

# Die Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik der Schweiz in Zeiten des Umbruchs

Von Névine Schepers

In den letzten zehn Jahren war die Schweizer Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nonproliferationspolitik mit einem schwierigen geopolitischen Umfeld und rasanten technologischen Entwicklungen konfrontiert. Trotz dieser Herausforderungen hat die Schweiz diplomatisches Know-how, wissenschaftlich-technisches Fachwissen und einen sorgfältig aufgebauten Ruf genutzt, um die globale Gouvernanz zu verbessern.

Die Schweiz unterstützt seit vielen Jahren Initiativen und Aktivitäten in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung (RAN).<sup>1</sup> Während der 1990er Jahre profitierte sie dabei von der Entspannung zwischen den Grossmächten. Diese ermöglichte es kleineren Staaten, eine grössere Rolle in der RAN-Politik zu übernehmen. Darauf aufbauend gelang es der Schweiz in den letzten zwei Jahrzehnten, sich überdurchschnittlich stark in der Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik zu profilieren. Das grosse Schweizer Engagement in Rüstungskontrollfragen fusst auf ihrer Neutralität sowie ihrer humanitären Tradition.

Seit 1990 wird die Teilnahme an Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen in den sicherheits- und aussenpolitischen Berichten der Schweiz als Beitrag zu Frieden, Sicherheit und Stabilität erwähnt.<sup>2</sup>

1 Das Akronym RAN beziehungsweise auf Französisch MADNP (*maîtrise des armements, du désarmement et de la non-prolifération*) ist in der Schweiz zwar gebräuchlich, jedoch nicht im internationalen Kontext. Da es in diesem Kapitel um die Schweiz geht, wird die Autorin im gesamten Text das Akronym RAN verwenden, um unnötige Wortwiederholungen zu vermeiden, wenn sie über die allgemeine Politik (Gesamtstrategie) in diesen Bereichen spricht.

2 Adolf Ogi / François Couchepin, *Rapports sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90* (Bern: Bundesrat, 1993); und Bundesrat, *La politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation: Rapport 90 du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse du 1er octobre 1990* (Bern: Bundesrat, 1990).

Die Entwicklung der Schweiz hin zu einer immer aktiveren Beteiligung an der internationalen RAN-Politik ist gut dokumentiert.<sup>3</sup> Die aktive Teilnahme innerhalb der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und an den Verhandlungen über das Verbot von Antipersonenminen im Jahr 1997 trugen dazu bei, dass sich die Schweizer RAN-Politik in den frühen 2000er-Jahren stärker auf regionale Sicherheit und konventionelle Waffen konzentrierte, insbesondere Minen sowie Kleinwaffen und leichte Waffen.

Im Bereich der Massenvernichtungswaffen sind die Schweizer Beiträge zur Bekämpfung chemischer und biologischer Waffen wichtige Beispiele dafür, wie ein kleiner, aber stark industrialisierter und exportorientierter Staat mit einem bedeutenden Interesse am Handel

Die Schweiz unterstützt seit längerem Initiativen in den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung.

mit *Dual-Use*-Gütern seine Kompetenz in die Entwicklung, die Umsetzung und die Stärkung multilateraler Abkommen einbringen kann. Insbesondere durch die Entwicklung wissenschaftlicher und technischer Kompetenz konnte sich die Schweiz im Rahmen des Biowaffenübereinkommens (BWÜ) und des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ), an deren Aushandlung sie beteiligt war, einen glaubwürdigen Ruf erarbeiten. Die Schweiz spielt vor allem eine aktive

Rolle in der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, OPCW). Sie hat sich auch zunehmend bemüht, in den RAN-Foren und -Initiativen zum Thema Atomwaffen eine wichtigere Rolle zu übernehmen. Im letzten Jahrzehnt war das Schweizer Engagement in Atomwaffenfragen im Besonderen gekennzeichnet durch die Beteiligung an den Konferenzen zur Überprüfung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (*Nuclear Non-Proliferation Treaty*, NPT) und die Teilnahme an den Bemühungen, die zum Vertrag für ein Atomwaffenverbot (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, TPNW) führten, wo die Schweiz zeitweise eine Führungsrolle einnahm.

3 Siehe beispielsweise: Michael Gerber, «Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft?», in: Kurt R. Spillmann (Hrsg.), *Bulletin 1999 zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (Zürich: Center for Security Studies, ETH Zürich, 1999); und Andrea Heinzer, «Swiss Arms Control Policy: From Abstinence to Participation», in: Thomas Fischer / Jürg Gabriel (Hrsg.), *Swiss Foreign Policy, 1945–2002* (London: Palgrave Macmillan, 2003).

Auf internationaler Ebene haben sich die RAN-Ansätze und -Initiativen zunehmend polarisiert und festgefahren. Dies ist auf den wachsenden geostrategischen Wettstreit zurückzuführen. Das hat zur Folge, dass die internationale RAN-Politik sich äusserst schwertut, mit dem technologischen Fortschritt mitzuhalten. Ein Beispiel dafür sind die NPT-Überprüfungskonferenzen, bei denen in zwei aufeinanderfolgenden Überprüfungszyklen, 2015 und 2022, kein Konsens erzielt werden konnte.<sup>4</sup> Zunehmende Spannungen in den letzten zehn Jahren haben sich auf fast alle RAN-Foren ausgewirkt, was die vollständige Umsetzung oder die Stärkung bestehender und die Aushandlung neuer rechtsverbindlicher Abkommen in einem multilateralen, auf Konsens basierenden Rahmen – beides wichtige Ziele der Schweizer RAN-Politik – erschwert hat. Trotz des schwierigen internationalen Umfelds ist das Schweizer Engagement in einer Reihe von RAN-Bemühungen ein Beispiel dafür, wie ein kleiner Staat diplomatisches Know-how, wissenschaftliche und technische Kompetenz sowie einen mit Bedacht aufgebauten Ruf nutzen kann, um die globale Gouvernanz zu verbessern.

Dieses Kapitel blickt auf die letzten zehn Jahre der Schweizer RAN-Bemühungen zurück und konzentriert sich dabei insbesondere auf die Entwicklungen im Bereich der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung sowie auf jene Bemühungen, die auf das Verbot und die Beseitigung chemischer und biologischer Waffen abzielen. Ersteres spiegelt insbesondere die Schwierigkeiten wider, geopolitische Veränderungen zu bewältigen und die Ziele der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik mit ihrer humanitären Tradition in Einklang zu bringen. Letzteres zeigt auf, wie die Schweiz ihre technischen Kompetenzen aufbauen und ihren Ruf nutzen konnte, um die Normen gegen chemische und biologische Waffen zu stärken und bei vermuteten Einsätzen eine Rolle zur Aufklärung der entsprechenden Ereignisse zu spielen. Das Kapitel untersucht weiter, wie ein kleiner, neutraler Staat wie die Schweiz sich einen Handlungsspielraum in der RAN-Politik verschaffen konnte und ob dieser Ansatz in einem zunehmend schwierigen geopolitischen Umfeld nachhaltig ist. Im ersten Teil wird der internationale Kontext für diese Entwicklungen knapp umrissen, während der zweite Teil einen kurzen historischen Überblick über die Schweizer RAN-Politik vor 2010 gibt.

4 Sollte ursprünglich im Jahr 2020 stattfinden, wurde aber wegen der COVID-19-Pandemie auf 2022 verschoben.

Der dritte Teil befasst sich mit dem schweizerischen Engagement im Nuklearbereich. Der vierte Teil betrachtet die Arbeit der Schweiz im Kontext des Vorgehens gegen chemische und biologische Waffen.

## 1. Globaler RAN-Kontext

Russlands Invasion der Ukraine im Jahr 2022, die auf die illegale Annexion der Krim im Jahr 2014 und die Aggression im Donbass seitdem folgte, hat die europäische Sicherheitsarchitektur erschüttert und die geo- und sicherheitspolitischen Spannungen weltweit verstärkt. Sie hat auch die Aussichten für die Fortsetzung der RAN-Politik mit Russland erheblich beeinträchtigt. Die Spannungen mit Russland hatten zwar schon seit Langem zugenommen, führten aber nicht zu einer derartigen Behinderung in den multilateralen Institutionen, wie dies seit Februar 2022 der Fall ist. Auf der zehnten NPT-Überprüfungskonferenz im August 2022 lehnte Russland das zur Verhandlung stehende Konsensdokument als einziger Staat ab. Russland versuchte stets, jede Diskussion über seine Ukraine-Invasion zu verhindern, in deren Verlauf es immer wieder mit dem Einsatz von Atomwaffen drohte und in der Ukraine Atomkraftwerke angriff und besetzte, mit schwerwiegenden Folgen für die nukleare Sicherheit. Zudem verbreitete Russland Fehlinformationen und falsche Anschuldigungen bezüglich angeblicher militärischer biologischer Aktivitäten in ukrainischen Gesundheitslabors, die dabei von den USA unterstützt würden. Diese Anschuldigungen wurden widerlegt. Westliche Verantwortungstragende befürchteten, dass sie als Vorwand für einen möglichen russischen Einsatz chemischer oder biologischer Waffen in der Ukraine dienen könnten.<sup>5</sup>

Bereits vor dem Ukraine-Krieg waren grosse Teile der internationalen Rüstungskontrollarchitektur in die Brüche gegangen. Mehrere multilaterale Regime gerieten unter Druck, einschliesslich NPT und CWÜ. Die Atomwaffenstaaten modernisierten ihre Arsenale, während sie zugleich bei der nuklearen Abrüstung – wie sie in Artikel VI des NPT gefordert wird – nur geringe Fortschritte machten. Die daraus resultierende Unzufriedenheit vieler Nichtkernwaffenstaaten führte 2017

5 Patricia Lewis / Benjamin Wakefield, «Ukraine: Is a chemical or biological attack likely?», *Chatham House*, 30.03.2022.

zur Aushandlung und Verabschiedung des TPNW, der 2021 für alle 68 Vertragsstaaten in Kraft trat (Stand: September 2023). Ausserhalb des NPT und des TPNW sind die Diskussionen über Atomwaffen an der Genfer Abrüstungskonferenz – dem einzigen multilateralen Abrüstungsforum – seit 1996 blockiert. Der fehlende Konsens über ein Arbeitsprogramm, das auch Verhandlungen über ein Herstellungsverbot von Spaltprodukten für Waffenzwecke beinhalten würde, hat jegliche Fortschritte verhindert. Auch das Inkrafttreten des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) ist seit 1996 in der Schwebe, da mehrere Staaten, darunter die Vereinigten Staaten, China, Iran und Nordkorea, den Vertrag nicht ratifiziert haben.

Im Februar 2023 verpasste Russland der bereits schwer angeschlagenen Rüstungskontrollarchitektur einen weiteren Hieb, indem es seine Teilnahme am Vertrag zur Verringerung strategischer Waffen (*New Strategic Arms Reduction Treaty*, New START) von 2010 aussetzte, dem letzten bilateralen Vertrag zur Begrenzung der strategischen Atomwaffenarsenale der USA und Russlands. Beide Staaten haben sich bislang an die vereinbarten Waffenobergrenzen gehalten, Inspektionen und verschiedene Formen des Informationsaustauschs jedoch eingestellt. Zwar scheint eine gewisse Bereitschaft zur Wiederaufnahme der Gespräche über strategische Rüstungskontrolle zu bestehen, doch sind die Aussichten auf eine vollständige Wiederherstellung von New START und die Aushandlung eines künftigen Vertrags nach dessen Auslaufen im Jahr 2026 gering. Die mangelnde Bereitschaft Chinas, mit den USA über Rüstungskontrollinitiativen zu sprechen, und die bevorstehenden US-Wahlen im Jahr 2024 sind nur zwei Faktoren, die die Aussicht auf neue rechtsverbindliche Rüstungskontrollabkommen über strategische oder nicht-strategische Atomwaffen in naher Zukunft erheblich erschweren.

Grosse Teile der internationalen Rüstungskontrollarchitektur waren bereits vor dem Ukraine-Krieg in die Brüche gegangen.

Im Bereich der chemischen Abrüstung stellt das Jahr 2023 einen Meilenstein für das CWÜ dar, da die OPCW bestätigte, dass alle gemeldeten Chemiewaffenbestände – insgesamt 72 304,34 Tonnen – nachweislich vernichtet wurden, eine Aufgabe, die 26 Jahre in Anspruch

nahm.<sup>6</sup> Ungeachtet dessen konnte anlässlich der fünften CWÜ-Überprüfungskonferenz 2023 jedoch aufgrund der Behinderungen durch Syrien und Russland kein gemeinsames Abschlussdokument erstellt werden. Der wiederholte Einsatz von Chemiewaffen durch Syrien und die russischen Attentatsversuche mit Nowitschok-Nervengift im letzten Jahrzehnt haben die Norm des Nicht-Einsatzes ernsthaft infrage gestellt. Die OPCW hat darauf reagiert, indem sie die Ermittlungs- und Forensikkapazitäten ausgebaut und trotz anhaltendem Widerstand vonseiten Russlands eine Norm zur Zurechnung entwickelt hat.<sup>7</sup> Hinzu kommt, dass die OPCW vor der Herausforderung steht, sich von einer Organisation, die sich hauptsächlich mit der Überprüfung der Vernichtung der gemeldeten Bestände befasst, zu einer Organisation zu wandeln, die die kontinuierliche Umsetzung des Chemiewaffenverbots sicherstellt. Im Fokus steht nun also, die erneute Entwicklung und Stationierung chemischer Waffen zu verhindern. Dies erfordert eine starke internationale Zusammenarbeit, für die die Voraussetzungen zum Teil nicht gegeben sind.

Was die biologischen Waffen betrifft, so fehlten dem 1975 in Kraft getretenen BWÜ von Anfang an wirksame Verifikationsmassnahmen. Versuche, das Abkommen durch ein Zusatzprotokoll zu stärken, blieben erfolglos. Auf Ersuchen der Vereinigten Staaten und mit der stillschweigenden Unterstützung anderer Vertragsparteien wurden die Verhandlungen 2001 beendet. Die neunte BWÜ-Überprüfungskonferenz Ende 2022 bot indes Anlass für Optimismus, da ein Abschlussdokument angenommen wurde und die Vertragsstaaten das Mandat einer Arbeitsgruppe genehmigten, die «spezifische Massnahmen, einschliesslich möglicher rechtsverbindlicher Massnahmen» zur internationalen Zusammenarbeit, Vertrauensbildung und Transparenz sowie zur Einhaltung und Verifikation «ermitteln, prüfen und entwickeln» soll.<sup>8</sup> Obwohl dies eine willkommene Gelegenheit ist, sind die Vertragsstaaten des BWÜ nach wie vor geteilter Meinung dazu, wie das Übereinkommen gestärkt werden kann,

6 OPCW, «OPCW confirms: All declared chemical weapons stockpiles verified as irreversibly destroyed», *Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW)*, 07.07.2023.

7 Alexander Kelle, «The CWC at 25: from verification of chemical-weapons destruction to attribution of their use», in: *The Nonproliferation Review* 28:4-6 (2021), S. 319–336; und Mian Rozel, «U.S. Completes Landmark CWC Destruction», in: *Arms Control Today* 53:7 (2023).

8 Neunte BWÜ-Überprüfungskonferenz, «Final Document of the Ninth Review Conference», *Neunte BWÜ-Überprüfungskonferenz*, 21.12.2022.

insbesondere was das Gleichgewicht zwischen internationaler Zusammenarbeit und Nichtverbreitungszielen betrifft.<sup>9</sup> Geopolitische Rivalitäten haben Fortschritte bei scheinbar unumstrittenen Massnahmen wie der Verbesserung der gegenseitigen Hilfeleistung oder der Stärkung der Biosicherheit verhindert. Schliesslich bergen technologische Fortschritte in den Biowissenschaften, die in der Medizin erhebliche Vorteile bringen, auch Risiken in Form einer möglichen militärischen Zweckentfremdung.

Die zuvor beschriebenen Entwicklungen zeichnen ein klares Bild der aktuellen globalen Herausforderungen im Hinblick auf die Bekämpfung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen sowie auf die Aufrechterhaltung von Normen für deren Nichtgebrauch. Die wichtigsten Rahmenwerke – NPT, CWÜ und BWÜ – befinden sich alle an einem kritischen Punkt. Sie sind zwar nicht die einzigen RAN-Instrumente, aber sie dienen als Eckpfeiler in ihren jeweiligen Bereichen. Der Gesamtzustand dieser Regime kann sich auf den Handlungsspielraum kleinerer Staaten wie der Schweiz auswirken, die stark auf multilaterale Prozesse angewiesen sind. Im Folgenden wird die Entwicklung der Schweizer Beteiligung im RAN-Bereich skizziert.

## 2. Die Entwicklung der Schweizer Rüstungskontrollpolitik

Während der 1990er- und frühen 2000er-Jahren schärfte die Schweiz ihr Profil in der Rüstungskontrolle auf recht konsequente Weise und in Übereinstimmung mit ihren sich entwickelnden aussen- und sicherheitspolitischen Prioritäten. Diese sahen eine breitere internationale Zusammenarbeit vor. Nachdem die Schweiz 1996 Mitglied der Abrüstungskonferenz und 2002 der Vereinten Nationen wurde, konnte sie allen RAN-Diskussionsforen als Teilnehmerin und nicht nur als Beobachterin beiwohnen. Für einen kleinen Staat bietet die aktive Teilnahme an multilateralen Foren die Möglichkeit, die globale Gouvernanz mitzugestalten. Voraussetzung für deren Stärkung ist indes, dass die ausgehandelten Abkommen vollständig umgesetzt und eingehalten werden und möglichst viele wichtige Akteure einbeziehen.<sup>10</sup> Als neutraler Staat trat

9 Una Jakob, «The 9th Review Conference of the Biological Weapons Convention», in: *Peace Research Institute Frankfurt blog*, 07.02.2023.

10 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll-, Abrüstungs- und Nonproliferationspolitik der Schweiz 2017* (Bern: Bundesrat, 2017), S. 11.

die Schweiz mit allen Staaten in Kontakt und verfolgte in multilateralen Foren einen Ansatz als Brückenbauerin. Die Schweizer Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Bereich der RAN-Politik variiert je nach Themen und Interessen. Sie ist begrenzter als bei Staaten, die sich auf bestehende und gut etablierte Netzwerke stützen können.

Die Schweiz formulierte ihre RAN-Grundsätze erstmals 1996 in einem kurzen öffentlichen Bericht des Bundesrats, mit dem eine Anfrage des Parlaments beantwortet wurde.<sup>11</sup> Seitdem werden diese Berichte einmal pro Legislaturperiode veröffentlicht. Sie wurden schrittweise immer umfangreicher. So wurden weitere Waf-

Als neutraler Staat verfolgte die Schweiz in multilateralen Foren einen Ansatz als Brückenbauerin.

fentypen wie autonome Waffen und neue Themenbereiche wie der Weltraum oder der Cyberspace aufgenommen wie auch neue Abkommen und Initiativen, etwa der Vertrag über den Waffenhandel oder der Haager Verhaltenskodex zu Raketenstarts.<sup>12</sup> Die Berichte geben einen Überblick über den internatio-

nenalen Kontext und die Aktivitäten der Schweiz in einer wachsenden Zahl von RAN-Bereichen. Gleichzeitig bekräftigen sie die wichtigsten Grundsätze der Schweizer Politik und skizzieren die Ziele für die kommende Legislaturperiode. Das letzte Dokument wurde 2022 als vom Bundesrat verabschiedete Strategie und nicht als Bericht veröffentlicht. Sie deckt den Zeitraum von 2022 bis 2025 ab.<sup>13</sup> Die Strategie enthält spezifische Ziele und Massnahmen, die in fünf Handlungsfeldern erreicht werden sollen: Atomwaffen, chemische und biologische Waffen, konventionelle Waffen, autonome Waffen sowie Cyberspace und Weltraum. Unter der Leitung und Koordination des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) sind an der RAN-Politik zahlreiche Departemente beteiligt, darunter das Eidgenössische

11 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz*, (Bern: Bundesrat, 1996).

12 Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000* (Bern: Bundesrat, 2000); Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2004* (Bern: Bundesrat, 2004); Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2008* (Bern: Bundesrat, 2008); Bundesrat, *Bericht des Bundesrates über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2012* (Bern: Bundesrat, 2012); Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2017*.

13 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA), *Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022–2025* (Bern: EDA, 2022).

Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) sowie das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF). Zu den Schlüsselstellen gehören auch das Labor Spiez – das Eidgenössische Institut für ABC-Schutz –, das dem VBS zugehörig ist, und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das dem WBF unterstellt ist und unter anderem für die Exportbewilligungen von *Dual-Use*-Gütern zuständig ist.

Das Ende des Kalten Krieges ermöglichte wirksamere multilaterale Bemühungen auch im Bereich RAN. Diese bezogen sich auf Massenvernichtungswaffen und deren Trägersysteme ebenso wie auf eine grössere Vielfalt konventioneller Waffen, die die menschliche Sicherheit beeinträchtigen, wie Minen und Kleinwaffen. Letztere wurden in den frühen 2000er-Jahren zu natürlichen Schwerpunkten der Schweiz, als sie begann, ihre Rüstungskontrollpolitik zu gestalten, aufbauend auf dem Erfolg des Verbots von Antipersonenminen.<sup>14</sup> Zu den konzertierten Bemühungen der Schweiz in diesen Bereichen gehören der Aufbau und die Finanzierung von Kompetenz durch die Unterstützung von Organisationen, wie dem Genfer Internationalen Zentrum für humanitäre Minenräumung oder dem Kleinwaffen-Forschungszentrum, sowie die aktive Beteiligung an der Aushandlung von Abkommen wie dem Vertrag über den Waffenhandel oder dem Übereinkommen über Streumunition.<sup>15</sup> Die Schweiz beteiligt sich an Projekten zum Aufbau von Kapazitäten für die Verwaltung und Entsorgung von Waffen und Munition sowie die humanitäre Minenräumung. Das Engagement in den Bereichen Kleinwaffen und Minenräumung verankert die RAN-Aktivitäten im Kontext der Ziele Frieden, Sicherheit, Stabilität und nachhaltige Entwicklung.

Zwei weitere Bereiche, in denen die Schweiz ihre Kompetenz aufbauen konnte und wo sie frühzeitig die Notwendigkeit sah, sich zu engagieren, sind biologische und chemische Waffen sowie die Exportkontrolle. Die Schweiz nahm zwar nicht an den ersten Verhandlungen über das BWÜ teil, ratifizierte den Vertrag jedoch 1976 (mit einigen Vorbehalten) und beteiligte sich dann aktiv an der Ad-hoc-Gruppe, die 1994

14 Gerber, *Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld*.

15 Weitere Einzelheiten befinden sich in separaten Strategien und Berichten über Minenräumung und die Verbreitung von Kleinwaffen.

eingrichtet wurde, um die Wirksamkeit des BWÜ zu verbessern.<sup>16</sup> Die Schweizer Delegation setzte sich insbesondere für die Ausarbeitung eines rechtsverbindlichen Zusatzprotokolls ein, das auch Verifikationsmassnahmen vorsieht. Die Schweiz trug ferner insbesondere durch das Labor Spiez und durch den Einbezug von Vertretern der chemischen Industrie zur Aushandlung des CWÜ und seines Verifikationsregimes bei, das 1997 in Kraft trat.

Das CWÜ war die erste Gelegenheit für die Schweiz, sich aktiv an einem Rüstungskontroll- und Abrüstungsprozess zu beteiligen. Das CWÜ umfasst in der Tat fast alle wichtigen RAN-Interessen der Schweiz in einem einzigen Abkommen: ein nahezu universeller und rechtsverbindlicher Vertrag mit starken Verifikationsmassnahmen und einer eigenen Durchführungsorganisation, in der die Vertragsstaaten gleichberechtigt sind.<sup>17</sup> Die aktive Beteiligung an der Umsetzung des CWÜ durch die OPCW bot auch Raum für die Zusammenarbeit mit Akteuren aus Wissenschaft und Industrie sowie für die Einbringung (und Aufrechterhaltung) hochgradiger technischer Kompetenz. Im Anschluss an eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 2000<sup>18</sup> stellte die Schweiz 17 Millionen CHF über fünf Jahre zur Verfügung, um die Vernichtung des von Russland deklarierten chemischen Arsenal zu unterstützen.<sup>19</sup> Der letztgenannte Beitrag war damals für die Schweiz recht bedeutend, entwickelte sich aber aus der jahrelangen Unterstützung von Projekten zur chemischen Abrüstung in den 1990er-Jahren, wenn auch in kleinerem Massstab in Russland und in geringerem Umfang in Albanien. Das Projekt geht auf einen Vorstoss des Parlaments zurück, verschaffte dem EDA eine Führungs- und Koordinationsrolle und trug dazu bei, die technische Kompetenz der Schweiz bei der chemischen Abrüstung zu fördern.<sup>20</sup> Die CWÜ-Teilnahme führte auch zur Mitgliedschaft der Schweiz in der von der G7 geführten Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien.

16 Heinzer, *Swiss Arms Control Policy*.

17 Im Gegensatz zum NPT, der die Mitgliedsstaaten in zwei Kategorien einteilt: Atomwaffenstaaten und Nicht-Atomwaffenstaaten.

18 Pierre Paupe, «Motion: Weltweite Chemiewaffenabrüstung», *Ständerat*, 04.10.2000.

19 Derek Lutterbeck, «Switzerland and Cooperative Threat Reduction», in: *GCSP Occasional Paper series 43* (2004).

20 Ebd.

Als wichtige Lieferantin und Exporteurin von *Dual-Use*-Gütern, insbesondere Maschinen und Chemikalien, hat die Schweiz ein grosses wirtschaftliches Interesse, dass die Exportkontrollmechanismen wirksam sind und eingehalten werden. Sie ist allen einschlägigen Exportkontrollregimes beigetreten – der Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG), der Australischen Gruppe, dem Raketentechnologie-Kontrollregime sowie der Vereinbarung von Wassenaar – und spielte sogar eine Schlüsselrolle bei der Einrichtung des Zangger-Ausschusses<sup>21</sup> im Jahr 1974, der eine Liste atomarer Güter führt, die beim Export Sicherungsmassnahmen erfordern. Angesichts des informellen Charakters dieser Exportregimes legt die Schweiz grossen Wert auf die Verbesserung der Transparenz, des Informationsaustausches und der Harmonisierung.

Das erste Jahrzehnt nach Ende des Kalten Krieges war eine ermutigende Zeit für multilaterale RAN. Damals gelang das Inkrafttreten des CWÜ, die unbefristete Verlängerung des NPT, sowie der Abschluss der Verhandlungen zum CTBT und dem Verbot von Antipersonenminen. Im Gegensatz dazu war das zweite Jahrzehnt gekennzeichnet durch veränderte Prioritäten der Staaten, die zu Meinungsverschiedenheiten über die Ausrichtung der multilateralen Rahmenwerke führten. Dadurch wurden beispielsweise Versuche behindert, die nukleare Abrüstung voranzutreiben und das BWÜ zu stärken. In beiden Bereichen bemühte sich die Schweiz in der Folge, im Einklang mit ihren Grundsätzen zur Stärkung bestehender Abkommen, eine grössere Wirkung zu erzielen durch Universalisierung, vollständige Umsetzung und strenge Verifikationsmassnahmen sowie durch die Bevorzugung rechtsverbindlicher multilateraler Massnahmen. Diese werden in den folgenden Abschnitten untersucht.

### 3. Nukleare Nichtverbreitung und Abrüstung

Im Jahr 2008 bildete die Schweiz eine interdepartementale Arbeitsgruppe, die sich mit der Definition von Handlungsfeldern im Bereich der nuklearen Abrüstung befasste.<sup>22</sup> Die Arbeit der Gruppe baute auf einer Initiative zu nuklearen Risiken auf, einer 2007 von der

21 Benannt nach seinem ersten Schweizer Vorsitzenden, Prof. Claude Zangger.

22 Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2008*, S. 23; und Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2012*, S. 12.

UNO-Generalversammlung verabschiedeten Resolution, in der die Atomwaffenstaaten aufgefordert werden, die Einsatzbereitschaft von Atomwaffensystemen zu verringern.<sup>23</sup> Der RAN-Bericht 2008 enthält auch das neue Ziel, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Nichtverbreitung und Abrüstung in multilateralen Foren zu schaffen. Dies spiegelt die zunehmenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten wider, die dem einen gegenüber dem anderen den Vorrang geben wollen, insbesondere im Rahmen des NPT.

Den Anstoss für ein weitergehendes Engagement in der nuklearen Abrüstung gab eine Rede des damaligen Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), Jakob Kellenberger, vor dem diplomatischen Korps in Genf im Jahr 2010, in der er einen rechtsverbindlichen Vertrag zum Verbot und zur Abschaffung von Atomwaffen forderte.<sup>24</sup> In ihrer Eröffnungsrede an der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 bezeichnete die damalige EDA-Vorsteherin Micheline Calmy-Rey Atomwaffen als unbrauchbar, unmoralisch und illegal (auf Französisch «*inutilisable, immorale et illégale*»<sup>25</sup>). Sie bezeichnete sie als Vernichtungswaffen, die gegen alle grundlegenden Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts verstossen und durch ein neues Übereinkommen verboten werden müssten. Diese Formulierung war eine deutliche Verstärkung der bisherigen Abrüstungsposition, die zwar die Abrüstung betonte, aber eher die vollständige Umsetzung früherer Verpflichtungen, die Universalität und die Stärkung der Verträge im Zeichen des Zusammenhalts anstrebte.<sup>26</sup>

Aufbauend auf dieser Rede setzte sich die Schweizer Delegation erfolgreich für die Aufnahme einer Formulierung im Abschlussdokument der Konferenz ein, die erstmals die katastrophalen humanitären Konsequenzen eines Atomwaffeneinsatzes anerkannte und die Einhaltung des humanitären Völkerrechts forderte. Die NPT-Überprüfungskonferenz

23 UNO-Generalversammlung, «62/36. Decreasing the operational readiness of nuclear weapons systems», *die Vereinten Nationen*, 10.01.2008.

24 Jakob Kellenberger, *Bringing the era of nuclear weapons to an end*, Erklärung des Präsidenten des IKRK vor dem Diplomatischen Korps in Genf, 20.04.2010.

25 Micheline Calmy-Rey, Stellungnahme der EDA-Vorsteherin an der achten NPT-Überprüfungskonferenz 2010, New York, 04.05.2010.

26 Siehe zum Beispiel: Peter Maurer, Stellungnahme des Botschafters der Schweiz bei der UNO in New York an der NPT-Überprüfungskonferenz 2005, New York, 03.05.2005; oder Jürg Streuli, Stellungnahme des Ständigen Vertreters der Schweiz bei der UNO-Abrüstungskonferenz an der dritten Sitzung des NPT-Vorbereitungsausschusses 2009, New York, 04.05.2009.

2010 galt über die humanitäre Sprache hinaus als erfolgreich, da sie zu einem 64-Punkte-Aktionsplan mit Schritten führte, die die Staaten zur weiteren Umsetzung des Vertrags vollziehen sollten. Diese Entwicklungen fanden in einem internationalen Klima statt, das noch immer als positiv für die Zusammenarbeit und die Verfolgung von RAN-Massnahmen angesehen wurde, wie die Unterzeichnung des New START-Vertrags nur einen Monat zuvor gezeigt hatte. Im Abschlussdokument der NPT-Überprüfungskonferenz 2010 heisst es: «Die Konferenz bringt ihre tiefe Besorgnis über die katastrophalen humanitären Folgen eines jeden Einsatzes von Atomwaffen zum Ausdruck und bekräftigt, dass alle Staaten jederzeit das geltende Völkerrecht, einschliesslich des humanitären Völkerrechts, einhalten müssen.»

Dieser Satz, dem alle Vertragsparteien des NPT, einschliesslich der Atomwaffenstaaten, zustimmten, war einer der Katalysatoren eines siebenjährigen Prozesses, der schliesslich zur Aushandlung und Verabschiedung des TPNW im Jahr 2017 und zu dessen Inkrafttreten im Jahr 2021 führte. Dieser Prozess und die Beteiligung der Schweiz daran sowie ihre Bewertung des TPNW in den letzten fünf Jahren verdienen weitere Aufmerksamkeit, um die Haltung der Schweiz gegenüber dem Vertrag bis heute zu verstehen. Auf der Grundlage der akzeptierten humanitären Sprache koordinierte die Schweiz eine überregionale humanitäre Erklärung in verschiedenen multilateralen Foren, beginnend mit dem NPT-Vorbereitungsausschuss 2012. In der Erklärung wird darauf hingewiesen, dass der einzige Weg, um zu gewährleisten, dass Atomwaffen nie wieder eingesetzt werden, in ihrer vollständigen, unumkehrbaren und überprüfbaren Abschaffung unter wirksamer internationaler Kontrolle besteht, einschliesslich der vollständigen Umsetzung von Artikel VI des NPT.<sup>27</sup> Bis zur NPT-Überprüfungskonferenz 2015 erhielt die Erklärung 159 Unterschriften und wurde somit zum wichtigsten Bezugspunkt für die Befürworter des TPNW.

Gleichzeitig gewann auch die sogenannte Humanitäre Initiative an Einfluss. Die Schweiz nahm an den drei internationalen Konferenzen teil, die 2013 und 2014 in Oslo, Nayarit (Mexiko) und Wien stattfanden. Sie wies darauf hin, dass ein zusätzliches rechtsverbindliches

27 Ägypten et al., *Joint Statement on the humanitarian dimension of nuclear disarmament*, Erklärung einiger Staaten bei der ersten Vorbereitungssitzung für die NPT-Überprüfungskonferenz 2015, Wien, 02.05.2012.

Instrument (oder mehrere Instrumente) erforderlich sei, um die vollständige Abschaffung von Atomwaffen zu gewährleisten. Allerdings betonte sie dabei stets die Notwendigkeit, alle Staaten, die über Atomwaffen verfügen, in eine solche Debatte einzubeziehen.<sup>28</sup> Als sich die beiden letztgenannten Konferenzen auf das Konzept einer Aushandlung eines Verbotsvertrags zubewegten, den weder die Atomwaffenstaaten noch diejenigen Staaten unterstützten, die ihre Sicherheit unter einem von einem Kernwaffenstaat bereit gestellten Nuklearschirm als gewährleistet ansehen,<sup>29</sup> begann die Schweiz, Skepsis zu äussern und distanzierte sich von den sich am stärksten für den TPNW engagierenden Staaten. Vor diesem Hintergrund engagierte sich die Schweiz an der 2015 NPT-Überprüfungskonferenz mit konkreten Vorschlägen zur Abrüstung und unterstützte ein gemeinsames Arbeitspapier mit zwölf Empfehlungen, wie die Staaten die humanitären Auswirkungen von Atomwaffen während der NPT-Überprüfungskonferenz 2015 thematisieren könnten.<sup>30</sup> Zudem unterzeichnete die Schweiz den «*Humanitarian Pledge*», der aus der Wiener Konferenz hervorgegangen war und den Weg bahnen sollte für einen Verhandlungsprozess, nicht. In Folge dessen enthielt sie sich 2016 der Stimme bei einer Abstimmung im Ersten Ausschuss der UNO-Generalversammlung über die «*Weiterführung der multilateralen Abrüstungsverhandlungen*», die die Konferenz über die Verhandlungen zum Verbotsvertrag 2017 einleitete. In ihrer Stimmerklärung wies die Schweiz darauf hin, dass ein Verbotsvertrag die bestehenden Abkommen ergänzen und nicht nur abrüstungspolitische, sondern auch traditionelle sicherheitspolitische Überlegungen berücksichtigen sollte. Zudem sollte alles daran gesetzt werden, Staaten, die einem solchen Vertrag skeptisch gegenüberstehen, in den Prozess einzubeziehen.<sup>31</sup>

28 Siehe zum Beispiel: Benno Laggner, Rede des Leiters der Abteilung Sicherheitspolitik im EDA bei der Dritten Konferenz über die humanitären Auswirkungen von Nuklearwaffen, Wien, 09.12.2014.

29 Als «Schirmstaaten» werden Staaten bezeichnet, die von erweiterten nuklearen Sicherheitsgarantien eines Atomwaffenstaats profitieren, konkret sind dies die NATO-Staaten durch Artikel 5 sowie Japan, Republik Korea (Südkorea) und Australien durch ihre bilateralen Bündnisse mit den Vereinigten Staaten.

30 Ägypten et al., «Working paper: Humanitarian impact of nuclear weapons», NPT-Überprüfungskonferenz 2015, 22.04.2015.

31 Mission der Schweiz bei der UNO in New York, *Explanation of Vote: L.41 Taking forward multilateral disarmament negotiations*, 71. Sitzung der UNO-Generalversammlung, New York, 27.10.2016.

Nachdem es auf der NPT-Überprüfungskonferenz 2015 nicht gelungen war, ein Konsensdokument zu verabschieden,<sup>32</sup> erhielt die Unterstützung für einen Atomwaffenverbotsvertrag neuen Auftrieb. 124 Staaten, darunter die Schweiz, nahmen im März, Juni und Juli 2017 an den Verhandlungen zum TPNW teil. Die Schweiz stimmte zwar letztlich für die Annahme des Vertrags, brachte aber während des gesamten Verhandlungsprozesses und in ihrer Erklärung zur Abstimmung eine Reihe von Bedenken vor.<sup>33</sup> Die Schweizer Delegation wies insbesondere auf die Bedeutung eines Verifikationsregimes, strenger Sicherheitsvorkehrungen im Rahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO)<sup>34</sup> und die erforderliche Komplementarität mit dem NPT und anderen bestehenden Normen und Abkommen hin.<sup>35</sup> Während des Verhandlungsprozesses wurden die Schweiz und Schweden als die «skeptisch konstruktiven Staaten» bekannt.<sup>36</sup> Ihr Ansatz zielte darauf ab, den endgültigen Text so zu gestalten, dass er auch die Beteiligung von Staaten, die sich unter einem Nuklearschirm befinden, einschliessen könnte. Sowohl die Schweiz als auch Schweden äusserten sich zudem zurückhaltend zu den Auswirkungen des Vertrags auf die militärische Zusammenarbeit mit Atomwaffenstaaten oder solchen, die Teil eines nuklearen Bündnisses wie der NATO sind.

Die Bedenken der Schweiz wurden in ihrem TPNW-Bericht 2018 dargelegt. Dazu gehört die erklärte Stigmatisierungsagenda der Vertragsbefürworter, die darauf abzielt, Atomwaffenstaaten anzuprangern und zu diskreditieren, was «dem Schweizer Ansatz, Brücken zu bauen», zuwiderläuft.<sup>37</sup> Der Bericht wies auch auf die begrenzte Wirkung des TPNW ohne die Beteiligung der Atomwaffenstaaten und ihrer Verbündeten hin und ging näher auf die möglichen Auswirkungen des

32 Während die Polarisierung in Abrüstungsfragen erheblich war, erzielte die Konferenz aufgrund von Meinungsverschiedenheiten über die Einrichtung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Nahen Osten keinen Konsens.

33 Sabrina Dallafior, *Explanation of Vote: United Nations Conference to Negotiate a Legally Binding Instrument to Prohibit Nuclear Weapons*, Mission der Schweiz bei der UNO in New York, New York, 07.07.2012.

34 Unter anderem durch die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls zu einem Kontrollabkommen, das der IAEO erweiterte Möglichkeiten zur Überprüfung des friedlichen Charakters des Atommaterials eines Staats bietet.

35 Siehe Zusammenfassungen der Verfahren: «Nuclear Ban Daily» (New York: Reaching Critical Will, 2017); und Dallafior, *Explanation of Vote*.

36 Alexander Kmentt, *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it was Achieved and Why it Matters* (London/ New York: Routledge, 2021), S.128.

37 EDA, «Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des UNO-Kernwaffenverbotsvertrags», EDA, 30.06.2018, S. 9.

Vertrags auf die schweizerische Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Dazu gehörten mögliche – eher politisch motivierte als rechtlich verbindliche – Einschränkungen der Zusammenarbeit mit der NATO und der bilateralen militärischen Zusammenarbeit mit Deutschland, Frankreich und Italien, allesamt NATO-Verbündete. Im Fall eines bewaffneten Angriffs würde die TPNW-Mitgliedschaft den Handlungsspielraum der Schweiz einschränken und die Option, sich «explizit unter einen nuklearen Schutzschirm zu stellen», aufheben.<sup>38</sup>

Die Schweiz zögert mit der Unterzeichnung des TPNW.

Trotz des Drucks vonseiten des Parlaments, den Vertrag bereits im Dezember 2017 zu unterzeichnen,<sup>39</sup> beschloss der Bundesrat,

den Beitritt zu verschieben und seine Position zu einem späteren Zeitpunkt neu zu bewerten. Dies würde davon abhängen, wie der TPNW nach seinem Inkrafttreten gewisse Bestimmungen klärt, insbesondere in Bezug auf sein Verhältnis zum NPT und die Verifikationsbestimmungen. Die Schweiz leitete einen neuen Überprüfungsprozess im Anschluss an die NPT-Überprüfungskonferenz 2022 und das erste Treffen der Vertragsstaaten des TPNW ein, verschob eine Entscheidung jedoch auf die Zeit nach den eidgenössischen Wahlen 2023.

Die Schweiz verhält sich hinsichtlich einer Unterzeichnung des TPNW abwartend, obgleich sie als neutrales Land, umgeben von NATO-Partnern, geo- und sicherheitspolitisch eine wichtige Rolle spielt, Brücken baut, an der Entstehungsgeschichte des Vertrags beteiligt war und eine humanitäre Tradition hat, die eng mit Genf und den dortigen Abrüstungserfolgen verbunden ist. In den öffentlichen Debatten zu diesem Thema wurde in der Regel die humanitäre Tradition der Schweiz betont und der Beitritt tendenziell befürwortet.<sup>40</sup> Vertreter von Organisationen wie dem IKRK und der Internationalen Kampagne zur Abschaffung von Atomwaffen (*International Campaign to*

38 Ebd.

39 Carlo Sommaruga, «Motion: Den Atomwaffenverbotsvertrag unterzeichnen und ratifizieren», *Nationalrat*, 15.12.2017.

40 Georges Martin, «Le Conseil fédéral jette la tradition humanitaire de la Suisse par-dessus bord», in: *Le Temps*, 16.04.2019, geändert am 10.06.2023.

*Abolish Nuclear Weapons*, ICAN),<sup>41</sup> die ihren Sitz in Genf haben, haben die Schweiz regelmässig aufgefordert, den Vertrag zu unterzeichnen.<sup>42</sup> Prominente Schweizer Persönlichkeiten, darunter Kellenberger und Calmy-Rey, sowie ehemalige Schweizer Botschafterinnen und Botschafter, aktuelle Stadtpräsidentinnen und -präsidenten sowie führende Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft schlossen sich Ende Oktober 2022 einer ICAN-Initiative an, die den Bundesrat aufforderte, dem TPNW beizutreten.<sup>43</sup>

Nach Russlands Invasion der Ukraine im Februar 2022 rückten jedoch mögliche Auswirkungen des TPNW-Beitritts auf die Sicherheit und die militärische Zusammenarbeit stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte, insbesondere die Frage, ob sich dies auf die Zusammenarbeit mit der NATO auswirken würde. Während die Schweiz in einer stark polarisierten innenpolitischen Debatte Möglichkeiten zur Intensivierung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit prüft, wurde sie auch von NATO-Staaten wegen ihres Verbots der Wiederausfuhr von Schweizer Kriegsmaterial in die Ukraine kritisiert. In diesem Zusammenhang erscheint die Unterstützung eines Vertrags, der die Politik der nuklearen Abschreckung, auf die sich die NATO stützt, anprangert, als erschwerender Faktor – vor allem zu einem Zeitpunkt, zu dem die NATO angesichts der russischen Aggressionsakte die Bedeutung ihrer Politik der nuklearen Abschreckung erhöhen will.<sup>44</sup> Bemerkenswerterweise sprachen sich Mitglieder der Schweizerischen Volkspartei (SVP), die traditionell der Beteiligung der Schweiz an internationalen Verträgen skeptisch gegenübersteht, für den TPNW aus, um so Pläne zu einer engeren Zusammenarbeit mit der NATO zu erschweren.<sup>45</sup>

Trotz heftiger innenpolitischer Debatten über den TPNW-Beitritt hat die Schweiz in den letzten Jahren von ihrer Unentschlossenheit zunächst profitiert. Eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung

41 ICAN spielte eine Schlüsselrolle bei der Aushandlung des TPNW und wurde dafür 2017 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet.

42 Stéphane Bussard, «Armes nucléaires: le Conseil fédéral décide de ne pas décider», in: *Le Temps*, 03.04.2019, geändert am 10.06.2023.

43 Marianne Aeberhard et al., «Appel aux Autorités fédérales pour soutenir l'adhésion au TIAN», *ICAN*, 03.10.2022.

44 Gianni Mavris, «La Suisse doit choisir entre l'OTAN et la condamnation de la bombe nucléaire», in: *SWI swissinfo.ch*, 19.04.2023.

45 Stéphane Bussard, «Traité sur l'interdiction des armes nucléaires: revirement stratégique de l'UDC», in: *Le Temps*, 20.06.2023, geändert am 23.06.2023.

würde eine engere Zusammenarbeit mit einigen Staaten eher ermöglichen als mit anderen. In der Zwischenzeit kann die Schweiz an den meisten Diskussionen teilnehmen, ohne als TPNW-Vertragsstaat oder als Verbündete von Atomwaffenstaaten betrachtet zu werden. Diese abwartende Haltung ist jedoch auf lange Sicht keine praktikable Option. Einige Parlamentsmitglieder sowie zivilgesellschaftliche Gruppen werden ungeduldig, ebenso wie die Partnerstaaten, für die es schliesslich schwierig wird, zu verstehen, wo die Schweiz sich in der TPNW-Debatte positioniert. Eine übermässige Fokussierung auf diesen Vertrag und den Beschluss lenkt die Aufmerksamkeit und die Ressourcen von anderen Aktivitäten und Initiativen ab, die die Schweiz im Bereich RAN durchgeführt hat und durchführen will.

Die Revision im Jahre 2018 gab dem Bundesrat mehrere Jahre Zeit, die TPNW-Beitrittsfrage neu zu beurteilen, verlangte von der Schweiz aber auch, neue Wege zu finden, um Abrüstungsmassnahmen in einem deutlich stärker polarisierten Umfeld voranzutreiben. Daher schloss sich die Schweiz 2019 der Stockholm-Initiative für nukleare Abrüstung an, einer überregionalen Gruppierung von ursprünglich sechzehn Ländern, die nach Möglichkeiten suchte, den NPT zu stärken und ein realistisches Ergebnis mit Schwerpunkt auf Abrüstung für die ursprünglich für 2020 geplante NPT-Überprüfungskonferenz zu erzielen. Während der COVID-19-Pandemie nahm die Schweiz an den Sitzungen der Stockholm-Initiative teil und beteiligte sich an deren Aktivitäten zur Schaffung eines *Stepping-Stones*-Ansatzes für die Abrüstung. Die Schweiz übernahm sogar die Führung bei der Koordination eines Pakets zur Verringerung des nuklearen Risikos, das über die Stockholm-Initiative hinaus weitere Unterstützung fand.<sup>46</sup> Trotz widersprüchlicher Auffassungen über die Bedeutung einer Verringerung des nuklearen Risikos wurde der Begriff im Vorfeld der NPT-Überprüfungskonferenz im Jahr 2020 zum Synonym für die Erzielung einiger Fortschritte in einem äusserst festgefahrenen Rahmen und in Ermangelung eines neuen Vertrags, der die Arsenale der Atomwaffenstaaten weiter einschränkt.<sup>47</sup> Weitere Fortschritte bei der Verringerung nuklearer Risiken scheinen jedoch

46 Argentinien et al., «Working paper submitted by the Stockholm Initiative: A nuclear risk reduction package», NPT-Überprüfungskonferenz 2020, 14.04.2021.

47 Wilfred Wan, «Nuclear Risk Reduction: The State of Ideas», *United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR)*, 24.04.2019.

schwierig zu sein, da einige Atomwaffenstaaten das Rahmenwerk anfechten und viele TPNW-Vertragsstaaten ihn als Ablenkung von konkreten Abrüstungsmassnahmen betrachten. Nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine ist es ferner schwieriger geworden, überregionale Initiativen zu koordinieren, da die meisten Diskussionen von unterschiedlichen Auffassungen über den Krieg und seine nuklearen Folgen geprägt sind.

#### 4. Chemische und biologische Waffen

Die langjährigen RAN-Grundsätze, die auf der Unterstützung rechtsverbindlicher Instrumente beruhen, die «möglichst viele relevante Staaten gleichberechtigt einbeziehen», spiegeln sich im Bereich der chemischen und biologischen Waffen gut wider. Es ist auch ein Bereich, in dem die Schweiz die Fortschritte in Wissenschaft und Technologie nutzen konnte, um diese Verbotsregelungen zu stärken. Durch frühzeitige Investitionen in technische Kompetenz, beginnend mit den CWÜ-Verhandlungen, konnte sich die Schweiz schrittweise den Ruf einer glaubwürdigen, vertrauenswürdigen und konsequenten Partnerin bei der Umsetzung des CWÜ und des BWÜ erarbeiten.

Das Labor Spiez spielte in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle. Seit 1998 ist es ein Designiertes Vertrauenslabor für die OPCW, das heisst, es ist zertifiziert für die Analyse chemischer Proben zur Unterstützung von Verifikationsprozessen. So wurden beispielsweise Proben von den Chemiewaffenangriffen in Ghouta (Syrien) im August 2013 im Labor Spiez analysiert.<sup>48</sup> Zur Unterstützung der OPCW hält das Labor kurzfristig Schutzausrüstungen, Entgiftungsmittel, Detektionsgeräte und Feldlabore bereit.<sup>49</sup> 2014 wurde ausserdem das Biologische Sicherheitslabor mit der höchsten Biosicherheitsstufe für die Analyse von biologischen Stoffen und Krankheitserregern eröffnet. Das Labor bietet technische Schulungen für Dritte und Workshops zum Aufbau von Kapazitäten an, um die Umsetzung des CWÜ sowie des BWÜ zu unterstützen. Die technische Kompetenz der Schweiz wird seit Langem anerkannt und geschätzt. Die Schweiz wurde in den CWÜ-Exekutivrat

48 Andreas Bucher, *Jahresbericht 2013: Labor Spiez*, (Spiez: VBS, 2014), S. 26–33.

49 Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2012*; und Bundesrat, *Abrüstungsbericht 2017*.

gewählt, und Schweizer Expertinnen und Experten haben regelmässig im wissenschaftlichen Beirat der OPCW, der bei der Umsetzung des CWÜ berät und einen Bericht über die Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie erstellt, mitgewirkt (unter anderem als Vorsitzende). Die Schweiz unterstützte mit ihrer Kompetenz auch UNO-Missionen im Irak, die die Einhaltung der Vernichtung und Beseitigung der chemischen und biologischen Waffen des Landes überprüfen sollten.

Auf multilateraler Ebene ist der Beschluss der Vertragsstaaten des CWÜ aus dem Jahr 2021, die aerosolierte Verwendung von auf das zentrale Nervensystem wirkenden Chemikalien (ZNSwC) durch die Strafverfolgungsbehörden zu verbieten, ein Beweis für den Erfolg der diplomatischen Bemühungen der Schweiz in den letzten fünfzehn Jahren. Anlässlich der zweiten CWÜ-Überprüfungskonferenz im Jahr 2008 hatte die Schweiz ein Grundsatzpapier vorgelegt, in dem sie mehr Klarheit und Transparenz in Bezug auf handlungsunfähig machende chemische Stoffe im Rahmen des CWÜ forderte.<sup>50</sup> Die Gefahr, dass einige von ihnen zu tödlichen Wirkstoffen verarbeitet werden, wurde 2002 während der Belagerung eines Moskauer Theaters durch tschetschenische Rebellen auf tragische Weise unterstrichen: Russische Sicherheitskräfte setzten ein Narkose-Aerosol über die Klimaanlage des Theaters frei, wodurch etwa 120 Menschen, darunter auch Geiseln, getötet wurden. Die Schweiz war stets bestrebt, die Diskussion über handlungsunfähig machende chemische Stoffe im Rahmen des CWÜ und der OPCW sowie durch Workshops und Arbeitspapiere voranzutreiben.<sup>51</sup> Die Entscheidung im Jahr 2021 wurde dadurch ermöglicht, dass sich Australien und die Vereinigten Staaten an der Debatte beteiligten und politische Unterstützung leisteten.<sup>52</sup>

Die Arbeit der Schweiz im Bereich der ZNSwC zeigt, wie ein kleiner Staat mit nachgewiesener fachlicher Kompetenz aufkommende Probleme erkennen und die wissenschaftliche Debatte vorantreiben kann, die alsdann als Grundlage für weitere diplomatische Bemühungen und die notwendige Zustimmung anderer Staaten dient. Aktivitäten wie die

50 Swiss delegation, «Riot Control and Incapacitating Agents Under the Chemical Weapons Convention», *OPCW Zweite Überprüfungskonferenz*, 09.04.2008.

51 Andreas Bucher, *Technical Workshop on Incapacitating Chemical Agents*, (Spiez: Bundesamt für Bevölkerungsschutz [BABS], 2012).

52 Labor Spiez, *Jahresbericht 2021: Labor Spiez*, (Spiez: BABS, 2022).

Konferenz *Spiez Convergence* – eine Tagungsreihe, die seit 2014 alle zwei Jahre in Zusammenarbeit mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich stattfindet – sind in diesem Kontext von grosser Bedeutung. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus der ganzen Welt diskutieren die Fortschritte in Chemie und Biologie und deren Auswirkungen auf die Umsetzung von BWÜ und CWÜ. Diskutiert werden wissenschaftliche Erkenntnisse und Technologien, deren Potenzial militärisch zweckentfremdet werden kann sowie entsprechende mögliche Lösungen, um das CWÜ und BWÜ zu stärken. Dies ist ein wertvoller Beitrag, der sich auf etablierte wissenschaftliche Kompetenz stützt.<sup>53</sup>

Im Rahmen des BWÜ bietet sich seit der letzten Überprüfungs-konferenz Ende 2022 die Möglichkeit, in einer Arbeitsgruppe Massnahmen zur Stärkung des Abkommens auszuarbeiten. Unter anderem geht es um Vertrauensbildung und Transparenz sowie die mögliche künftige Verifikation.<sup>54</sup> Seit dem Scheitern der Verhandlungen über ein rechtsverbindliches Zusatzprotokoll zum BWÜ im Jahr 2001, das Verifikationsbestimmungen enthalten hätte, hat die Schweiz viel Zeit und Ressourcen in die Stärkung des BWÜ durch vertrauensbildende Massnahmen wie Informationsaustausch, Überprüfung der nationalen Gesetzgebung und Besuche in Labors investiert. Im Vorfeld der Überprüfungs-konferenz 2011 förderte sie aktiv Studien und Workshops zum Thema Verifikation, während sie zur Vorbereitung der Konferenz 2013 auf die Einrichtung eines Expertengremiums hinarbeitete, das die für das BWÜ relevanten wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen untersuchen sollte.

Bei all diesen Initiativen stand die Schweiz an vorderster Front oder war aktiv daran beteiligt, Ideen zu entwickeln, Debatten anzustossen und die überregionale Unterstützung zu koordinieren. Angesichts der seit Langem bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten zum weiteren Vorgehen und des derzeitigen Stands der Beziehungen zwischen den Grossmächten herrscht allgemein Skepsis darüber, ob die Arbeitsgruppe konkrete Massnahmen erarbeiten wird.<sup>55</sup> Die

53 Labor Spiez / CSS, *Spiez CONVERGENCE: Report on the 5th conference 1, 2 and 11–14 September 2022* (Spiez: BABS/CSS, 2022).

54 Neunte BWÜ-Überprüfungs-konferenz, *Final Document*.

55 Sophie Reiners / Oliver Thränert, «B-Waffen-Verbot und Wissenschaftsfortschritt», in: *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik* 321, 05.04.2023.

Schweiz ist einer der wenigen Staaten, die über die nötige Bandbreite verfügen, um Initiativen voranzutreiben, die auf einem konsequenten multilateralen Engagement und der entsprechenden technischen Kompetenz beruhen.

Das Interesse der Schweiz, in den Debatten über die Umsetzung des CWÜ und des BWÜ an vorderster Front mitzuwirken, hat sich seit den 1980er-Jahren nicht verändert. Es ist nach wie vor in wirtschaftlichen Interessen verwurzelt, die mit der fortschrittlichen pharmazeutischen und chemischen Industrie sowie den technologischen Forschungs- und Innovationseinrichtungen des Landes verbunden sind. Die Möglichkeit, zivile Güter auszuführen, hängt davon ab, dass die Exportkontrollen gewährleisten, dass diese Exporte nicht zu chemischen oder biologischen Waffenprogrammen beitragen. Die Gewährleistung der Einhaltung und die Schaffung der Voraussetzungen dafür, dass diese Verträge zum Verbot biologischer und chemischer Waffen an neue technologische und wissenschaftliche Fortschritte angepasst werden können, sind der Schlüssel zur Wahrung der aktuellen, aber auch künftiger Schweizer Interessen. Wie bei den meisten Verträgen brauchen Veränderungs- und Anpassungsprozesse ihre Zeit – im Fall der ZNSwC fünfzehn Jahre – und können manchmal nach mehreren Jahrzehnten scheitern, so wie die damaligen Bemühungen, ein rechtsverbindliches Zusatzprotokoll zum BWÜ auszuhandeln. Letztlich hängen die Entscheidungen – ungebunden an wissenschaftliche Erkenntnisse – vom politischen Willen der Staaten ab, insbesondere einiger Schlüsselstaaten wie den Vereinigten Staaten und Russland. Davon hängt auch der Ansatz der Schweiz ab, was in Zeiten zunehmender Spannungen schwieriger, aber aufgrund ihrer Glaubwürdigkeit und ihrer Bereitschaft, mit allen Parteien zu sprechen, auch wertvoller wird.

## 5. Ausblick

Die umfassenden RAN-Prinzipien der Schweiz – die Bevorzugung rechtsverbindlicher Instrumente, die vollständige Umsetzung und Stärkung bestehender Abkommen sowie die Entwicklung weiterer Verifikations- und vertrauensbildender Massnahmen –, die seit Ende der 1990er-Jahre konsequent artikuliert wurden, stehen angesichts eines restriktiven sicherheits- und geopolitischen Umfelds unter Druck. Die

Strategie 2022 bis 2025 konsolidiert weitere Schweizer Grundsätze, die bereits zuvor bestanden, aber weniger stark betont wurden, um andere Schlüsselbereiche hervorzuheben, in denen Beiträge derzeit eher möglich sind. Dazu gehören der Einbezug von Aspekten des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts in die RAN-Politik, die Förderung der Chancengleichheit und die Stärkung der Rolle der Frauen, die Entwicklung nationaler Kapazitäten sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Akteuren in Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.<sup>56</sup> In einigen dieser Bereiche ist es der Schweiz bereits gelungen, Fortschritte zu erzielen, vor allem in der Zusammenarbeit mit der Wissenschaft, der Industrie und der Zivilgesellschaft und hier insbesondere im biologischen und chemischen Bereich. Die Unterstützung des Einbezugs des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts im Bereich RAN baut auf dieser Stärke auf und kann beispielsweise dazu beitragen, die Grundlagen für künftige Verifikationsmassnahmen zu schaffen. Die Zusammenarbeit und das Engagement des Labors Spiez und der Schweizer Armee mit internationalen Forschungsgruppen bei der Erprobung praktischer Verfahren zur Überprüfung der Abwesenheit von Atomwaffen in einer Lagerungsstätte im März 2023 ist ein gutes Beispiel für eine solche Verifikationsarbeit.<sup>57</sup>

Seit 2017 setzte sich die Schweiz mit einigen derjenigen Widersprüche auseinander, die sich daraus ergeben, dass sie ein Schlüsselstaat bei der Humanitären Initiative war, die zum TPNW führte, und gleichzeitig Teile des Prozesses und des daraus resultierenden Abkommens infrage stellte. Der TPNW legt einige der schwierigen Zielkonflikte zwischen den aussenpolitischen Ambitionen der Schweiz und den sicherheitspolitischen Anforderungen offen. Der Krieg Russlands in der Ukraine hat zu einer verstärkten Polarisierung der Argumente auf beiden Seiten geführt. Die öffentliche Debatte der letzten Jahre hat jedoch gezeigt, dass sich mit der Unterzeichnung des TPNW eine Reihe von Fragen im politischen Kontext der Schweiz herauskristallisiert haben, die über die Ziele des Vertrags hinausgehen. So würde der TPNW-Beitritt zeigen, wie sich die Schweiz mittel- bis langfristig in Bezug auf

56 EDA, *Strategie Abrüstung 2022–2025*, S. 12.

57 Pavel Podvig et al., *Menzingen Verification Experiment: Verifying the Absence of Nuclear Weapons in the Field* (Genf: UNIDIR, 2023).

die diplomatische, sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit einigen ihrer engsten Nachbarn in Europa positionieren will, was nach wie vor ein heikles politisches Thema ist.

Wenn der Bundesrat schliesslich über den TPNW-Beitritt entscheidet, wird dies zumindest eine klarere Richtung für die diplomatischen Bemühungen der Schweiz im Rahmen des NPT-Regimes vorgeben. Angesichts des Auslaufens der Stockholm-Initiative und der Schwierigkeit, die Agenda zur Verringerung des nuklearen Risikos weiter voranzutreiben, sind ohnehin neue Ziele erforderlich. Die Bemühungen der Schweiz in den letzten fünfzehn Jahren, sich in Fragen der nuklearen Abrüstung Gehör zu verschaffen und gleichzeitig die stark polarisierenden Debatten über nukleare Abrüstung anzugehen, spiegeln den Ansatz des Brückenbauens wider, den viele Staaten für sich beanspruchen, den aber nur wenige umsetzen können. Da immer mehr Staaten der NATO beitreten, ist die Schweiz auch einer der wenigen verbliebenen Staaten, die im Prinzip als Brückenbauer in multilateralen Foren fungieren könnten. Sollte sich die Schweiz schliesslich dazu entscheiden, dem TPNW beizutreten, wird es von entscheidender Bedeutung sein, Wege zu finden, um einen solchen Brückenbauer-Ansatz zu bewahren.