrnehmung der 1950er Jahre veränderte sich nach dem Überschreiten des Höhepunkts des Kalten Krieges. Nach den Krisen um Berlin und Kuba wurden konventionelle Waffen im internationalen Umfeld der 1960er Jahre wieder stärker gewichtet. Zudem zeigten erste Entspannungserfolge im Rahmen der *Détente*, dass die Supermächte realisiert hatten, dass aus einem mit Atomwaffen geführten Krieg letztlich keine Partei als Sieger hervorgehen würde. Der einige Jahre zuvor verkündete, beängstigende Trend, dass taktische Atomwaffen künftige militärische Konfrontationen entscheiden würden, erwies sich als Fehlprognose. Diese internationale Entwicklung bremste den Aufschwung der nuklearen Option auch in der Schweiz.

Darüber hinaus führte die Mirage-Affäre im Sommer 1964 zu einem massiven Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber dem EMD. In Bezug auf das Vorankommen der nuklearen Option stellte dieser Flugzeugschaffungsskandal sogar einen eigentlichen Wendepunkt dar: Auf konzeptioneller, personeller und finanzieller Ebene verschlechterten sich die Rahmenbedingungen für das Vorantreiben der Atomwaffenfrage derart, dass weitere

Studien und Abklärungen bezüglich der Machbarkeit der Atombombe nicht mehr opportun waren. Die politischen Rahmenbedingungen hatten sich im Bewusstsein der Landesregierung so stark verändert, dass der Bundesrat keine Beschlüsse mehr fasste, welche der nuklearen Option den benötigten Impuls hätten geben können. Stattdessen ging die Landesregierung ab 1964 zu einer vorsichtigen, tastenden Nuklearpolitik über, was die Option der atomaren Aufrüstung de facto verunmöglichte.

Als Folge dieser Entwicklung blieben nach 1965 Fragen betreffend Möglichkeiten und Nutzen sowie Sinn und Unsinn der nuklearen Option unbeantwortet. Laufende Abklärungen und Studien wurden blockiert, was dazu führte, dass in der Schweiz kein Grundsatzentscheid für oder gegen die Atombewaffnung mehr erfolgte. Zudem war der gesamte Themenkomplex der Landesverteidigung grundsätzlich unbefriedigend gelöst. Ein mehrjähriger Konzeptionsstreit zwischen einer statischen und einer mobilen Verteidigungsdoktrin endete mit der Konzeption vom 6. Juni 1966 in einem Kompromiss in der Doktrinfrage. Einer umfassenden, dem Nuklearzeitalter angepassten Strategie – wie sie 1973 mit der Gesamtverteidigungskonzeption adaptiert werden sollte – entsprach diese Konzeption jedoch nicht.

Für die erste Leitfrage dieser Studie ist die Tatsache entscheidend, dass der Bundesrat 1966 die nukleare Frage nicht abschliessend beantwortete: Obwohl die Landesregierung den Griff der Schweiz nach Kernwaffen prinzipiell ablehnte und sich daher grundsätzlich für das Prinzip der Nichtweiterverbreitung der Atomwaffe aussprach, versuchte sie, den Handlungsspielraum in der Nuklearfrage zu bewahren. Die Option wurde für den Fall aufrechterhalten, dass Staaten im unmittelbaren Umfeld der Schweiz in den Klub der Atommächte aufsteigen würde. Die Exekutive wollte sich also 1966 die Möglichkeit nicht nehmen lassen, im Falle einer allgemeinen Verbreitung von Atomwaffen innert nützlicher Frist zu Kernwaffen greifen zu können.

Diese Ausgangslage Mitte der 1960er Jahre – geprägt vom Fehlen einer Strategie für das Nuklearzeitalter und dem ungelösten Status der nuklearen Option – war Ursache für die zögernde und ablehnende Auseinandersetzung der Schweiz mit dem *Nuclear Non-Proliferation Treaty* (NPT). Während nämlich die seit Anfang der 1960er Jahre in Genf geführten Gespräche im 18-Mächte-Ausschuss (ENDC) der UNO über eine Begrenzung der Weiterverbreitung ab 1967 auf einen erfolgreichen Abschluss hindeuteten, übten die Supermächte zunehmend Druck auf die Nichtkernwaffenstaaten aus, sich dem Vertrag anzuschliessen. Auch die Schweiz konnte sich nun dem

Anliegen der Nonproliferation nicht weiter entziehen, obwohl sie kein Mitglied der UNO war.

Die Supermächte drängten die Schweiz also dazu, ihren Handlungsspielraum in der nuklearen Frage aufzugeben. 1967 konnte die Schweiz einen solchen Entscheid auf Grund fehlender Studien jedoch weder auf solide wissenschaftlich-technische, noch auf politisch-strategische Grundlage abstützen. Gerade die Tatsache, dass keine Grundlage für die Abkehr von der nuklearen Option verfügbar war, führte dazu, dass sich gewisse Akteure – insbesondere im Umfeld des Generalstabs, des EMD und der Offiziersgesellschaften – an der nuklearen Option festklammerten und sogar lautstark das intensive Vorantreiben eines Kernwaffenprogramms forderten. Auch der Bundesrat wollte vorerst diese Bringschuld gegenüber den Atomwaffenbefürwortern begleichen und sowohl die strategischen und militärischen Implikationen des Atomwaffensperrvertrags als auch des Kernwaffenverzichts ausleuchten.

Vor allem Exponenten im EMD und insbesondere im Generalstab drängten darauf, den gesamten Themenkomplex – die Strategiefrage, die Atomwaffenfrage und die Nonproliferationsfrage – durch verwaltungsexterne Experten analysieren zu lassen. Die Studienkommission für strategische Fragen (SSF) nahm unter ihrem Präsidenten Karl Schmid in der Folge eine entscheidende Rolle ein und erarbeitete in der Zeit von 1967 bis 1969, weitgehend parallel zum Entscheidungsprozess bezüglich dem NPT, Grundlagen einer strategischen Konzeption. In einem gesonderten Ausschuss bearbeitete die Kommission Schmid vorerst die Aspekte der Atombewaffnung und der Nonproliferation.

Viele strategische Fragen der Atombewaffnung konnten die Experten der SSF nun zwischen 1967 und 1969 analysieren. Diese Abklärungen warfen ein neues Licht auf die Möglichkeiten der Beschaffung sowie auf Nutzen und Glaubwürdigkeit eines begrenzten Potenzials. Auch die Problematik des Atomwaffeneinsatzes auf dem eigenen, dicht besiedelten und stark verwundbaren Staatsgebiet wurde eingehend untersucht. Dabei argumentierte die SSF vor allem unter militärischen Gesichtspunkten und befriedigte somit jene Stimmen in der Schweiz, welche bemängelt hatten, dass die Atombewaffnung bis anhin aus einer solchen Perspektive nicht ausreichend betrachtet worden sei. Vor allem die Einbindung von Atomwaffengegnern wie Gustav Däniker und die unbefangene Auseinandersetzung der Kommission mit Vor- und Nachteilen der nuklearen Option begünstigte die Annäherung zwischen den grundsätzlich unterschiedlichen strategischen Vorstellungen.

Die Abklärungen über den Nutzen der Atombewaffnung und den potenziellen Friedensbeitrag des NPT fanden also erst relativ spät statt. Die Schweiz benötigte lange Zeit, um sich gegenüber dem Sperrvertrag zu positionieren, wurde folglich von den internationalen Bemühungen zur Eindämmung der nuklearen Option überholt und stand somit in ihrem Entscheidungsprozess von Anfang an unter Zeitdruck.

Die Beantwortung der ersten Leitfrage dieser Arbeit fällt nicht eindeutig aus: Die Schweiz hielt auch nach der Mirage-Affäre und der Konzeption von 1966 an der nuklearen Option fest. Dies tat sie jedoch keineswegs im Sinne eines Programms mit dem Zweck der Schaffung einer Atombombe, sondern vielmehr im Sinne einer theoretischen Möglichkeit. Mehrere Ursachen haben die Schweiz zu diesem Kurs veranlasst: Erstens sträubten sich Kreise des EMD gegen die Aufgabe des Handlungsspielraums in diesem Bereich. Sie versuchten stattdessen, die Option einer taktischen Atomwaffe für alle Fälle offen zu halten. Zweitens hatte die Mirage-Krise die Militärpolitik insgesamt gelähmt und somit die entsprechenden Bereiche der Nuklearpolitik tabuisiert. Drittens hatte das Fehlen einer Strategie für das Nuklearzeitalter und die ungenügende Berücksichtigung nichtmilitärischer Faktoren lange Zeit eine gesamtheitliche Schau der Problematik verunmöglicht und so einen Mythos schweizerischer Atombewaffnung wachgehalten. Viertens standen der Landesregierung wegen des geringen Fortschritts im Bereich der Abklärungen und Studien gar nicht die ausreichenden Grundlagen zur Verfügung, um das endgültige Schliessen dieses Fensters auch gegenüber den Atomwaffenbefürwortern begründen zu können.

Die Analyse des Zeitraums von den 1950er Jahren bis 1967 zeigt ferner, dass das Festhalten der Schweiz am Handlungsspielraum in der nuklearen Frage vor allem eine theoretische Option war. Dies war die Folge einer aus institutionellen Gründen verspäteten Auseinandersetzung mit dem Nuklearzeitalter und einer Überbewertung des potenziellen Nutzens der Nuklearwaffe für die Schweiz. Zudem war das Festklammern an der nuklearen Option durch eine Mischung aus aussenpolitischen Aspekten motiviert, welche von der unmittelbaren Bedrohungswahrnehmung, der Angst vor der Durchbrechung des Atommonopols und einer Ablehnung gegen eine Beschneidung der eigenen Souveränität durch die internationale Gemeinschaft generiert waren.

Die zweite Leitfrage dieser Studie stellte das «Durchringen» der Schweiz zur Unterzeichnung des Atomsperrvertrags in den Mittelpunkt. In der Arbeit wurde der Frage nachgegangen, welches die entscheidenden innen-, aussen-

und sicherheitspolitischen sowie völkerrechtlichen Faktoren auf dem Weg zur Unterzeichnung der Schweiz waren. Um diese Frage zu beantworten, hat die vorliegende Arbeit vorerst die Gründe analysiert, aus welchen in der Schweiz Kritik gegenüber dem Sperrvertrag erwuchs.

Obwohl der Bundesrat die Versuche zur Begrenzung der Weiterverbreitung ab 1966 begrüsst hatte, begegnete die Schweiz, welche den NPT-Prozess als UNO-Nichtmitglied lediglich als Beobachterin mitverfolgen konnte, dem Sperrvertrag mit einer ablehnenden und zögerlichen Haltung. Die Schweizer Kritik am Sperrvertrag deckte sich zu einem grossen Teil mit dem Urteil anderer Nichtkernwaffenstaaten, enthielt aber auch spezifisch «helvetische» Aspekte. Während in der Anfangsphase nahezu alle Akteure in der Schweiz eine abwartende und skeptische Position eingenommen hatten, konnten im Verlauf des Entscheidungsprozesses bis 1969 – vor allem durch die Ergebnisse der Expertenkommissionen – viele Bedenken entschärft werden. Je konkretere Formen der Sperrvertrag annahm, desto weniger standen diffuse Ängste und aus dem Ausland übernommene Argumente einer sachlichen Auseinandersetzung im Wege und desto mehr dominierte eine pragmatische Betrachtungsweise der Chancen und Risiken.

Bereits die Ausgangslage der ENDC-Verhandlungen in Genf belastete den Prozess der Nichtweiterverbreitung schwer: Frankreich und China, als Atomkräfte Nummer vier und fünf, boykottierten den NPT. Auch die dem Vertrag zu Grunde liegende Aufteilung der Staatengemeinschaft in Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten war Ursache für die massive Ablehnung durch die Habenichtse. Im Zentrum der Opposition vieler Staaten standen jedoch die konkreten Bestimmungen des Vertrags, welche von der einen Staatengruppe eine freiwillige Beschränkung ihrer Souveränität erforderten und der anderen Gruppe die Bewahrung von Privilegien gewährte. Die Einwände der Gegner berührten eine Vielzahl von Ebenen, weil der Vertrag – wie Albert Natural im Zitat in der Einleitung dieser Studie treffend auf den Punkt gebracht hat – mehrere zeitgenössische Probleme betraf und im Mittelpunkt vieler untereinander verbundener Themenbereiche stand.

In der Schweiz trugen die Gegner des Sperrvertrags Einwände im Bereich des Völkerrechts mit besonderer Intensität vor, weil sie namentlich den neutralen Kleinstaat unter einer derartigen Entwicklung des Völkerrechts leiden sahen. Aus Sicht der Sperrvertragsgegner forderten die Supermächte grosse Opfer von den Nichtkernwaffenstaaten, waren selber jedoch nur zu begrenzten Zugeständnissen bereit. Insbesondere die Art und Weise, in welcher die Supermächte den völkerrechtlich diskriminierenden Vertrag

Nichtkernwaffenstaaten wie beispielsweise der Schweiz aufdrängen, führte zu unnötigen Verstimmungen. Wie in anderen Staaten scheint auch in der Schweiz der Druck auf die Nichtkernwaffenstaaten, das Abkommen zu unterzeichnen, die Ablehnung vieler Habenichtse verstärkt zu haben.

Im innenpolitischen Rahmen spielte bei der Opposition gegen den Sperrvertrag vor allem eine traditionell defensive und ablehnende Haltung der Bevölkerung und vieler Akteure aus Politik und Armee gegenüber internationalen Entwicklungen und Institutionen eine Rolle. Die Gegner des NPT beriefen sich auf die beiden Atomabstimmungen von 1962 und 1963, als sich das Schweizer Volk gegen ein grundsätzliches Verbot von Kernwaffen und gegen die Beschränkung der Kompetenzen der Landesregierung ausgesprochen hatte. Damals hatte die Bevölkerung dem Bundesrat die volle Entscheidungskompetenz in der Atomwaffenfrage gewährt. Vor allem Sperrvertragskritiker mit einem sicherheitspolitischen Blickwinkel interpretierten diese beiden Abstimmungsergebnisse dahingehend, dass eine Beteiligung der Schweiz am Sperrvertrag dem Willen der Stimmbürger widerspreche, welche damals dem Bundesrat in dieser Frage die Entscheidungskompetenz zugesprochen hatten.

Noch gewichtiger Argumente gegen den NPT ergaben sich aus wirtschaftlicher Perspektive: Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Industrie und Forschung sahen in den geplanten Beschränkungen im Bereich der Kernenergie eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Nichtkernwaffenstaaten. Vor allem befürchteten die Sperrvertragsgegner, dass die Beschränkungen der friedlichen Kernenergienutzung Wettbewerbsnachteile mit sich bringen könnten, dass der Vertrag ein Kampfmittel im Rahmen der Konfrontation der Supermächte darstelle, und dass der NPT gar ein wirtschaftliches Instrument kommunistischer Einflussnahme sei. Unklar war etwa, ob die zivile Kernindustrie ohne den militärischen Bereich überlebensfähig sei, ob sich durch den Vertrag der bereits bestehende Vorsprung der Atommächte im zivilen Reaktorbau noch vergrössern würde und ob nicht wertvolle Querverbindungen zwischen zivilen und militärischen Anwendungen entfallen würden.

Auch in der Schweiz machte man sich Sorgen über eine mögliche wirtschaftliche und wissenschaftliche Benachteiligung. Gerade im diesem Bereich fand aber bereits im Jahre 1967 durch die Einbindung einer Expertengruppe ein Lernprozess statt: Die Gruppe Hochstrasser konnte durch eine wissenschaftlich fundierte Stellungnahme betreffend potenzieller Auswirkungen des Abkommens feststellen, dass kein Zweig der Wirtschaft wesentlich bedroht sei. Sie folgerte, dass der Schweizer Wirtschaft nicht durch eine Beteiligung,



sondern vielmehr durch Sanktionen als Folge eines Abseitsstehens Nachteile erwachsen würden. Diese Einschätzung entzog den Gegnern der Schweizer Unterschrift ein wesentliches Argument im Kampf für das Abseitsstehen der Schweiz. Nach diesem bedeutenden Lernprozess fand ein langsamer Übergang von einer anfänglich defensiven, ablehnenden Haltung gegenüber dem NPT zu einer pragmatischen, eher positiven Haltung statt.

Die Ergebnisse der Expertengruppen konnten auch sicherheitspolitische Bedenken ausräumen. Auf dieser Ebene blockierte – wie im Zusammenhang mit der ersten Leitfrage dieser Studie dargestellt wurde – die nukleare Option den Entscheidungsprozess. Solange auf Seiten der Landesregierung in der Atomwaffenfrage eine Bringschuld gegenüber den Befürwortern einer eigenen Nuklearwaffe bestand, weil die versprochenen Studien noch nicht fertig gestellt waren, stellte eine Annäherung an den Sperrvertrag ein problematisches Unterfangen dar. Denn vom Sperrvertrag waren Einschränkungen des Handlungsspielraumes der Regierung in Bereichen zu erwarten, in denen von militärischer Seite wissenschaftliche Abklärungen gefordert wurden.

Ferner wurde der Vertrag aus sicherheitspolitischer Perspektive skeptisch betrachtet, weil er lediglich die Vorstufe einer eigentlichen Abrüstungsmassnahme darstellte. Sein Friedensbeitrag bestand vor allem in einer präventiven Verhinderung kommender strategischer Probleme sowie in der Wegbereitung für weitere Abrüstungsschritte. Der Sperrvertrag richtete sich nämlich lediglich gegen die horizontale Verbreitung der Nuklearwaffe, konnte also nur die Ausbreitung der Kernwaffe von Staat zu Staat beschränken. Die vertikale Ausbreitung hingegen – den Rüstungswettlauf zwischen den Supermächten – berührte das Abkommen nicht.

Ein weiterer Aspekt, welcher sicherheitspolitische Bedenken gegen den Sperrvertrag hervorrief, war die kompromisslose Ablehnung der Forderungen der Nichtkernwaffenstaaten nach einem internationalen Abkommen zu einem nuklearen Gewaltverzicht und nach Sicherheitsgarantien durch die USA und die Sowjetunion. Die Gegner des NPT argumentierten, dass der Vertrag die nationale Sicherheit der Nichtkernwaffenstaaten beeinträchtigte, weil die Nichtkernwaffenstaaten die nukleare Option aufgeben müssten und von den Supermächten dafür keine Gegenleistungen erhielten. Das EMD, insbesondere der Generalstab, sowie Atomwaffenbefürworter aus dem Umfeld der Offiziersgesellschaften bewegten sich auf dieser sicherheitspolitischen Argumentationslinie.

Das EPD nahm seit 1967 eine pragmatische Haltung gegenüber dem NPT ein, befürwortete eine Schweizer Unterschrift und warnte vor den Folgen einer

Nichtunterzeichnung. In den Augen des EPD stellte das Abkommen durch seinen Friedensbeitrag – mittels einer Begrenzung der Zahl der Atommächte und in Hinblick auf spätere Abrüstungsschritte – eine einmalige Chance dar, an welcher sich auch die Schweiz beteiligen müsse.

Das EMD betrachtete diese Aspekte weniger euphorisch. Wie bereits in der Beantwortung der ersten Leitfrage ausgeführt, befürchteten das Militärdepartement und ganz besonders der Generalstab, durch den NPT eine Beschränkung der nuklearen Handlungsfreiheit zu erfahren. Den potenziellen Beitrag zum Weltfrieden durch den Sperrvertrag relativierten die Militärs damit, dass der NPT keine direkte Abrüstungsmassnahme darstelle, sondern die bestehende Bedrohung lediglich einfriere. Die Atomwaffenbefürworter im Umfeld des EMD taten sich schwer damit, zu akzeptieren, dass der Atomsperrvertrag als aussenpolitisches Mittel zum Erreichen von Frieden und Stabilität unter den gegebenen Umständen geeigneter war als das Offenhalten der Handlungsfreiheit in der Kernwaffenfrage.

Um diesen ablehnenden Stimmen gerecht zu werden, versuchte das in der NPT-Frage federführende EPD konstruktiv an der Verbesserung des Vertrags mitzuwirken, sofern dies für ein UNO-Nichtmitglied überhaupt möglich war. Deshalb äusserte das EPD im November 1967 in einem international vielbeachteten Aide-mémoire an die Adresse des ENDC präzise, sachliche Kritik am Vertragswerk. Gleichzeitig drückte die Bern in dieser Denkschrift sein grundsätzliches Einverständnis mit dem NPT-Prozess aus und positionierte somit die Schweiz in den Reihen derjenigen Staaten, welche dem Sperrvertrag grundsätzlich positiv gegenüberstanden.

Im weiteren Prozess wertete das EPD den Beitrag des NPT zur weltpolitischen Entspannung um einiges höher als das EMD. Vor allem das unmittelbare Umfeld des sozialdemokratischen EPD-Vorstehers Spühler war überzeugt, dass der Nichtweiterverbreitungsvertrag nicht nur eine einmalige Gelegenheit sei, die Erweiterung des Atomklubs aufzuhalten, sondern dass ein Scheitern des Sperrvertrags gar die internationale Stabilität gefährden würde. Ein Abseitsstehen der Schweiz in dieser so wichtigen Frage im Interesse der gesamten Menschheit konnte sich die Mehrheit von Spühlers Departement auch wegen der zu erwartenden Sanktionen und Boykottmassnahmen kaum vorstellen.

Viele Einwände gegen den NPT, wie sie die Schweiz im Aide-mémoire bemängelt hatte, bestanden 1968 und 1969 fort. Die negativen Punkte des Sperrvertrags waren jedoch erträglicher, falls diese auch andere Staaten betrafen. Aus dieser Überlegung heraus betonte die Schweiz die Notwen-

digkeit, dass alle wichtigen Industriestaaten im europäischen Umfeld dem Vertrag beitreten sollten, und erhob das Postulat der Universalität zur zentralen Bedingung für einen Schweizer Anschluss.

Durch die Forderung, dass möglichst viele Staaten dem Vertrag beitreten sollten, machte die Schweiz ihre Unterschrift von aussenpolitischen Faktoren abhängig, auf welche sie keinen Einfluss ausüben konnte. Fortan rückten in erster Linie die Positionen Deutschlands und Frankreichs in den Mittelpunkt. Während jedoch die ablehnende Haltung des Kernwaffenstaates Frankreichs von Anfang an durch die in Genf verfolgte Politik des leeren Stuhls bekannt war, spielte die anhaltende Opposition Deutschlands eine entscheidende Rolle.

Die Ablehnung durch Bonn hatte zu einem grossen Teil andere Hintergründe als diejenige der Schweiz. So spielten zum Beispiel die komplexe «Deutsche Frage», die Schwäche der Grossen Koalition unter Kurt Georg Kiesinger und ein auf die Sowjetunion bezogenes, historisches Motiv eine Rolle. Dennoch fühlten sich viele Gegner des Sperrvertrags in der Schweiz durch die westdeutsche Position bestätigt. Erst als in Deutschland ab Herbst 1969 mit der sozialliberalen Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt eine dem Sperrvertrag gegenüber aufgeschlossener Regierung an die Macht kam, schien das von der Schweiz zur Hauptbedingung erhobene Postulat der Universalität erfüllt zu werden.

Das EPD erhielt in der Folge vom Bundesrat grünes Licht, um den Sperrvertrag zu unterzeichnen. Nun spielten lediglich noch formale Aspekte eine Rolle. So war es für Bern wichtig, seine Unterschrift von derjenigen Bonns abzuheben, damit keinesfalls der Eindruck einer Abhängigkeit entstehe. Schliesslich unterzeichnete die Schweiz den Sperrvertrag als 92. Staat am 27. November 1969, zwei Tage nach der Ratifikation der Supermächte und einen Tag vor der Bundesrepublik Deutschland.

Die Analyse des Entscheidungsprozesses von 1967 bis 1969 hat ergeben, dass das Eidgenössische Politische Departement bereits 1967 dem NPT wohlwollend gegenüberstand, während das EMD noch lange Zeit in einer zögerlichen und ablehnenden Position verharrte. Viele der im Verlaufe der 1960er Jahre vorgebrachten Einwände konnten durch den von Experten gestützten Entscheidungsprozess entschärft werden. Der Einfluss der in der Fragestellung genannten innen-, aussen-, sicherheitspolitischen sowie völkerrechtlichen Faktoren auf dem Weg zur Unterzeichnung der Schweiz bis 1969 konnte in den meisten Fällen geklärt werden.

Die sicherheitspolitische Auseinandersetzung dauerte von 1967 bis 1969. Hauptresultate waren eine Relativierung der Maximalforderung nach eigenen Atomwaffen und eine zunehmend positive Beurteilung des Friedensbeitrages des Sperrvertrags. Die wirtschaftlichen Bedenken konnte die Gruppe Hochstrasser bereits 1967 zerstreuen. Die völkerrechtliche Kontroverse blieb zwar bis 1969 bestehen, wurde aber durch das Universalitätspostulat gemildert. Den Einfluss der innenpolitischen Faktoren konnte das EPD dadurch verringern, dass die Schweiz sich darauf festlegte, vorerst den NPT zu unterzeichnen und die Ratifikation auf später aufzuschieben.

Der Beitritt der Schweiz zum Sperrvertrag war bereits durch die Erhebung des Universalitätspostulates und die Bedingung des Beitritts der BRD von aussenpolitischen Einflussfaktoren abhängig gemacht worden. Das federführende EPD stellte diese Reduktion auf externe Faktoren noch mehr ins Zentrum des Entscheidungsprozesses und marginalisierte die Rolle des EMD. Nicht nur der EPD-Vorsteher, der Sozialdemokrat Willy Spühler, sondern auch viele seiner engsten Mitarbeiter waren überzeugte Befürworter einer raschen Unterzeichnung. Vertragskritiker perzipierten die Vorgehensweise des per Januar 1970 abtretenden Spühlers als hektisch und zu aktiv und bezeichneten Spühlers Karriereabschluss als Teil einer «aktivistischen» Aussenpolitik.

Richtig an der Kritik der Sperrvertragsgegner war, dass die Vorgehensweise des EPD eine aussenpolitische Handlungsfreiheit suggerierte. Eine solche bestand aber im Grunde gar nicht, weil der Schweiz 1969 keine gangbare Alternative zur Unterschrift offen stand. Einer «aktiven Aussenpolitik» entsprachen die in dieser Studie untersuchten Ereignisse jedoch nicht, weil sie zu stark von externen Einflüssen dominiert waren. Die Unterschrift war zwar aus aussenpolitischen Gründen unvermeidbar, Zeitpunkt und Vorgehensweise waren aber vielmehr eine Reaktion auf externe Einflüsse. Dies wird dadurch unterstrichen, dass die Druckversuche von Seiten der Supermächte ab 1967, der Einmarsch der Sowjetunion in der CSSR im Sommer 1968 und die Diskussion um ein mögliches Abseitsstehen Deutschlands wesentlichen Einfluss auf den Beitritt der Schweiz hatten.

Im Spannungsfeld zwischen dem aussenpolitischen Druck der Supermächte und innenpolitischem Widerstand verblieb dem EPD nur ein geringer Spielraum für eine aktive Rolle. Dennoch gelang es Spühler, zum Abschluss seiner politischen Karriere ein Zeichen zu einem Aufbruch der Schweiz in Richtung einer aktiveren Politik im multilateralen Umfeld zu setzen. Der

Beitritt der Schweiz zum Sperrvertrag kann tatsächlich als ein solches Signal hin zu verstärkter multilateraler Kooperation oder einer weiter ausgreifenden, aktiveren Aussenpolitik interpretiert werden. Spühlers Kurs, der in den Kontext einer Annäherung an die UNO eingebettet war, trug ihm neben Lob und Anerkennung jedoch auch die Kritik ein, eine spektakuläre Aussenpolitik zu verfolgen.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der in dieser Studie untersuchte Zeitraum für eine vollständige Beurteilung der drei Aspekte – den endgültigen Niedergang der nuklearen Option, den Beitritt zum NPT durch die Ratifikation des Abkommens und die Aktivierung der schweizerischen Aussenpolitik – nicht ausreichte. Mit der Unterzeichnung des Sperrvertrags im November 1969 wurde nur der erste Schritt vollzogen. Die Opposition gegen den NPT, welche sich sehr spät gebildet hatte, kämpfte in einer zweiten Runde bis ins Jahr 1977 gegen die Ratifikation. Eine aktivere Aussenpolitik wurde in der Schweiz erst im Verlaufe der 1970er Jahre formuliert, etwa im Rahmen des KSZE-Prozesses oder des sicherheitspolitischen Berichts im Jahr 1973. Darin schrieb die Landesregierung zudem eine rein konventionelle Strategie fest und liess die nukleare Option konzeptionell fallen. Dennoch blieb der 1969 vom Militärdepartement gebildete Arbeitsausschuss für Atomfragen bis zu seiner Auflösung im Jahr 1988 mit der Bearbeitung von Fragen der defensiven Verwendung der Atomenergie für militärische Zwecke betraut.

## 6 Bibliographie

### Ungedruckte Quellen

#### Bundesarchiv

- E 1050.12 (–) 1995/511 *Kommission für auswärtige Angelegenheiten, NR*  
4: Protokolle und Kommissionsakten 1968
- E 1050.12 (–) 1995/512 *Kommission für auswärtige Angelegenheiten, SR*  
2: Protokolle und Kommissionsakten 1969
- E 1950.12 (–) 1995/511 *Kommission für auswärtige Angelegenheiten, SR*  
4: Protokolle und Kommissionsakten 1968
- E 2001 (E) 1969/121 *EPD, Abteilung für politische Angelegenheiten, 1867–1968*  
2: Atomforschung in der Schweiz
- E 2300 (–) 1973/156 *EPD, Abteilung für politische Angelegenheiten*  
25: Köln (Berichte, Briefe)  
31: Washington (Berichte, Briefe)
- E 2300 (–) 1977/28 *EPD, Abteilung für politische Angelegenheiten*  
4: Köln
- E 2003 (A) 1978/29 *EPD, Abteilung für internationale Organisationen, 1949–1972*  
239: Questions atomiques en Allemagne  
239: Achat d'uranium – Uranium en Suisse  
239: Questions atomiques à l'étranger  
381: Désarmement – Généralités
- E 2003 (A) 1980/85 *EPD, Abteilung für internationale Organisationen, 1955–1973*

- 515: Désarmement, Conférence sur le désarmement, Genève
- 522: Conférence sur la nonprolifération des armes atomiques
- 523: Conférence sur la nonprolifération des armes atomiques
- 524: Documents
- 525: Coupures de presse
- 526: Propositions au Conseil fédéral et co-rapports; Réactions à l'aide-mémoire
- 527: Aide-mémoire, Texte du Traité – Commentaires américains et soviétiques
- 587: Tchécoslavie (Evénements de...)
- E 2807 1974/12     *EPD, Handakten Bundesrat Willy Spühler, 1929–1970*
- 43: Atomwaffen, Kernwaffen (Atomsperrvertrag), 18-Mächte-Abrüstungskomitee vom 29. Mai 1967, Berichte von Prof. Dr. U. Hochstrasser
- E 5001 (G) 1982/19     *EMD, Direktion Eidg. Militärverwaltung, 1962–1980*
- 21: Arbeitsausschuss für Atomfragen
- E 5001 (G) 1986/107     *EMD, Direktion Eidg. Militärverwaltung, 1959–1992*
- 7: Sitzung der erweiterten Militärkommission des NA am 26.8.1965 und 10.9.1965
- 7: Interpellation Nationalrat Hubacher, Atomare Bewaffnung
- 25: Arbeitsgruppe für Fragen der Beschaffung von Kernwaffen
- 34: Fragen der Atombewaffnung der Armee (Atomsperrvertrag)

- 35: Bildung eines «Arbeitsausschusses für Atomfragen»
- 39: Beurteilung des militärischen Nutzens einer Ausrüstung der Armee mit Kernwaffen – Kernwaffen; Vertrag über die Nichtverbreitung
- E 5560 (D) 1996/188 *EMD, Stab der Gruppe für Generalstabsdienste, Generalstabsabteilung, 1880–1968*
  - 71: Studienkommission für strategische Fragen. Allgemeines
  - 72: Protokolle Studienkommission
  - 72a: Bildung einer Studienkommission für strategische Fragen
  - 73: Nonproliferation – Nuklearpolitik. Allgemeines
  - 138: Uranvorkommen in der Schweiz. Allgemeines
  - 139: Nuklearwaffen allg., Atomsperrvertrag / Nonproliferation
- E 6802 (–) 1985/126 *Direktion der Eidg. Finanzverwaltung (Handakten Bundesrat Nello Celio, 1968–1973)*
  - 33: Verschiedenes
  - 35: Verschiedenes
- J. I. 223 (–) *Handakten Bindschedler, 1877–1984*
  - 161: Bericht über Beschaffung von Atomwaffen für die schweizerische Armee
  - 165: Ratifikation des Vertrages über die Nicht-Verbreitung von Kernwaffen



## Archiv für Zeitgeschichte

### *Nachlass Gustav Däniker*

Rezeption «Strategie des Kleinstaates»

Bericht Schmid 1967

14.1.1. Sachdossiers Atomwaffen (1958-1966)

14.1.2. Nonproliferationsvertrag (1985)

### *Nachlass a. Botschafter Pierre Micheli, Personendossiers, Schweizer, Dossier 65 Spühler (65/7)*

II. 18. 1. Exposé de politique étrangère Suisse (1966)

II. 18.4. La politique étrangère Suisse (1966)

II. 20.2. Exposé de politique étrangère (1969)

II. 21.1. Allocution d'adieu à M. Spühler (1970)

III. 48.3. La Suisse a une politique étrangère (1966)

### *Nachlass VSWW*

*(Historisches Geschäftsarchiv «Verein zur Förderung des Wehrwillens»*

*(VFWW) / «Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft» (VSWW)*

Dossier Aktionskomitee gegen Atomsperrvertrag (1969)

## Oral History

Persönliches Interview mit Senn, Hans. Dr., alt Generalstabschef, Korpskommandant aD, ehemals Chef Operationssektion, ehemaliges Konsultativmitglied der Studienkommission für strategische Fragen, ehemaliges Mitglied der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Atomsperrvertrag. Bern, 25. November 2003.

## Gedruckte Quellen

### Quellensammlungen

Stüssi-Lauterburg, Jürg, Baur, Pierre. (Hgg.) Texte zur Schweizer Sicherheitspolitik 1960–1990. Brugg 1991.

Baumann, Gerhard. Der Atomsperrvertrag. Eine Dokumentation. Ilmgau: Pfaffenhofen 1968.

Auswärtiges Amt (Hg.) Abrüstung und Rüstungskontrolle. Dokumente zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Merkur, 1983.

Europa Archiv 25 (1970) Nr. 1, D15-D16. Dokumente zur Unterzeichnung des Kernwaffen-Sperrvertrags durch die Bundesrepublik. (Darin enthalten Presseerklärung und Note der schweizerischen Regierung anlässlich der Unterzeichnung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen am 27. November).

### Amtliche Quellen

*Bundesrat: Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft.*

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation des Heeres (Truppenordnung) (Vom 30. Juni 1960) BBl 1960 II 321.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (Vom 7. Juli 1961). BBl 1961 II 202.

Bundesbeschluss über das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen. (Entwurf). BBl 1961 II 223.

Bundesratsbeschluss betreffend die Volksabstimmung vom 1. April 1962 über das Volksbegehren für ein Verbot der Atomwaffen (Vom 15. Januar 1962). BBl 1962 I 61.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 1. April 1962 betreffend das Volksbegehren für ein Verbot von Atomwaffen (Vom 4. Mai 1962). BBl 1962 I 913.

Bundesbeschluss des Ergebnisses der Volksabstimmung vom 1. April 1962 betreffend das Volksbegehren für ein Verbot der Atomwaffen (Vom 22. Juni 1962). BBl 1962 I 1473.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verhältnis der Schweiz zu den Vereinten Nationen (Vom 16. Juni 1969), 18.7.1969, BBl 1969 I 1449.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung (Vom 6. Juni 1966). BBl 1966 I 853.

*Eidgenössische Räte: Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1967.*

Interpellation Hubacher. Atombewaffnung der Armee. (Vom 9. 12. 1964)  
In: Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1966. S. 474–496.

Interpellation Binder. Stellungnahme zum geplanten Atomsperrvertrag. In: Amtliches stenographisches Bulletin der Schweizerischen Bundesversammlung, 1967. S. 593–599.

### *Bundesverwaltung*

Studienkommission für strategische Fragen. Grundlagen einer strategischen Konzeption der Schweiz (14. November 1969). Hg. Schweizerischer Aufklärungs-Dienst. Schriften des SAD, Nr. 14. Stäfa 1971. [Bericht Schmid]

## Nichtamtliche Quellen

### *Zeitungen*

Aargauer Tagblatt  
Abend-Zeitung  
National-Zeitung  
Neue Zürcher Nachrichten  
Neue Zürcher Zeitung  
Tages-Anzeiger  
Tagwacht  
Volksrecht  
Weltwoche

### Darstellungen

- Altermatt, Urs (Hg.). Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon. Zürich und München: Artemis & Winkler, 1991.
- Altermatt, Urs. Geschichte der schweizerischen Aussenpolitik 1848–1991: Vom Ende des Zweiten Weltkrieges bis zur Gegenwart (1945–1991). In: Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik. Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hgg.). Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 1992. S. 6–78.
- Aron, Raymond. The Great Debate: Theories of Nuclear Strategy. New York: Doubleday, 1965.
- Beaton, Leonard. Die Leistungsfähigkeit einiger Nicht-Atommächte. In: Eine Welt von Nuklearmächten? Die Problematik der Atomsperrre. Buchan, Alastair (Hg.). Berlin: Propyläen, 1968. S. 26–50.
- Beaton, Leonard. The Spread of Nuclear Weapons. (The Institute of Strategic Studies) London: Chatto & Windus, 1962.
- Beaufre, André. Abschreckung und Strategie im amerikanisch-europäischen Meinungsaustausch. In: Europa Archiv, 19/21, 1964. S. 777–784.
- Beaufre, André. Stratégie de l'action. Paris: Colin 1966.

- Beaufre, André. Totale Kriegskunst im Frieden: Einführung in die Strategie. Berlin: Propyläen 1963.
- Bindschedler, Rudolf. Case Study Switzerland. In: Goldblat Jozef (Hg.). Non-proliferation: The why and the wherefore. (Stockholm International Peace Research Institute) London: Taylor & Francis, 1985. S. 221–226.
- Bindschedler, Rudolf. Die Schweiz und die Ferngeschosse: Völkerrechtliche und aussenpolitische Probleme. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, Sondernummer Juni 1958, 3/1958. S. 402–413.
- Brandt, Willy. Deutschland und der Atomsperrvertrag. In: Aussenpolitik. Zeitschrift für internationale Fragen. 5/18, 1967. S. 257–267.
- Breitenmoser, Christoph. Strategie ohne Aussenpolitik: Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg. Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik, Nr. 10. Zürich 2002.
- Buchbinder, Heinrich. Landesverteidigung im Atomzeitalter. Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung (Hg.). Zürich 1966.
- Chalfont, Lord. Alternativen zur Weiterverbreitung: Vertragliche Beschränkungen. In: Eine Welt von Nuklearmächten? Die Problematik der Atomsperrre. Buchan, Alastair (Hg.). Berlin: Propyläen, 1968. S. 133–153.
- Däniker, Gustav, Spillmann, Kurt. Die Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik. In: Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik. Riklin, Alois, Hans Haug und Raymond Probst (Hgg.). Bern Stuttgart Wien: Haupt, 1992. S. 591–605.
- Däniker, Gustav. Atomsperrvertrag und schweizerische Landesverteidigung. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 10/1967. S. 597–598.
- Däniker, Gustav. Dissuasion. Schweizerische Abhaltestrategie heute und morgen. Schriften des SAD. Frauenfeld: Huber, 1987.
- Däniker, Gustav. Schweizerische Selbstbehauptungsstrategien im Kalten Krieg; Aus der Werkstatt des Stabschefs Operative Schulung während der 80er Jahre. Frauenfeld: Huber, 1996.
- Däniker, Gustav. Strategie des Kleinstaats: Politisch-militärische Möglichkeiten schweizerischer Selbstbehauptung im Atomzeitalter. Frauenfeld und Stuttgart: Huber, 1966.

- Däniker, Gustav. Strategische Aspekte der Atomsperrre. Separatdruck aus der Neuen Zürcher Zeitung. Sonntag, 19. März 1967. Nr. 1201.
- Däniker, Gustav. Verzicht auf Handlungsfreiheit? Zu den grundsätzlichen Äusserungen des Bundesrates zur Atomwaffenfrage. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 2/1968. S. 61–63.
- Däniker, Gustav. Zurück zur Strategie: Konsequenzen des neuen Kriegsbildes für die schweizerische Landesverteidigung. In: Si vis pacem: Militärische Betrachtungen von Schweizern. Festschrift für Georg Züblin zum 60. Geburtstag. Frauenfeld: Huber, 1964. S. 84–101.
- Däniker, Gustav. Beaufre für Schweizer. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 1/1966. S. 19–21.
- Dormann, Manfred, Vetterli, Rolf. Zum Problem aussenpolitischer Kompetenz: Die Schweiz und der Atomsperrvertrag. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. 1974. S. 85–105.
- Epple-Gass, Rudolf. Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz. Frankfurt a. M.: Haag und Herchen, 1988.
- Ernst, Alfred. Bürger, Christ, Soldat. Hermann Böschstein (Hg.) Frauenfeld: Huber, 1975.
- Ernst, Alfred. Die Konzeption der schweizerischen Landesverteidigung 1815 bis 1966. Frauenfeld und Stuttgart: Huber, 1971.
- Ernst, Alfred. Geschichte der Landesverteidigung. In: Erich Gruner (Hg.) Die Schweiz seit 1945. Beiträge zur Zeitgeschichte. Bern 1971. S. 175–201.
- Fanzun, Jon A., Lehmann, Patrick. Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000. In: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 57. Zürich 2000.
- Foster, William C. New Directions in Arms Control and Disarmament. In: Foreign Affairs, 43/4, Juli 1965. S. 587–601.
- Freedman, Lawrence. The Evolution of Nuclear Strategy. New York: St. Martin's Press, 1981.
- Frey, Stefanie. Switzerland's Defence and Security Policy during the Cold War (1945–1973). Diss. Lenzburg 2002.

- Gärtner, Heinz. Handbuch zur Rüstungskontrolle. Positionen ausgewählter Länder. Wien: Braumüller, 1987.
- Glas, Elisabeth. Aufbruch der Schweiz in die multilaterale Welt: Die schweizerische Aussenpolitik 1965–1977. Liz. Zürich 1999.
- Haftendorn, Helga. Kernwaffen und die Glaubwürdigkeit der Allianz: Die NATO-Krise von 1966/67. Nuclear History Program (NHP). Baden-Baden: Nomos, 1994.
- Hepp, Marcel. Der Atomsperrvertrag: Die Supermächte verteilen die Welt. Stuttgart: Seewag, 1968.
- Heuser, Beatrice. NATO, Britain and the FRG: Nuclear Strategies and Forces for Europe, 1949–2000. Houndmills, Basingstoke, Hampshire und London: Macmillan, 1997.
- Hug, Peter. Geschichte der Atomtechnologieentwicklung in der Schweiz. Liz. Bern 1987.
- Hürlimann, Jacques. SPS und militärische Landesverteidigung. 1946–1966. Diss. Zürich: Juris, 1985.
- Keller, Anton et al. On the Economic Implications of the proposed Non-proliferation Treaty. In: *Revue du Droit International, de Sciences Diplomatiques et Politiques*. Nr. 1 (Januar–März 1968): S. 26–73.
- Kimminich, Otto. Atomrecht. Nutzungsmöglichkeiten und Gefahren der Atomenergie. München: Goldmann, 1974.
- Kimminich, Otto. Völkerrecht im Atomzeitalter: Der Atomsperrvertrag und seine Folgen. Sozialwissenschaft in Theorie und Praxis. Bd. 8. Waldemar Besson (Hg.) Freiburg: Rombach, 1969.
- Kobe, Willi. Atomwaffenhunger und Nonproliferation. In: *Atombulletin* 39 (Mai/Juni 1966). Schweizerische Bewegung gegen atomare Aufrüstung (Hg.) S. 5–6.
- Kohler, Beate. Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen und das Problem der Sicherheitsgarantien. Frankfurt a. M.: Metzner, 1972.
- Kolbe, Christian. Ein ‚Wunderbastard‘ für die Obersten: Der Mirageskandal. In: *Die Schweiz und ihre Skandale*. Heinz Looser et al. Hg. Zürich 1995. S. 61–75.

- Kollert, Roland. Die Politik der latenten Proliferation: Militärische Nutzung ‚friedlicher‘ Kerntechnik in Westeuropa. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 1994.
- Köppel, Thomas. Auf dem Weg zur Doppelstrategie: Die Entstehung der schweizerischen Sicherheitspolitik 1945–1973. Liz. Zürich 1994.
- Kupper, Patrick. Atomenergie und gesplante Gesellschaft: Die Geschichte des gescheiterten Projektes Kernkraftwerk Kaiseraugst. Interferenzen 3: Studien zur Kulturgeschichte der Technik. David Gugerli (Hg.) Zürich: Chronos, 2003.
- Kupper, Patrick. Sonderfall Atomenergie. Die bundesstaatliche Atompolitik 1945–1970. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte. 1/53, 2002, S. 87–93.
- Legge, Michael J. Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response. Santa Monica: Rand, 1983.
- Lezzi, Otto. Sozialdemokratie und Militärfrage in der Schweiz. Frauenfeld: Huber, 1996.
- Linke, Manfred. Schweizerische Aussenpolitik der Nachkriegszeit (1945–1989): Eine von amtlichen Verlautbarungen des Bundesrates ausgehende Darstellung und Analyse. Chur und Zürich: Rüegger, 1995.
- Mark, Wilhelm Die Schweiz und der Atomsperrvertrag. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 12/1969. S. 751–753.
- Mark, Wilhelm. Atomwaffen für die Schweizer Armee – Können oder Wollen. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift. 10/1963. S. 445–450.
- Metzler, Dominik. Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee (1945–1969). Liz. Basel 1995.
- Mischke, Ferdinand O. Gedanken zur Erweiterung des Atomklubs. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 1/1963. S. 17–18.
- Müller, Harald. Kernwaffen und deutsche Interessen: Versuch einer Neubestimmung. Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. Frankfurt a. M. 1999.
- Münger, Christof. Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys. In: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 49. Liz. Zürich 1999.



- Näf, Beat. Zur Entwicklung des schweizerischen strategischen Denkens. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 11/1982. S. 595–602.
- Neuhold, Hanspeter, Hummer, Waldemar, Schreuer, Christoph. (Hgg.) Österreichisches Handbuch des Völkerrechts. (2 Bände, 2., völlig überarbeitete Auflage). Wien: Manz, 1991.
- Neval, Daniel. Mit Atombomben nach Moskau: Gegenseitige Wahrnehmung und Bedrohung der Schweiz und des Ostblocks 1945–1968. Diss. Kladno 2001.
- Richner, Andreas. Panzer, Mirages und die nukleare Option: Die Rolle des Vereins zur Förderung des Wehrwillens in der militärpolitischen Meinungsbildung der Schweiz 1956 – 1966. Liz. Bern 1996.
- Schelling, Thomas C. Controlled Response and Strategic Warfare (1965). In: US Nuclear Strategy: A Reader. Philip Bobbitt, Lawrence Freedman, und Gregory F. Treverton (Hgg.). Houndmills, Basingstoke, Hampshire und London, 1989. S. 223 – 236.
- Schwarz, Urs. Die Politik der Selbstbeschränkung: Die Rolle der Nicht-Atomwaffenstaaten. In: Eine Welt von Nuklearmächten? Die Problematik der Atomsperrre. Alastair Buchan (Hg.) Berlin: Propyläen, 1968. S. 154–181.
- Schwarz, Urs. Strategie: Gestern, heute, morgen. Düsseldorf und Wien: Econ, 1965.
- Seaborg, Glenn T. Kennedy, Khrushchev, and the Test Ban. (With the assistance of Benjamin S. Loeb.) Berkeley: University of California Press, 1981.
- Senn, Hans. Friede in Unabhängigkeit. Von der Totalen Landesverteidigung zur Sicherheitspolitik. Frauenfeld: Huber, 1983.
- Sommer, Theo. Die Ziele der Bundesrepublik Deutschland. In: Eine Welt von Nuklearmächten? Die Problematik der Atomsperrre. Alastair Buchan (Hg.) Berlin: Propyläen, 1968. S. 51–86.
- Spillmann, Kurt R., Hans Künzi (Hgg.). Unter Mitarbeit von Christoph Breitenmoser, Jon A. Fanzun, Patrick Lehmann, Andreas Wenger. Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer und aktueller Perspektive: Bericht und Auswertung der Tagung vom

1. Juli 1997. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 45. Zürich 1997.
- Spillmann, Kurt, Wenger, Andreas et al. Schweizerische Sicherheitspolitik seit 1945. Zwischen Autonomie und Kooperation. Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 2001.
- Sprecher, Thomas, Niederberger, Judith (Hgg.). Karl Schmid – Gesammelte Werke in 6 Bänden. Bd. V (1966–1969) (Herausgegeben im Auftrag der Karl-Schmid-Stiftung) Zürich: Neue Zürcher Zeitung, 1998.
- Stromseth, Jane E. The Origins of Flexible Response: NATO's Debate over Strategy in the 1960s. Houndmills, Basingstoke, Hampshire und London, 1988.
- Stüssi-Lauterburg, Jürg. Historischer Abriss zur Frage einer Schweizer Nuklearbewaffnung. Bern 1995. Wiederabdruck in: Beiträge zur Forschung. 1997. Hg. Schweizerische Vereinigung für Militärgeschichte und Militärwissenschaft. Bern 1997. S. 107–171.
- Tanner, Fred. Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates. Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 14. Zürich 1990.
- Tanner, Jakob. Grundlinien der schweizerischen Aussenpolitik seit 1945. Arbeitspapiere der schweizerischen Friedensstiftung, Nr. 16. Bern 1993.
- Uhlmann, Ernst. Krieg mit Atomwaffen. In: Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift, 10/1954. S. 720–734.
- Wenger, Andreas, Suri, Jeremi. Nuclear Revolution, Social Dissent and the Evolution of Détente. Patterns of Interaction. In: Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung Nr. 56. Zürich 1999.
- Wenger, Andreas. From Cold War to Long Peace: The Transformation of the International Security System and the Role of Nuclear Weapons, 1953–1963. Diss. Zürich 1996.
- Wenger, Andreas. The Evolution of NATO Strategic Thinking in the 1950s and 1960s: Changing Threat Perceptions and the Politics of Military Planning. Zurich 2003.
- Wildi, Tobias. Der Traum vom eigenen Reaktor: Die Schweizerische Atomtechnologieentwicklung 1945–1969. Interferenzen 4: Studien

zur Kulturgeschichte der Technik. David Gugerli (Hg.) Zürich: Chronos, 2003.

Winkler, Theodor. Kernenergie und Aussenpolitik. Die internationalen Bemühungen um eine Nichtverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung der Kernenergie in der Schweiz. Berlin: Berlin-Verlag, 1981.

## 7 Anhang

### Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons

The States concluding this Treaty, hereinafter referred to as the Parties to the Treaty,

Considering the devastation that would be visited upon all mankind by a nuclear war and the consequent need to make every effort to avert the danger of such a war and to take measures to safeguard the security of peoples,

Believing that the proliferation of nuclear weapons would seriously enhance the danger of nuclear war,

In conformity with resolutions of the United Nations General Assembly calling for the conclusion of an agreement on the prevention of wider dissemination of nuclear weapons,

Undertaking to co-operate in facilitating the application of International Atomic Energy Agency safeguards on peaceful nuclear activities,

Expressing their support for research, development and other efforts to further the application, within the framework of the International Atomic Energy Agency safeguards system, of the principle of safeguarding effectively the flow of source and special fissionable materials by use of instruments and other techniques at certain strategic points,

Affirming the principle that the benefits of peaceful applications of nuclear technology, including any technological by-products which may be derived by nuclear-weapon States from the development of nuclear explosive devices, should be available for peaceful purposes to all Parties to the Treaty, whether nuclear-weapon or non-nuclear-weapon States,

Convinced that, in furtherance of this principle, all Parties to the Treaty are entitled to participate in the fullest possible exchange of scientific information for, and to contribute alone or in co-operation with other States to, the further development of the applications of atomic energy for peaceful purposes,

Declaring their intention to achieve at the earliest possible date the cessation of the nuclear arms race and to undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament,

Urging the co-operation of all States in the attainment of this objective,  
Recalling the determination expressed by the Parties to the 1963 Treaty banning nuclear weapons tests in the atmosphere, in outer space and under water in its Preamble to seek to achieve the discontinuance of all test explosions of nuclear weapons for all time and to continue negotiations to this end,

Desiring to further the easing of international tension and the strengthening of trust between States in order to facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery pursuant to a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control,

Recalling that, in accordance with the Charter of the United Nations, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, and that the establishment and maintenance of international peace and security are to be promoted with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources,

Have agreed as follows:

## **Article I**

Each nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to transfer to any recipient whatsoever nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; and not in any way to assist, encourage, or induce any non-nuclear-weapon State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices, or control over such weapons or explosive devices.

## **Article II**

Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes not to receive the transfer from any transferor whatsoever of nuclear weapons or other nuclear explosive devices or of control over such weapons or explosive devices directly, or indirectly; not to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or other nuclear explosive devices; and not to seek or recei-

ve any assistance in the manufacture of nuclear weapons or other nuclear explosive devices.

### Article III

1. Each non-nuclear-weapon State Party to the Treaty undertakes to accept safeguards, as set forth in an agreement to be negotiated and concluded with the International Atomic Energy Agency in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency and the Agency's safeguards system, for the exclusive purpose of verification of the fulfilment of its obligations assumed under this Treaty with a view to preventing diversion of nuclear energy from peaceful uses to nuclear weapons or other nuclear explosive devices. Procedures for the safeguards required by this Article shall be followed with respect to source or special fissionable material whether it is being produced, processed or used in any principal nuclear facility or is outside any such facility. The safeguards required by this Article shall be applied on all source or special fissionable material in all peaceful nuclear activities within the territory of such State, under its jurisdiction, or carried out under its control anywhere.

2. Each State Party to the Treaty undertakes not to provide: (a) source or special fissionable material, or (b) equipment or material especially designed or prepared for the processing, use or production of special fissionable material, to any non-nuclear-weapon State for peaceful purposes, unless the source or special fissionable material shall be subject to the safeguards required by this Article.

3. The safeguards required by this Article shall be implemented in a manner designed to comply with Article IV of this Treaty, and to avoid hampering the economic or technological development of the Parties or international co-operation in the field of peaceful nuclear activities, including the international exchange of nuclear material and equipment for the processing, use or production of nuclear material for peaceful purposes in accordance with the provisions of this Article and the principle of safeguarding set forth in the Preamble of the Treaty.

4. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall conclude agreements with the International Atomic Energy Agency to meet the requirements of this Article either individually or together with other States in accordance with the Statute of the International Atomic Energy Agency. Negotiation of

such agreements shall commence within 180 days from the original entry into force of this Treaty. For States depositing their instruments of ratification or accession after the 180-day period, negotiation of such agreements shall commence not later than the date of such deposit. Such agreements shall enter into force not later than eighteen months after the date of initiation of negotiations.

#### **Article IV**

1. Nothing in this Treaty shall be interpreted as affecting the inalienable right of all the Parties to the Treaty to develop research, production and use of nuclear energy for peaceful purposes without discrimination and in conformity with Articles I and II of this Treaty.

2. All the Parties to the Treaty undertake to facilitate, and have the right to participate in, the fullest possible exchange of equipment, materials and scientific and technological information for the peaceful uses of nuclear energy. Parties to the Treaty in a position to do so shall also co-operate in contributing alone or together with other States or international organizations to the further development of the applications of nuclear energy for peaceful purposes, especially in the territories of non-nuclear-weapon States Party to the Treaty, with due consideration for the needs of the developing areas of the world.

#### **Article V**

Each Party to the Treaty undertakes to take appropriate measures to ensure that, in accordance with this Treaty, under appropriate international observation and through appropriate international procedures, potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions will be made available to non-nuclear-weapon States Party to the Treaty on a non-discriminatory basis and that the charge to such Parties for the explosive devices used will be as low as possible and exclude any charge for research and development. Non-nuclear-weapon States Party to the Treaty shall be able to obtain such benefits, pursuant to a special international agreement or agreements, through an appropriate international body with adequate representation of non-nuclear-weapon States. Negotiations on this subject shall commence as soon as possible after the Treaty enters into force. Non-nuclear-weapon

States Party to the Treaty so desiring may also obtain such benefits pursuant to bilateral agreements.

## **Article VI**

Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control.

## **Article VII**

Nothing in this Treaty affects the right of any group of States to conclude regional treaties in order to assure the total absence of nuclear weapons in their respective territories.

## **Article VIII**

1. Any Party to the Treaty may propose amendments to this Treaty. The text of any proposed amendment shall be submitted to the Depositary Governments which shall circulate it to all Parties to the Treaty. Thereupon, if requested to do so by one-third or more of the Parties to the Treaty, the Depositary Governments shall convene a conference, to which they shall invite all the Parties to the Treaty, to consider such an amendment.

2. Any amendment to this Treaty must be approved by a majority of the votes of all the Parties to the Treaty, including the votes of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. The amendment shall enter into force for each Party that deposits its instrument of ratification of the amendment upon the deposit of such instruments of ratification by a majority of all the Parties, including the instruments of ratification of all nuclear-weapon States Party to the Treaty and all other Parties which, on the date the amendment is circulated, are members of the Board of Governors of the International Atomic Energy Agency. Thereafter, it shall enter into force for any other Party upon the deposit of its instrument of ratification of the amendment.



3. Five years after the entry into force of this Treaty, a conference of Parties to the Treaty shall be held in Geneva, Switzerland, in order to review the operation of this Treaty with a view to assuring that the purposes of the Preamble and the provisions of the Treaty are being realised. At intervals of five years thereafter, a majority of the Parties to the Treaty may obtain, by submitting a proposal to this effect to the Depositary Governments, the convening of further conferences with the same objective of reviewing the operation of the Treaty.

## Article IX

1. This Treaty shall be open to all States for signature. Any State which does not sign the Treaty before its entry into force in accordance with paragraph 3 of this Article may accede to it at any time.

2. This Treaty shall be subject to ratification by signatory States. Instruments of ratification and instruments of accession shall be deposited with the Governments of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America, which are hereby designated the Depositary Governments.

3. This Treaty shall enter into force after its ratification by the States, the Governments of which are designated Depositaries of the Treaty, and forty other States signatory to this Treaty and the deposit of their instruments of ratification. For the purposes of this Treaty, a nuclear-weapon State is one which has manufactured and exploded a nuclear weapon or other nuclear explosive device prior to 1 January 1967.

4. For States whose instruments of ratification or accession are deposited subsequent to the entry into force of this Treaty, it shall enter into force on the date of the deposit of their instruments of ratification or accession.

5. The Depositary Governments shall promptly inform all signatory and acceding States of the date of each signature, the date of deposit of each instrument of ratification or of accession, the date of the entry into force of this Treaty, and the date of receipt of any requests for convening a conference or other notices.

6. This Treaty shall be registered by the Depositary Governments pursuant to Article 102 of the Charter of the United Nations.

## Article X

1. Each Party shall in exercising its national sovereignty have the right to withdraw from the Treaty if it decides that extraordinary events, related to the subject matter of this Treaty, have jeopardized the supreme interests of its country. It shall give notice of such withdrawal to all other Parties to the Treaty and to the United Nations Security Council three months in advance. Such notice shall include a statement of the extraordinary events it regards as having jeopardized its supreme interests.

2. Twenty-five years after the entry into force of the Treaty, a conference shall be convened to decide whether the Treaty shall continue in force indefinitely, or shall be extended for an additional fixed period or periods. This decision shall be taken by a majority of the Parties to the Treaty.

## Article XI

This Treaty, the English, Russian, French, Spanish and Chinese texts of which are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Depositary Governments. Duly certified copies of this Treaty shall be transmitted by the Depositary Governments to the Governments of the signatory and acceding States.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, duly authorized, have signed this Treaty.

DONE in triplicate, at the cities of London, Moscow and Washington, the first day of July, one thousand nine hundred and sixty-eight.

<http://www.un.org/Depts/ddar/nptconf/21e6.htm>



## Lieferbare Bände aus der Reihe «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung»:

- Nr. 2 Kurt R. Spillmann: *Beyond Soldiers and Arms: The Swiss Model of Comprehensive Security Policy* (1987)
- Nr. 4 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 29. Juni 1987 – Bericht und Auswertung* (1987)
- Nr. 5 Beat Näf; Kurt R. Spillmann: *Die ETH-Arbeitstagung zur schweizerischen Sicherheitspolitik vom 7. Dezember 1987 – Bericht und Auswertung* (1988)
- Nr. 6 Jacques Freymond: *La menace et son évolution dans les domaines militaires et civils dans l'optique de la recherche scientifique et universitaire* (1988)
- Nr. 7 Christian Kind: *Extended Deterrence – Amerikas Nukleargarantie für Europa* (1989)
- Nr. 8 Franz Martin Aebi: *Der Weg zum Weiterleben – Morphologische Studie zu einer zeitgemässen Planung einer Strategie der staatlichen und gesellschaftlichen Selbstbehauptung* (1989)
- Nr. 9 Madeleine Hösli; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Nationale Aspekte – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 5. Dezember 1988* (1989)
- Nr. 10 Richard D. Challener: *John Foster Dulles: The Certainty/Uncertainty Principle* (1989)
- Nr. 12 Kurt R. Spillmann und Kati Spillmann: *Feindbilder: Entstehung, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus* (1989)
- Nr. 13 Madeleine Hösli; Kurt R. Spillmann: *Demographie und Sicherheitspolitik: Rückwirkungen internationaler Entwicklungen auf die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 8. Juni 1989* (1989)
- Nr. 14 Fred Tanner: *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates* (1990)
- Nr. 15 Jacques Hürlimann; Kurt R. Spillmann: *Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dez. 1990* (1991)
- Nr. 16 Urs Roemer: *Die Strategie der «Flexible Response» und die Formulierung der amerikanischen Vietnampolitik unter Präsident Kennedy* (1991)
- Nr. 17 Michael Fajnor: *Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz* (1991)
- Nr. 18 Christof Buri; Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: *Sicherheit 1991 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung* (1991)
- Nr. 19 Andreas Wenger: *Kontinuität und Wandel in der amerikanischen Nuklearstrategie – Präsident Eisenhowers Strategie der massiven Vergeltung und die nuklearstrategische Neuevaluation der Administration Kennedy* (1991)
- Nr. 22 Kurt R. Spillmann (Hg.): *Europäische Integration und Schweizerische Sicherheitspolitik – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 25./26. Oktober 1991* (1992)

- Nr. 24 Sabina Ann Fischer: Namibia Becomes Independent – The U.S. contribution to regional peace (1992)
- Nr. 25 Dominique Wisler: La violence politique en Suisse et les mouvements sociaux: 1969–1990 (1992)
- Nr. 26 Mauro Mantovani: Stand und Perspektiven der Sicherheitspolitik in Europa (1992)
- Nr. 27 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte II – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1992 (1992)
- Nr. 28 Kurt R. Spillmann; Mauro Mantovani (Hg.): Die sicherheitspolitische Integration in Europa als Herausforderung für die Schweiz – Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 26. Oktober 1992 (1993)
- Nr. 30 Ilja Kremer: Die Sowjetunion und Russland nach 1985: Von der Oktoberrevolution zur Oktoberkrise (1993)
- Nr. 32 Karl W. Haltiner; Kurt R. Spillmann: Öffnung oder Isolation der Schweiz? Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1994)
- Nr. 34 Michael Fajnor: Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz (1994)
- Nr. 35 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IV – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1994 (1994)
- Nr. 36 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Das schweizerische Engagement im ehemaligen Jugoslawien (1995)
- Nr. 37 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte V – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1995 (1995)
- Nr. 38 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Internationale Kooperationsbereitschaft und Neutralität: Aussen- und sicherheitspolitische Meinungsbildung im Trend (1996)
- Nr. 39 Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996)  
Ulrich Gerster; Regine Helbling: Krieg und Frieden in der bildenden Kunst (1996) (Bildteil)
- Nr. 40 Christoph Breitenmoser: Sicherheit für Europa: Die KSZE-Politik der Schweiz bis zur Unterzeichnung der Helsinki-Schlussakte zwischen Skepsis und aktivem Engagement (1996)
- Nr. 41 Laurent F. Carrel; Otto Pick; Stefan Sarvas; Andreas Schaer; Stanislav Stach: Demokratische und zivile Kontrolle von Sicherheitspolitik und Streitkräften (1997)
- Nr. 42 Karl W. Haltiner; Luca Bertossa; Kurt R. Spillmann: Sicherheit 97 (1997)
- Nr. 43 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland und die Osterweiterung der Nato: Herausforderung für die russische Aussen- und Sicherheitspolitik (1997)
- Nr. 44 Kurt R. Spillmann (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VI – Vorlesung für Hörer aller Abteilungen – Sommersemester 1997 (1997)
- Nr. 45 Kurt R. Spillmann; Hans Künzi (Hg.): Karl Schmid als strategischer Denker: Beurteilungen aus historischer Perspektive. Bericht und Auswertung der Tagung vom 1. Juli 1997 (1997)

- Nr. 46 Derek Müller: Die Aussen- und Sicherheitspolitik der Ukraine seit 1990/91: Herausforderungen, Leistungen und Perspektiven (1998)
- Nr. 47 Andreas Wenger; Jeronim Perovic: Russland zwischen Zerfall und Grossmachanspruch: Herausforderungen der Regionalisierung (1998)
- Nr. 48 Andreas Wenger; Christoph Breitenmoser; Patrick Lehmann: Die Nato-Partnerschaft für den Frieden im Wandel: Entwicklung und Zukunft eines kooperativen Sicherheitsinstrumentes (1998)
- Nr. 49 Christof Mürger: Ich bin ein West-Berliner: Der Wandel der amerikanischen Berlinpolitik während der Präsidentschaft John F. Kennedys (1999)
- Nr. 50 Christian Nünlist: Kennedys rechte Hand: McGeorge Bundys Einfluss als Nationaler Sicherheitsberater auf die amerikanische Aussenpolitik 1961–63 (1999)
- Nr. 51 David C. Atwood; Shahram Chubin; Pál Dunay; Jozef Goldblat; Martin Schütz; Heiner Staub: Arms Control and Disarmament: Revised version of papers Presented at the 3rd International Security Forum Zurich, 19–21 October 1998 (1999)
- Nr. 52 Andreas Wenger: Herausforderung Sicherheitspolitik: Europas Suche nach Stabilität (1999)
- Nr. 53 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger; Stephan Libiszewski; Patrik Schedler: Informationsgesellschaft und schweizerische Sicherheitspolitik (1999)
- Nr. 54 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 1999 (1999)
- Nr. 55 Daniel Möckli: Neutralität, Solidarität, Sonderfall: Die Konzeptionierung der schweizerischen Aussenpolitik der Nachkriegszeit, 1943–1947 (2000)
- Nr. 56 Andreas Wenger; Jeremi Suri: The Nuclear Revolution, Social Dissent, and the Evolution of Détente: Patterns of Interaction, 1957–74 (2000)
- Nr. 57 Jon A. Fanzun; Patrick Lehmann: Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000 (2000)
- Nr. 58 Vojtech Mastny: Learning from the Enemy: NATO as a Model for the Warsaw Pact (2001)
- Nr. 59 Daniel Maurer: Europäische Sicherheit: Konfliktmanagement am Beispiel «Ex-Jugoslawien» (2001)
- Nr. 60 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte VIII – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2001 (2001)
- Nr. 61 Fred Tanner (ed.) with the assistance of Joanna Schemm: The European Union as a Security Actor in the Mediterranean. ESDP, Soft Power and Peacemaking in Euro-Mediterranean Relations (2001)
- Nr. 62 Judith Niederberger: «Making the Difference between Mutual Destruction and Survival». Amerikanische Rüstungskontrollpolitik unter Dwight D. Eisenhower, 1953–1960 (2001)

- Nr. 63 Daniel Trachsler: Neutral zwischen Ost und West? Infragestellung und Konsolidierung der schweizerischen Neutralitätspolitik durch den Beginn des Kalten Krieges, 1947–1952 (2002)
- Nr. 64 Myriam Dunn: Information Age Conflicts. A Study of the Information Revolution and a Changing Operating Environment (2002). Unveränderter Nachdruck (2004)
- Nr. 65 Kurt R. Spillmann; Andreas Wenger (Hg.): Zeitgeschichtliche Hintergründe aktueller Konflikte IX – Vortragsreihe an der ETH-Zürich – Sommersemester 2002 (2002)
- Nr. 66 Kurt R. Spillmann: Von Krieg und Frieden – Of War and Peace. Abschiedsvorlesung – Farewell Address, ETH Zürich, 3. Juli 2002 (2002)
- Nr. 67 Doron Zimmermann: The Transformation of Terrorism. The «New Terrorism,» Impact Scalability and the Dynamic of Reciprocal Threat Perception (2003)
- Nr. 68 Tina Kempin: Ready for Peace? The Implementation of the Good Friday Agreement in Northern Ireland 1998–2002 (2003)
- Nr. 69 Marco Zanoli: Zwischen Klassenkampf, Pazifismus und Geistiger Landesverteidigung. Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die Wehrfrage 1920–1939 (2003)
- Nr. 70 Doron Zimmermann: Tangled Skein or Gordian Knot? Iran and Syria as State Supporters of Political Violence Movements in Lebanon and in the Palestinian Territories (2004)
- Nr. 71 Alexandre Lambert: OSZE-Verhaltenskodex zu Politisch-Militärischen Aspekten der Sicherheit. Zur Rolle der Streitkräfte in Demokratischen Gesellschaften (2004)
- Nr. 72 Xiaoyuan Liu; Vojtech Mastny (eds.): China and Eastern Europe 1960s–1980s: Proceedings of an International Symposium: Reviwing the History of Chinese–East European Relations from the 1960s to the 1980s, Beijing, 24–26 March 2004 (2004)
- Nr. 73 Thomas Fischer: Die Rolle der Schweiz in der Iran-Geiselkrise 1979–1981. Eine Studie zur Politik der Guten Dienste im Kalten Krieg (2004)
- Nr. 74 Michael Guery: Biologischer Terrorismus in Bezug auf die Schweiz. Unter besonderer Berücksichtigung rechtlicher Aspekte (2004)

Eine Gesamtübersicht über alle bisher erschienenen «Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung» ist einsehbar im Internet unter [www.css.ethz.ch](http://www.css.ethz.ch).

Die Beiträge können bei der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, ETH Zentrum SEI, CH-8092 Zürich, Tel. 044/632 40 25, Fax: 044/632 19 41, bezogen werden. Es ist auch möglich, die Bestellung online auszuführen unter <http://www.css.ethz.ch/publications/>

Online version provided by the  
International Relations and Security Network

A public service run by the  
Center for Security Studies at the ETH Zurich  
© 1996-2004

