

Studien zu Zeitgeschichte  
und Sicherheitspolitik

Studies in Contemporary History  
and Security Policy

15

**Dynamisierung  
in einem wechselhaften  
internationalen Umfeld**

Marcel Gerber

Schweizer Rüstungskontroll-  
politik nach dem Kalten Krieg

Peter Lang

*Für Christine, Nicolas und meine Eltern*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	11
<b>Vorwort</b>	15
<b>Einleitung</b>	17

## **TEIL I**

<b>VOM KALTEN KRIEG BIS 1996: LANGSAME LERNPROZESSE VERSUS DYNAMISCHER WANDEL – SCHWEIZER RÜSTUNGSKONTROLLE VOR DEM INTERNATIONALEN HINTERGRUND</b>	35
---	----

### **1. Kapitel**

<b>Schweizer Rüstungskontrollpolitik im Kalten Krieg: Schrittweiser Aufbau ohne konzeptionelle Grundlagen</b>	37
---	----

1.1 Rüstungskontrolle zwischen neutralem Abseitsstehen und internationalem Handlungsdruck	39
1.2 Wachsende Kritik aus wissenschaftlichen und politischen Kreisen an den Mängeln der Rüstungskontrollpolitik	56
1.3 Aufwertung der Rüstungskontrolle als strategisches Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik durch die Verankerung in den Konzeptionen von 1990 und 1993	62
Fazit	71

### **2. Kapitel**

<b>Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen: Schwindende Bedeutung eines traditionellen Aktionsfeldes der Schweiz</b>	75
---	----

2.1 Schweizerisches Festhalten an bekannten Strategien in einem dynamisierten Umfeld	76
---	----

2.2 Bedeutungsverlust der Kontrolle konventioneller Waffen in Europa	83
Fazit	91

### **3. Kapitel**

<b>Internationale Verhandlungen über atomare, chemische und biologische Waffen: Zögerliche Ausweitung des Schweizer Wirkungskreises nach dem Kalten Krieg</b>	95
---	----

3.1 Ausbau des Schweizer Engagements im Bereich der Chemiewaffenkonvention	98
3.2 Begrenztes Engagement für den Abschluss der Verhandlungen über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen	114
3.3 Zögerliches Aufschliessen zu progressiven Positionen in der Frage der Verschärfung der Biologiewaffenkonvention	124
Fazit	136

### **4. Kapitel**

<b>Schweizer Nonproliferationspolitik: kleine Schritte in einem wichtiger werdenden Bereich</b>	141
---	-----

4.1 Schwaches Engagement zur Stärkung des Nonproliferationsvertrags	143
4.2 Zunehmender Einsatz im Rahmen der Exportkontrollregime	160
Fazit	180

## **TEIL II**

<b>VON 1996 BIS HEUTE: DYNAMISCHE SCHWEIZER RÜSTUNGSKONTROLLE IN EINEM WEITGEHEND BLOCKIERTEN INTERNATIONALEN UMFELD</b>	187
--	-----

### **5. Kapitel**

<b>Konzeptionelle Aufwertung der Rüstungskontrolle im Rahmen der «Sicherheit durch Kooperation»</b>	189
---	-----

5.1 Erste Schritte zur Entwicklung eines eigenständigen Konzepts für die Schweizer Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik	190
5.2 Konzeptionelle Stärkung der Rüstungskontrolle durch die neue strategische Ausrichtung der Sicherheitspolitik	196

5.3 Angleichung der Rüstungskontrolle an das Konzept der Sicherheit durch Kooperation zu Ende des Jahrzehnts	202
Fazit	207
<b>6. Kapitel</b>	
<b>Beschränkter Schweizer Handlungsspielraum in einem weitgehend blockierten internationalen Umfeld</b>	209
6.1 Die Schweiz als Vollmitglied der institutionell erstarrten Conference on Disarmament	211
6.2 Weitgehender Stillstand in der Kontrolle der Massenvernichtungswaffen als Begrenzung schweizerischen Engagements	218
6.3 Chemiewaffenkontrolle als Ausnahmeerscheinung: Handlungsschwerpunkt der Schweiz in einem dynamischen internationalen Umfeld	235
Fazit	241
<b>7. Kapitel</b>	
<b>Kleine und leichte Waffen und Abrüstungshilfe: Starkes Engagement der Schweiz in neuen Bereichen der internationalen Rüstungskontrolle</b>	245
7.1 Innovatives Engagement der Schweiz für ein Personenminen-Verbot	247
7.2 Profilierte Position der Schweiz zur Kontrolle kleiner und leichter Waffen	262
7.3 Internationale Abrüstungspolitik als neues Betätigungsfeld für die Schweiz	269
Fazit	275
<b>Schlusswort</b>	279
<b>Bibliographie</b>	293



# Abkürzungsverzeichnis

ABM	Vertrag über die Beschränkung von Systemen zur Abwehr ballistischer Raketen (Anti-Ballistic Missile Treaty)
ACLS	AC-Laboratorium Spiez (heute: Labor Spiez)
AG	Australiengruppe (Australia Group)
AHG	Ad Hoc Group
ASMZ	Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BWC	Biologiewaffenübereinkommen (Biological Weapons Convention)
CD	Genfer Abrüstungskonferenz (Conference on Disarmament)
CFE	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (Conventional Armed Forces in Europe)
CITPRO	Chemical Weapons Chief Instructor Training Programme
CTBT	Vertrag über ein umfassendes Verbot der Nuklearversuche (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty)
CTBTO	Organisation für das vollständige Verbot der Nuklearversuche (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization)
CWC	Chemiewaffenübereinkommen (Chemical Weapons Convention)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EG	Europäische Gemeinschaft

EMD	Eidgenössisches Militärdepartement (heute: VBS)
EU	Europäische Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FMCT	Vertrag über das Verbot der Produktion von Spaltmaterial für Waffenzwecke und für andere Kernsprengkörper (Fissile Material Cut-off Treaty)
FSK	Forum für Sicherheitskooperation
GICHD	Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung (Geneva International Centre for Humanitarian Demining)
IAEA	Internationale Atomenergiebehörde (International Atomic Energy Agency)
ICBL	International Campaign to Ban Landmines
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IMS	Internationales Überwachungsnetz für dem Vertrag über ein umfassendes Verbot der Nuklearversuche (International Monitoring System)
IMSMA	Informationsmanagement-System für humanitäre Entminung (Information Management System for Mine Action)
INF	Vertrag über die Beseitigung der Raketen längerer und mittlerer Reichweite (Intermediate Range Nuclear Forces)
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (heute: OSZE)
KVAE	Konferenz über Vertrauensbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa
LTBT	Abkommen über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser (Limited Test Ban Treaty)

MASG	Mine Action Support Group
MTCR	Raketentechnologie-Kontrollregime (Missile Technology Control Regime)
N+N	Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen Staaten
NAM	Non-Aligned Movement
Nato	Nordatlantische Vertragsorganisation (North Atlantic Treaty Organization)
NFP	Nationales Forschungsprogramm
NGO	Nichtstaatliche Organisation (Non Governmental Organization)
NPT	Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)
NSG	Gruppe der Nuklearlieferländer (Nuclear Suppliers Group)
OPCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen (Organization for the Prohibition of Chemical Weapons)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (früher: KSZE)
PfP	Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace)
SALT I,II	Verträge über die Begrenzung strategischer Kernwaffen (Strategic Arms Limitation Treaty)
SGCI	Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie
START I,II,III	Verträge über die Reduzierung strategischer Kernwaffen (Strategic Arms Reduction Treaties)
SWISSPOINT	Swiss Programme for OPCW Inspector Training
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research

Uno	Organisation der Vereinten Nationen (United Nations Organization)
Unscm	UNO-Sonderkommission für die Vernichtung der Massenvernichtungswaffen in Irak (United Nations Special Commission)
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (früher: EMD)
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen
WVO	Warschauer Vertragsorganisation

## Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt «Schweizerische Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation», das im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 42 «Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik» angesiedelt war. Beide Projekte bildeten für die Erarbeitung der vorliegenden Arbeit eine wichtige Wissensquelle und einen Orientierungsrahmen. Im Laufe der Konzeptionierung des NFP 42 wurde festgestellt, dass der Politikbereich der schweizerischen Rüstungskontrolle grosse Forschungslücken aufweist. Während in der Folge verschiedene Forschungsprojekte einzelne Themen der Schweizer Rüstungskontrolle aufnahmen, blieb die umfassende Aufarbeitung des historischen Längsschnitts durch die Zeit seit Ende des Kalten Krieges aus. Diese Lücke zu schliessen ist die Absicht dieser Arbeit.

Viele Personen haben mich im Laufe der Jahre, in denen diese Arbeit entstanden ist, unterstützt, ihnen allen bin ich zu Dank verpflichtet. An erster Stelle stehen Professor Kurt R. Spillmann und Professor Andreas Wenger. Sie haben mir an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik jahrelang in ausserordentlich vertrauensvoller, loyaler aber auch anspruchsvoller Art und Weise einen Arbeits- und Forschungsplatz zur Verfügung gestellt und mir damit weit über das übliche Mass hinaus intellektuelle Anregung und Ausbildung in einem enorm menschlichen Umfeld geboten. Von diesen Jahren habe ich als Student, Doktorand und Mitarbeiter viel profitiert und dafür danke ich beiden von Herzen. Dass die vorliegende Dissertation Aufnahme in einer ihrer Publikationsreihen findet, freut mich ausserordentlich, bildet dies doch einen symbolischen Schlussstein über den Jahren der Zusammenarbeit.

Zahlreiche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik haben einen wichtigen Teil zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. In erster Linie gebührt mein grosser Dank Christoph Breitenmoser für seine jahrelange intensive Zusammenarbeit in guter Freundschaft. Er hat meine Arbeit von der ersten Idee bis hin zum präzisen Lektorat des fertigen Textes begleitet und mit vielen kritischen Hinweisen wertvolle Anregungen geliefert. Ich danke auch Claude Nicolet, Jeronim Perovic, Jon Fanzun, Daniel Trachsler und Daniel Möckli. Sie unter-

stützten mich nicht nur mit interessanten Diskussionen, Anregungen und Kommentaren, sie bildeten auch ein sehr angenehmes und interessantes Arbeitsumfeld. Victor Mauer, Marco Zanolli und Fabian Furter danke ich für ihre Unterstützung bei der Produktion dieser Publikation. Erika Girod gilt mein herzlicher Dank für ihre stets zuvorkommende, hilfsbereite und zuverlässige Art in sämtlichen administrativen Belangen und Raffaella Caporale-Carrassi für ihre grosszügige Unterstützung in der Bibliothek.

Mein Dank gilt auch verschiedenen Vertretern der Bundesverwaltung, namentlich Dr. Erwin Dahinden, Dr. René Haug, Andreas Friedrich, Bernard Jeanty und Christian Linsi, die mir in Interviews und Gesprächen wertvolle Informationen und Erklärungen haben zukommen lassen, die nirgends schriftlich greifbar waren. Dem schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung danke ich für die langjährige finanzielle Unterstützung meiner Forschungstätigkeit.

Mein grösster Dank gilt jedoch meinen Eltern und meiner Frau Christine. Meine Eltern haben meine Interessen für Sicherheitspolitik früh geweckt und stets grosszügig und vorbehaltlos gefördert und unterstützt. Meine Frau Christine hat mich ebenso mit unendlicher Grosszügigkeit und Geduld über Jahre in jeder Hinsicht nach Kräften unterstützt und meiner Arbeit wegen auf viele Dinge verzichtet. Ihr steter Glaube an mich, meine Arbeit und meine Ziele waren mir unersetzliche Stützen. Christine, unserem Sohn Nicolas und meinen Eltern ist diese Arbeit gewidmet.

Bern, im September 2005

Marcel Gerber

## Einleitung

Der Blick auf die Entwicklungslinien der internationalen und der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik der neunziger Jahre lässt zwei gegenläufige Tendenzen erkennen: Zu Beginn des Jahrzehnts begann die internationale Staatengemeinschaft die neuen Handlungsmöglichkeiten nach dem Ende des Kalten Krieges rasch zu nutzen. Innerhalb von nur drei Jahren wurden das amerikanisch-sowjetische C-Waffen-Übereinkommen, der Vertrag über die Begrenzung der Konventionellen Streitkräfte in Europa (Conventional Forces in Europe, CFE), der Vertrag über die Reduzierung strategischer Atomwaffen (Strategic Arms Reduction Treaty, START I), das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM), der Vertrag über den Offenen Himmel (Treaty on Open Skies), die Richtlinien über die Nichtverbreitung von Raketentechnologie (Missile Technology Control Regime, MTCR), die Übereinkunft über die Begrenzung der Streitkräfte-Personalstärken in Europa (CFE-IA), START II und die Chemiewaffenkonvention (Chemical Weapons Convention, CWC) verabschiedet.

Demgegenüber benötigten die rüstungskontrollpolitischen Entscheidungsträger der Schweiz wesentlich länger, um sich von ihren Wahrnehmungs- und Handlungsmustern des Kalten Krieges zu lösen. Zwar wurden bis zu einem gewissen Grad die neuen Herausforderungen erkannt, weit weniger jedoch die neuen Gestaltungsmöglichkeiten. Eine erste Phase der Schweizer Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik während der neunziger Jahre zeichnete sich demnach vorrangig durch kontinuierliches Festhalten an bekannten und vertrauten Handlungsmustern aus.

Mitte des Jahrzehnts scheinen sich die schweizerischen und die internationalen Entwicklungslinien jedoch zu kreuzen: Fortan war die internationale Dimension der Rüstungskontrolle gekennzeichnet durch die Verlangsamung der bisherigen Dynamik, Verstrickung in ungelösten Problemen und zum Teil sogar die erneute Anwendung von Handlungsmustern aus der Zeit des Kalten Krieges. Die grossen Erfolge der multilateralen Diplomatie der frühen neunziger Jahre liessen sich mit wenigen Ausnahmen nicht mehr wiederholen. Hingegen wurden jetzt einige rüstungskontrollpolitische Erfolge möglich in einem neu er-

schlossenen Bereich der Aussen- und Sicherheitspolitik, der sogenannten «menschlichen Sicherheit». Die schweizerische Rüstungskontrollpolitik hingegen profilierte sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre durch konzeptionelle Aufwertung und den qualitativen wie quantitativen Ausbau des praktischen Engagements. Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, die Gegenläufigkeit zwischen den Entwicklungslinien schweizerischer und internationaler Rüstungskontrollpolitik im Laufe der neunziger Jahre zu erklären.

Der weltpolitische Umbruch 1989/91 stellte die internationale Sicherheits- wie auch Rüstungskontrollpolitik vor neue Herausforderungen, die nicht ohne Einfluss auf die Schweiz bleiben konnten: Während der Zeit des Kalten Krieges bestand auf internationaler Ebene die strategische Herausforderung darin, Konflikte jeglicher Art nicht zu einer direkten militärischen Konfrontation zwischen den Supermächten und den Blöcken der Nordatlantischen Vertragsorganisation (Nato) und der Warschauer Vertragsorganisation (WVO) eskalieren zu lassen. Nukleare Abschreckung und territoriale Verteidigungskapazitäten für den Notfall waren tragende Säulen dieser Strategie. In diesem Umfeld spielte die internationale Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik ab den sechziger Jahren eine wichtige Rolle als Stabilitätsfaktor: Die zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten abgeschlossenen Verträge, Abkommen und Protokolle über nukleare Testexplosionen (Limited Test Ban Treaty, LTBT), Raketenabwehr-Systeme (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM) und strategische Nuklearwaffen (Strategic Arms Limitation Treaty SALT I, II) und die multilateralen Verträge über die Nonproliferation (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) und Biologiewaffen (Biological Weapons Convention, BWC) dienten in erster Linie der quantitativen und qualitativen Begrenzung oder gar dem Abbau der militärischen Gewaltpotenziale. Darüber hinaus symbolisierten und kodifizierten Rüstungskontrollverträge die Stabilität des Gleichgewichts des Schreckens. Das Verhältnis der Supermächte und ihrer Blöcke zueinander definierte sich oftmals über die Rüstungskontrolle; in den Erfolgen oder Misserfolgen der Rüstungskontrollverhandlungen spiegelten sich Entspannungs- oder Krisenphasen.

Mit dem Überschreiten der Zeitschwelle von 1989/1991 änderten sich die rüstungskontrollpolitischen Herausforderungen grundlegend. An die Stelle der angespannten, aber stabilen bipolaren Kräftestruktur trat eine weitgehend multipolare Vielfalt von Interessen- und Konfliktfeldern.

An die Stelle der zwischenstaatlichen Kriege traten in vermehrtem Masse Bürgerkriege ethnischer oder wirtschaftlicher Natur und transnationale Risiken sowohl militärischer als auch nichtmilitärischer Art. Befreit von den Klammern der bipolaren Weltordnung und dem Zwang der Eskalationskontrolle erhöhte sich die Anzahl der Konflikte, denen nun zunehmend Zivilisten zum Opfer fielen.

Dieser Wandel hatte dreierlei Folgen für die internationale Rüstungskontrolle. Die Auflösung des Ost-West-Gegensatzes bedeutete erstens, dass einige Probleme – wie die Kontrolle des Rüstungswettlaufs zwischen den Supermächten oder die Begrenzung der Fähigkeit zur überraschenden Auslösung von Angriffskriegen –, denen während Jahrzehnten grösste Aufmerksamkeit galt, an unmittelbarer Relevanz einbüssten. Dies ermöglichte zu Beginn der neunziger Jahre einerseits eine Deblockierung festgefahrener Verhandlungsprozesse und den erfolgreichen Abschluss einer Reihe von Rüstungskontrollverträgen, um die seit Jahren gerungen worden war.

Andererseits stellte die neue strategische Lage die Rüstungskontrolle vor neue Herausforderungen: Die grossen humanitären Katastrophen der Bürgerkriege auf dem Balkan, in Ruanda oder Kongo sowie internationale Interventionen zur Stabilisierung kollabierender Staaten wie in Haiti oder Somalia rückten als zweite Folge das Problem der Kontrolle kleiner und leichter Waffen ins Blickfeld der Aufmerksamkeit. Diesen Waffen – Handfeuerwaffen und Maschinengewehren, Minen und Raketenwerfern – fielen jährlich Hunderttausende zum Opfer. Rüstungskontrolle in diesem neuen Feld kleiner und leichter Waffen stellte neue Ansprüche, bewegte sie sich doch nun in einem komplexen Geflecht von Fragen der Konfliktprävention, friedlichen Konfliktregelung oder des Wiederaufbaus kriegsversehrter Gesellschaften. Rasch zeigte sich, dass die etablierten rechtlichen und politischen Prozesse und Instrumente der Rüstungskontrolle zu wenig Handhabe boten zur Bewältigung dieser Herausforderungen. Neue Ansätze mussten entwickelt werden.

Drittens blieben einige traditionelle Problemstellungen der Rüstungskontrolle auch in der Zeit nach dem Kalten Krieg präsent: Die unkontrollierte Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, von spaltbarem Material und von Gütern, die sowohl für militärische als auch für zivile Zwecke verwendet werden können (Dual-Use-Güter) stellen nach wie vor und sogar in zunehmendem Masse Sicherheitsrisiken dar. Rüstungsprojekte im Irak oder in Nordkorea, aber auch die

Nuklearwaffentests Indiens und Pakistans verdeutlichten die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs. Der Themenkreis der Vertragsumsetzung und der Durchsetzung von Überprüfungsregimes gewann im Verlauf der neunziger Jahre an Komplexität. Enorme Fortschritte in der chemischen und biotechnischen Industrie, gekoppelt mit der zunehmenden Vereinfachung des globalen Austausches von Wissen, Daten und Gütern, verschärften die Anforderungen an eine effektive Rüstungskontrolle.

Der sicherheitspolitische Paradigmenwechsel und die mit dem Ende des Kalten Krieges einsetzenden Wandlungsprozesse der internationalen Rüstungskontrolle bedeuteten für die Schweiz und ihre Rüstungskontrollpolitik eine tiefgreifende Veränderung ihres Orientierungs- und Handlungsrahmens. Mit dem Ende der Blockkonfrontation in Europa verlor ihre bisherige Position als neutraler und nichtpaktgebundener Kleinstaat zwischen den grossen Machtblöcken an Bedeutung. In jener Stellung war sie – wie Schweden und Österreich – von den bedeutendsten Rüstungskontrollverhandlungen der Ost-West-Diplomatie weitgehend ausgeschlossen gewesen. Den Handlungsspielraum, welcher der Schweiz im Rahmen der Konferenz über Vertrauensbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) offen gestanden war, hatte sie nicht komplett zu nutzen vermocht: Bedingt durch neutralitätspolitische Bedenken hatte sie eine zurückhaltende Rolle als Vermittlerin zwischen den Blöcken gespielt oder sich in Belangen der Rüstungskontrolle defensiv zum Schutze gewisser Aspekte der Einsatzkonzeption der Armee engagiert. Als massgeblicher Akteur zur Gestaltung der internationalen Rüstungskontrolle und damit der internationalen Sicherheit hatte die Schweiz entweder nicht auftreten können oder wegen neutralitätspolitischen Bedenken nicht auftreten wollen.

Die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen stellten die Schweiz vor rüstungskontrollpolitische Herausforderungen: Erstens berührten die neuen sicherheitspolitischen Risiken mit ihrem transnationalen Charakter nun unmittelbare Sicherheitsinteressen der Schweiz. Migration, Extremismus, organisierte Kriminalität, aber auch die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Technologie, die zunehmende Bedrohung Europas durch Waffensysteme mit hoher Reichweite oder der illegale Waffenhandel und dessen weitverzweigte Finanzierung betrafen die Schweiz im selben Masse wie andere Staaten Westeuropas. Der Status als Neutraler und Nichtalliiertes mit rein de-

fensiver militärischer Einsatzkonzeption verlor als Sicherheitsgarantie an Bedeutung.

Zweitens eröffneten sich der Schweiz zunehmend neue Handlungsmöglichkeiten, um auf die internationale Sicherheitspolitik aktiv Einfluss zu nehmen. Militärische Macht oder geographische Lage verloren ihre bisherige Bedeutung als Attribute sicherheitspolitischen Gewichts in den internationalen Beziehungen. Insofern erfuhren Stellung und Handlungsfreiheit der Schweiz in der sich entwickelnden Sicherheitsarchitektur Europas eine Aufwertung. Eigene Sicherheitsinteressen aber auch die Tatsache, dass die neuen, vorwiegend transnationalen Risiken kollektives Handeln der Staaten erforderten, ermöglichten der Schweiz, nun vermehrt international aktiv zu werden, um das sicherheitspolitische Umfeld positiv zu beeinflussen. Die sicherheitspolitische Strategie des Bundesrates, die gegen Ende der neunziger Jahre ausgearbeitet wurde, trug dementsprechend den programmatischen Titel «Sicherheit durch Kooperation».<sup>1</sup>

Innerhalb dieser Rahmenbedingungen erfuhr die Rüstungskontrolle als Mittel der Schweizer Sicherheitspolitik eine Bedeutungssteigerung: Die Tatsache, dass Rüstungskontrolle grundlegend auf kooperativem und kollektivem Handeln basiert, mass ihr im neuen sicherheitspolitischen Umfeld eine zukunftsweisende Bedeutung zu. Dennoch verliefen die Entwicklungslinien der Schweizer Rüstungskontrollpolitik nicht synchron zu den internationalen Entwicklungen. Es stellt sich deshalb die Hauptfrage: Warum verlief die Entwicklungslinie der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik der neunziger Jahre weitgehend gegenläufig zu derjenigen der internationalen Rüstungskontrolle?

Die Beantwortung der Hauptfrage erfolgt mittels untergeordneter Fragestellungen. Diese sollen helfen, die Dynamik und Charakteristik des Wandlungsprozesses der Schweizer Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges differenzierter zu analysieren:

Erstens: Welche Veränderungsschritte markierten den Entwicklungsprozess der schweizerischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik nach dem Ende des Kalten Krieges?

1 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Sicherheit durch Kooperation (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. *BBl* 1999 VII 7657. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7657.pdf>.

Zweitens: Wie haben sich die Herausforderungen und der Handlungsspielraum für die Schweiz in der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik verändert?

Drittens: Wie hat die Schweiz den erweiterten Handlungsspielraum genutzt und mit welchen Strategien hat die Schweiz welche Interessen verfolgt?

Viertens: Wer sind die Hauptakteure der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik? Wie schätzten die Entscheidungsträger die Entwicklungen im Umfeld ein? Welche Konsequenzen zogen sie daraus für die Schweiz?

Fünftens: Welche Funktion spielte die Rüstungskontrolle als Element der allgemeinen Sicherheitspolitik? Welchen Wandel durchlief diese Funktion?

Aus den einleitenden Ausführungen geht hervor, dass die Untersuchung der schweizerischen Rüstungskontrolle nicht möglich ist, ohne einen Bezug zum internationalen Umfeld herzustellen. Die Lageveränderungen im internationalen Rahmen beeinflussten in hohem Masse den Entwicklungsprozess der Schweizer Rüstungskontrollpolitik in ihrer zeitlichen Staffelung und inhaltlichen Ausprägung. Es waren aber auch diese Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum der Schweiz eingrenzten oder ausweiteten und durch ihre Konstellation die Auswahl der schweizerischen Strategien zur Interessenwahrung beeinflussten.

Neben den internationalen Bedingungen bestimmten jedoch auch innenpolitische Faktoren den jeweiligen rüstungskontrollpolitischen Kurs. Gerade im Rahmen der Sicherheitspolitik, die im Rückblick betrachtet und verglichen mit anderen Politikbereichen – etwa der Aussenwirtschaftspolitik – nicht über eine enge Verzahnung mit den internationalen Strömungen aufwies, kam diesen binnenpolitischen Faktoren eine grosse Bedeutung zu.

Eine wichtige Rolle im innenpolitischen Feld spielte die Konstellation der Akteure, die Einfluss nahmen auf den rüstungskontrollpolitischen Kurs. In erster Linie zeichneten der Bundesrat und die Departemente verantwortlich für die Formulierung und Umsetzung der Rüstungskontrollpolitik. Sie definierten und vertraten die offizielle Politik und pflegten zur Interessenwahrung den Kontakt zu anderen Staaten und internationalen Behörden. Neben die Exekutive reihten sich weitere

Akteure, insbesondere das Bundesparlament. Es nahm jedoch gerade im Bereich der Aussensicherheitspolitik während des Kalten Krieges seine Aufsichtsfunktion über die Exekutive nur in sehr beschränktem Masse wahr. Nach der grossen Wende begann sich dies jedoch zu ändern: Rüstungskontrolle wurde in den beiden Kammern zunehmend häufiger und eingehender debattiert als vor 1989, und der Bundesrat wurde vermehrt auch in diesem Politikfeld durch parlamentarische Vorstösse zum Handeln verpflichtet.

Ausserhalb des Kreises staatlicher Akteure spielte in der Schweiz traditionellerweise auch die Privatwirtschaft eine Rolle, insbesondere die Maschinenindustrie und die Chemische Industrie. Das Spannungsverhältnis zwischen möglichst uneingeschränkten wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten und internationalem Handel einerseits und sicherheitspolitischer Kontrolle über die Exporte waffenfähiger Technologien, heikler Güter und kritischen technologischen Wissens andererseits existierte seit langem. Dieser Interessengegensatz hat sich im Laufe der neunziger Jahre im Zeichen der Globalisierung jedoch wesentlich verschärft und die Interessenabwägung in der Schweizer Rüstungskontrollpolitik ist im letzten Jahrzehnt wesentlich komplexer geworden.

Weitere Akteure begannen im Laufe der neunziger Jahre zunehmend Einfluss auf das staatliche Handeln zu nehmen. Insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NGO) spielten eine immer gewichtigere Rolle in der Formulierung und Umsetzung verschiedener Politikbereiche.

Schliesslich ist es unumgänglich, zur Untersuchung der Entwicklungsfaktoren der Rüstungskontrolle auch das weiter gefasste Umfeld der allgemeinen schweizerischen Sicherheitspolitik zu beleuchten. Traditionellerweise ist die Rüstungskontrolle in den Mittelkatalog der Sicherheitspolitik eingeordnet. Es besteht Anlass zur Vermutung, dass im Prozess der Entwicklung der Strategie der Kooperation die Rüstungskontrolle nicht nur in passiver Form eine Bedeutungssteigerung erfuhr. Plausibler scheint die Annahme, dass gerade die Rüstungskontrollpolitik, die sich stark international orientierte, eine wesentliche Funktion ausübte, um die allgemeine Sicherheitspolitik auf einen internationalen Kurs zu bringen.

Die Breite der hier analysierten Thematik erfordert jedoch eine gewisse Konzentration auf wesentliche Aspekte: Im Mittelpunkt steht die Untersuchung der Beeinflussung der schweizerischen Positionen durch internationale politische Entwicklungen und im Gegenzug die Einflussnahme

der offiziellen Schweiz auf die internationale Diplomatie. Die Arbeit legt das Schwergewicht der Analyse auf die verfolgten Interessen der offiziellen Schweiz und deren Wirkungsweise im internationalen Umfeld. Nur in zweiter Linie analysiert die Arbeit die Politikentwicklung innerhalb der Schweiz, Absprachen innerhalb und zwischen den involvierten Departementen, die in die offiziell nach aussen vertretene Politik münden. Auch die Absprachen zwischen Regierungsstellen und Akteuren ausserhalb der Bundesverwaltung werden nur dort untersucht, wo sie entscheidende Anstösse zur Entwicklung oder Umsetzung der offiziellen Politik der Schweiz liefern.

Ebenfalls nur in zweiter Linie werden die Weiterentwicklungen des Völkerrechts, des schweizerischen Rechts und die detaillierte Umsetzung ausgehandelter Verträge untersucht. Diesbezügliche Ereignisse und Prozesse werden nur dort in die Analyse einbezogen, wo sie die politische Linie der Behörden unmittelbar beeinflussen. Kein Gegenstand der Arbeit bilden rein unilaterale Anstrengungen der Schweiz, wie beispielsweise die Abrüstung im Rahmen von Armereformen oder Konversionsfragen, die ausschliesslich eine innenpolitische Bedeutung besassen.

Dem zeitgeschichtlichen Charakter der Arbeit entsprechend, präsentiert sich die Quellen- und Literaturbasis schmal. Eine abschliessende Aufarbeitung des Themas ist demnach zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, und die Arbeit will neben der Schaffung eines Überblicks auch eine erste Ordnung des Themas Schweizerische Rüstungskontrolle und Abrüstung in der Zeit nach dem Kalten Krieg vornehmen.

Quellen aus Regierungskreisen sind selten zugänglich, da sie noch nicht in Archiven abgeliefert sind und oftmals, ihrer Klassifizierung wegen, nicht eingesehen und zitiert werden können. Es existieren auch keine archivarisch geordneten, systematisch edierten oder gar publizierten Quellenbestände zum untersuchten Zeitraum. Die Arbeit stützt sich deshalb in erster Linie auf veröffentlichte amtliche Quellen, wie Berichte und Botschaften oder Pressemitteilungen des Bundes.<sup>2</sup> In den Berichten und Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung wird die Haltung der Landesregierung sowohl in den strategischen Leitlinien als auch in recht detaillierten Sachfragen fassbar.

2 Sämtliche Berichte und Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung werden im Bundesblatt der Eidgenossenschaft veröffentlicht.

Akteure aus der Bundesverwaltung dokumentieren ihre Arbeit gelegentlich in Zeitungs- oder Zeitschriftenartikeln oder in öffentlichen Vorträgen. Obwohl diese Beiträge oftmals keine eigentlichen Analysen darstellen und durch ihr nur sporadisches Erscheinen keine systematische Erfassung und Auswertung rüstungskontrollpolitischer Vorgänge erlauben, bieten diese dennoch wertvolle Anhaltspunkte zur Tätigkeit von Regierung und Verwaltung. Wichtige Informationen werden durch Interviews mit Vertretern der Bundesverwaltung zugänglich.<sup>3</sup> Diese stellen in der Regel den Schlüssel dar zum Verständnis aktueller Geschehnisse und Aktivitäten, sporadisch auch zum Verständnis längerfristiger Entwicklungen. Allerdings dürfen in der Regel diese Informationen nicht direkt zitiert werden, Quellenverweise fallen in diesen Fällen gemäss der üblichen Forschungspraxis verallgemeinert aus. Die Verhandlungsprotokolle der Eidgenössischen Räte erschliessen Details zur Haltung der Landesregierung in verschiedenen Sachfragen, wenn Vertreter des Bundesrates in den Ratsdebatten Rechenschaft ablegen über abgeschlossene oder laufende Regierungsgeschäfte und Programme, geplante Massnahmen erklären oder Red und Antwort stehen.

Quellen anderer Akteure sind in der Regel leichter zugänglich, da sie nicht aus diplomatischen Interessen geschützt werden müssen, sondern diese Akteure im Gegenteil das Interesse haben, eigene Aktivitäten öffentlich zu dokumentieren. In die Arbeit des Bundesparlaments geben die Internet-Sites des Parlaments und die Geschäftsdatenbank «Curia Vista» den umfassendsten Einblick.<sup>4</sup> Parlamentarische Botschaften und Berichte, Vorstösse der Kommissionen und Fraktionen sowie persönliche Vorstösse werden hier dokumentiert. Das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung erschliesst die Debatten des National- und Ständerats der Öffentlichkeit. Verhandlungsprotokolle der parlamentarischen Kommissionen sind nicht öffentlich zugänglich, die Entwicklungsgeschichte parlamentarischer Positionen ist jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit.

In einigen Fällen lässt sich die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz auch über Dokumente internationaler Organisationen oder Nichtregierungsorganisationen erschliessen. Hierfür eignet sich das Internet hervorragend, wo entsprechende Dokumente, Sitzungs- oder Konferenzberichte, teils offiziell, teils durch NGO, veröffentlicht werden.

3 Die Liste der Interviewpartner ist im Quellen- und Literaturverzeichnis enthalten.

4 URL <http://www.parlament.ch>.

Ähnlich wie die Quellenlage gestaltet sich auch die Literaturlage. Zwar wird auf internationaler Ebene laufend eine beinahe unüberblickbare Vielfalt von Publikationen zu Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung veröffentlicht. Auch in der Schweiz wurde seit 1990 eine Reihe solcher Arbeiten veröffentlicht. Diese stellten aber in der Regel keinen Bezug zur schweizerischen Politik her.<sup>5</sup> Nur eine sehr begrenzte Anzahl von Untersuchungen stellte die Analyse der Schweizer Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik in den Mittelpunkt. Einige gehaltvolle Werke wurden während der Zeit des Kalten Krieges erarbeitet, diese haben jedoch durch die Veränderungen des strategischen Umfeldes ihre Bedeutung für den heutigen Kontext weitgehend eingebüsst.<sup>6</sup>

- 5 Insbesondere gilt dies für das «Cluster of Competence on Arms Control», ein international zusammengesetzter Arbeitskreis von rund einem Dutzend Wissenschaftlern aus dem Umfeld verschiedener Forschungs- und Ausbildungsstätten in Genf, der sich mit aktuellen Fragen zu Abrüstung und Rüstungskontrolle befasste. Das Arms Control-Cluster wurde im Auftrag und mit Unterstützung der Eidgenossenschaft durchgeführt als Beitrag der Schweiz zum Nato-Programm «Partnership for Peace»; vgl. Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden vom 30.10.1996. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_607\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_607_259_de.pdf). Arbeiten des «Cluster of Competence on Arms Control» wurden 1999 als Sammelband veröffentlicht: Atwood, David C. / Chubin, Shahram / Dunay, Pál / Goldblat, Jozef / Schütz, Martin / Staub, Heiner. *Arms Control and Disarmament: Revised Version of Papers Presented at the 3rd International Security Forum, Zurich, 19–21. October 1998*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1999 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 51). URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_865\\_290\\_en.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_865_290_en.pdf).

Weitere Arbeiten wurden vom Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik als «Occasional Paper Series» herausgegeben: Vgl. URL <http://www.gcsp.ch>. Der Bezug zur Schweiz fehlt auch in den folgenden Werken, die von Autoren in der Schweiz verfasst wurden: Bernauer, Thomas / Ruloff, Dieter (Hrsg.). *The Politics of Positive Incentives in Arms Control*. Columbia, SC: The University of South Carolina Press, 1999; Bernauer, Thomas. *The Chemistry of Regime Foundation: Explaining International Cooperation for a Comprehensive Ban on Chemical Weapons*. Genf: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 1993; Haug, René. *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment: Arms Control and the Post-Cold War Order*. Diss. Universität Genf, 1998 (mimeo).

- 6 Winkler, Theodor H. *Kernenergie und Aussenpolitik: Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung von Kernenergie in der Schweiz*. Diss. Berlin: Berlin-Verlag, 1981

Seit 1990 wurde keine umfassende Untersuchung der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik durchgeführt. Einzig eine kurzgefasste Studie von Fred Tanner analysierte in einem breiteren Ansatz konzeptionelle Fragen und Defizite der Schweizer Rüstungskontrollpolitik.<sup>7</sup> Zwar beschränkte sich Tanner bei der Untersuchung konkreter Aktivitäten der Schweiz auf zwei skizzenhafte Fallstudien zur Genfer Abrüstungskonferenz (CD) und zur Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). Seine Beurteilungen der Verwaltungsorganisation jedoch, aber auch der Möglichkeiten und Grenzen und des politischen Willens der Schweiz, an internationalen Rüstungskontrollbemühungen teilzunehmen, weisen über diese beiden Fallstudien hinaus. Seine Folgerungen, dass die weitgehende Konzeptlosigkeit der Rüstungskontrollpolitik der Schweiz die Konsequenz sei von Expertenmangel und sogar von verbreitetem Desinteresse in der Bundesverwaltung, in der Landesregierung und auch im Bundesparlament, galten bis weit in die neunziger Jahre hinein. Tanners Prognosen, dass die internationale Rüstungskontrolle seit den späten achtziger Jahren eine Dynamik entfaltet habe, die auf die Schweiz Handlungsdruck erzeugen werde, sahen die künftigen Entwicklungen präzise voraus. Seine Handlungsvorschläge wurden im Laufe der Jahre in die Realität umgesetzt. Er schlug vor, dass in der Bundesverwaltung Strukturverbesserungen vorgenommen werden, die Schweiz Vollmitglied

(Studien zur internationalen Sicherheit, Nr. 7); Gasteyer, Curt / Haug, René. *Schweiz und Rüstungskontrolle: Schweizerische Aussenpolitik vor neuen Aufgaben*. Grösch: Rüegger, 1986; Luterbacher, Urs. *Conférence du Désarmement: Possibilités et Problèmes pour la Suisse*. Genf: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1987 (mimeo); Stemmler, Urs. *Die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa als Mittel der schweizerischen Sicherheitspolitik*. Diss. Universität Bern, 1989 (mimeo). Eine neue Arbeit, die sich aber ausschliesslich historischen Zusammenhängen widmet, ist die Lizentiatsarbeit von Reto Wollenmann über den Entscheidungsfindungsprozess des Bundesrates, 1969 dem Nonproliferationsvertrag beizutreten: Wollenmann, Reto. *Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag: Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958–1969)*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2005 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 75). URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_10517\\_290\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_10517_290_de.pdf).

- 7 Tanner, Fred. *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1990 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 14).

der Genfer Abrüstungskonferenz werden soll, und dass das Verhältnis der Bundesbehörden zu Parlament und Privatwirtschaft verbessert werden müsse, um Handlungsspielräume zu vergrössern. Mehr als ein Jahrzehnt nach Veröffentlichung seiner Analyse sind viele dieser Forderungen Wirklichkeit und verdienen eine Überprüfung.

Alle anderen seit der grossen Wende veröffentlichten Arbeiten konzentrieren sich auf einzelne Aspekte der Rüstungskontrolle: Nicolas Michel publizierte 1990 seine juristische Habilitationsschrift zur Haltung der Eidgenossenschaft gegenüber verschiedenen Regimes der nuklearen Nonproliferation. Sein Interesse richtete sich dabei in erster Linie auf die Interpretation völkerrechtlicher Normen durch die offizielle Schweiz und die Umsetzung in schweizerisches Recht.<sup>8</sup> Obwohl die Arbeit primär juristische Fragen verfolgte, lieferte sie eine recht umfassende geschichtliche Darstellung der Haltung und Aktivitäten der offiziellen Schweiz zu verschiedenen Themen der Nonproliferation bis in die späten achtziger Jahre. Dem Anspruch, einen interdisziplinären, insbesondere politologischen Ansatz zu verfolgen, konnte die Arbeit jedoch nicht wirklich gerecht werden. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 42 (NFP 42) «Grundlagen und Möglichkeiten der Schweizerischen Aussenpolitik» wurde diese Thematik durch ein Forschungsteam unter der Leitung von Urs Cipolat mit Blick auf die Zeit nach dem Kalten Krieg neu aufgearbeitet.<sup>9</sup> Beide Studien beschränken sich auf die Darstellung und Analyse der internationalen und nationalen rechtlichen Grundlagen im Bereich der Exportkontrollen.

Thematisch eng verwandt mit Cipolats Arbeit ist ein ebenfalls im Rahmen des NFP 42 angesiedeltes Forschungsprojekt von Thomas Bernauer. Während sich Urs Cipolat und seine Mitautoren vorwiegend auf rechtliche Aspekte konzentrierten und die Umsetzung der vertraglichen Nichtweiterverbreitungspflichten in nationales Recht analysier-

8 Michel, Nicolas. *La Prolifération Nucléaire: Le Régime International de Non-Prolifération des Armes Nucléaires et la Suisse*. Habil. Fribourg: Editions Universitaires Fribourg, 1990.

9 Von dieser Studie ist allerdings nur die Zusammenfassung greifbar, die durch den Nationalfonds publiziert wurde: Cipolat, Urs / Gowlland, Alix / Karpenstein, Ulrich. *Nonproliferation and Switzerland: A Critical Analysis of Switzerland's Legislation Concerning Military Export Controls*. Bern: Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 2000 (NFP 42 Synthesis, Nr. 39).

ten, erarbeitete das Team von Thomas Bernauer zwei Studien: Zum einen wurden die Wirkungen von regulativen Strategien zur Stärkung von Nonproliferationsregimes analysiert und zum anderen die Wirkung der Schweizer Politik in diesem Bereich gegen aussen. Die von Andrea Heinzer und Stefan Brem verfassten, allerdings nicht veröffentlichten Arbeiten liefern in ihrer umfassenden Art einen hervorragenden Überblick und eine Fülle von Informationen sowohl über theoretische politologische Konzepte als auch über die Nonproliferationspolitik der Schweiz seit den sechziger Jahren.<sup>10</sup>

Michael Fajnor verfasste 1994 im Auftrag der Bundesverwaltung eine Arbeit über multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweizer Politik in diesem Bereich.<sup>11</sup> Die Analyse der Handlungsmuster der Eidgenossenschaft war allerdings nur am Rande Gegenstand der Arbeit. Vielmehr untersuchte Fajnor sehr kritisch die wichtigsten internationalen Regimes auf deren Opportunität und Wirksamkeit und leitete daraus in knapper Weise Empfehlungen für die künftige Schweizer Politik ab. Angesichts seiner Erkenntnisse über Probleme und Schwierigkeiten, die nicht nur die praktischen Möglichkeiten, sondern auch den Sinn konventioneller Rüstungstransferbeschränkungen grundsätzlich in Frage stellen, und angesichts seiner skeptischen Beurteilung laufender multilateraler Initiativen, empfahl Fajnor eine sowohl in ihren Zielsetzungen als auch in ihren Aktivitäten eng begrenzte Politik in diesem Felde.

- 10 Thomas Bernauers Projekt trug den Titel: «Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz: Schweizer Beiträge zur Stärkung internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime». Daraus resultierten die zwei sich ergänzenden Teilstudien: Heinzer, Andrea. *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960–1999)*. Zürich: Center for International Studies, ETHZ, 2000 (mimeo); Brem, Stefan. *Schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik: Theoretische Konzepte und methodisches Vorgehen*. Zürich: Center for International Studies, ETHZ, 2000 (mimeo). Heinzers Arbeit wurde stark gekürzt und englisch übersetzt publiziert: Heinzer, Andrea E. *Swiss Arms Control Policy: From Abstention to Participation*. In: Gabriel, Jürg Martin / Fischer, Thomas (Hrsg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, S. 159–185.
- 11 Fajnor, Michael. *Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1994 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 34).

Bemerkenswerte Beiträge zur schweizerischen Rüstungskontrollpolitik enthält schliesslich der im Jahre 2000 von Hans Eberhart und Albert Stahel herausgegebene Sammelband zu verschiedenen sicherheits- und militärpolitischen Themen. Vier Praktiker des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) geben mit ihren Artikeln Einblick in politische Prozesse.<sup>12</sup> Obwohl die Darstellung der verschiedenen Themen im Vordergrund steht, nehmen die Autoren die schweizerische Politik durchaus analytisch-kritisch unter die Lupe und ermöglichen so einen umfassenden Überblick in ausgewählte Themen. Die Artikel decken in knapper Form verschiedene Themenbereiche ab, zu denen ansonsten keine wissenschaftlichen Arbeiten bestehen. Leider sind die Beiträge in sehr unterschiedlichem Masse mit Quellenangaben oder Hinweisen auf vertiefende Literatur versehen.

Die seit 1990 publizierte wissenschaftliche Literatur zu Abrüstung und Rüstungskontrolle mit explizitem Bezug zur Schweiz ist damit vollumfänglich aufgeführt. Angesichts der Tatsache, dass erstens ausgesprochen wenig Forschungsliteratur zur schweizerischen Rüstungskontrolle in der Zeit nach dem Kalten Krieg existiert und zweitens dementsprechend auch kein wissenschaftlicher Dialog zwischen verschiedenen Denkschulen stattfindet, die sich in Erklärungen konkurrenzieren und unterschiedliche Erwartungen an das Forschungsobjekt stellen, wird im Unterschied zu manchen zeitgeschichtlichen Arbeiten auf eine Theoriendiskussion verzichtet. Eine wissenschaftliche Debatte, die in einem grösseren Zusammenhang Thesen der einen oder anderen Richtung entwickelt, fehlt bis heute. Dasselbe gilt für die Historiographische Debatte; es gibt bisher keine solche. Diese Arbeit legt das Schwergewicht der Analyse dementsprechend auf die verfolgten Interessen und die Wirkungsweise der Politik der Schweiz im internationalen Umfeld.

12 Eberhart, Hans. Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa – eine Standortbestimmung. In: Ders. / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 127–151; Dahinden, Erwin. Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht: Schweizerische Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis. *Ibid.*, S. 153–181; Haug, René. Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation. *Ibid.*, S. 183–212; Brunner, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. *Ibid.*, S. 213–232.

Der zeitgeschichtliche Charakter und die Analyse von Entwicklungsprozessen der Rüstungskontrollpolitik definieren den Aufbau der Arbeit. Sie gliedert sich in zwei Hauptteile, die das vergangene Jahrzehnt zeitlich in zwei Hälften trennt. Die sie unterscheidenden Faktoren bilden dabei die wesentlichsten Merkmale der schweizerischen und der internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der beiden Zeitperioden. Beide Teile werden in einzelne Kapitel aufgefächert, die jeweils ausgewählte thematische Schwerpunkte beleuchten.

Teil I deckt die Phase von der grossen Wende der Jahre 1989/1991 bis 1996 ab. Im internationalen Umfeld nahmen die bedeutenden rüstungskontrollpolitischen Akteure neu entstehende Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten rasch auf, und innerhalb nur weniger Jahre konnten verschiedene Erfolge verbucht werden: die Verträge über die Reduzierung strategischer Kernwaffen (START I und II), der Vertrag über ein umfassendes Verbot der Nuklearversuche (CTBT), das amerikanisch-sowjetische C-Waffen-Übereinkommen, die Chemiewaffenkonvention (CWC), der Vertrag über die Begrenzung konventioneller Waffen in Europa (CFE) und die Übereinkunft über die Begrenzung der Streitkräfte-Personalstärken in Europa (CFE 1A), die verschiedenen Wiener Dokumente über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Europa (VSBM) und der Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies). Die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz dagegen charakterisierte sich nach wie vor durch Festhalten an Verhaltensmustern, die während der Zeit des Kalten Krieges eingeübt worden waren.

Kapitel 1 analysiert den konzeptionellen Rahmen, innerhalb dessen sich die offizielle Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz zu Beginn der neunziger Jahre bewegte. Die Darstellung der Reform der sicherheitspolitischen und der aussenpolitischen Konzeptionen der Schweiz, die unmittelbar zu Ende des Kalten Krieges und während der ersten Jahre des neuen Jahrzehnts stattfand, eignet sich demnach zur Verwendung als Eckpfeiler der Arbeit.<sup>13</sup>

13 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel (Bericht 90) vom 1. Oktober 1990. *BBl* 1990 III 847; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren: Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. *BBl* 1994 I 153.

Kapitel 2 beleuchtet die Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen in Europa (VSBM). In diesem Bereich engagierte sich die Schweiz traditionell stark. Dieser Bereich der internationalen Rüstungskontrolle erreichte allerdings den Höhepunkt seiner Bedeutung noch im Kalten Krieg. Mit dem Ende des Kalten Krieges verloren diese Probleme – und mit ihnen das schweizerische Engagement – allerdings an Bedeutung. Sie konnten politischen Lösungen zugeführt werden.

Kapitel 3 untersucht erste Ausweitungsschritte der Schweizer Anstrengungen auf internationaler Ebene: Dazu zählen schergewichtig die Beteiligungen an den Vorarbeiten für die Umsetzungsregime der Chemiewaffenkonvention (CWC) und des umfassenden Verbots von Nuklearwaffentests (CTBT) sowie die Beteiligung an den weniger erfolgreichen Verhandlungen und Vorarbeiten zur Etablierung eines Überwachungsregimes für die Biologiewaffenkonvention (BWC). Im Gegensatz zu den Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Massnahmen in Europa blieben diese Problembereiche auch nach dem Kalten Krieg für die internationale Sicherheit relevant.

Kapitel 4 analysiert Themen der Proliferation. Diese gewannen im neuen internationalen Umfeld stark an Bedeutung, ihre Kontrolle gelang aber nur ansatzweise. Bereits während des Kalten Krieges hatte die Schweiz als Akteur im multilateralen Rahmen Erfahrungen gesammelt in Regimes zur Kontrolle strategisch heikler Güter und von Nukleartechnologie-Exporten. In den neunziger Jahren wurden diese Problemkreise verstärkt angegangen angesichts steigender Weiterverbreitungsgefahren, und die Schweiz unterstützte diese Anstrengungen zunehmend. Zusätzlich unterstützte sie neu das Regime zur Kontrolle der Verbreitung von Raketentechnologie (MTCR). Ebenso aktiv zeigte sich die Schweiz auf innenpolitischer Ebene durch Anpassung und Verschärfung der Güterkontroll- und -ausfuhrgesetze, des Kriegsmaterialgesetzes und der Atomgesetzgebung.

Teil II deckt die Zeitspanne von 1996 bis 2002 ab. In dieser Periode zeichnen sich die Charaktere der internationalen und der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik aus durch die Umkehrung in das Gegenteil der ersten Hälfte der neunziger Jahre: Während der Schwung der internationalen Rüstungskontrollpolitik nun weitgehend erlahmte und Fortschritte fast nur noch in Teilbereichen und in Umsetzungsfragen von bestehenden Verträgen erreicht wurden, erfuhr die schweizerische Rüstungskontrolle als Instrument der Sicherheitspolitik auf der praktischen Ebene einen

Bedeutungssteigerung. Die seit Beginn des neuen Jahrzehnts eingeleiteten Massnahmen begannen ihre Wirkung zu entfalten. Sowohl quantitativ als auch qualitativ wurden Aktivitäten aus- und aufgebaut; die Schweiz begann, als aktiver Partner auf die internationalen Bemühungen Einfluss zu nehmen.

Kapitel 5 bildet das Rahmenkapitel des zweiten Teils und untersucht die neue konzeptionelle Verankerung der Rüstungskontrolle der Schweiz: Sowohl die Sicherheitspolitik als auch die Aussen- und die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz wurden in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre einer konzeptionellen Neuausrichtung unterworfen. Die Rüstungskontrolle erfuhr nun auch konzeptionell eine wesentliche Bedeutungssteigerung.<sup>14</sup>

Kapitel 6 befasst sich mit der Rolle der Schweiz in einem nun weitgehend erstarrten internationalen Umfeld. Zwar konnte die Schweiz ab 1996 durch ihre neu erworbene Vollmitgliedschaft in der Genfer Abrüstungskonferenz – dem bedeutendsten internationalen Verhandlungsforum für Rüstungskontrollfragen – verstärkt direkten Einfluss nehmen auf multilaterale Verhandlungen, ihre Handlungsmöglichkeiten blieben jedoch beschränkt angesichts der dauernden Blockade der Konferenz, die sich über Verfahrensfragen eingestellt hatte. Dieselbe Verschränkung zwischen Dynamisierung schweizerischen Engagements einerseits und internationaler Blockaden andererseits trifft auch für die Weiterentwicklung des Nonproliferationsvertrages (NPT), die Umsetzung des Vertrages über ein umfassendes Verbot von Nuklearwaffentests (CTBT), und die Aushandlung des Umsetzungs- und Überwachungsregimes zur Biologiewaffenkonvention (BWC) zu. Als Ausnahmefall erwiesen sich

14 Neben dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 wurden auch ein neuer aussenpolitischer Bericht und zwei Berichte zur Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik verfasst: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz: Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt (Aussenpolitischer Bericht 2000) vom 15. November 2000. *BBl* 2001 I 261. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/261.pdf>; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vom 31. Januar 1996. *BBl* 1996 III 186; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000 vom 30. August 2000. *BBl* 2000 VI 5477. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/5477.pdf>.

das Inkrafttreten und die Umsetzung der Chemiewaffenkonvention, zu deren Gelingen die Schweiz wichtige Beiträge leistete.

Kapitel 7 schliesslich untersucht Bereiche, welche die internationale und die schweizerische Rüstungskontrolle in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre neu erschlossen. Im Zentrum stehen hier die Problemkreise der Personenminen und der Kontrolle kleiner und leichter Waffen. Das initiative Auftreten der Schweiz in diesen Verhandlungen ist vor dem Hintergrund deren humanitären Charakters zu verstehen: Gerade auf dem Gebiet der Entwicklung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts beansprucht die Schweiz traditionell eine international führende Rolle. Bemerkenswerter als das Eintreten der Schweiz für griffige Kontrollen in diesem Gebiet war jedoch der relativ frühe Zeitpunkt des Engagements: Obwohl sich die Schweiz wie alle anderen Staaten in diesem sich neu entwickelnden Feld der Rüstungskontrolle erst orientieren musste, reagierte sie im Vergleich zu früheren Jahrzehnten rasch auf die neuen Anforderungen und nutzte ihre Handlungsmöglichkeiten. Der erfolgreiche Abschluss des Vertrages von Ottawa über ein Verbot von Antipersonenminen im Jahre 1997 verlieh der internationalen Gemeinschaft Auftrieb, auch weitere Probleme der Kontrolle kleiner und leichter Waffen, der menschlichen Sicherheit überhaupt, anzugehen. Allerdings stellten sich weitere Erfolge nach dem Ottawa-Vertrag nicht mehr so rasch ein.

Einen zweiten neuen Bereich erschloss sich die Schweizer Rüstungskontrolle mit der Abrüstung und der Abrüstungshilfe. Während des Kalten Krieges und noch Mitte der neunziger Jahre hatte die Schweiz ein solches Engagement entschieden abgelehnt. Im Laufe des Jahrzehnts allerdings erkannten die verantwortlichen Stellen, dass mittels konkreter Massnahmen zur Vernichtung von Waffenarsenalen bestimmte Proliferations-, Umwelt-, und humanitäre Risiken effektiv beseitigt werden können und auch dies ein sinnvoller Beitrag zur internationalen Sicherheit leistet.

**Teil I**  
**Vom Kalten Krieg bis 1996:**  
**Langsame Lernprozesse**  
**versus dynamischer Wandel –**  
**Schweizer Rüstungskontrolle**  
**vor dem internationalen Hintergrund**



## 1. Kapitel

# Schweizer Rüstungskontrollpolitik im Kalten Krieg: Schrittweiser Aufbau ohne konzeptionelle Grundlagen

Auf konzeptioneller Ebene erschien die Rüstungskontrolle erst nach Ende des Kalten Krieges als eigenständiges Element der schweizerischen Sicherheitspolitik: Der sicherheitspolitische Bericht von 1990, das Grundlagendokument zur Festlegung der nationalen Sicherheitsstrategie für die folgenden Jahre, erwähnte die Rüstungskontrolle explizit und reihete sie ein in die Mittel der Aussenpolitik, die zur Sicherheit der Schweiz beizutragen hatten. Das Vorgängerdokument zum Bericht 90, die Gesamtverteidigungskonzeption von 1973, erwähnte zwar die Aussenpolitik als wichtiges Mittel der Sicherheitspolitik, die Rüstungskontrolle wurde jedoch nicht genannt. Dennoch war dies auch zur Zeit des Kalten Krieges kein gänzlich unbekanntes Politikfeld für die Schweiz. In der Zwischenkriegszeit und vor allem seit den sechziger Jahren hatte das Engagement der Schweiz in der internationalen Rüstungskontrolle stetig zugenommen.

In Ermangelung einer Einordnung der Rüstungskontrolle und Abrüstung in die umfassendere Konzeption der Sicherheitspolitik und in Ermangelung einer eigentlichen rüstungskontrollpolitischen Strategie entwickelten die Bundesbehörden die Rüstungskontrollpolitik weitgehend ad hoc und in Reaktion auf die jeweiligen Erfordernisse. Dabei dienten äussere Faktoren wie die wenigen Fortschritte und mannigfachen Rückschläge der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik des Kalten Krieges als Schrittmacher. Vor allem aber behinderten innenpolitisch bedingte Faktoren und Überzeugungen ein stärkeres Engagement: tief verankerte Skepsis gegenüber internationalen sicherheitspolitischen Bindungen, eine eng gefasste Neutralitätspolitik und damit verbunden die Wahrnehmung beschränkter internationaler Handlungsspielräume.

In Bezug auf die Rüstungskontrolle herrschte die handlungsleitende Meinung vor, die Schweiz als neutrales und nichtpaktgebundenes Land mit seiner defensiven Verteidigungskonzeption könne zur internationalen Rüstungskontrolle nichts Wesentliches beitragen. In erster Linie sollten die Allianzen in West- und Osteuropa ihre enormen Militärpotenziale

abbauen, bevor auch die Schweiz an solche Schritte denken könne. Als primärer schweizerischer Beitrag zur Stabilität Europas wurde dann die starke Landesverteidigung in den Vordergrund gerückt, und der feste Wille, das eigene Staatsgebiet gegen potenzielle Angriffe aus Ost und West zu behaupten.

Wenn für notwendig befunden, engagierten sich dennoch Diplomaten und Experten im internationalen Rahmen, um spezifische Interessen der Schweiz zu wahren. Dass die internationale Rüstungskontrolle generell und schweizerische Beiträge in diesem Politikfeld insbesondere als Mittel dazu dienen konnten, stabile sicherheitspolitische Verhältnisse in Europa und der Welt auch im Sinne der Schweiz zu schaffen, wurde jedoch in Bundesbern über Jahrzehnte nur sehr undeutlich wahrgenommen.

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre begann im Zeichen der Entspannung zwischen den USA und der UdSSR die internationale Rüstungskontrolle grosse Fortschritte zu machen. Die internationalen Erfolge stärkten in- und ausserhalb der Schweizer Regierungskreise die Wahrnehmung der Bedeutung dieses Politikbereichs. Während der letzten Jahre des Kalten Krieges erlebte die schweizerische Rüstungskontrolle schliesslich einen eigentlichen Aufschwung, Mittel und Aktivitäten wurden innerhalb der neutralitätspolitisch eng gefassten Handlungsfreiräume zügig ausgebaut. Der Bericht 90 trug diesem Aufwertungsprozess Rechnung und verankerte die Rüstungskontrollpolitik konzeptionell in der Sicherheitspolitik. Der aussenpolitische Strategiebericht von 1993, der entsprechend dem Bericht 90 die Aussenpolitik auf die neuen Erfordernisse der Zeit nach dem Kalten Krieg ausrichtete, übernahm weitgehend dieselbe Stossrichtung. Rüstungskontrolle sollte künftig als wichtiges Mittel zur positiven Gestaltung des internationalen Umfeldes der Schweiz eingesetzt werden.

Damit befand sich die Rüstungskontrollpolitik im Einklang mit der Sicherheitspolitik, deren Perspektive sich im Verlaufe der achtziger Jahre zunehmend zu öffnen begonnen hatte gegenüber der Bedeutung internationaler Verflechtungen. Konzeptionell befand sich die Schweiz mit den Berichten von 1990 und 1993 auf der Höhe der Zeit. Unmittelbar nach Anbruch der neuen Zeitepoche lagen Strategien für die Zukunft bereit. Diese spiegelten jedoch auch die ambivalenten schweizerischen Empfindungen gegenüber der internationalen Sicherheitslage in einer Zeit und des Übergangs aus: Obwohl die strategische Absicht zeitgemäss war, mittels internationaler Kooperation das sicherheitspolitische

Umfeld der Schweiz zu stabilisieren, erwiesen sich die Anweisungen an die Rüstungskontrolle, in welcher Form dies zu geschehen hatte, durchaus an der Vergangenheit orientiert.

## 1.1 Rüstungskontrolle zwischen neutralem Abseitsstehen und internationalem Handlungsdruck

Um den Stellenwert der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik in der sicherheitspolitischen Konzeption des Berichts 90 zu verstehen und einzuordnen, ist ein Rückgriff auf dessen Vorgängerdokument, den Bericht 73, und eine Rückblende auf die Entwicklungen in den dazwischenliegenden Jahrzehnten aufschlussreich. Der Bericht 73 basierte seine Analyse auf der Wahrnehmung einer erstarrten Lage in Europa.<sup>15</sup> Risiken und Bedrohungen, welchen die Sicherheitspolitik entgegenzutreten hatte, waren machtpolitischer Art und reichten von subversiver Unterwanderung bis zum totalen Krieg mit Massenvernichtungswaffen. Das Umfeld schien durch den Blockgegensatz zwischen Ost und West und das nukleare Gleichgewicht des Schreckens gefestigt und für einen neutralen Kleinstaat weitgehend unveränderbar gegeben. Dennoch wurden zu Beginn der siebziger Jahre zwischen den Machtblöcken Entspannung und verstärkte Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, technischen oder wissenschaftlichen Belangen sowie rüstungskontrollpolitische Fortschritte wahrgenommen. Insgesamt aber dominierte eine pessimistische Einschätzung des internationalen sicherheitspolitischen Umfeldes und der Möglichkeiten der Schweiz, auf dieses einzuwirken.

Diese Analyse führte zur Formulierung einer Doppelstrategie: Die sicherheitspolitischen Anstrengungen wurden aufgeteilt in eine bewahrende, defensive sowie in eine ausgreifende, nach aussen hin aktive Komponente. Defensiv sollte die Strategie wirken, indem sie «alle

15 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973. *BBl* 1973 II 112. Die bisher umfassendste Analyse der Entstehung und Ausprägung des Berichts 73 lieferte: Breitenmoser, Christoph. *Strategie ohne Aussenpolitik: Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg*. Diss. Zürich. Bern et al.: Lang, 2002 (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 10).

Massnahmen zur Verhinderung und Abwehr von gegen die Sicherheit der Schweiz gerichteten Handlungen» vorkehre; nach aussen hin aktiv sollte sie sein, indem sie im internationalen Rahmen «zur Gestaltung und Sicherung eines dauerhaften Friedens» beitrage.<sup>16</sup> Der Bericht forderte – und dies war neu – eine Integration präventiver Elemente in das Instrumentarium strategischer Mittel: Diplomatie, Gute Dienste und «die Förderung aller weiteren Massnahmen, die dazu beitragen, Spannungen zu vermindern und Konflikte zu lösen».<sup>17</sup>

Die Postulierung einer Doppelstrategie und die Integration einer ausgreifenden Komponente in die Sicherheitspolitik wirkten im Bericht aber «aufgesetzt»; weder in den Kapiteln zum Zielkatalog noch bei den strategischen Mitteln folgten die logischen Entsprechungen. Es fehlten Ziele zur Förderung der internationalen Stabilität, und der Aussenpolitik wurde keine das Umfeld positiv gestaltende, sondern lediglich eine defensive Aufgabe zugeteilt, sie sollte hauptsächlich das «politische Prinzip der bewaffneten Neutralität gegen aussen vertreten».<sup>18</sup>

Es entsprach dieser Einseitigkeit der Mittelkonzeption, dass die Rüstungskontrolle keinen Eingang in das sicherheitspolitische Instrumentarium fand. Dies erstaunt umso mehr, als gerade in den frühen siebziger Jahren zwischen den Supermächten eine Zeit der Entspannung herrschte und sich diese im Abschluss verschiedener Rüstungskontrollverträgen niederschlug: Die Sowjetunion und die Vereinigten Staaten einigten sich in der kurzen Zeitspanne von 1971 bis 1973 auf sieben bilaterale Verträge, Abkommen und Protokolle, darunter die beiden bedeutenden Abkommen über die Begrenzung von Raketenabwehr-Systemen (ABM-Vertrag) und über eine Begrenzung der

16 Bundesrat, *Bericht 73*, S. 116.

17 *Ibid.*, S. 125. Die Ausrichtung der Schweizer Sicherheitspolitik auf eine Zweikomponentenstrategie glich in hohem Masse den Bemühungen der Nato, die bereits im Jahre 1967 im Harmel-Bericht festgehalten hatte, künftig neben ihre militärische Abschreckungsfähigkeit auch die politischen Mittel der Entspannung zu stellen und sich damit für ein besseres Ost-West-Verhältnis einzusetzen. Vgl.: Spillmann, Kurt R. / Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 110–113.

18 Bundesrat, *Bericht 73*, S. 132.

strategischen Nuklearwaffen (SALT I).<sup>19</sup> Im Zeichen der Entspannung konnten auch auf multilateraler Ebene verschiedene Verträge ausgehandelt werden, so der Weltraumvertrag von 1966, der bedeutungsvolle Nonproliferationsvertrag (NPT) von 1968, der Meeresbodenvertrag von 1971 und die Biologiewaffenkonvention (BWC) von 1972. Die Schweiz hatte noch während der Entstehungszeit des Berichts 73 diese vier letztgenannten, ihr zum Beitritt offen stehenden Abkommen unterzeichnet und somit bekundet, dass sie der Rüstungskontrollpolitik sehr wohl eine gewisse Bedeutung zumass.<sup>20</sup> Dennoch fand die Rüstungskontrolle keine Aufnahme in die Konzeption der Sicherheitspolitik. Die konservativen und eng definierten Handlungsleitlinien von 1973 behielten ihre Gültigkeit bis zur Publikation des Berichts 90. Eine eigentliche Rüstungskontrollpolitik fehlte somit während des Kalten Kriegs.<sup>21</sup>

Immerhin äusserte der Bundesrat anlässlich der beiden Abrüstungs-Sondersessionen der Uno-Generalversammlung von 1978 und 1982 sein wachsendes Interesse an diesem Politikbereich und legte den beiden Konferenzen Leitlinien seiner Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik

- 19 Zusätzlich wurden zwischen den USA und der UdSSR bilateral die folgenden, weniger bedeutsamen Abkommen geschlossen: Übereinkommen zur Verbesserung der Kommunikation über den sogenannten «Heissen Draht» (1971), Übereinkommen und Protokoll zur Verhinderung von Zwischenfällen auf und über der Hohen See (1972), Übereinkommen zur Reduktion des Risikos des Ausbruchs eines Nuklearkriegs (1971) und das Übereinkommen zur Verhinderung eines Nuklearkriegs (1973). Hintergründe und Analysen sowie die wichtigen Stellen der Vertragstexte finden sich in: Goldblat, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 1994.
- 20 Die vollständigen Texte der von der Schweiz unterzeichneten und ratifizierten Verträge sind zudem greifbar in: Systematische Sammlung des Bundesrechts (SR): Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, SR 0.515.03; Vertrag vom 11. Februar 1971 über das Verbot der Anbringung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden und im Meeresgrund, SR 0.515.04; Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen, SR 0.515.07. Die Systematische Sammlung des Bundesrechts ist im Internet abrufbar: URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>.
- 21 Auch im Zwischenbericht zur Sicherheitspolitik von 1979, den die Landesregierung auf Aufforderung des Parlaments verfasste, dominierte eine pessimistische Einschätzung der internationalen Lage und der schweizerischen Möglichkeiten

vor.<sup>22</sup> Im Dokument von 1982, das der Bundesrat der Uno auf Vermittlung unterbreiten liess – die Schweiz konnte als Nichtmitglied der Uno nicht selber intervenieren – hielt die Landesregierung fest: «Die schweizerische Regierung ist sich der wachsenden Bedeutung der Fragen der Rüstungskontrolle und der Abrüstung bewusst. Diese beeinflussen auch die Sicherheitspolitik der Schweiz. Die schweizerischen Behörden verfolgen deshalb nicht nur aufmerksam die entsprechenden internationalen Bemühungen, sondern unterstützen sie im Rahmen des Möglichen, soweit sie mit der bewaffneten Neutralität vereinbar sind».<sup>23</sup> Als Leitlinien definierte der Bundesrat, Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen seien unterstützenswert, wenn diese ausgewogen, möglichst universell und verifizierbar seien.<sup>24</sup> Diese grundlegenden Kriterien für ein Schweizer Engagement gelten bis heute. Sie finden sich in fast unveränderter Formulierung in sämtlichen Strategiedokumenten, die der Bundesrat seither zur Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik verfasst hat.

Dieselbe Grundhaltung vertrat der Bundesrat auch in seinem Bericht von 1988 über die Friedens- und Sicherheitspolitik.<sup>25</sup> In den Abschnitten

zur Einflussnahme. Die internationale Sicherheitspolitik wurde in der Sicht des Bundesrates dominiert durch die Verschlechterung der direkten Beziehungen zwischen den Supermächten, das Scheitern ihrer Rüstungskontrollverhandlungen und die erneute allseitige Aufrüstung. Ein fundamentaler Politikwechsel drängte sich demnach für die Schweiz nicht auf. Vgl.: Zwischenbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Sicherheitspolitik der Schweiz vom 3. Dezember 1979. *BBl* 1980 I 355; Spillmann, *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 135–137.

- 22 Gasteyer, Curt. Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung. In: Riklin, Alois / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern et al.: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11), S. 645–656, hier S. 651; Tanner, Fred. *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1990 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 14), S. 1.
- 23 Zitiert in: Probst, Raymond. Die Aussenpolitik der Schweiz als Teil der Sicherheitspolitik. In: Chance Schweiz: Verein für Information über Gesamtverteidigung (Hrsg.). *Die Herausforderung der Zukunft: Zur Sicherheit der Schweiz*. Zürich: Chance Schweiz, 1984, S. 59–74, hier S. 70.
- 24 Gasteyer, *Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung*, S. 651.
- 25 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988. *BBl* 1989 I 668.

mit grundsätzlichen Überlegungen zur ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik zeigte sich die Landesregierung wesentlich geneigter als bisher zur Öffnung des aussenpolitischen Blickfeldes und zur Vergrößerung des Aktivitätsfeldes. Für die Rüstungskontrollpolitik bedeutete dies: «[...] beispielsweise im Bereich der Verifikation militärischer vertrauensbildender Massnahmen, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung könnte die Schweiz aktiver werden – wenn alle Beteiligten dies wünschten».<sup>26</sup>

In den Kapiteln des Berichts zu den bisher geleisteten Arbeiten konnte die Landesregierung bereits einige Punkte aufführen. Denn obschon der Bericht von 1973 konzeptionell einen eng gefassten Rahmen vorgab, hatte die Schweiz auf praktischer Ebene in der Rüstungskontrolle dennoch einige Schritte unternommen und dabei ihr Engagement stetig ausgebaut: Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Nonproliferationsvertrages setzte sie sich seit Beginn der siebziger Jahre stark ein für die Kontrollen der Vertragseinhaltung durch die Mitgliedstaaten. Neben der dafür eigentlich zuständigen internationalen Behörde, der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA), wurde 1971 auf schweizerische Initiative hin das sogenannte Zangger-Komitee gegründet, benannt nach dem Schweizer Professor Claude Zangger, stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Energiewirtschaft, der das Komitee jahrelang leitete. Dem Gremium gehörten Staaten an, welche nukleares Material oder – wie die Schweiz – entsprechende Industrieausrüstungen exportierten. Das Komitee hatte die Aufgabe, die konkrete Tragweite des Vertrags, der die Exportbedingungen nur sehr allgemein formulierte, zu präzisieren. Zu diesem Zwecke erstellte es sogenannte Trigger-Lists mit allen Ausrüstungsgegenständen, deren Handel zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen kontrolliert werden sollten und deshalb nur unter Auflagen an Staaten, die nicht Mitglied des NPT waren, exportiert werden durften.<sup>27</sup>

1977 trat die Schweiz auch dem sogenannten Londoner-Klub bei, einem Gremium der wichtigsten Lieferländer nuklearer Technologie, die in

26 Ibid., S. 695.

27 Die bisher umfassendste Darstellung und Analyse der schweizerischen Politik im Bereich der nuklearen Nonproliferation zur Zeit des Kalten Krieges bietet: Winkler, Theodor H. *Kernenergie und Aussenpolitik: Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung von Kernenergie in der Schweiz*. Diss. Berlin: Berlin-Verlag, 1981

Ergänzung zum Zangger-Komitee mit Hilfe vertiefter Koordination und Harmonisierung ihrer Exportkontrollen das ursprüngliche Kontrollniveau des Nonproliferationsvertrages zu heben versuchten.<sup>28</sup>

Im Zusammenhang mit der Etablierung des Committee on Disarmament in Genf im Jahre 1979 – das 1983 auf den heute noch geltenden Namen Conference on Disarmament (CD) umbenannt wurde – und der Ausweitung der Mitgliederzahl auf 40 Staaten, entschied der Bundesrat, das Engagement der Schweiz zu verstärken. Fortan wurde nicht nur wie bisher ein Beobachter an die Sitzungen des Plenums entsandt, sondern auch die Sitzungen einzelner Arbeitsgruppen. Die Geschichte dieses Forums reicht tief in die Zeit des Kalten Krieges zurück. Die CD stellt bis heute das bedeutendste permanente multilaterale Forum mit der grössten Teilnehmergruppe von Staaten und dem umfassendsten Mandat zur Aushandlung von Rüstungskontrollverträgen dar.<sup>29</sup> Ab 1980 verfolgte die Schweiz in der Eigenschaft eines Nichtmitgliedstaats mit Beobachterstatus die Verhandlungen in Genf. In den ersten Jahren verfügte die Schweizer Delegation aber weder über personelle noch über administrative Ressourcen, um einen substanziellen Beitrag zu leisten: sie bestand bis 1986 nur aus einem Beobachter, nämlich einem in den Ruhestand getretenen Offizier hohen Ranges und einem Rüstungskontroll Experten des Dienstes für politische Sonderfragen aus dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).<sup>30</sup> Mit dieser personellen Besetzung widersprach der Bundesrat

(Studien zur internationalen Sicherheit 7); dasselbe Thema aus rechtswissenschaftlicher Sicht untersucht: Michel, Nicolas. *La Prolifération Nucléaire: Le Régime International de Non-Prolifération des Armes Nucléaires et la Suisse*. Habil. Fribourg: Editions Universitaires Fribourg, 1990, S. 280–342 ; vgl. auch Kapitel 4.

28 Winkler, *Kernenergie und Aussenpolitik*, S. 318–339; Michel, *La Prolifération Nucléaire*, S. 280–342.

29 Die Conference on Disarmament ist seit 1983 die formelle Nachfolgerin des Ten-Nation Committee on Disarmament (1959 bis 1960), des Eighteen-Nation Committee on Disarmament (1962 bis 1969), der Conference of the Committee on Disarmament (1969 bis 1978) und des Committee on Disarmament (1979 bis 1983). Goldblat, *Arms Control*, S. 8–10. Für weitere Angaben vgl. Kapitel 3 oder: URL <http://disarmament.un.org/cd/>.

30 Tanner, *Die Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 7 und 11; vgl. auch: Gasteyer, Curt / Haug, René. *Schweiz und Rüstungskontrolle: Schweizerische Aussenpolitik vor neuen Aufgaben*. Grünsch: Rüeegger, 1986, S. 152–156.

allerdings seinen Absichtserklärungen vor der Uno-Sondersession von 1982. Die internationalen Rüstungskontrollanstrengungen in Genf wurden als Sonderfragen eingestuft und nicht wirklich «im Rahmen des Möglichen», sondern höchst marginal verfolgt und noch weniger unterstützt.

Die schweizerische Distanziertheit gegenüber den Rüstungskontrollverhandlungen in Genf wich jedoch im Verlauf der achtziger Jahre zunehmend einem aktiven Engagement. Der hauptsächliche Grund für diesen Haltungswechsel waren Fortschritte in den internationalen Verhandlungen über einen Vertrag zum umfassenden Verbot aller Chemiewaffen, die wiederum von vier Faktoren vorwärts getrieben wurden: Der Einsatz von Giftgasen im iran-irakischen Krieg, die Wahrnehmung einer wachsenden Weiterverbreitungsgefahr chemischer Waffen in der Dritten Welt, die Entscheidung der Vereinigten Staaten, angesichts eines beunruhigenden Ausbaus sowjetischer C-Waffenpotenziale die eigenen C-Waffenarsenale zu modernisieren und schliesslich die Aussicht auf eine bevorstehende biotechnologische Revolution, die zur Entwicklung von Toxinen und anderen chemisch-biologischen Stoffen führen würde, deren Gefährlichkeit alles bisher Bekannte zu übertreffen drohte.<sup>31</sup> Seit 1925 bestand das sogenannte Genfer Giftgasprotokoll, das erst den Einsatz, nicht aber Produktion, Lagerung und Verbreitung solcher Waffen verbot. Diese Lücken sollte eine umfassende Chemiewaffenkonvention (CWC) schliessen.

Als Vorbild für eine neue Konvention diente die Biologiewaffenkonvention von 1972. Was dieser Konvention jedoch fehlte, sollte nun die auszuhandelnde Chemiewaffenkonvention enthalten: Ein vertraglich geregeltes und verpflichtendes Regime zur effektiven Um- und Durchsetzung des Verbots. An der Aushandlung ebendieses Verifikationsregimes bissen sich die Unterhändler in Genf jedoch während Jahren die Zähne aus. Dies erstaunte allerdings nicht, denn in allen wichtigen Rüstungskontrollverhandlungen zwischen Ost und West seit 1945 waren gerade die zur Vertragsdurchsetzung notwendigen Inspektionen – das heisst die Zulassung ausländischer Experten in staat-

31 Gasteyger, Curt. Internationale Abrüstung und nationale Sicherheitspolitik. In: Lendi, Martin / Gränicher, Heini (Hrsg.). *Strategie – Sicherheitspolitik – Gesamtverteidigung*. Dankesschrift für Franz Muheim. Zürich und Würenlingen: Sachgruppe Strategie, 1987, S. 125.

liche, private, militärische oder zivile Anlagen – die grössten Streitpunkte und Stolpersteine gewesen. Zusätzlich sollte das Überwachungsregime zum C-Waffenverbot weiter gehen als alle bisher bekannten und vergleichbaren Regime.

Seit Jahren war das Verbot chemischer Waffen eines der Haupttraktanden der Conference on Disarmament und die Schweiz wurde eingeladen, an diesen Verhandlungen teilzunehmen. Angesprochen wurde sie als Staat, dessen hochentwickelte chemische Industrie durchaus in der Lage war, chemische Waffen, deren Komponenten oder wichtige Vorläufersubstanzen herzustellen und auch an Dritte weiterzuleiten. Mit dem vorhandenen Fachwissen verfügte die Schweiz auch über eine beachtliche Anzahl von Experten, die zu internationalen Überwachungs- und Durchsetzungseinsätzen eines C-Waffenverbots fähig waren. Von der Schweiz wurde deshalb erwartet, dass sie sich möglichen internationalen Verifikations-Inspektionen öffne, gleichzeitig aber auch, dass sie ihr Expertenwissen auch für solche Inspektionen auf internationaler Ebene zur Verfügung stelle.<sup>32</sup>

Nicht nur dieses doppelte wissenschaftlich-technische Potenzial machte die Schweiz für die Staatenwelt zu einem wichtigen Akteur im Streben nach einem umfassenden Verbot chemischer Waffen. Auch sicherheitspolitische und humanitäre Bedenken gegenüber C-Waffen veranlassten die Schweiz, ab 1985 ihr Engagement in Genf zu verstärken. Schliesslich hatte die Eidgenossenschaft nicht nur die Biologiewaffenkonvention von 1972, sondern auch das Genfer Giftgasprotokoll von 1925 unterzeichnet.<sup>33</sup>

Beim Schritt zu diesem Engagement hatten die politischen Entscheidungsträger jedoch auch privatwirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen: Die chemische Industrie äusserte schwerwiegende Bedenken gegen die Durchsetzung des Produktionsverbots vertraglich festgehaltener Substanzen mittels Inspektionen vor Ort. Sie befürchtete namentlich, solche Inspektionen innerhalb ihrer Anlagen könnten den Schutz geistigen

32 Ibid., S. 125; Probst, *Die Aussenpolitik der Schweiz als Teil der Sicherheitspolitik*, S. 73.

33 Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege, SR 0.515.105.

Eigentums gefährden.<sup>34</sup> Die Angleichung sicherheitspolitischer und privatwirtschaftlicher Interessen verlief anfänglich nicht reibungslos; gegenseitige Konsultationen begannen erst nach wiederholten Aufforderungen seitens der Bundesverwaltung an die Adresse der Industrievertreter, sich bei den zuständigen Regierungsstellen zu informieren. 1987 wurden in der neu gegründeten «Arbeitsgruppe Chemie» Absprachen vorgenommen zwischen Vertretern der Bundesverwaltung und der chemischen Industrie, vertreten durch die Dachorganisation der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie (SGCI). Zusätzlich wurde die Delegation an den Genfer Verhandlungen rang- wie zahlenmässig verstärkt.<sup>35</sup> Mittelfristig stellte sich die grundsätzliche Frage, ob die Schweiz den Beitritt zur Conference on Disarmament als Vollmitglied anstreben sollte. Eine Studie des Genfer Institut Universitaire de Haute Etudes Internationales von 1987 befürwortete dies, beurteilte die Möglichkeiten eines raschen Beitritts jedoch als ungünstig angesichts der rigiden Verfahrensregeln der CD.<sup>36</sup>

1986 kam nicht nur Bewegung in die Genfer Verhandlungen über ein Chemiewaffenverbot, im selben Jahr gelangten auch die seit 1984 dauernden Verhandlungen der Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa (KVAE) zum erfolgreichen Abschluss. Die Basis zu dieser Konferenz hatte die KSZE-Schlussakte von Helsinki im Jahre 1975 gelegt, die ein Dokument über vertrauensbildende Massnahmen und Abrüstung enthielt. Darin hatten die Unterzeichnerstaaten festgehalten, dass sie durch öffentliches Ankündigen von Manövern oder bedeutenden Truppenbewegungen Verunsicherung auf der jeweils anderen Seite über die zugrunde liegenden Motive verhindern wollten. Damit sollten im hochgerüsteten Europa Fehlwahrnehmungen, politische Spannungen und ein Kriegsausbruch auf Grund von Fehlwahrnehmungen vermieden werden.

Das KSZE-Folgetreffen von Madrid, das zwischen 1980 und 1983 stattfand, lancierte schliesslich die KVAE, die zwischen 1984 und 1986

34 Gasteyer, *Internationale Abrüstung und nationale Sicherheitspolitik*, S. 125–127; Tanner, *Die Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 8.

35 Ibid., S. 22; Gasteyer, *Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung*, S. 653.

36 Luterbacher, Urs. *Conférence du Désarmement: Possibilités et Problèmes pour la Suisse*. Genf: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1987 (mimeo).

in Stockholm tagte. Die Verhandlungen gestalteten sich über weite Strecken schleppend und unkooperativ angesichts der Spannungen, die das Verhältnis zwischen den Supermächten und ihren Blöcken Mitte der achtziger Jahre prägten. Erst die Zusage der neuen sowjetischen Führung unter Michail Gorbatschow, dass in einem neuen Regime vertrauens- und sicherheitsbildender Massnahmen auch Inspektionen vor Ort in allen Teilnehmerstaaten möglich sein sollten, erlaubte den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen: Im Stockholmer Schlussdokument von 1987 wurden zum ersten Mal die Forderungen nach Verdachtsinspektionen vor Ort in konkrete Massnahmen umgesetzt.

Die Schweiz nutzte als KSZE Teilnehmerstaat die Chance, sich an den Verhandlungen zu beteiligen.<sup>37</sup> Sie formulierte ihre Positionen hauptsächlich in der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen Staaten (N+N), trat aber gelegentlich auch allein oder als Vermittlerin zwischen den Blöcken auf. Und sie erarbeitete eine Reihe von Vorschlägen zur Ausgestaltung vertrauensbildender Massnahmen. Als bedeutsamster Beitrag kann der vom Plenum angenommene Vorschlag eingestuft werden, der ein System zur Vorankündigung von Manövern oder vergleichbaren militärischen Aktivitäten vorsah. Mit Hilfe eines nach Informationsrubriken gegliederten und standardisierten Rasters sollten in vorausschauenden Jahresübersichten grössere Bewegungen von militärischen Verbänden angekündigt werden. Dieses System fand in Form eines Jahreskalenders als wichtige vertrauensbildende Massnahme Eingang in das Stockholmer Schlussdokument. Trotz der spannungsreichen und zähen Verhandlungen geriet dieses Dokument zu einem substanziellen Erfolg.<sup>38</sup>

Weitere Initiativen der Schweizer Delegation hingegen scheiterten an der mangelnden Unterstützung seitens der anderen Konferenzteilnehmer.

37 Die umfassendste Darstellung der KVAE und der Schweizer Beteiligung lieferte Urs Stemmler in seiner Dissertation. Er konnte dabei auf seine Erfahrungen als Schweizer Delegationsmitglied in Stockholm und auf amtsinterne Dokumente zurückgreifen: Stemmler, Urs. *Die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa als Mittel der schweizerischen Sicherheitspolitik*. Diss. Universität Bern, 1989 (mimeo).

38 Tanner, *Die Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 5; Von Grünigen, Marianne / Schärli, Josef. Die Schweiz und der Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). In: Riklin et al. *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, S. 569–588, hier S. 581 und 585.

Die Durchsetzungskraft fehlte aus verschiedenen Gründen: Zum einen herrschte Mitte der achtziger Jahre – einer spannungsgeladenen Phase des Kalten Krieges – eine grundsätzlich wenig kooperative Atmosphäre zwischen den Verhandlungspartnern. Die Konferenz wurde stark bilateralisiert, das heisst, die beiden Supermächte und ihre Verbündeten verhandelten oftmals direkt miteinander.<sup>39</sup> Die N+N-Staaten fanden sich damit bei wichtigen Sachfragen vor vollendete Verhandlungsergebnisse gestellt. Der Handlungsspielraum der Schweiz war also durchaus durch äussere Faktoren beschränkt. Zum anderen aber verhielt sich die Schweizer Delegation an den Stockholmer Verhandlungen, verglichen mit dem Schweizer Engagement in den KSZE-Hauptverhandlungen, passiver und verzichtete weitgehend darauf, aktiven Einfluss zu nehmen.<sup>40</sup>

Eine defensive und wenig konstruktive Grundeinstellung definierten bereits die Verhandlungsinstruktionen des Bundesrates, die vorschrieben, dass Einbrüche in die sicherheitspolitische Konzeption, in das Wehrwesen, in die Gesamtverteidigung und das Prinzip der dauernden und bewaffneten Neutralität verhindert werden mussten.<sup>41</sup> Die Landesregierung glaubte in den KVAE-Massnahmen die Gefahr zu erkennen, dass die Glaubwürdigkeit der Verteidigungskonzeption untergraben werde, die in erster Linie auf der schnellen Mobilisierbarkeit des nicht stehenden Heeres beruhte. In dieser Wahrnehmung war die Schweiz von internationalen Bestrebungen, rasche Mobilisierungsfähigkeiten zu beschränken, ungleich stärker betroffen als die grossen Militärbündnisse. Nachdem Bemühungen auf Widerstand gestossen waren, für die Schweiz hinsichtlich ihres Mobilisierungskonzeptes Sonderregelungen zu erreichen, griff die Delegation bei der Verabschiedung des Stockholmer Schlussprotokolls zum völkerrechtlichen Mittel der interpretativen Erklärung: Sie erklärte die schweizerischen Vorbehalte gegenüber den die Mobilisierungsfragen regelnden Bestimmungen, womit diese für die Eidgenossenschaft keine

39 Ibid., S. 581.

40 Stemmler führt diese Passivität unter anderem darauf zurück, dass in Bern die notwendigen Ressourcen zur Begleitung der Konferenz fehlten: Stemmler, *Die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa als Mittel der schweizerischen Sicherheitspolitik*, S. 300–307.

41 Ibid., S. 300.

Gültigkeit besaßen.<sup>42</sup> Aber auch feste Einrichtungen der militärischen Verteidigungsinfrastruktur, deren Wirksamkeit insbesondere auf der Geheimhaltung ihrer Standorte beruhte, mussten vor internationalen Inspektionen geschützt werden. Insgesamt trat die Schweiz an den Stockholmer Verhandlungen nicht nur weitgehend defensiv auf, sondern verfolgte auch das widersprüchliche Interesse, gleichzeitig sowohl als vollwertiger Verhandlungspartner als auch als neutrale Drittpartei verstanden zu werden.<sup>43</sup>

Gegen Ende der neunziger Jahre beabsichtigte der Bundesrat, auch in weiteren Bereichen der Rüstungskontrolle Schritte zu unternehmen. 1989 beantragte er dem Parlament den Beitritt der Schweiz zum Antarktis-Vertrag von 1959. Obwohl dieser Vertrag durchaus auch eine gewisse rüstungskontrollpolitische Bedeutung besaß, schöpfte er seine hauptsächliche Relevanz aus der Regelung der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Nutzung sowie der Gebietsansprüche verschiedener Nationen in der Antarktis.<sup>44</sup> Rüstungskontrollpolitische Faktoren spielten denn auch keine Rolle bezüglich des Zeitpunkts des Beitritts und der Interessen der Schweiz; die Botschaft des Bundesrates an das Parlament, die Ausführung von EDA-Vorsteher Bundesrat Felber in der parlamentarischen Debatte und die Voten der Volksvertreter verdeutlichen dies.<sup>45</sup>

42 Schenk, Blaise. Die KVAE aus der Sicht der neutralen Schweiz: Rückblick auf die Stockholmer Konferenz und Aussichten auf die Zukunft. In: *Europa-Archiv* 42 (1987), Nr. 3, S. 82; Bundesrat, *Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz*, S. 687.

43 Tanner, *Die Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 6.

44 Der Vertrag verbot in der Antarktis alle Massnahmen militärischer Art wie die Einrichtung von Stützpunkten und Befestigungen, die Durchführung von Manövern, die Erprobung von Waffen jeder Art – damit waren auch Nuklearwaffentests ausgeschlossen – sowie die Beseitigung radioaktiven Materials. Vgl.: Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959, SR 0.121, Artikel I und V. Josef Goldblat leitet aus diesem Test- und Stationierungsverbot und der Regelung von potenziell konflikträchtigen Gebietsansprüchen eine rüstungskontrollpolitische Bedeutung des Antarktis-Vertrags ab: Goldblat, *Arms Control*, S. 142–147.

45 Das Interesse des Bundesrates lag einzig im Bereich der Wissenschaftspolitik, fanden doch Wissenschaftler aus Unterzeichnerstaaten einen wesentlich einfacheren Zugang zu internationalen Forschungsprogrammen in der Region. Dieser Zugang war für Schweizer Forscher im Laufe der achtziger Jahre zunehmend schwieriger und teurer geworden, und so hatte der Bundesrat

Ab Mitte der achtziger Jahre intensivierte die Schweiz parallel zu ihrem Engagement in den internationalen Rüstungskontrollverhandlungen auch den Aufbau von entsprechender Fachexpertise. Nicht nur im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstungspolitik manifestierte sich ein diesbezüglicher Mangel; die Wahrnehmung der zunehmenden Komplexität der Sicherheit in der modernen Staatenwelt und die einsetzende Öffnung des aussen- und sicherheitspolitischen Blickwinkels förderten generell den Bedarf an Expertenwissen.<sup>46</sup> Im engeren Bereich der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik bestand die bereits 1982 verwaltungsintern etablierte Arbeitsgruppe Gute Dienste und Internationale Friedenssicherung (AGDIF). Der Bundesrat hatte beabsichtigt, mit diesem Konsultativorgan die entsprechenden Aufgabenbereiche des EDA und des Eidgenössischen Militärdepartements (EMD) verstärkt zu koordinieren. Die Arbeitsgruppe hatte ihre Aufmerksamkeit nicht nur auf längerfristige Entwicklungen zu richten, sondern ihre Meinung auch zu laufenden Geschäften zu äussern. Bereits 1982 stellte die Rüstungskontrolle und Verifikation – neben den internationalen Operationen zur Friedenssicherung – eines der Hauptbetätigungsfelder der AGDIF dar. 1989 wurde schliesslich ein drittes Standbein errichtet mit dem Auftrag, als Schaltstelle für die Forschung zu dienen und wissenschaftliche Arbeiten zu unterstützen.

1986 lancierte das Genfer Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales (IUHEI) ein Ausbildungsprogramm in Sicherheitspolitik, das unter anderem auf die Bereiche Abrüstung und Verhandlung fokussierte.<sup>47</sup> Schliesslich rief Professor Kurt R. Spillmann 1986 die an der ETH Zürich angesiedelte Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse ins Leben, mit der Absicht, Expertenwissen im umfassenderen sicherheitspolitischen Sinne aufzubauen.

1988 wurde der Entscheid gefällt, der Schweizer CD-Delegation in Genf vermehrt fachtechnische Unterstützung durch das AC-Laboratorium

den Beitritt der Schweiz in der Legislaturplanung 1987–1991 angekündigt; vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Antarktisvertrag vom 1. Dezember 1959 vom 16. August 1989. *BBl* 1989 III 297; Amtl Bull NR 1990, S. 433–434.

46 Der Bericht des Bundesrates von 1988 zur Friedens- und Sicherheitspolitik unterstrich diesen Sachverhalt und die Leistungen, die Forschung und Verwaltung zum Aufbau von Expertenwissen unternahmen: Bundesrat, *Bericht über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz*, S. 690–692.

47 *Ibid.*, S. 692.

Spiez (ACLS), der Fachstelle der Armee für technische Fragen hinsichtlich atomarer, biologischer und chemischer Waffen und des Schutzes vor deren Wirkungen, zukommen zu lassen.<sup>48</sup> Es hatte sich nämlich gezeigt, dass zur Erarbeitung einer C-Waffenkonvention neben diplomatischem Geschick und juristischen Kenntnissen auch technisches Fachwissen notwendig war. Die Mitarbeit der ACLS-Fachspezialisten in der CD-Delegation erfolgte zuerst zaghaft durch die Teilnahme an einzelnen Sitzungen, intensivierte sich jedoch im Laufe der Jahre zu einer permanenten Beteiligung. Bereits einige Jahre zuvor hatte sich das ACLS verstärkt für internationale Rüstungskontrollfragen zu engagieren begonnen: In der Zeitspanne zwischen 1984 und 1988 wurde es im Zusammenhang mit dem Krieg zwischen dem Irak und Iran von der Uno siebenmal beauftragt, verschiedene Proben auf chemische Kampfstoffe oder Kampfstoffrückstände hin zu analysieren.<sup>49</sup>

Auch Expertenwissen ausserhalb der Bundesverwaltung wurde zunehmend in die Rüstungskontrollpolitik eingebunden: Im Februar 1989 führten Vertreter des Bundes in Zusammenarbeit mit einem Basler Chemiekonzern eine Probeinspektion durch und die Resultate wurden der Genfer Abrüstungskonferenz unterbreitet.<sup>50</sup> Diese Kooperationen mit dem AC-Labor Spiez und der chemischen Privatindustrie sollte sich für die neunziger Jahre als richtungsweisend und ausserordentlich befruchtend erweisen. Damit untermauerte die Schweiz ihr internationales Engagement nicht nur auf technischer, sondern auch auf politischer Ebene. Die Genfer Delegation wurde zusätzlich verstärkt durch einen Beamten für die Verhandlungsgruppe, die sich um radiologische Waffen kümmerte und durch einen Seismologen der ETH für diejenige

48 Tanner, *Die Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 11. Das AC-Labor Spiez wurde im Jahr 2000 umbenannt auf den Namen «Labor Spiez».

49 «Die Resultate dieser Untersuchungen bestätigten einerseits den Verdacht, der Irak setze Waffen ein und gaben anderseits bereits einen guten ersten Einblick in das im Aufbau befindliche irakische Chemiewaffenprogramm». In: Brunner, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 213–232, hier S. 223; vgl. auch: Gasteyger, *Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 77.

50 Tanner, *Die Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 8.

Arbeitsgruppe, die sich mit den Möglichkeiten des Aufbaus eines weltweiten seismologischen Netzwerks zur Überwachung eines vollständigen Verbots von Nuklearwaffentests befasste. 1989 wurden schliesslich auch in der Bundesverwaltung in Bern selber die Strukturen an den erweiterten Akteurkreis und die gestiegenen Anforderungen angepasst: Die für Rüstungskontrolle und Abrüstung zuständigen Stellen in EDA und EMD wurden ausgebaut und die interdepartementale Koordination gestrafft.<sup>51</sup>

Diese Entwicklungen spiegelten auf faktischer Ebene einen enormen Bedeutungszuwachs der Rüstungskontrolle. Auch ohne konzeptionelle Basis wurden der Auf- und Ausbau von Ressourcen und Aktivitäten beschleunigt, die internationalen Entwicklungen – insbesondere die Verhandlungen im KSZE-Rahmen und über die Chemiewaffenkonvention – zwangen die Schweiz, ihre Positionen zu präzisieren.<sup>52</sup> Dennoch blieb die Grundeinstellung der Entscheidungsträger der Rüstungskontrolle gegenüber ambivalent, wie die Äusserungen verschiedener Protagonisten erkennen liessen. Noch zu Beginn der achtziger Jahre, rund zehn Jahre nach Veröffentlichung der sicherheitspolitischen Konzeption von 1973, stellte alt Staatssekretär Raymond Probst fest, die Tragweite der Aussenpolitik als Teil der Sicherheitspolitik werde noch allzu oft verkannt.<sup>53</sup>

Botschafter Blaise Schenk, der Schweizer Delegationsleiter bei den KVAE-Verhandlungen, erklärte nach Abschluss der Stockholmer Verhandlungen in der Zeitschrift *Europa-Archiv* die Position der Schweiz: Die bewaffnete Neutralität verpflichte die Schweiz, ein glaubwürdiges Verteidigungsdispositiv zu unterhalten, demnach könne sie einen etwaigen Abbau der Truppen und der Rüstung erst in Betracht ziehen, wenn innerhalb der Militärbündnisse substanzielle und effektive Reduktionen erfolgt seien. Auch multilateral geltende Massnahmen mit beschränkter Wirkung für die Schweiz hätten demnach eine Schwächung der Landesverteidigung und somit einen Glaubwürdigkeitsverlust der Neutralität zur Folge. Somit sei eine Schweizer Teilnahme an multilateralen Abrüstungsverhandlungen undenkbar, wenn deren Ergebnisse

51 Ibid., S. 8–13.

52 Gasteyger, *Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung*, S. 652.

53 Probst, *Die Aussenpolitik der Schweiz als Teil der Sicherheitspolitik*, S. 59.

alle teilnehmenden Staaten in Europa zur gleichen Zeit und in gleichem Masse verpflichteten. «Folglich ist die Schweiz der Meinung, dass ihr im Abrüstungsbereich keinerlei Mentorrolle zusteht. [...] Traditionsgemäss zieht sie es vor, ihre Bemühungen auf andere Bereiche zu konzentrieren, die zur Verstärkung der Stabilität, der Sicherheit und damit zum Frieden beitragen».<sup>54</sup> Noch einschränkender äusserte sich 1988 Josef Schärli, an den KVAE-Verhandlungen Vertreter des EMD, zu den grundlegenden Positionen der Schweiz in internationalen Abrüstungsverhandlungen: Die Schweiz weise eine relativ hohe ökonomische Leistungsbilanz aus, bleibe aber im globalen Kräftespiel machtpolitisch ein marginaler Faktor. Die Dominanz der Grossmächte und ihrer Allianzen müsse hingenommen werden und die Schweiz könne keinen direkten Einfluss auf den Verlauf der internationalen Friedenssicherung ausüben.<sup>55</sup>

Auf dieser argumentativen Linie bewegten sich fast unisono die meisten Protagonisten der Bundesverwaltung.<sup>56</sup> Positive Entwicklungen im internationalen Umfeld wurden durchaus wahrgenommen und die Dynamisierung der ausgreifenden Komponente der schweizerischen Sicherheitspolitik begrüsst, es blieb aber gleichzeitig eine tiefe Skepsis gegenüber den Handlungsmöglichkeiten des Kleinstaates.

Bei allen rüstungskontrollpolitischen Unternehmungen musste der strikten Wahrung der Neutralität grösste Aufmerksamkeit gewidmet werden. Wurden in diesem engen Korsett überhaupt Handlungsmöglichkeiten erkannt, standen vor allem die reaktive Anpassung des schweizerischen Beitrags an neue Herausforderungen, der Ausbau Guter Dienste und die Verteidigung des Status quo im Vordergrund, wie beispielsweise die Konzeption der Gesamtverteidigung oder wirtschaftliche Interessen der Schweiz. Zudem dominierte die Grundeinstellung, zuerst hätten die hochgerüsteten Militärbündnisse abzurüsten, bevor die Schweiz an

54 Schenk, *Die KVAE aus der Sicht der neutralen Schweiz*, S. 77–84, hier S. 84.

55 Schärli, Josef. Die militärpolitische Lage der Schweiz im Umfeld der gegenwärtigen internationalen Abrüstungsverhandlungen. In: *TID Information* (1988), Nr. 1, S. 12–15, hier S. 12.

56 Eine exemplarische Darstellung dieser Grundhaltung findet sich in einem Artikel aus dem Jahre 1988 von EMD-Vorsteher Bundesrat Koller: Koller, Arnold. Schweizerische Sicherheitspolitik heute. In: *Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft, Kultur* 68 (1988), Nr. 3, S. 201–213; stellenweise mit wortwörtlich identischer Argumentation: Lüthy, Eugen. Rüstungskontroll- und Friedenssicherungspolitik. In: *Schweizer Journal* 54 (1988), Nr. 6, S. 25–26.

ebensolche Schritte denken könne. Demnach habe die Schweiz als sicherheitspolitischer Kleinstaat am Verhandlungstisch der Grossmächte nichts verloren, oder sie werde da ohnehin nicht geduldet. Verbreitet war schliesslich auch die selbstgefällige Ansicht, die Schweiz habe im Bereich der Rüstungskontrolle alles ihr Mögliche unternommen.<sup>57</sup> Insgesamt blieb die behördliche Rüstungskontrollpolitik bis zum Ende des Kalten Krieges in geradezu exemplarischer Weise dem einseitigen Denken verhaftet, das die Sicherheitspolitik dieser Epoche insgesamt definierte; nämlich der Überbetonung der militärisch-defensiven Komponente der Doppelstrategie von 1973.<sup>58</sup> Die auf der faktischen Ebene geleisteten Auf- und Ausbaurbeiten jedoch dienten in der Folge immerhin als gute Ausgangsbasis für die Schweizer Rüstungskontrollpolitik in den neunziger Jahren.

57 So beispielsweise Generalstabschef Eugen Lüthy: «Landesverteidigung und stetes Bemühen, im Rahmen des uns Möglichen zur Befriedung unseres Umfeldes beizutragen, sind somit für die Schweiz die zwei Seiten ein und derselben Medaille. Sie dienen beide der Zielsetzung der Bewahrung des Friedens in Freiheit und Unabhängigkeit. Entsprechend dieser Erkenntnis hat die Schweiz traditionell alles unternommen, was realistischerweise in ihren Kräften lag, um zu internationaler Stabilität und Friedenssicherung beizutragen. Sie hat ihr Territorium einer Vielzahl von Rüstungskontrollverhandlungen, internationalen Organisationen und politischen Begegnungen zur Verfügung gestellt. Sie dürfte in Kürze sämtlichen ihr überhaupt offenstehenden Rüstungsbeschränkungsabkommen beigetreten sein, darunter auch so gewichtigen wie dem Atomsperrvertrag». In: Lüthy, *Rüstungskontroll- und Friedenssicherungs-politik*, S. 25; vgl. auch: Lüthy, Eugen. «Die Armee im abrüstungspolitischen Umfeld». Vortrag von Korpskommandant Eugen Lüthy, Generalstabschef der schweizerischen Armee, an der 3. Mitgliederversammlung der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, am 29. Mai in Bern. In: *Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) (Hrsg.). Abrüstung und Sicherheitspolitik*. Bern: AUNS, 1989, S. 3–11; Koller, *Schweizerische Sicherheitspolitik heute*, S. 207.

58 Zu dieser Thematik: Spillmann, *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 143–146; Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. Vermächnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 7 (2000), Nr. 1, S. 109–128. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_320\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_320_259_de.pdf). Exemplarisch zu dieser Haltung ist das von verschiedensten Seiten vorgebrachte Argument: «[Die] auf dem Milizprinzip aufgebaute Armee sichert wirkungsvoll und glaubwürdig einen geographischen Schlüsselraum im Herzen Europas. Sie trägt damit indirekt nachhaltig zur Friedenssicherung in Europa bei». In: Koller, *Schweizerische Sicherheitspolitik heute*, S. 207.

## 1.2 Wachsende Kritik aus wissenschaftlichen und politischen Kreisen an den Mängeln der Rüstungskontrollpolitik

Der weitgehend passiven Haltung der Bundesbehörden erwuchs im Laufe der achtziger Jahre aber zunehmend Kritik. Vor allem Vertreter der politischen Linken plädierten für eine aktivere Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Aber auch Vertreter der Wissenschaft folgerten aus den Entspannungsbewegungen zwischen Ost und West in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre direkte Konsequenzen für die Schweiz, orteten wachsende Handlungsspielräume und wünschten sich in der Rüstungskontrolle ein aktiveres Engagement.

Heinrich Buchbinder als prominenter Vertreter der Linken stellte Mitte der achtziger Jahre fest, Sicherheitspolitik sei bisher als «Gesamtverteidigung mit etwas Aussenpolitik» praktiziert worden und forderte den nötigen Mut auch zur aussenpolitischen Konsequenz in der Sicherheitspolitik. Der bisherige Kurs der offiziellen Schweiz führe zur Konzentration auf den Auf- und Ausbau des militärischen Potenzials «unter Hintanstellung engagierter schweizerischer Mitarbeit auf aussenpolitischem Gebiet der Rüstungssteuerung, Rüstungsbegrenzung, strategischen Stabilisierung und politischen Entspannung («als neutraler Kleinstaat können wir auf diesem Gebiet sowieso nicht viel ausrichten!»)». <sup>59</sup> Buchbinder forderte die Absage an diese – von ihm als Immobilismus bezeichnete – Einstellung, bemerkte aber, der Schweiz stelle sich das Handicap entgegen, dass sie über das hierfür erforderliche Instrumentarium noch gar nicht verfüge. Zu lange habe sie sich aus Mangel an nötigem sicherheitspolitischen Selbstverständnis begnügt, zuzusehen und abzuwarten und liefe nun Gefahr, angesichts der sie konfrontierenden Erwartungen in einen sogenannten Erfüllungsnotstand zu geraten. Insbesondere bemängelte Buchbinder das Fehlen wissenschaftlicher Analysen der Konsequenzen, die aus den rüstungskontrollpolitischen Fortschritten zwischen Ost und West auf die Schweiz zukämen. Zusätzlich gelte es, schweizerische Funktionen und Beiträge in diesem Prozess zu ermitteln und bereit zu halten.

59 Buchbinder, Heinrich. Gibt es Alternativen zur Sicherheitspolitik? In: Chance Schweiz: Verein für Information über Gesamtverteidigung (Hrsg.). *Die Herausforderung der Zukunft: Zur Sicherheit der Schweiz*. Zürich: Chance Schweiz, 1984, S. 105–118, hier S. 114.

Auch Peter Hug geisselte die Grundzüge schweizerischer Abrüstungspolitik: «Sofern sie [die Abrüstungspolitik] diesen Namen überhaupt verdient, ist [sie] völlig konzeptionslos: Zuerst alle anderen, damit hat die Schweiz kaum etwas zu tun, und dann ganz zuletzt vielleicht auch sie».<sup>60</sup> Die beiden Dokumente zur schweizerischen Abrüstungspolitik, die der Bundesrat den Sondersessionen der Uno-Generalversammlung von 1978 und 1982 unterbreiten liess, qualifizierte Hug als «weitgehend absentistisch und abstraktem Gleichgewichtsdenken verhaftet». Ähnlich beurteilte auch der norwegische Friedensforscher Johan Galtung die Grundhaltung der schweizerischen Delegation an der zweiten Uno-Sondertagung von 1982. Er sah die Schweiz in der «Rolle eines Beobachters, der an einem besonderen Tisch sitzt, am Rande der Weltgemeinschaft und sich selbst informierend, aber wenig oder nichts beiträgt».<sup>61</sup>

Vertreter der Wissenschaft in der Schweiz äusserten sich ebenso kritisch zum bisherigen Kurs der Eidgenossenschaft in der Rüstungskontrollpolitik. Curt Gasteyger, Professor für internationale Politik am Genfer Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, nachweislich der tiefste wissenschaftliche Experte für rüstungskontrollpolitische Zusammenhänge in der Schweiz, befand den Katalog der bisherigen Leistungen der Schweiz als zwar lang, jedoch nicht besonders wichtig: Zum Bild der friedliebenden Eidgenossenschaft gehöre nun einmal das sichtbare Bekenntnis zur Abrüstung und darin liege wohl der Grund dafür, dass sie die meisten in der Nachkriegszeit abgeschlossenen Abkommen unterzeichnet und ratifiziert habe. Damit stehe sie mit einer sehr hohen Anzahl von Beitrittsurkunden in vorderster Reihe. Gasteyger urteilte jedoch: «das ist alles sehr eindrucksvoll und lässt sich sehen. Aber die Grosszügigkeit hat ihre Grenzen. Sie finden sich dort, wo die Abkommen echte sicherheitspolitische Grenzen der Schweiz berühren. Das war bis heute nur ausnahmsweise der Fall».<sup>62</sup> Die Schweiz habe also

60 Hug, Peter. *Skizze eines friedenspolitischen Konzepts für die Schweiz*. Bern: Schweizerische Friedensstiftung, 1989 (Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 4), S. 24.

61 Galtung, Johan. *Es gibt Alternativen – Vier Wege zu Frieden und Sicherheit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1984, S. 262; zit. in: Tanner, *Die Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 1.

62 Gasteyger, *Internationale Abrüstung und nationale Sicherheitspolitik*, S. 121–122; ähnlich Gasteygers Argumentation in: *Die Schweiz und die Abrüstungsfrage: Kleinstaatliche Sicherheit in einem sich wandelnden Umfeld*. In: *NZZ*, 12.11.1987.

– wie im Übrigen manche andere Staaten auch – Abkommen unterzeichnet, die sich als Geste der internationalen Solidarität und Courtoisie gut machten, sicherheitspolitisch aber von geringem Wert und Gewicht waren. Die grosse Ausnahme sei der Atomsperrvertrag gewesen, der tatsächlich wirtschaftspolitische, technologische, sicherheits- und aussenpolitische Interessen berührt habe. Es sei demnach auch nicht erstaunlich, dass sich die Schweiz mit dessen Ratifikation ungemein schwer getan, und dafür über sechs Jahre Zeit gebraucht habe.

In ihrer 1986 publizierten, umfassenden Studie zur bisherigen Politik der Schweiz gegenüber Verifikationsaufgaben im Rahmen von Rüstungskontrollmassnahmen, kamen Curt Gasteyger und René Haug unter anderem zum Schluss: «Hier wäre vielleicht [...] die Frage zu stellen, ob sich die Schweiz und die zuständigen Behörden über das allgemeine Bekenntnis zu «Guten Diensten» hinaus im klaren sind, was dies im Bereich der Rüstungskontrollpolitik praktisch bedeutet. Anders formuliert wäre zu fragen, wie viel Pragmatismus und ad-hoc-Politik möglich und wünschenswert ist und wo grundsätzlichere Überlegungen und eine gründlichere konzeptuelle Vorbereitung für eine gezielte Beteiligung an Rüstungskontrolle [...] notwendig werden». Ferner zogen sie die Bilanz: «Die Untersuchung hat gezeigt, dass [...] noch viel zu tun bleibt. Die Schweiz hat dort, wo sie aktiv wurde, fast immer nur reagiert und selten die Initiative ergriffen. Wo sie reagierte, geschah dies aus einer bestimmten Situation heraus und weil ein gewisses politisches Interesse an einer Aktion bestand [...]. Von einer kohärenten, zielbewussten Politik, unterstützt von einem systematisch aufgebauten Potenzial von Experten und entsprechenden Hilfsmitteln, kann bis heute nicht die Rede sein».<sup>63</sup>

1987 sah Gasteyger die Schweiz an drei Fronten herausgefordert, sich zu entscheiden, ob sie willens und in der Lage sei, zu konkreten Abrüstungsmassnahmen Hand zu bieten. Dabei stand erstens die von den KSZE-Teilnehmerstaaten beabsichtigte Fortführung der Stockholmer Verhandlungen im Blickfeld: In einer nächsten Runde sollten nicht nur weitere vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, sondern schwergewichtig auch echte Abrüstungsschritte bei Waffenarsenalen und Truppenstärken diskutiert werden. Zweitens forderten die an den Genfer Verhandlungen über ein Chemiewaffenverbot erreichten Fortschritte die Schweiz zu Stellungnahmen heraus. Und drittens schliesslich musste

63 Gasteyger, *Schweiz und Rüstungskontrolle*, S. 229–230.

auch ein Neutraler sich mit den Konsequenzen befassen, die sich aus der Einigung zwischen Washington und Moskau ergaben, sämtliche Nuklearwaffenträger mittlerer und längerer Reichweite zu eliminieren (INF-Vertrag).<sup>64</sup>

Ob die Schweiz aktiver Teilnehmer an den Bemühungen um Abrüstung in Europa sein werde oder nur passiver Beobachter, ihre Sicherheitsinteressen würden so oder so betroffen sein, befand Gasteyger. Deshalb erachtete er es für zwingend, sich in der Schweiz vor allem in bezug auf die Fortführung der Stockholmer Verhandlungen die relevanten Fragen zu stellen und sich auf die entsprechenden Folgen einzustellen. Er erkannte insofern Handlungsbedarf, als die Neutralen kaum oder überhaupt nicht über Offensivwaffen verfügten. Deshalb liege es in ihrem Interesse, deren Abbau in anderen Ländern zu befürworten. Die Schweiz werde deshalb gut beraten sein, auf diese Prioritäten in der Abrüstung hinzuweisen und zugleich Vorschläge zu unterbreiten, in welcher Weise sie oder die Neutralen derartige Schritte flankierend unterstützen könnten. Diese Herausforderung werde dringlicher, je deutlicher die Konturen tatsächlicher Abrüstung würden und je näher sie zeitlich rückten. Daraus folgerte Gasteyger: «Im gewissen Sinne kommt hier eine neue Dimension der Sicherheitspolitik zum Tragen, an die man in den vielen Jahren des ungebrochenen Rüstungswettlaufs weder denken konnte noch zu glauben wagte».<sup>65</sup>

Der Handlungsspielraum für die Schweiz beurteilte Gasteyger allerdings als ausserordentlich bescheiden. Wenn, wie anlässlich der Einigung über den INF-Vertrag, die beiden Supermächte sich im direkten zweiseitigen Austausch verständigten, hätten sogar die Verbündeten der beiden Verteidigungspakte – auf deren Territorium die diskutierten Waffen immerhin stationiert waren – bisweilen das Nachsehen. Auch die in der Schweiz gerne gepflegte Vorstellung, gerade der neutrale Kleinstaat sei prädestiniert, Gute Dienste bei der Aushandlung und Überwachung von Abkommen leisten zu können, sei realistisch zu beurteilen. Zu dieser Vermittlerrolle sei die Schweiz kaum je gekommen, und nichts deute darauf hin, dass sich daran in Zukunft etwas ändern werde.<sup>66</sup>

64 Gasteyger, *Die Schweiz und die Abrüstungsfrage*, NZZ, 12.11.1987. Vertrag über die Beseitigung der Raketen längerer und mittlerer Reichweite vom 8. Dezember 1986, vgl.: Goldblat, *Arms Control*, S. 62–65 und 518–536.

65 Gasteyger, *Internationale Abrüstung und nationale Sicherheitspolitik*, S. 130.

66 Gasteyger, *Die Schweiz und die Abrüstungsfrage*, NZZ, 12.11.1987.

Auch Curt Gasteyger kritisierte, diejenigen – und damit war insbesondere der Bundesrat angesprochen –, die argumentierten, die Schweiz werde abrüsten aber erst an letzter Stelle, machten es sich zu einfach. Dennoch stelle sich einem aktiven Abrüstungsengagement der Schweiz die Neutralität und der Milizcharakter des Heeres entgegen. Ein solches System eigne sich tatsächlich am schlechtesten für Abrüstung, schon nur Teilbeschränkungen könnten sich hier viel einschneidender auswirken als für paktgebundene Staaten mit erheblichen Beständen an stehenden Streitkräften und einer weiteren Skala an Waffensystemen. Er sah die Schweiz demnach auf einem schmalen und keineswegs nur populären Gratweg zwischen dem abrüstungspolitisch Wünschbaren und dem sicherheitspolitisch Vertretbaren. Letzteres solle die Schweiz aber nicht von einer gezielten und breiter abgestützten Beteiligung an Abrüstungsverhandlungen abhalten.<sup>67</sup>

Neben Curt Gasteyger forderte auch Fred Tanner, Leiter des 1986 etablierten internationalen Kurses in Abrüstung und Sicherheitspolitik am Genfer IUHEI, eine forschere rüstungskontrollpolitische Gangart der Schweiz. Seit der Abrüstungskonferenz des Völkerbunds von 1932 habe Rüstungskontrolle in der Schweiz nie mehr eine bedeutende Stellung innegehabt. Angesichts der Umwälzungen in Europa müsse sich aber auch ein Kleinstaat wie die Schweiz vermehrt mit diesem Thema auseinandersetzen. Die bisher von der Schweiz vertretenen Sonderfall-Argumente, die gegen ein solches Engagement gesprochen hatten, würden für eine eng ausgelegte Rüstungskontrollpolitik zutreffen, im strategischen Umfeld der Schweiz eröffneten sich aber Möglichkeiten zu einem Ausbau der ausgreifenden Komponente der Sicherheitspolitik. Um der Rüstungskontrolle einen entsprechenden Stellenwert einräumen zu können, musste sie aber konzeptionell als Instrument in die Sicherheitspolitik aufgenommen werden. Auf der Handlungsebene empfahl Tanner den Ausbau Guter Dienste.<sup>68</sup>

Die Kritik der Wissenschaftler spiegelte die Diskrepanzen, die sich gegen Ende der achtziger Jahre in der Schweizer Rüstungskontroll- und

67 Ibid.

68 Tanner, Fred. Eine Chance für den «Sonderfall Schweiz»: Gute Dienste im Rahmen der Rüstungskontrolle. In: Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.). *Sicherheitspolitik und Friedenspolitik: Gegensatz oder notwendige Ergänzung?* Bern: Schweizerische Friedensstiftung, 1989 (Lenzburger Protokolle 1).

Abrüstungspolitik zeigten: Einerseits fehlte dieser Politikbereich in den konzeptionellen Grundlagedokumenten zur nationalen Sicherheit. Dieses Mittel zur Stabilisierung und Beeinflussung des strategischen Umfeldes fand in grundlegenden Überlegungen und Leitlinien keinen Platz. Die nicht bloss realistische, sondern grundlegend pessimistische Einschätzung, dem neutralen Kleinstaat stünden nur in äusserst begrenztem Masse Möglichkeiten zur positiven Gestaltung internationaler Beziehungen offen, äusserte sich in den zurückhaltenden Kommentaren der Entscheidungsträger gegenüber der Rolle der Rüstungskontrollpolitik. Andererseits aber reagierten die Schweizer Behörden auf faktischer Ebene jeweils rasch und pragmatisch auf die positiven internationalen rüstungskontrollpolitischen Entwicklungen. Trotz des verstärkten Einsatzes von Ressourcen und Anstrengungen, konnte aber bis zum Ende des Kalten Krieges nicht von einer eigentlichen Rüstungskontrollpolitik gesprochen werden.

Damit fand sich die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik im Einklang mit der Sicherheitspolitik im weiteren Sinne: Die ausgreifende, gestaltende Komponente der Doppelstrategie von 1973 fristete generell ein Schattendasein gegenüber der defensiven, primär militärisch definierten Komponente. Sicherheit fand die Schweiz demnach nicht in internationalen Beziehungen und Verbindungen, sondern in der Autonomie, aus sich selbst heraus. Diese Einseitigkeit war umso erstaunlicher, als beispielsweise in der Aussenwirtschaftspolitik seit Jahrzehnten internationale Kooperation und Integration auf multilateraler Ebene als Rezept zur Interessenvertretung und -wahrung verstanden und in hohem Masse praktiziert wurde. Andere Neutrale Europas – insbesondere Schweden – fühlten weit weniger Hemmungen gegenüber internationaler sicherheitspolitischer Kooperation und verstanden Rüstungskontrolle als nützliches Mittel bei der Suche nach Stabilität und Sicherheit.<sup>69</sup>

Wachsende Kreise der Schweizer Öffentlichkeit empfanden die faktisch einseitig defensiv ausgeprägte Sicherheitspolitik als zunehmend anachronistisch angesichts der Entspannung im Ost-West-Verhältnis und der Transformation der internationalen Beziehungen. Gegen Ende der achtziger Jahre begannen deshalb zuständige Stellen in der Bundesverwaltung sich mit der konzeptionellen Neudefinition der Sicherheitspolitik zu befassen.

69 Gasteyer, *Die Schweiz und die Abrüstungsfrage*, NZZ, 12.11.1987.

sen.<sup>70</sup> Bei ihrer Arbeit stützten sie sich auf wissenschaftliche Erkenntnisse, die im Verlaufe der achtziger Jahre erarbeitet worden waren. Diese forderten, dass – nachdem die Konzeption von 1973 ihren eigenen Ansprüchen nicht wirklich gerecht geworden war – Sicherheitspolitik nun tatsächlich mehr sein musste, als eine reine Verteidigungs- und Militärpolitik. Die präventive Komponente der Sicherheitspolitik musste jetzt tatsächlich ausgebaut und dazu eingesetzt werden, das internationale Umfeld mit den adäquaten Mitteln aktiv, den eigenen Interessen entsprechend zu gestalten.<sup>71</sup> Dieses Gedankengut prägte den konzeptionellen Reformprozess, der zum neuen sicherheitspolitischen Bericht des Bundesrates von 1990 führte und der die Gesamtverteidigungskonzeption von 1973 ablöste.<sup>72</sup>

### 1.3 Aufwertung der Rüstungskontrolle als strategisches Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik durch die Verankerung in den Konzeptionen von 1990 und 1993

Der Bericht 90 übernahm die Struktur seines Vorgängerdokuments. Einer Lageanalyse folgten die Definition der sicherheitspolitischen Ziele der Schweiz und der dazu passenden Strategie sowie die Bezeichnung der notwendigen strategischen Mittel und die Erteilung ihrer Aufträge. In der Lagebeurteilung unterschieden sich die Konzeptionen von 1973 und 1990 sehr prägnant. Der Bericht 90 zeichnete zwar angesichts des Zeitpunkts seiner Entstehung und Publikation – die Berliner Mauer war bereits gefallen, die Sowjetunion befand sich noch mitten im Auflösungsprozess – ein ambivalentes Bild der internationalen sicherheitspolitischen Lage, kultivierte jedoch weit positiveres Denken als bisher. Erstmals wurden in einem sicherheitspolitischen Grundlagenpapier nicht mehr nur Bedrohungen analysiert, sondern auch Chancen positiver Entwicklungen. Neben der Aufrechterhaltung einer angemessenen Verteidigungsbereit

70 Spillmann, *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 147–159.

71 *Ibid.*, S. 154–155.

72 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel (Bericht 90) vom 1. Oktober 1990. *BBl* 1990 III 847.

schaft wollte und musste deshalb die Schweiz positive Tendenzen nach Möglichkeiten unterstützen und fördern.<sup>73</sup>

Der grösste konzeptionelle Neuerungsschritt des Berichts wurde auf der Ebene der Zieldefinition geleistet: Neben die traditionellen Ziele der Wahrung von Friede in Freiheit und Unabhängigkeit, Wahrung der Handlungsfreiheit, Schutz der Bevölkerung und Behauptung des Staatsgebietes, wurde neu auch die Leistung eines Beitrags an die internationale Stabilität, vornehmlich in Europa gefordert. Damit hatte sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Schweiz in ihrem eigenen Sicherheitsinteresse handelte, wenn sie sich international engagierte zur allgemeinen Friedenssicherung, zur Krisenbewältigung und zur Beseitigung von Konfliktursachen. Dieses Ziel fand auch auf der Ebene der Mittel und ihrer Aufträge seinen Niederschlag: Der Bericht 90 stellte einen deutlichen Bedeutungsanstieg der Aussenpolitik als sicherheitspolitisches Mittel fest. Ihr wurde aufgetragen, umfassender und aktiver als bisher Einfluss auszuüben zur Förderung der internationalen Stabilität und damit zur schweizerischen Existenzsicherung beizutragen. Neben der Aussenpolitik hatte auch die Armee künftig vermehrt Einsätze zur internationalen Friedensförderung zu leisten.<sup>74</sup>

Hatte im Bericht 73 die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik nur eine Rolle als Element des strategischen Umfeldes gespielt, so nahmen Aspekte dieses Politikbereichs im Bericht 90 nun auf allen Ebenen ihren Platz ein. Die internationale Lage war immer noch der wichtigste Orientierungspunkt für die Bestimmung einer angemessenen schweizerischen Rüstungskontrollpolitik. Die ambivalente Wahrnehmung von Risiken und Chancen in der allgemeinen Lage widerspiegelte sich auch im Bereich der Rüstungskontrolle. Zwar hatte diese im Zeichen der Entspannung der späten achtziger Jahre grosse und bedeutende Fortschritte gemacht, allzu grosser Optimismus schien aber dennoch nicht angebracht. Auf der positiven Seite fand vor allem das INF-Abkommen Erwähnung, das Hoffnungen geweckt hatte auf weitere Abrüstungsschritte. Gerade solche echte Abrüstung und gegenseitiges, durch Verifikation gesichertes Vertrauen spielten bei der Schaffung eines stabilen und sicheren Europa eine besonders wichtige Rolle. Weitere Fortschritte im Bereich der VSBM und beim konkreten Abbau konventioneller Streitkräfte der

73 Bundesrat, *Bericht 90*, S. 859–874.

74 *Ibid.*, S. 882–888.

Militärbündnisse waren deshalb notwendig. Die noch vorhandenen enormen nuklearen, chemischen aber auch konventionellen Waffenpotenziale im euroatlantischen Raum liessen dies angesichts der Möglichkeit eines Rückfalls in Konfrontationen jedoch nicht zu. Zudem schien die Gefahr der Weiterverbreitung oder Proliferation von Massenvernichtungswaffen und anderer Hochleistungswaffen grosser Reichweite unverändert.<sup>75</sup>

Für die Zukunft bedeutete dies – analog zur Absicht, neue Chancen zu nutzen und positive Entwicklungen zu unterstützen – den verstärkten Ausbau rüstungskontrollpolitischer Anstrengungen. Auf strategischer Ebene wurde der Rüstungskontrolle im Schwerpunkt der Friedensförderung durch Kooperation und Hilfeleistung einen Platz zugewiesen: «Letztere ist ganz allgemein ein integraler Bestandteil der schweizerischen Sicherheitspolitik».<sup>76</sup>

Der Aussenpolitik wurden die «konstruktive Mitwirkung an Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen» und das «Engagement bei der Verifikation von Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen» ins Pflichtenheft geschrieben.<sup>77</sup> Als konkrete Betätigungsfelder wurden aufgeführt: die Unterstützung der Bemühungen der Genfer Abrüstungskonferenz um ein weltweites, umfassendes und überprüfbares Verbot chemischer Waffen, die Unterstützung der Bestrebungen zur Vermeidung eines Wettrüstens im Weltraum, Unterstützung der Bemühungen zum Verbot radiologischer Waffen und zum Verbot nuklearer Testversuche sowie die Bemühungen im KSZE-Rahmen zur Verbesserung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen. Ein separater Abschnitt widmete sich dem Bereich der Proliferation: «Die Schweiz unterstütze alle Bemühungen für den Abschluss internationaler Bestimmungen über den Waffenexport, damit friedensfördernde und friedenserhaltende Massnahmen weder gefährdet noch unterlaufen werden können».<sup>78</sup> Insbesondere hatte sich die Aussenpolitik einzusetzen für die Nichtweiterverbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Massenvernichtungsmitteln sowie von ballistischen Raketen. Diesbezüglich wurden auch Anpassungen des nationalen Rechts in Aussicht gestellt.<sup>79</sup> Die Armee erhielt den weit weniger detailliert aus-

75 Bundesrat, *Bericht 90*, S. 865–866.

76 *Ibid.*, S. 879.

77 *Ibid.*, S. 885.

78 *Ibid.*, S. 884.

79 *Ibid.*

formulierten Auftrag, in enger Zusammenarbeit mit den Organen des EDA Fachpersonal einzusetzen im Rahmen der vertrauensbildenden Massnahmen, der Rüstungskontrolle und der Verifikation.<sup>80</sup>

Der Bericht 90 tönnte an, was für die Sicherheitspolitik im Allgemeinen, für die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik jedoch im Besonderen, zunehmend wichtig wurde – die Verschränkung von Sicherheitspolitik und Aussenpolitik. Dieser Entwicklung leistete auf konzeptioneller Ebene auch der Bericht zur schweizerischen Aussenpolitik von 1993 Vorschub.<sup>81</sup> Wie in der Sicherheitspolitik wurde auch im aussenpolitischen Bereich eine Neuevaluation notwendig nach dem Ende des Kalten Krieges. Thematisch liess sich die Aussenpolitik immer weniger von anderen Politikbereichen isolieren. Wie Umwelt- oder Wirtschaftspolitik verfügte auch die Sicherheitspolitik über zunehmend internationale, und damit aussenpolitische Dimensionen. In diesen Fällen hatte die Aussenpolitik eine Koordinationsfunktion zur Bündelung grenzüberschreitender Aktivitäten zu übernehmen. Das Verhältnis zwischen Aussen- und Sicherheitspolitik wurde wie folgt dargestellt: «Während sich [...] die Sicherheitspolitik im engeren Sinne mit jenem Politikbereich auseinandersetzt, der sich auf machtpolitische Bedrohungen bezieht, [...] befasst sich Aussenpolitik grundsätzlich mit allen Tätigkeiten und Entwicklungen, welche eine grenzüberschreitende Dimension haben».<sup>82</sup>

Die entscheidende konzeptionelle Neuerung im aussenpolitischen Bericht 93 fand – vergleichbar mit dem Bericht 90 – auf der Zielebene statt. Der Bundesrat ersetzte das traditionell alleinige Ziel der Aufrechterhaltung von Souveränität und Unabhängigkeit durch ein Fünfeck von Zielen. An erster Stelle stand dabei die Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden. Gleich wie der Bericht 90 postulierte der aussenpolitische Bericht die solidarische Gestaltung des internationalen Umfeldes zur Wahrung der eigenen Interessen. Diesbezüglich erfuhr der Begriff Unabhängigkeit eine Neubewertung: Die Erhaltung der Selbstbestimmung erforderte künftig die enge internationale Zusammenarbeit und umfassende Mitwirkung in internationalen Organisationen.<sup>83</sup> Mitverantwortung und

80 Ibid., S. 885 und 888.

81 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. *BBl* 1994 I 153.

82 Ibid., S. 163.

83 Ibid., S. 162.

Mitbestimmung dienten als Leitlinien im Bereich der aktiven und präventiven Friedensförderung und den kollektiven Sicherheitsbemühungen.

Die Neutralität, die bisher gerade im Bereich der internationalen Dimension der Sicherheitspolitik und der Rüstungskontrollpolitik einem aktiven Engagement entgegengestellt worden war, wurde in der neuen aussenpolitischen Konzeption deutlich abgewertet. Ihre Stellung und Rolle als zentrale Maxime der Aussenpolitik fiel dahin, sie blieb nur auf den Kerngehalt reduziert und als Notfalloption beim Versagen anderer Sicherheitsmechanismen erhalten. In den Vordergrund traten dagegen verstärktes internationales Engagement und Mitwirkung durch die vermehrte Ausnutzung vorhandenen Handlungsspielraums.<sup>84</sup>

Mit den Zielen erfuhren im aussenpolitischen Bericht auch die Mittel eine Neugewichtung. Rüstungskontrolle und Abrüstung hatten fortan eine wichtige Rolle als Mittel zur Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden zu spielen. Zu diesem Zweck definierte der Bericht folgende Aufträge: Die aktive Teilnahme an den einschlägigen internationalen Verhandlungen und am KSZE-Prozess, die Ratifikation von Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen, Bemühungen um restriktive, international gültige Waffenexportbestimmungen und eine eigene restriktive Waffenexportpolitik sowie die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen.<sup>85</sup> Für die Zukunft stellten sich deshalb die aussensicherheitspolitischen Aufgaben, sich international verstärkt einzusetzen für die Verbesserung der Kontrollmöglichkeiten des Nonproliferationsvertrages und die rasche Verwirklichung der B- und C-Waffenkonventionen. Auf innerstaatlicher Ebene standen die Gesetzesrevisionen im Bereich des Kriegsmaterials und der Dual-Use-Güter im Vordergrund.<sup>86</sup>

84 Zum aussenpolitischen Bericht 93 und zur Bedeutungsverminderung der Neutralität vgl.: Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich: vdf Hochschulverlag der ETH Zürich, 1997; Riklin, Alois. *Die Neutralität der Schweiz*. In: Ders., *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*, S. 191–209; Kux, Stephan (Hrsg.). *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch*. Bern et al.: Haupt, 1994; Bächler, Günther. *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*. Chur und Zürich: Rüegger, 1994.

85 Bundesrat, *Bericht 93*, S. 177.

86 *Ibid.*, S. 178–181.

Interessanterweise stellte der Bericht 93 kritisch fest, dass das zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendige aussenpolitische Instrumentarium besonders im engeren sicherheitspolitischen Bereich beträchtliche institutionelle und operationelle Lücken aufweise. Dabei fiel die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in den Sicherheitsorganisationen Uno, Nato und in der Europäischen Gemeinschaft (EG) – auch im Bereich der Rüstungskontrolle – besonders ins Gewicht.

Im Bericht 93 wurden auch auf konzeptioneller Ebene die Leitlinien verankert, die bereits in den Dokumenten des Bundesrates zuhanden der Uno-Sondersessionen von 1978 und 1982 festgehalten worden waren: Wichtig für die schweizerische Unterstützung multilateraler Abrüstungsabkommen war, dass diese möglichst universell, ausgewogen und verifizierbar waren. Als neues Kriterium fügte der Bericht an, dass die Abkommen nicht diskriminierend sein durften.<sup>87</sup>

Die Landesregierung markierte mit der Neukonzipierung der Aussen- und Sicherheitspolitik nach dem Aufbrechen der starren Strukturen des Ost-West-Gegensatzes ihr gewandeltes Verständnis für die neuen strategischen Herausforderungen und den Willen, ihr Handeln auf diese auszurichten. Qualitativ hochwertig waren vor allem die Analyse der neuen Herausforderungen und die daraus abgeleiteten, neuen aussen- und sicherheitspolitischen Ziele. Dafür erntete der Bundesrat Lob von Seiten der Wissenschaft im In- und Ausland. Auf Kritik stiess jedoch die entworfene Strategie; diese schien zu stark in der Vergangenheit verhaftet.<sup>88</sup>

87 Ibid., S. 177. Die genaue Bedeutung dieser Attribute führte der Bericht nicht weiter aus. Die Klausel der Nichtdiskriminierung hatte jedoch den NPT im Auge, der die Unterzeichnerstaaten in zwei ungleiche Gruppen – diejenige der Nuklearwaffenstaaten und jene der nuklearen «Habenichtse» – teilte, diesen sehr ungleiche Rechte und Pflichten zuteil werden liess und diese Trennung für die Zukunft auch zementierte.

88 Eine Zusammenfassung der Reaktionen aus Kreisen der Wissenschaft im In- und Ausland, der sicherheitspolitischen Experten, der Parteien und der Presse findet sich in: Hürlimann, Jacques. Bericht 90 zur Sicherheitspolitik. In: *ETH-Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1991), S. 7–11; Hürlimann, Jacques / Spillmann, Kurt R. *Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten. Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dezember 1990*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1991 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 15).

Auch mit Blick auf die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik war diese Kritik mehr als berechtigt. Zwar erkannte der Bericht 90 den Bedeutungszuwachs dieses Politikbereichs sowohl im strategischen Umfeld als auch für die Schweiz, die Handlungsanweisungen jedoch lasen sich wie eine Zusammenfassung und Fortschreibung von Erkenntnissen und Aktivitäten der achtziger Jahre: Themen und Verhandlungsfora, in denen sich die Schweiz engagieren sollte, blieben die Bekannten, die Aufträge waren sehr allgemein gehalten. In diesem Sinne war der Bericht 90 auch für die Rüstungskontrolle und Abrüstung nicht wirklich ein programmatisches Strategiepapier, sondern vor allem die Emporhebung bisheriger faktischer Politik auf eine konzeptionelle Stufe, sozusagen die strategische Überwölbung bereits etablierter Handlungskonzepte. Wegweisend für die Zukunft der Rüstungskontrollpolitik war jedoch die konzeptionelle Verankerung der gemeinsamen Ausrichtung des Handelns von Aussen- und Sicherheitspolitik und die generelle Absicht, die Legitimationsbasis für friedenserhaltende Massnahmen im internationalen Rahmen zu verbreitern. Die Definition der Koordinationsfunktion des EDA in grenzüberschreitenden Belangen sollte längerfristig die Arbeit der Verwaltungsbehörden klären und erleichtern.

Die Diskrepanz zwischen dem klarem Erkennen neuer rüstungskontrollpolitischer Herausforderungen einerseits und dem Mangel an konkreter Strategie für die Zukunft andererseits machte sich auch in Äusserungen der Landesregierung bemerkbar. Beispielsweise stellte EMD-Vorsteher Kaspar Villiger im November 1990 an einem Kaderseminar der Bundesverwaltung zum frisch erschienenen Bericht 90 fest, dass mit der Bündnisfreiheit für Deutschland der ambitionöse rüstungskontrollpolitische Fahrplan der kommenden Jahre deblockiert und der Weg für ein Abkommen über die Begrenzung der konventionellen Rüstung frei geworden sei: «Dabei hat der KSZE-Prozess eine wesentliche Bedeutung. Es besteht Konsens darüber, dass dieses Instrument gestärkt werden soll».<sup>89</sup> Villiger erkannte das Entstehen diffuser Gefahren parallel zur Entspannung in Europa. Diesbezüglich nannte er insbesondere die Proliferation chemischer und nuklearer Waffen sowie der dazugehörigen ballistischen Trägerraketen grösserer Reichweite. Im Rahmen

89 Villiger, Kaspar. Sicherheitspolitische Anliegen des Bundesrates. Ansprache von Kaspar Villiger, Chef des EMD. In: *Sicherheitspolitik: Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes. Kolloquium Montreux 1990*. s.l.: s.n., s.a., S. S. 1–27, hier S. 8.

der sicherheitspolitischen Beiträge, welche die Schweiz leisten konnte, setzte Villiger keine neuen Akzente, sondern nannte unter anderem die Verifikation von Abrüstungsabkommen, Zurverfügungstellung von Militärbeobachtern und Sicherheitsfachleuten: «All das wurde in den letzte Jahre zielstrebig ausgebaut und muss jetzt intensiviert werden».<sup>90</sup> Dies waren in der Tat nur grob skizzierte Handlungsanweisungen und wenig präzise Zukunftsvorstellungen.

Am selben Seminar äusserte sich Staatssekretär Jacobi als EDA-Vertreter zur Rolle der Aussenpolitik in der neuen sicherheitspolitischen Konzeption. In seinen Erläuterungen spielte Rüstungskontrolle zwar eine prominente Rolle, auch er markierte aber vor allem die Fortführung des bisherigen Kurses. Jacobi erkannte auch künftige Erschwernisse, die auf die Schweiz zukamen, wenn sie an ihren bisherigen Strategien festhalte. Er zeigte sich beunruhigt darüber, dass nicht nur die Mitglieder der Militärbündnisse, sondern vermehrt auch diejenigen der Europäischen Gemeinschaft ihre Position bei aussen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen untereinander abstimmten, die EG somit als eigenständiger Akteur auch in solchen Fragen auftrete. Als Neutraler und Nichtpaktgebundener, beziehungsweise als Nichtmitglied von EG und Nato, würde die Schweiz somit auch im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle künftig immer häufiger ins Abseits gedrängt.<sup>91</sup>

Die weitgehende Fortschreibung bekannter rüstungskontrollpolitischer Handlungsmuster in den Strategieberichten schien jedoch nicht opportun, angesichts der neuen Herausforderungen. Experten und Vertreter der Wissenschaft erkannten klar, dass in den neu entstehenden Sicherheitsstrukturen die Rüstungskontrolle eine gewichtigere Rolle spielte, letztere aber selbst neuer Strukturen und Verhaltenmustern bedurfte und auch in diesem Bereich die Schweiz mehr und mehr in die internationalen Entwicklungen eingebunden wurde. Also brauchte nicht nur die schweizerische Sicherheitspolitik eine neue Grundlegung, sondern auch die Rüstungskontrollpolitik.

90 Ibid., S. 17.

91 Jacobi, Klaus. Die Rolle der Aussenpolitik. In: Ibid., S. S. 69–76, hier S. 72.

Der Strategieexperte und im wesentlichen der Verfasser der sicherheitspolitischen Berichte von 1973 und 1990, Gustav Däniker, setzte in seiner strategischen Analyse der internationalen Sicherheit zu Beginn des neuen Jahrzehnts die Rüstungskontrolle in den grösseren Zusammenhang. Er nannte das Wettrüsten zwischen den Supermächten während der Zeit des Kalten Krieges einen Kriegersatz, eine Form des Kräftermessens der verfeindeten Systeme, der Druckausübung und eine Möglichkeit, dem Gegner den Rang abzulaufen.<sup>92</sup> Die Bündnispartner und auch die übrigen, in der europäischen Konfrontationszone gelegenen Staaten – damit war unter anderem die Schweiz gemeint – hätten schon aus Gründen eigener Sicherheit in diesem Wettlauf mithalten müssen. Zwar war auf beiden Seiten erkannt worden, dass Rüstungskontrolle ein notwendiges Pendant zur Rüstung, letztlich sogar eine Alternative zum Krieg war, aber es fehlte der Imperativ, ernsthaft nach echten kooperativen Lösungen zu suchen. Erst das Ende der Konfrontation der Supermächte ermöglichten echte Fortschritte in der Rüstungskontrolle. Sicherheit durch Hochrüstung allein wurde zum veralteten Konzept, Abrüstung als Mittel, den Gegner zu täuschen und, wenn immer möglich, zu übervorteilen, geriet in Verruf. Die Tatsache beispielsweise, dass im Rahmen der Umsetzung des INF-Abkommens sowjetische Inspektoren in den USA und amerikanische in der Sowjetunion die Bestände von Waffensystemen kontrollierten und an ihrer Sprengung und Verschrottung teilnahmen, zeigten ein neues Denken an: «Abrüstung wird [...] zunehmend als hochwertiges Instrument der Sicherheitspolitik begriffen».<sup>93</sup>

Günther Bächler bemerkte, dass im neuen strategischen Umfeld die Rüstungskontrolle zu einem immer wichtigeren Handlungsfeld der internationalen Sicherheit werde, in das die Schweiz in vielfacher Hinsicht eingebunden sei. Diese jedoch habe erst seit den späten achtziger Jahren begonnen, ihre diesbezüglichen Verantwortungen wahrzunehmen.<sup>94</sup> Curt Gasteyer stellte 1992 fest: «Abrüstung ist erstmals zu einer Realität geworden, Rüstungskontrolle angesichts einer bisher ungebremsen Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Raketen zu einer sicherheitspolitischen Notwendigkeit. Dieser Erkenntnis und der

92 Däniker, Gustav. *Wende Golfkrieg: Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte*. Frauenfeld: Huber, 1992, S. 59–66.

93 Ibid., S. 63.

94 Bächler, Günther. Friedenspolitik. In: *ETH-Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1991), S. 29–33.

daraus abzuleitenden praktischen Folgerung für ihre eigene Politik wird sich auch die Schweiz nicht entziehen können. Sie wird deshalb eines klar durchdachten Abrüstungskonzeptes darüber bedürfen, was möglich, machbar oder nur wünschbar ist. Die Umsetzung eines solchen Konzeptes in die Praxis wird zudem personell, finanziell und wissenschaftlich breiter abzustützen sein, als dies bisher der Fall war».<sup>95</sup> Gasteyer lotete jedoch nach wie vor nur begrenzte Handlungsmöglichkeiten aus. Gegen ein schweizerisches Engagement sprachen noch immer die bisher praktizierte Neutralitätspolitik, das Milizsystem, das sich naturgemäss gegen eine staatspolitisch schwer verkraftbare Schmälerung der eigenen Basis sperrte sowie eine grundsätzliche Skepsis gegenüber Abrüstung und Rüstungskontrolle, von denen nicht von vornherein eine Verbesserung der eigenen Sicherheitslage erwartet wurde. Die skeptischen Aussagen der Wissenschaftler liessen einige Zweifel offen, ob die Schweiz gerüstet war, den erkannten Herausforderungen entgegenzutreten. Einige dieser als handlungsbegrenzend erkannten Faktoren hemmten in der Tat in den folgenden Jahren den raschen Aufbau einer zeit- und anforderungsgerechten Rüstungskontrollpolitik.

## Fazit

Im Überblick kann festgehalten werden, dass zur Zeit des Kalten Krieges die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vor allem gekennzeichnet war durch ein skeptisches Abseitsstehen von den internationalen Entwicklungen. Die Sicherheit der Schweiz musste von innen und aus sich selbst heraus hergestellt werden, internationale Einbindungen waren dabei zu vermeiden. Dieser neutralitätspolitisch rigide Kurs schien in der Vergangenheit Erfolg versprochen zu haben und bot sich als Garant künftiger Sicherheit geradezu an im Zeichen der Bipolarität des Mächtesystems des Kalten Krieges. Die Wahrnehmung eigener Kräfte und Möglichkeiten zur positiven Gestaltung des strategischen Umfeldes spielte – dies im krassen Gegensatz zur Aussenwirtschaftspolitik – im Bereich der Sicherheitspolitik wie der Rüstungskontrolle keine wesentliche Rolle. Es blieb bis weit in die achtziger Jahre hinein bei der

95 Gasteyer, *Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung*, S. 654–655.

grundlegenden schweizerischen Skepsis gegenüber der Wirksamkeit internationaler sicherheitspolitischer Engagements und speziell gegenüber der Rüstungskontrolle, die zu oft von den Supermächten als Plattform für Propaganda und gegenseitige Übertölpelungsversuche missbraucht worden war.

Auf der konzeptionellen Ebene der Schweizer Sicherheitspolitik spielte Rüstungskontrolle während des Kalten Krieges deshalb keine Rolle. Sie wurde in keinem Grundlagendokument als Mittel der schweizerischen Sicherheitsstrategie erwähnt, auch nicht im Bericht von 1973, der als sehr umfassend anerkannt wurde. Ihr wurde höchstens eine Nebenrolle zugewiesen im Bereich der ausgreifenden Komponente der Doppelstrategie. Wenn die Schweiz sich rüstungskontrollpolitisch engagierte, dann in den meisten Fällen reaktiv, in Anpassung an bereits laufende Entwicklungen, äusserst zögerlich und mit begrenzten Mitteln. Dabei handelte sie aus sicherheitspolitischen Interessen im Sinne eines Beitrags an die internationalen Stabilitäts- und Spannungsreduktion, aus humanitären Überlegungen oder aber aus wirtschaftspolitischem Kalkül. Aus diesen Gründen lassen sich das KVAE-Engagement, der Beitritt zum Nonproliferationsvertrag und das Engagement im Rahmen der Exportkontrollregime strategisch heikler Güter, sowie der Beitrag zu den Verhandlungen zur Chemiewaffenkonvention erklären. Gewisse Rüstungskontrollverträge, wie beispielsweise das limitierte Verbot nuklearer Tests oder das Verbot biologischer und toxischer Waffen, konnten bedenkenlos unterzeichnet werden, sie blieben ohnehin weitgehend folgenlos für die Schweiz.

Erst Mitte der achtziger Jahre begann sich die Schweiz im Bereich der Rüstungskontrolle auf faktischer Ebene nachhaltig zu engagieren. Zwar geschah auch dies weitestgehend adaptiv, in Reaktion auf die Beschleunigung der internationalen rüstungskontrollpolitischen Prozesse, die ihrerseits weitgehend das Resultat des Annäherungskurses der Sowjetunion an den Westen und der wachsenden Kooperation zwischen den USA und der UdSSR waren. Aber die Verantwortlichen der Bundesverwaltung und der zugewandten externen Stellen erkannten die wesentlichen Herausforderungen und schufen materiell relativ rasch eine gute Ausgangsbasis für die rüstungskontrollpolitischen Anforderungen der neunziger Jahre. Damit war die Rüstungskontrollpolitik bereits wesentlich besser positioniert für die Herausforderungen der internationalen friedensfördernden Kooperation als andere Mittel der Sicherheitspolitik,

namentlich die Armee. Dieser für bisherige schweizerische Verhältnisse ungewöhnlich starke quantitative und qualitative Ausbau rüstungskontrollpolitischer Anstrengungen fand seine Entsprechung in der konzeptionellen Verankerung der Rüstungskontrolle im sicherheitspolitischen Bericht von 1990 und in der Folge auch im Bericht zur Aussenpolitik von 1993. Die Bedeutung der beiden Konzeptionen lag in erster Linie im Ausdruck neuen sicherheitspolitischen Denkens in der Schweiz. Neu wurden in der Sicherheitspolitik nicht mehr nur Risiken, sondern auch Chancen erkannt, neu ging es nicht mehr in erster Linie darum, alle verfügbaren Mittel zu bündeln zur Abwehr von Krieg und Schaden, sondern darum, aus eigenem Interesse das internationale Umfeld aktiv zu gestalten.

Die internationalen sicherheitspolitischen Entwicklungen der vorangegangenen Jahre verlangten eine Gewichtsverlagerung der schweizerischen Strategie hin zur internationalen Kooperation. In dieses Konzept passte die Rüstungskontrolle als Beitrag zur Förderung von Stabilität und Frieden. Beide Berichte räumten der internationalen Rüstungskontrolle denn auch eine gewichtigere Rolle für die Schaffung und Erhaltung der Sicherheit der Schweiz ein, und beide Berichte wiesen der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik als Mittel der Sicherheitspolitik einen bedeutenden Platz zu. Im Bericht 90 überzeugten die Analyse der internationalen Sicherheitspolitik, die Rückschlüsse, die daraus gezogen wurden, und die neuen strategischen Ziele für die Schweiz. Doch der vorausschauende Teil des Berichts, seine handlungsleitenden Anweisungen, fielen weitgehend rückwärtsorientiert aus. So auch im Bereich der Rüstungskontrolle. Es wurde an bekannten Strategien festgehalten, neue Handlungsfelder wurden nicht erschlossen.

Bereits kurze Zeit nach der grossen Wende 1989/91 lagen somit zwei grundlegende Dokumente vor, die auf die neuen Umfeldbedingungen – insbesondere der Rüstungskontrolle – angepasst waren. Dennoch blieb in den folgenden Jahren das Spannungsverhältnis bestehen zwischen den formulierten Zielen, durch aktives Engagement zu den internationalen Bemühungen zum Aufbau neuer Sicherheitsstrukturen beizutragen einerseits und dem Verharren in traditionellen Denk- und Handlungsmustern andererseits.



## 2. Kapitel

### Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen: Schwindende Bedeutung eines traditionellen Aktionsfeldes der Schweiz

Seit den siebziger Jahren entwickelte sich in Europa ein Prozess sicherheitspolitischer Zusammenarbeit über die Blockgrenzen hinweg: Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) diente als Plattform für Verhandlungen, unter anderem auch über sogenannte vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen. Die Erkenntnis der frühen siebziger Jahre, dass Rüstungskontroll- und Abrüstungsbemühungen an einem Mangel an gegenseitigem Vertrauen und Befürchtungen einseitiger Übervorteilungen litten, hatte die Suche nach Mitteln zu deren Überwindung ausgelöst. Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) versprachen eine Lösung. Sie waren nicht als eigentliches Ziel gedacht, sondern als Instrument, einen geeigneten Rahmen zu schaffen und Hindernisse auszuräumen auf dem Weg zum Ziel konkreter Abrüstungsschritte. Damit gehörten die VSBM in den erweiterten Kreis der rüstungskontrollpolitischen Massnahmen.

Während des Kalten Krieges konnte diese Zielsetzung jedoch nicht wirklich erreicht werden, obschon sich die VSBM zu einem wertvollen Element der europäischen Sicherheitspolitik entwickelten. Nach dem Ende der Blockkonfrontation ging es in erster Linie darum, die Entfaltung ihrer Wirkung sicherzustellen und das eigentliche Ziel der Abrüstung anzupfeilen. Mittelfristig aber stellte sich die Frage, ob solche Massnahmen noch eine Berechtigung hatten in einem weitgehend friedlichen Europa ohne Blockgegensätze.

Seit Beginn des KSZE-Prozesses hatte sich die Schweiz stark für die Belange der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen interessiert und zu deren Entwicklung beigetragen. Schliesslich war die KSZE auch das einzige internationale sicherheitspolitische Forum, in dem die Eidgenossenschaft als vollberechtigtes Mitglied aktiv werden konnte. Die VSBM waren denn in der Zeit des Kalten Krieges neben den Bemühungen zur Nonproliferation das Hauptbetätigungsfeld

der Schweizer Rüstungskontrollpolitik. Das Ende des Ost-West-Antagonismus bedeutete eine Chance, die bisherige neutralitätspolitisch bedingte Distanziertheit abzulegen und dem Postulat der Zusammenarbeit über die Landesgrenzen zur Förderung der Sicherheit in Europa – wie im sicherheitspolitischen Bericht von 1990 postuliert – gerecht zu werden. Die allgemeine Weiterentwicklung der VSBM und die Frage ihrer Bedeutung in einem neuen Europa berührten die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz daher unmittelbar.

## 2.1 Schweizerisches Festhalten an bekannten Strategien in einem dynamisierten Umfeld

Mitte November 1990 wurden das Wiener Dokument über VSBM und der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (CFE) unterzeichnet. Beide Abkommen stellten einen wichtigen sicherheitspolitischen Meilenstein an Europas Weg vom Kalten Krieg in eine neue Ära dar. Die Verhandlung dieser beiden Dokumente war im KSZE-Rahmen initiiert worden. Das Wiener KSZE-Folgetreffen von 1986 bis 1989 hatte – in Abweichung vom Madrider Mandat von 1983 – beschlossen, zwei parallele Verhandlungsstränge mit unterschiedlichem Teilnehmerkreis zu lancieren: die Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen einerseits und die Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa andererseits. Während sich an den VSBM-Verhandlungen die 35 KSZE-Teilnehmerstaaten, einschliesslich die USA und Kanada, nicht jedoch Albanien, beteiligten, fanden in den Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa nur die Mitglieder von Nato und Warschauer Vertragsorganisation (WVO) zusammen. Die Verhandlungen wurden zeitgleich zwischen März 1989 und November 1990 geführt.<sup>96</sup>

Ursprünglich waren die VSBM-Verhandlungen gedacht als Vorstufe zu echten Abrüstungsmassnahmen und nicht als parallele Veranstaltung.

96 Eberhart, Hans. Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa – eine Standortbestimmung. In: Ders. / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 127–151, hier S. 135.

Das rüstungskontrollpolitische Klima der frühen siebziger Jahre war geprägt gewesen durch Misstrauen zwischen den Supermächten und ihren europäischen Verbündeten. Beide Seiten vermuteten hinter den Abrüstungsvorschlägen der Gegenseite versteckte Absichten, zweifelten an deren Entschlossenheit zur Umsetzung von Übereinkommen und hegten Befürchtungen über einseitige Übervorteilungen des Gegners. Bevor an ernsthafte Schritte zur Reduktion der enormen, in Europa stationierten konventionellen Waffenarsenale gedacht werden konnte, sollten geeignete Massnahmen das gegenseitige Vertrauen stärken: Transparenz über die gegenseitigen militärischen Aktivitäten wie Manöver, Truppenbewegungen oder Mobilmachungen sollten glaubhaft zu verstehen geben, dass diese nur der Selbstverteidigung und nicht der Bedrohung anderer Staaten – insbesondere nicht zu unmittelbaren Kriegsvorbereitungen – dienten. Gegenseitige Fehleinschätzungen militärischer Handlungen und Missverständnisse als Ursachen von Spannungen sollten verhindert werden und somit die Gefahr von bewaffneten Konflikten abgebaut werden. Damit wurden Grundvoraussetzungen für gegenseitige Sicherheit und ein günstiger Rahmen für Abkommensverhandlungen und -umsetzungen angestrebt.<sup>97</sup> Erste VSBM wurden im KSZE-Schlussdokument von Helsinki von 1975 festgehalten. Die folgenden Verhandlungsrunden, die zwischen 1984 und 1986 in Stockholm und zwischen 1989 und 1992 in Wien stattfanden, sowie die dort verabschiedeten Dokumente, brachten wesentliche Ausbauschritte der einzelnen Massnahmenkataloge und die Stärkung und Vertiefung dieses Regimes.

Das Stockholmer Dokument von 1986 stellte ein Satz einander ergänzender vertrauens- und sicherheitsbildender Prinzipien und Massnahmen dar: Detaillierte Normen und Regeln, die bei der Durchführung der Massnahmen beachtet werden mussten, Ankündigungs- und

97 Ibid., S. 130–132. Dieser konfliktverhütende Ansatz wurde eingebettet in die Grundsätze und Normen der Helsinki-Prinzipien, der Anspruch der Vorbereitung konkreter Abrüstungsmassnahmen festgehalten im Madrider Mandat von 1983. Vgl. auch: Spear, Joanna. Warfare: Conventional Weapons. In: Simmons, P.J. / de Jonge Oudraat, Chantal (Hrsg.). *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, S. 564–609, hier S. 582.

Beobachtungsregeln, Inspektionsprozeduren und -regeln sowie Handlungsbeschränkungen.<sup>98</sup> Als wichtigste Neuerungen galten die politische Verbindlichkeit für alle Teilnehmerstaaten und die Einführung von Inspektionen vor Ort: Bei Zweifeln an der Einhaltung von VSBM in einem Teilnehmerstaat konnten andere Teilnehmer die Durchführung von Inspektionen durch multinationale Teams einfordern, welche ihrerseits wiederum genauen Regeln unterworfen waren. Ferner stellte auch die Einführung vorausschauender Jahresübersichten über geplante Truppenbewegungen und Manöver eine bedeutende Neuerung dar. Dazu wurde die Beteiligung von Panzerkräften, Luftstreitkräften, amphibischen und Luftlandeverbänden an solchen Manövern in die Ankündigungs- und Beobachtungspflicht eingebunden. Die Schwellenwerte der Zahlen von Truppen und Waffensystemen, die bei anzukündigenden militärischen Aktivitäten eingesetzt werden sollten, wurden detailliert festgelegt. Eine Neuerung stellte auch die präzise Festlegung dar, wie die ausländischen Beobachter zu informieren waren und welche Hilfsmittel sie bei der Ausübung ihrer Arbeiten benutzen durften.

Das Wiener Dokument vom November 1990 (WD 90) stellte einen Ausbau des Stockholmer Dokuments dar, beschritt aber auch qualitatives Neuland. Ergänzend zu den Bestimmungen des Stockholmer Dokuments wurde im wesentlichen beschlossen, den Informationsaustausch über die an militärischen Aktivitäten teilnehmenden Truppenformationen der Landstreitkräfte auszubauen und die Beobachtungs- und Informationsmodalitäten für ausländische Delegationen an Manövern zu verbessern. Qualitatives Neuland wurde beschritten, indem die Informationspflichten nicht mehr nur militärische Aktivitäten umfassten, sondern ausgedehnt wurden auf strukturelle Informationen, das heisst statische Angaben über Dispositive und Bestände sowie Planungen. Die Teilnehmerstaaten verpflichteten sich zum jährlichen Informationsaustausch über die Organisation ihrer Streitkräfte bezüglich Kommandostrukturen und Unterstellungsverhältnissen auf den höchsten Ebenen bis hinunter

98 Vgl. Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 134. Zusammenfassungen der Massnahmen finden sich in: Goldblat, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 1994, S. 161–162; Vetschera, Heinz. *From Helsinki to Vienna: The Development of Military Confidence- and Security Building Measures in Europe*. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 38 (2000), Nr. 6, S. 711–720, hier S. 719.

zu Brigaden und Regimentern, über Standorte, Personalstärken und Hauptwaffensysteme dieser Verbände, ferner über Planungen zur Indienststellung von neuen Hauptwaffensystemen und Grossgerät sowie über die Militärhaushalte. In den Informationsaustausch wurden neben den Landstreitkräften auch amphibische und Luftstreitkräfte eingebunden. Dazu zählten auch Besuche von Militärflugplätzen.

Das Kapitel II des Wiener Dokuments enthielt als weitere neue Elemente zwei Mechanismen für Konsultationen und Zusammenarbeit bezüglich ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten und bei gefährlichen militärischen Zwischenfällen. Ein in Wien einzurichtendes Zentrum für Konfliktverhütung sollte im Falle der Aktivierung dieser Mechanismen als Forum der Teilnehmerstaaten dienen. Ferner wurden auch regelmässige militärische Kontakte in Form von Seminaren und gegenseitigen Besuchen und zur Beurteilung der Durchführung der beschlossenen VSBM vorgesehen. Mit den Ausbausritten des Wiener Dokuments konnten im gesamteuropäischen Rahmen Massnahmen zur Einrichtung kooperativer Sicherheit zum Durchbruch verholfen werden.<sup>99</sup>

Wie schon in den Stockholmer KVAE-Verhandlungen beteiligte sich die Schweiz auch an den Wiener VSBM-Verhandlungen im Rahmen der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen Staaten (N+N). Obwohl die Gespräche nun in einer bereits wesentlich kooperativeren Stimmung verliefen als noch in Stockholm und damit nicht nur das Ende des Kalten Krieges spürbar, sondern auch die Bedeutung der N+N-Gruppe deutlich reduziert wurde, spielten diese Staaten immer noch eine wichtige Rolle. Sie erweiterten den Teilnehmerkreis über die unmittelbaren Antagonisten der Blöcke hinaus und leisteten einen Beitrag zur Vermittlung und zum Abbau von gegenseitigem Misstrauen.<sup>100</sup>

Trotz der kooperativeren Stimmung an den Verhandlungen, engagierte sich die Schweiz noch immer für dieselben Zielsetzungen und unter denselben Vorbehalten wie noch in Stockholm. Dieses Engagement fusste in der Grundannahme, dass die Schweiz machtpolitisch nicht in der Lage war, die europäischen Kräfteverhältnisse wesentlich zu beein-

99 Schärli, Josef. Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Das Wiener Dokument und wir. In: *ASMZ* 157 (1991), Nr. 11, S. 608–610; Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 135; Goldblat, *Arms Control*, S. 162–164.

100 Spear, *Warfare: Conventional Weapons*, S. 590.

flussen, diese jedoch stets Auswirkungen auf die Schweiz zeitigten. Umso mehr musste es deshalb darum gehen, den spezifisch schweizerischen militärischen Sicherheitsinteressen und der Einhaltung internationaler Vereinbarungen Nachachtung zu verschaffen. Als Voraussetzung für alle internationalen Aktivitäten galt, dass das internationale militär-diplomatische Engagement die Neutralitätspolitik nicht gefährden durfte.<sup>101</sup> Darin äusserte sich die überhöhte Bedeutung der Neutralität, die eigentlich als Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik einzusetzen und nicht primär als höchstes Gut zu schützen war. Die Schweiz bemühte sich, die Verhandlungen gleichzeitig kritisch, aber dennoch konstruktiv und glaubwürdig zu begleiten, eigene Interessen zu vertreten und mit den Vorschlägen anderer Staaten in Einklang zu bringen. So richtete sie ihre Aufmerksamkeit darauf, dass die Verhandlungen zwar die gleiche Sicherheit für alle Teilnehmer schuf, aber dennoch in flexibler Art und Weise individuelle Sonderlösungen zulies, und dass die beschlossenen Massnahmen militärisch signifikant und überprüfbar waren. Konkret trat die Schweiz ein für die Stärkung des Systems der Vorankündigungen, für den Informationsaustausch über Bestände und Strukturen sowie die Verbesserung der Beobachtungs- und allgemein der Verifikationsmöglichkeiten.

Aus Eigeninteresse verfolgte die Schweiz, wie schon in Stockholm, den Schutz gewisser Eigenheiten des Verteidigungssystems. Dabei ging es darum, den Ausgleich zu finden zwischen den Ansprüchen der grossen Militärallianzen, die ihren jeweils eigenen sicherheitspolitischen Vorstellungen zum Durchbruch verhelfen wollten, den Ansprüchen der gesamten Teilnehmerrunde, die versuchte, Transparenz auf möglichst vielen Stufen und die Begrenzung der Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte zu erreichen und den spezifischen Interessen der Schweiz. Diese liefen gerade den beiden Punkten Transparenz und Begrenzung der Aufwuchsfähigkeit insofern entgegen, als das Verteidigungskonzept der Schweiz sich stark auf statische Verteidigungsanlagen abstützte, deren Standorte und Funktion geheim bleiben mussten. Ferner verlangte der

101 In diesem Sinne äusserte sich noch 1993 Hans Eberhart als EMD-Vertreter mit Zuständigkeitsbereich VSBM, vgl.: Eberhart, Hans. *Die Schweiz und ihre Rolle in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sowie Friedenssicherung*. Vortrag im Rahmen des «International Course for Military Chaplains», Frauenfeld, 17.06.1993. Bern: EMD Generalstab, 1993, S. 5.

Charakter der Milizarmee, dass im Rahmen der Wiederholungskurse routinemässig Aktivierungsmassnahmen geübt wurden, die sich nur unwesentlich von Aufwuchsverfahren in Krisenzeiten unterschieden. Deshalb sah sich die Schweiz veranlasst, ihre ortsfesten Waffensysteme und ihr Mobilmachungssystem von der umfassenden rüstungskontrollpolitischen Anwendung dieser Prinzipien abzuschirmen, obwohl sie diese im Grundsatz unterstützte.<sup>102</sup> Damit vertrat die Schweiz während der Wiener Verhandlungen im wesentlich immer noch dieselbe, auf Neutralitätswahrung bedachte Grundhaltung und dieselben militärpolitischen Einzelinteressen wie bereits im Rahmen der KVAE-Verhandlungen in Stockholm. Gleichzeitig versuchten die Vertreter der Schweiz, auf dieser Plattform international für Verständnis zu werben für diese Eigenarten des Schweizer Militärsystems.

Vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen stellen in erster Linie Elemente einer operationellen Rüstungskontrolle dar: sie schränken spezifische militärische Handlungsmöglichkeiten ein, beispielsweise Truppenverschiebungen oder Manöver, und fördern die gegenseitige Sicherheit durch Transparenz, beispielsweise durch Informationsaustausch und Besuche. Demgegenüber bezweckten die Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa die Suche

102 Das schweizerische Verteidigungswesen stellte sich insofern als Sonderfall dar, als die Schweiz als einziger KSZE-Teilnehmer die gesamten militärischen Aktivitäten eines Jahres in WK-Form, das heisst mittels temporär für Routineausbildung aktivierten Verbänden durchführt. Somit wären sämtliche WK-Verbände der Informationspflicht unterstellt worden, sobald ein Kampftruppenregiment eingerückt wäre. Hier wäre die Schweiz mit einer Sonderverpflichtung belegt worden, die dem Grundsatz der Gleichbehandlung widersprochen hätte. Die Schweiz schlug deshalb vor, nur über jene Aktivierungen zu informieren, die mehr als 10 000 Mann umfassten und länger als 14 Tage dauerten. Schärli, Josef. Kooperation und Mitgestaltung im Rahmen der Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Zur Rolle der Schweiz in der KSZE. In: *Der Staatsbürger*, (1992), Nr. 4, S. 6–7; Ders., *Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, S. 610; Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 137.

nach Formen struktureller Rüstungskontrolle und Abrüstung: es ging um die zahlenmässige Beschränkung des Besitzes von Waffensystemen.<sup>103</sup> Diese Verhandlungen führten zum Vertragsabschluss im November 1990. Der CFE-Vertrag war in seiner Art ohne historisches Beispiel für die Rüstungskontrolle im Bereich konventioneller Waffen.<sup>104</sup> Der rasche Abschluss der CFE-Verhandlungen innerhalb weniger als zweier Jahre und der Inhalt des Vertrages galten als wichtige Symbole des Abbaus gegenseitigen Misstrauens, das zur Überrüstung geführt hatte.<sup>105</sup> Die gegenseitig kontrollierte Beseitigung grosser Mengen von Rüstungsgütern trug schliesslich auch wesentlich zur materiellen Bewältigung der Hinterlassenschaften dieses Gegensatzes bei und war sowohl Symbol als auch Antrieb des Übergangs von der konfrontativen zur kooperativen Sicherheit in Europa.<sup>106</sup>

Nach der Unterzeichnung des Wiener Dokuments und des CFE-Vertrages wurden anlässlich des Pariser KSZE-Gipfels im November 1990 die beiden Verhandlungsstränge formell wieder zusammengefügt.

103 Spear, *Warfare: Conventional Weapons*, S. 574; Dunay, Pál. Prospects for further Constraints in the Conventional Field: Regional and Global Approaches. In: Atwood, David C. et al. *Arms Control and Disarmament: Revised Version of Papers Presented at the 3<sup>rd</sup> International Security Forum, Zurich, 19.–21. October 1998*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1999 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 51), S. 11. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_869\\_259\\_en.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_869_259_en.pdf).

104 Die Unterzeichnerstaaten einigten auf territoriale Anwendungsgebiete, in denen für fünf Hauptwaffensysteme – Kampfpanzer, Schützenpanzer, Artilleriegeschütze, Kampfflugzeuge und Kampfhelikopter – genaue quantitative Obergrenzen galten. Auf diese Werte hatten alle Vertragspartner die bezeichneten Waffen zu limitieren und nötigenfalls zu reduzieren. Überschüssiges Material musste in bestimmten Zeitfenstern nach genau definierten Prinzipien zerstört, umgebaut werden oder anderen definierten Verwendungszwecken zugeführt werden. Die Einhaltung dieser Verpflichtungen wurde durch gegenseitige Verifikationsmassnahmen überprüft. Lang, Joachim. *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 2001 (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Band 122); Goldblat, *Arms Control*, S. 173–181.

105 Den CFE-Verhandlungen waren seit 1973 jahrelange erfolglose Diskussionen zwischen den Nato- und WVO-Staaten vorausgegangen. *Ibid.*, S. 171–173.

106 Im Rahmen der Vertragsumsetzung wurden über 64 000 Hauptwaffensysteme vernichtet und in der Folge unilateraler Reduktionen der Streitkräfte praktisch keine Obergrenzen mehr ausgeschöpft. Vgl.: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000 vom 30. August 2000. *BBl* 2000 VI 5477.

Der komplementäre Charakter der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen als Voraussetzung für echte Abrüstungsschritte wurde dadurch unterstrichen. Der Gipfel von Paris setzte auch in Bezug auf die Rüstungskontrolle und Abrüstung einen wichtigen Markstein für das Ende des Kalten Krieges, festigte die Unteilbarkeit der Sicherheit in Europa und war ein wichtiger Gradmesser für die militärisch-politische Zusammenarbeit – alles Punkte mit grosser Bedeutung auch für die künftige Sicherheit der Schweiz.

## 2.2 Bedeutungsverlust der Kontrolle konventioneller Waffen in Europa

Sowohl das Wiener Dokument von 1990 als auch der CFE-Vertrag wurden bei ihrer Unterzeichnung als Zwischenziele verstanden. Es war allen Beteiligten klar, dass in einer Zeit des Wandels beide Regelwerke nicht unbeschränkt Gültigkeit haben konnten und Weiterentwicklungen und Anpassungen angestrengt werden mussten. Weitere Verhandlungen führten zu den Wiener Dokumenten von 1992, 1994 und 1999. Sie erweiterten das bisherige Themen- und Handlungsspektrum nur unbedeutend; das VSBM-Regime war am Ende des Kalten Krieges im wesentlichen ausgeformt.<sup>107</sup> Dem CFE-Vertrag wurden 1992 das wichtige CFE-1A-Übereinkommen – das nach den Hauptwaffensystemen nun auch die

<sup>107</sup> Ausbauschritte wurden unternommen in den Bereichen Daten- und Informationsaustausch über Hauptwaffensysteme und Grossgerät, die gegenseitige Vorführung neuer Typen von Waffensystemen, Absenkung von Schwellenwerten bei der Notifikation, Beobachtung und beim Jahreskalender. Das Wiener Dokument von 1992 führte als neues Verifikationsmittel Überprüfungsbesuche ein, die es erlaubten, die ausgetauschten Angaben zu evaluieren. Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 136; eine detailliertere Auflistung des Inhalts des WD 94 findet sich in: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1995 (mimeo), S. 20. Dieses Dokument fiel wesentlich umfassender und gehaltvoller aus als der vom Bundesrat schliesslich veröffentlichte offizielle Bericht. Es wurde vom Bundesrat nie offiziell genehmigt und stellt als Vorarbeit zum offiziellen Bericht ausschliesslich die Ansicht der Verwaltung dar. Dennoch dient es als aufschlussreiche Quelle zur Erschliessung der Auffassungen der Bundesverwaltung zur Zeit seiner Ausarbeitung.

Personalstärken der Streitkräfte bestimmten Obergrenzen unterwarf – sowie zwei weitere, weniger bedeutende Dokumente zugefügt.<sup>108</sup>

Im Zuge der beabsichtigten Festigung des europäischen Friedensprozesses und der in diesem Sinne gedachten Institutionalisierung der KSZE gründeten die Teilnehmerstaaten 1992 das Forum für Sicherheitskooperation (FSK). Dem Forum wurden unter anderem die Mandate übertragen, weitergehende Massnahmen zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung, der Rüstungskontrolle und der Abrüstung auszuhandeln, die Zusammenarbeit in Nonproliferations- und Waffentransferfragen zu verbessern, die regelmässigen Konsultationen zu intensivieren sowie den Prozess zur Reduktion von Konfliktrisiken voranzutreiben.<sup>109</sup> Die Arbeit des Forums sollte die Harmonisierung zwischen den verschiedenen VSBM-Vereinbarungen, dem CFE-Vertrag und dem 1992 neu ausgehandelten Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies) erreichen und zu diesem Zweck auch den Geltungsbereich des CFE-Vertrags auf die N+N-Staaten ausdehnen.<sup>110</sup> Damit sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass nach Abschluss der CFE-Reduktionen eine gemeinsame Ausgangsbasis für alle KSZE-Teilnehmerstaaten für weitere Massnahmen der Vertrauensbildung und eventuell der Abrüstung bestand.

Die Schweiz setzte sich 1992 im Rahmen der 4. Helsinki-Nachfolgekonferenz erfolgreich dafür ein, im Hinblick auf künftige Verhandlungen den Grundsatz zu verankern, dass aktive und nicht-aktive Streitkräfte unterschiedlich zu behandeln seien. Damit wurden aus Schweizer Sicht wesentliche Voraussetzungen geschaffen für die faktische Gleichstellung beziehungsweise Nichtdiskriminierung der Schweizer Armee in künftigen Rüstungskontrollprozessen.<sup>111</sup> Darüber hinaus erkannten die Vertreter der

108 Goldblat, *Arms Control*, S. 178–180.

109 Helsinki Dokument 1992: «The Challenges of Change». Unterzeichnet anlässlich des Helsinki-Folgetreffens am 10. Juli 1992. URL <http://www.osce.org/docs/english/1990–1999/summits/hels92e.pdf>. Das Dokument ist in Auszügen reproduziert in: Walker, Jenonne. *Security and Arms Control in Post-Confrontational Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1994, S. 159–163.

110 Vetschera, *From Helsinki to Vienna*, S. 714; Dunay, Pál. Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa: Wiederbelebung oder endgültiges Ende? In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 13 (1995), Nr. 4, S. 237.

111 Eberhart, *Die Schweiz und ihre Rolle in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sowie Friedenssicherung*, S. 7.

Schweiz aber auch, dass der sicherheitspolitische Wandel in Europa nicht nur die Berechtigung fortgesetzter Neutralitätspolitik in Frage stellte, sondern auch zusätzlichen Handlungsspielraum eröffnete in der Suche nach zusätzlichen Aktionspartnern- und -feldern. Brigadier Schärli postulierte 1992 als EMD-Delegierter für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung, die angestrebte internationale Kooperation ermögliche – unter Wahrung der Eigenständigkeit, Selbstbestimmungsfähigkeit und der Möglichkeit, das Neutralitätsrecht zu vollziehen – eine aussenpolitische Belebung und erleichtere längerfristig die Option der integrativen Sicherheitspolitik und die Abkehr «von isolationistischen Attitüden».<sup>112</sup>

Als das Forum für Sicherheitskooperation im Herbst 1992 seine Arbeit aufnahm, beteiligte sich die Schweiz an der Harmonisierung der Rechte und Pflichten zwischen den Unterzeichnerstaaten des Wiener Dokuments 92 und des CFE-Vertrages, an der Weiterentwicklung des WD 92, an einem Regime für globalen Informationsaustausch und an der Ausarbeitung eines Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, einem Bündel von Massnahmen zur demokratischen Kontrolle von Streitkräften.<sup>113</sup> In der Frage der Harmonisierung der Pflichten zwischen den Unterzeichnerstaaten der Wiener Dokumente und des CFE-Vertrages verteidigte die Schweiz allerdings den Status quo weitgehend: Aus ihrer Sicht, die sie mit anderen Neutralen teilte, waren die CFE-Unterzeichnerstaaten vor allem bestrebt, die für sie geltenden Verpflichtungen den übrigen KSZE-Staaten aufzudrängen. Damit wären diese faktisch gezwungen worden, ihre defensiven Streitkräfte einem Abrüstungsregime zu unterwerfen. Es gelang in der Folge, die CFE-Staaten zur Einsicht zu bringen, ihre Ansprüche zu beschränken.<sup>114</sup> Auch auf die unterschiedliche Behandlung von aktiven und nicht-aktiven Streitkräften und die Ausnahmeregelungen bezüglich sensibler ortsfester Verteidigungsinfrastruktur vor der Informationspflicht pochte die Schweiz. Die Frage der nationalen Obergrenzen von Personal

112 Schärli, *Kooperation und Mitgestaltung im Rahmen der Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)*, S. 6.

113 Eberhart, Hans. Förderung von Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildung. In: *Was tut die Eidgenossenschaft für den Frieden?* Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1994 (INFO-Gesamtverteidigung, Nr. 13), S. 15–16.

114 Eberhart, *Die Schweiz und ihre Rolle in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sowie Friedenssicherung*, S. 8.

und Material ging die Schweiz sehr vorsichtig an, sie beurteilte ihre Lage grundsätzlich anders als diejenige von Bündnispartnern, die durch Garantien von Drittstaaten versichert waren, welche wiederum keinen Obergrenzen bezüglich Reservisten unterworfen waren.<sup>115</sup> Angesichts der Tatsache, dass im Zuge der Armeereform 95 erhebliche einseitige Personalreduktionen vorgenommen wurden und dass die meisten KSZE-Teilnehmerstaaten im Laufe der neunziger Jahre über die CFE-Bestimmungen hinausgehende nationale Reduktions-, Reform-, und Restrukturierungsprogramme vornahmen, sah die Schweiz auch keine Veranlassung, besondere Verpflichtungen einzugehen, die auf Obergrenzen für schweizerische Truppenbestände hinausliefen.<sup>116</sup> Auch in dieser Frage hielt die Schweiz an ihrer Position fest, die sie schon im Kalten Krieg eingenommen hatte.

Die Gipfeltreffen der KSZE/OSZE – die KSZE wurde 1995 umbenannt in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – von 1994 in Budapest und 1999 in Istanbul definierten neue Rahmenmandate für den weiteren Ausbau der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen und Abrüstung. Dabei passte das Forum für Sicherheitskooperation als federführendes Organ ihre Arbeit den wandelnden Sicherheitsherausforderungen der neunziger Jahre an und entwickelte vor allem Initiativen in neuen Bereichen: Beispielsweise die Prinzipien für den Transfer konventioneller Waffen, stabilisierende Massnahmen in örtlich begrenzten Krisensituationen, den Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, die Prinzipien zur Regelung der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägermitteln und die Massnahmen zur Bewältigung des Problems der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen.<sup>117</sup> Dabei wurde offensichtlich, dass sich

115 Eberhart, *Die Schweiz und ihre Rolle in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sowie Friedenssicherung*, S. 9.

116 EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 23. Die Schweiz übernahm auch keine Aufgaben im Bereich der Verifikation des Abkommensvollzugs, eine Handlungsoption, die der Bundesrat noch 1989 ins Auge gefasst hatte. Vgl. Felber, René. *La Suisse et le désarmement conventionnel*. Vortrag gehalten am 23. Januar 1989 vor dem United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) in Genf. In: *Documenta* (1989), Nr. 1, S. 7–9.

117 *Ibid.*, S. 21–23; Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 141–142; Bundesrat, *Bericht über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000*, 5492.

die OSZE-Regime für Rüstungskontrolle und Abrüstung neben der Vertiefung ihrer Kernthemen zunehmend auch in Themengebiete bewegte, die bereits durch andere Foren, Institutionen oder Regelwerke bearbeitet oder abgedeckt wurden.

Die Schweiz beteiligte sich aktiv an den Verhandlungen zu sämtlichen dieser Dokumente und auch an deren Umsetzung. Dabei engagierte sie sich in vielfältiger Art und Weise: im Forum für Sicherheitskooperation durch Teilnahme an Verhandlungen, Konsultationen, Koordination, Beratung und Vermittlung von Expertise; im militärischen Spektrum arbeitete sie sowohl teilstreitkräftebezogen – im Rahmen der Armee und der Luftwaffe – als auch bereichsbezogen – in den Themen Doktrin, Planung, Rüstung, Ausbildung und Militärausgaben. Sie beteiligte sich regelmässig an Überprüfungsbesuchen und Inspektionen und empfing ausländische Verifikationsteams in der Schweiz. Während die Gesamtzahlen der jährlich durchgeführten Implementierungsaktivitäten der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen im K/OSZE-Rahmen im Laufe der neunziger Jahre kontinuierlich zunahmen, beteiligte sich die Schweiz immer etwa im selben Umfang an solchen Aktivitäten. International nahmen vor allem die Inspektionen und Überprüfungsbesuche zu, die Anzahl der Beobachtungen nahm nach dem Ende des Kalten Krieges eher ab. Die Schweiz hielt jedoch ihr Interesse an diesen Missionen aufrecht und beteiligte sich an fast sämtlichen der durchgeführten Beobachtungen. Daneben zeigte sie reges Interesse an Besuchen von Flugplätzen und an Vorführungen neuer Typen von Hauptwaffensystemen und von Grossgerät.<sup>118</sup>

Ab 1992 informierte die Schweiz im Rahmen des gegenseitigen militärischen Informationsaustauschs regelmässig über ihre Truppen im Wiederholungskurs. Bis 2001 führten ausländische Teams – deren Grösse von drei Offizieren bis zu über vierzig Teilnehmern variieren konnte – auf Ersuchen oder auf Einladung in der Schweiz 17 Besuche durch. Dabei wurden nicht nur Truppenteile im Dienst besucht, sondern auch Waffen- und Flugplätze. Auf Grund der Bestimmungen des Wiener Dokumentes von 1994, wonach ein erstmals bei einem OSZE-Teilnehmerstaat ein-

118 Den besten Überblick über die gesamten Tätigkeiten der Schweiz bietet: Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 138–144.

geführtes neues Hauptwaffensystem allen anderen Teilnehmerstaaten vorgeführt werden muss, lud die Schweiz 1997 erstmals Vertreter aus 20 OSZE-Staaten zur Vorführung des neuen Radschützenpanzers 93 auf den Waffenplatz Bière ein.<sup>119</sup>

Die Schweiz unterstützte auch die Durchsetzung des Vertrags von Dayton zur Befriedung Bosniens. Der im Dezember 1995 unterzeichnete Vertrag enthielt in seinem Annex 1B Vereinbarungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung, deren Umsetzung der OSZE übertragen wurde. Seit 1996 beteiligte sich die Schweiz an der Umsetzung mit der Entsendung einer kleinen Anzahl speziell ausgebildeter Offiziere.<sup>120</sup>

Die Beurteilung der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen in Europa und ihre Bedeutung für die Schweiz muss gemischt ausfallen. Insgesamt haben sie sich während dieses Jahrzehnts bewährt; vor allem in der ersten Hälfte der neunziger Jahre waren sie ein zentrales Element zur Stabilisierung des Übergangs vom Kalten Krieg in eine neue Sicherheitsordnung. Zusammen mit dem CFE-Vertrag spielten sie eine tragende Rolle in der Umwandlung Europas vom hochgerüsteten Brennpunkt des globalen Konflikts zwischen Ost und West zur Zone kooperativer Sicherheitsverhältnisse.<sup>121</sup> Dieser Prozess ständiger Gespräche und Kontakte anlässlich von Konferenzen und Seminaren, Manövern oder Ausbildungseinrichtungen veränderte das Denken in Gegensätzen nachhaltig. Er diente als Basis für den Austausch von gegenseitigen Sicherheitsbedenken und trug wesentlich zum Abbau gegenseitiger Bedrohungsbilder bei. Dieser dynamische Prozess war zwar weniger medienwirksam als die Verschrottung von Panzern und Flugzeugen vor ausländischem Fachpublikum, er wirkte aber weit über die eigentlichen VSBM hinaus und wurde zur Voraussetzung und zum Katalysator für den Wandel hin zu neuen Sicherheitsstrukturen und zur Konfliktprävention in

119 Die Angaben stützen sich auf die Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik, die an der Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der ETH Zürich laufend geführt wird. Die Chronologie ist im Internet abrufbar: URL [http://www.ssn.ethz.ch/info\\_dienst/chrono](http://www.ssn.ethz.ch/info_dienst/chrono).

120 Stritt, Marc-Alain. Inspecteur de l'OSCE dans le cadre de l'Accord de paix de Dayton. In: *Revue Militaire Suisse* 146 (2001), Nr. 5, S. 34–37.

121 Von Berg, Detlof. Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle. In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 13 (1995), Nr. 4, S. 233–235; Spear, *Warfare: Conventional Weapons*, S. 576.

Europa. Die Transformation der Streitkräfte wurde durch die im Rahmen der VSBM gemachten positiven Erfahrungen insgesamt vielleicht sogar stärker gefördert als durch die eigentlichen Abrüstungsmassnahmen. Dabei wandelten sich im Laufe der neunziger Jahre die Funktion der VSBM; es ging zunehmend nicht mehr darum, neue Beschränkungen auszuhandeln, die die Kriegsvorbereitung erschwerten, sondern darum, ein Netzwerk von Beziehungen aufzubauen, das die Möglichkeit neuer Interessenkonflikte ausschliessen sollte.<sup>122</sup>

Tatsächlich stellten die nur politisch bindenden VSBM gute Ausgangspunkte dar für den eigentlichen Prozess der konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung in Europa: Die Setzung der Verhandlungsthemen auf der diplomatischen Agenda, die Verhandlungen selbst, sowie die Überprüfung der Umsetzung der Vereinbarungen wurden durch diese positiven Erfahrungen wesentlich erleichtert.<sup>123</sup>

Allerdings zeigten sich im Verlaufe der neunziger Jahre auch deutlich die Grenzen der konventionellen Rüstungskontrolle und der vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen. Obwohl sowohl das VSBM-Regime als auch die Umsetzung des CFE-Vertrags Wichtiges geleistet haben, hat ihr Wert insgesamt deutlich abgenommen. Neue Plattformen, Kommunikationskanäle und Institutionen haben ihnen den Rang weitgehend abgelassen.<sup>124</sup> Dabei fiel als erstes vor allem das Nato-Programm der Partnerschaft für den Frieden (PfP) ins Gewicht. Das PfP-Programm schuf eine wesentlich erweiterte Palette von Kooperationsmassnahmen, die gegenseitige Transparenz weitgehend von selbst schufen. Und die Ost-Erweiterungen der Nato und der EU sowie die zunehmend sicherheitspolitischen Ansprüche der EU schmälern die Bedeutung der OSZE und der VSBM insbesondere. Unter den Vertragspartnern ergibt sich Transparenz durch Kooperation automatisch und die Solidaritätsverpfl

122 Walker, *Security and Arms Control in Post-Confrontational Europe*, S. 26; Höynk, Wilhelm. Die OSZE und die europäische Sicherheitspolitik im Umbruch. In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 13 (1995), Nr. 4, S. 211; Joop, Heinz Dieter. Globale Perspektiven von Abrüstung und Rüstungskontrolle. In: *ibid.*, S. 235.

123 Spear, *Warfare: Conventional Weapons*, S. 585–586; EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 18.

124 Dunay, Pál. *Prospects for further Constraints in the Conventional Field: Regional and Global Approaches*, S. 12.

chtungen verengen die Dispositionsfreiheit der Nato- und EU-Mitglieder in ihrem K/OSZE-Engagement. Dies hat wiederum Auswirkungen auf den Handlungsspielraum der Schweiz. Längerfristig könnten die VSBM zu einem Auslaufmodell werden.<sup>125</sup>

Grenzen zeigten aber auch die zahlreichen Kriege und militärischen Krisen auf, die Europas Osten und Südosten im Verlauf des Jahrzehnts zu erleiden hatte. Insbesondere die Kriege auf dem Balkan und im Süden der ehemaligen Sowjetunion zeigten deutlich, wie eng der Handlungsspielraum der in erster Linie für Friedensaktivitäten gedachten VSBM ist: die Wiener Dokumente enthalten nämlich keine Anwendungs-Verpflichtung in Kriegssituationen. In den Fällen, in denen die Teilnehmerstaaten die Durchsetzung ihrer vitalen Sicherheitsinteressen höher werteten als die Massnahmen weicher Sicherheit, zeigte sich auch das weitgehende Fehlen der Durchsetzungsmacht der OSZE. In diesen Kriegen spielten schwere Waffensysteme, die den CFE-Bestimmungen unterliegen, keine entscheidenden Rollen. In den Fällen von Bürgerkriegen oder internen Spannungen, die heute die hauptsächliche Herausforderung für die Sicherheit in Europa darstellen, bieten das VSBM-Regime und der CFE-Vertrag mit ihrer zwischenstaatlichen Gültigkeit keine effektive Handhabe.<sup>126</sup>

Grenzen zeigten sich schliesslich auch im angestrebten Harmonisierungsprozess, zu dessen Zweck das Forum für Sicherheitskooperation gegründet worden war. Die mangelnde gemeinsame Bedrohungswahrnehmung verhinderte die Nachfrage nach Massnahmen im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle, die sämtliche Staaten Europas unterstützen konnten.<sup>127</sup> Schliesslich muss auch erwähnt werden, dass im Zuge der Reduktion konventioneller Waffensysteme unter den CFE-Bestimmungen vor allem alte Waffensysteme ausgemustert und zum Teil in die Dritte Welt – insbesondere nach Afrika – verkauft wurden, wo

125 Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 133–139.

126 *Ibid.*, S. 138–139; Dunay, *Prospects for further Constraints in the Conventional Field: Regional and Global Approaches*, S. 29–31. Dunay zeigt in seiner sorgfältigen Analyse allerdings auch mögliche Einsatzformen, die der konventionellen Rüstungskontrolle auch angesichts der neuen Herausforderungen dennoch eine Rolle zuweisen könnten.

127 *Ibid.*, S. 30.

sie in zahlreichen Kriegen und Bürgerkriegen weiterverwendet wurden. In Europa hingegen wurden die abgebauten Systeme durch quantitativ weniger, qualitativ jedoch weit leistungsfähigere Systeme ersetzt. Es stellte sich also mit der Abrüstung gleichzeitig ein Effekt der technischen Aufrüstung ein.<sup>128</sup>

## Fazit

Aus der Gesamtperspektive der neunziger Jahre beurteilt, verlor das K/OSZE-System der konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung – trotz seiner gewichtigen Verdienste – weitgehend an Bedeutung. Der CFE-Vertrag war das letzte bedeutende Rüstungskontroll- und Abrüstungsabkommen, das unter der Voraussetzung ausgehandelt wurde, dass Ost und West zwei Blöcke darstellen, und dass zwischen diesen Blöcken Konkurrenz herrschte. Das CFE-1A-Abkommen, die Wiener Dokumente von 1990, 1992, 1994 und 1999, aber auch der Vertrag über den Offenen Himmel symbolisierten zwar zu Beginn des neuen Jahrzehnts einen rüstungskontrollpolitischen Aufbruch und spielten im Übergang von der Zeit des Kalten Krieges in ein modernes sicherheitspolitisches Europa eine zentrale Rolle. Im Grunde aber stellten sie Überbleibsel aus der Zeit des Kalten Krieges dar; sie hatten je länger desto weniger mit den strategischen Realitäten und den aktuellen Formen der internationalen Beziehungen in Europa zu tun und verloren im Lauf der Zeit zunehmend an Bedeutung. Mitte der neunziger Jahre war auch die Phase der umfassenden Reduktion der konventionellen Streitkräfte abgeschlossen, und es setzte eine Zeit der Stagnation ein. Die aktuellen Bemühungen der konventionellen Rüstungskontrolle im OSZE-Rahmen gleichen eher einem Patchwork von Massnahmen und Initiativen, die oftmals Regime anderer Organisationen und Institutionen duplizieren.

Dieser Bedeutungsverlust in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurde auch in der Schweiz wahrgenommen. In der Gesamtperspektive hat das schweizerische Engagement aber starke positive Aspekte: In der Wahrnehmung der Schweiz lag die Bedeutung dieser «weichen» Form von Rüstungskontrolle und Sicherheit nicht in erster Linie auf der militärischen Ebene. Hier lieferten die VSBM kaum relevante Informationen,

128 Spear, *Warfare: Conventional Weapons*, S. 574.

auch wenn sie Einblicke in die gegenseitigen militärischen Verhältnisse boten. Vielmehr lagen die Werte auf politischer Ebene: die VSBM wurden auch in der Schweiz wahrgenommen als Mittel zur positiven Gestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen. Schliesslich stellte die K/OSZE bis weit in die neunziger Jahre hinein das einzige internationale sicherheitspolitische Forum dar, auf dem die Schweiz als gleichberechtigter Partner mitwirken konnte, ohne dass die Ausübung des Neutralitätsrechts eingeschränkt worden wäre. Dies verschaffte Handlungsspielraum, den die Schweiz nach dem Ende der Blockkonfrontation auch zunehmend ausnutzte, wenngleich die Vermittlerrolle als N+N-Staat hinfällig geworden war.<sup>129</sup>

Während und erst recht nach dem Kalten Krieg liessen sich die militär-diplomatischen Protagonisten der Schweiz vom Grundsatz leiten, dass die machtpolitischen Verhältnisse Europas Einfluss auf die Schweiz hatten und dass es demnach wichtig war, im Rahmen der K/OSZE eigene Interessen bestmöglich zu vertreten. Mitwirken schien auch hier wirkungsvoller als Abseitsstehen. Die Schweiz versuchte recht erfolgreich ihrer Verteidigungsdoktrin internationale Respektierung und Nachachtung zu verschaffen. Allerdings setzte sie sich auch nach Ende des Kalten Krieges noch immer für dieselben Anliegen ein wie schon im Rahmen der KVAE-Verhandlungen Mitte der achtziger Jahre. Immerhin spielte die peinlich genaue Beachtung der Erhaltung des neutralitätspolitischen Handlungsspielraums eine immer weniger wichtige Rolle. Durch die aktive Umsetzung und Einhaltung der vereinbarten Bestimmungen bemühte sich die Schweiz, ihre internationale Glaubwürdigkeit zu erhalten und auszubauen. Darin erblickten die Verantwortlichen eine Versicherung der Teilnehmerstaaten, dass die Schweiz die eingegangenen Verpflichtungen ernst nahm und erhofften sich dadurch auch eine Garantiewirkung gegen machtpolitische Willkür.<sup>130</sup>

129 Zum Bedeutungsverlust der N+N-Gruppe, vgl.: Gasteyger, Curt / Hösli, Madeleine. *Europäische Integration und schweizerische Sicherheitspolitik: Das Dreieck EG-EFTA-Osteuropa*. Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1991 (Studien zur Sicherheitspolitik, Nr. 1, 1991); Goetschel, Laurent. Europäische Herausforderungen an die Vermittlung der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Kux, Stephan (Hrsg.). *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch*. Bern et al.: Haupt, 1994, S. 173–196.

130 Eberhart, *Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa*, S. 133–145.

Der allgemeine Bedeutungsverlust der VSBM und die Überlagerung der Programme der OSZE durch jene der erweiterten Nato aber auch der EU schmälern heute jedoch zunehmend auch die Bedeutung des Engagements der Schweiz auf diesem Gebiet. Der hauptsächliche Wert lag für die Schweiz selber aber auf einer anderen Ebene: Mit ihrem aktiven Beitrag an die gesamteuropäischen Bestrebungen für mehr Stabilität und Sicherheit hat die Schweiz seit den frühen siebziger Jahren ihren Willen und ihre Fähigkeit bewiesen, sich für eine Sicherheitspolitik der internationalen Kooperation einzusetzen, lange bevor dies als Leitlinie für die allgemeine Sicherheitspolitik überhaupt aktuell wurde.<sup>131</sup> Dieser Einsatz und die hier gesammelten Erfahrungen haben einen wesentlichen Grundstein gelegt für die längerfristige Ausrichtung der sicherheitspolitischen Strategie auf die internationale Kooperation.

131 Ibid., S. 128.



### 3. Kapitel

## Internationale Verhandlungen über atomare, chemische und biologische Waffen: Zögerliche Ausweitung des Schweizer Wirkungskreises nach dem Kalten Krieg

Das Klima der multilateralen Kooperation in den internationalen Beziehungen, das den Übergang vom Kalten Krieg in die neunziger Jahre prägte, förderte auch die internationale Rüstungskontrolle im Bereich der Massenvernichtungswaffen. In diesem Feld wurden in jener Zeitspanne wichtige multilaterale Abkommen geschlossen. Diese Erfolge waren – vergleichbar mit den Erfolgen der konventionellen Rüstungskontrolle – nicht nur das Ergebnis generell verbesserter Ost-West-Beziehungen, sondern sie leisteten vielmehr selbst einen wesentlichen Beitrag, um den Entspannungsprozess zu fördern, und den Kalten Krieg schliesslich zu überwinden. Die Auflösung des Blockgegensatzes und das formelle Ende des Kalten Krieges stellten weder eine eigentliche Zäsur noch einen Aufbruch in ein grundlegend neues Zeitalter dar, vielmehr förderte die zunehmend positive internationale sicherheitspolitische Atmosphäre bereits früher angelaufene Prozesse der Rüstungskontrolle und der Abrüstung. Nun galt es, neu gewonnene Handlungsspielräume zu nutzen und anvisierte Ziele zu erreichen.

Eines der vordringlichen Themen im Bereich der Massenvernichtungswaffen war ein umfassendes und überprüfbares Verbot chemischer Waffen: Seit Jahren, fast Jahrzehnten, wurde im Rahmen der Genfer Conference on Disarmament (CD) um ein solches Abkommen gerungen, und in den letzten Jahren des Kalten Krieges schien ein Erfolg zunehmend greifbar. Ebenfalls seit Jahren strebte die CD ein umfassendes und überprüfbares Verbot sämtlicher Nuklearwaffentests (CTBT) an. Mit Beginn des neuen Jahrzehnts setzten zusätzlich internationale Anstrengungen zur Verschärfung des seit 1972 bestehenden Verbots biologischer Waffen ein.

In den Bereichen der B- und C-Waffen wurden nicht nur in theoretischen sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Debatten griffige Verbote gefordert; mehrere Ereignisse und Vorfälle riefen der Weltöffentlichkeit

ins Bewusstsein, dass die bestehenden Verbote und Kontrollen in keiner Weise genügten: Im irakisch-iranischen Krieg zwischen 1980 und 1988 setzte der Irak mehrfach C-Waffen gegen iranische Streitkräfte und gegen die eigene kurdische Bevölkerung ein. In der Folge befürchteten auch die alliierten Kriegsmächte während des Golfkriegs von 1991 irakische C-Waffen-Angriffe. Das Vertrauen von Weltöffentlichkeit und Fachkreisen in die bestehenden Abkommen über biologische und chemische Waffen wurde zusätzlich geschwächt, als die russische Regierung 1992 bekannte, dass die Sowjetunion – in Missachtung des von ihr 1975 unterzeichneten Verbots – während Jahrzehnten Programme zur Entwicklung von B-Waffen verfolgt hatte. Diese Vorfälle verliehen der internationalen Suche nach neuen und wirksameren Lösungen erhöhte Dringlichkeit: Bis zur Mitte des neuen Jahrzehnts gelang es schliesslich, eine neue und in ihrer Art wegweisende Chemiewaffenkonvention (CWC) auszuhandeln, das bestehende limitierte Verbot für Nuklearwaffentests mit einem umfassenden Atomteststoppvertrag (CTBT) zu ergänzen und im Bereich der B-Waffen den Verhandlungsprozess für eine der CWC vergleichbaren umfassenden Konvention in die Wege zu leiten.

In den achtziger Jahren hatte sich die Schweiz im Bereich der C-Waffen erst reaktiv und zögerlich nach direkter Herausforderung durch die diplomatischen Fortschritte in Genf zu engagieren begonnen. Als im neuen Umfeld der verstärkten multilateralen Kooperation die CWC-Verhandlungen rasch auf einen Erfolg zusteuerten, steigerte sie ihr Engagement. Sie hatte sich im Verlauf der achtziger Jahre zunehmend an den Bemühungen der Conference on Disarmament für ein C-Waffenverbot beteiligt, in weit geringerem Masse auch in den Verhandlungen für ein generelles Testverbot für Nuklearwaffen. Im Zusammenhang mit den Verhandlungen über die Chemiewaffenkonvention hatten die Entscheidungsträger des Bundes nämlich erkannt, dass ein Schweizer Engagement aus zwei Gründen notwendig wurde: erstens aus sicherheitspolitischen Interessen an der Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen allgemein, zweitens aus wirtschaftspolitischen Interessen, weil ein umfassendes C-Waffenverbot für die Schweiz als Standort der chemischen Industrie einschneidende Massnahmen zur Folge haben konnte. Deshalb musste bereits während den Verhandlungen Einfluss auf die Ausgestaltung eines möglichen Verbots genommen werden, damit dieses möglichst keine für die Industrie untragbaren Bestimmungen enthielt.

Zusätzlich zur Arbeit auf der diplomatischen Ebene engagierte sich die Schweiz stark mit fachtechnischen Beiträgen: In enger Zusammenarbeit mit dem AC-Labor in Spiez und der chemischen Privatindustrie gelang es den politischen Behörden, innovative und effektive Beiträge zu den CWC-Verhandlungen beizusteuern. Dabei wurden insbesondere sicherheitspolitische Interessen mit wirtschafts- und handelspolitischen Interessen verbunden und in der Schweiz vorhandene Erfahrungen und Stärken gezielt eingesetzt. Das Engagement im Rahmen des Chemiewaffenvertrages entwickelte sich rasch zu einem der wichtigsten Betätigungsfelder der schweizerischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, gleichzeitig aber auch zu einem der bedeutungsvollsten Beiträge der Schweiz zur internationalen Rüstungskontrolle in den neunziger Jahren. Die gewonnenen Erfahrungen dienten als Ansporn und Basis, sich auch im Bereich der biologischen und nuklearen Waffen verstärkt einzusetzen.

Im Rahmen der Verhandlungen um den CTBT und die B-Waffenkonvention (BWC) fiel das Engagement allerdings weniger aktiv aus: das Teststoppabkommen betraf die Schweiz nicht direkt, hier ging es lediglich darum, die bisher verfolgte nationale Linie fortzuführen und internationale Bemühungen und Interessen zu unterstützen. Auch im Bereich der B-Waffen blieb das Engagement zunächst recht verhalten. Die Bundesbehörden erkannten die rüstungskontrollpolitische Bedeutung der biotechnologischen Revolution zunächst nicht. Deshalb schien die von B-Waffen ausgehende Gefahr gering und die Kontrolle eines umfassenden Verbots schwieriger als bei chemischen Waffen. Somit ergab sich auch kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen volkswirtschaftlichen Interessen und der internationalen Rüstungskontrolle in diesem Feld. Während der ersten Hälfte der neunziger Jahre verfocht die Schweiz international zunächst eine zögerliche Haltung, was den Aufbau eines neuen, umfassenderen und griffigeren Kontrollregimes betraf. Vielmehr baute sie auf den schrittweisen Ausbau bestehender Massnahmen und schloss sich nur allmählich den weit fortschrittlicheren Positionen anderer westlicher Staaten an.

### 3.1 Ausbau des Schweizer Engagements im Bereich der Chemiewaffenkonvention

Die mehrfachen Einsätze chemischer Kampfstoffe im Krieg zwischen dem Irak und Iran während der achtziger Jahre, der Angriff irakischer Regierungstruppen gegen die kurdische Zivilbevölkerung 1988 und der Krieg zwischen dem Irak und der Uno-Koalition 1991 hielten der Weltöffentlichkeit deutlich vor Augen, wie dringend griffigere internationale Regeln zur Nichtweiterverbreitung und ein Einsatzverbot für solche Waffen waren. Den OECD-Ländern wurde aufgezeigt, wie gross die Lücken in ihren Exportkontrollregimen immer noch waren. Den Entwicklungsländern wurde zudem klar, dass die Wahrscheinlichkeit eines Einsatzes von C-Waffen am grössten war in einem Krieg zwischen armen Staaten, denen die finanziellen Mittel und die Technologie zum effektiven Schutz ihrer Truppen fehlten. Diese Erfahrungen hatten wesentliche Auswirkungen auf die internationalen Anstrengungen für ein C-Waffenabkommen: Staaten, die bisher zögerten ihre C-Waffenarsenale aufzugeben – insbesondere die USA und Frankreich –, vollzogen eine Kehrtwendung und konnten mit ihren neuen Positionen auch andere wichtige Verhandlungspartner überzeugen.<sup>132</sup>

Ab Mitte der achtziger Jahre machten die in der Genfer Conference on Disarmament geführten multilateralen Verhandlungen über eine Chemiewaffenkonvention zunehmend Fortschritte. Wichtige Hindernisse auf dem Weg zu einem Vertragsabschluss wurden 1986 und 1987 aus dem Weg geräumt, als die Sowjetunion systematischen Inspektionen in C-Waffenfabriken und -lagern sowie Routineinspektionen in kommerziellen Industrieanlagen zustimmte. Noch wichtiger war das Einverständnis, auch zwingende Verdachtsinspektionen – so genannte Challenge Inspections – mit kurzer Ankündigungsfrist in sämtlichen Anlagen zu akzeptieren. Das Thema der Verdachtsinspektionen sorgte in der CD bis in die letzten Verhandlungsrunden 1992 für angestregte Debatten, insbesondere über die detaillierten Durchführungsvorschriften für Inspektionen im Bereich der privaten chemischen Industrie. Die Arbeit der CD umfasste aber auch weitere Fragen, so das totale Verbot des Einsatzes chemischer Waffen

132 Bernauer, Thomas. Warfare: Nuclear, Biological, and Chemical Weapons. In: Simmons, P.J. / de Jonge Oudraat, Chantal (Hrsg.). *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, S. 610–659, hier S. 630.

auf dem Gefechtsfeld und die zeitliche Staffelung der umfassenden Vernichtung der C-Waffenbestände und ihrer Produktionsanlagen.

Ende der achtziger Jahre lag ein Konventionsentwurf in seinen wichtigsten Elementen vor, der Differenzbereinigungsprozess verlief aber nur schleppend angesichts der Anzahl und der Komplexität der noch offenen Punkte. Wichtige Etappen auf dem Weg zum Abschluss, die den Verhandlungen neuen Schwung verliehen, waren die Pariser Konferenz von 1989, anlässlich derer 149 Staaten ihren Willen zum raschen Abschluss einer Chemiewaffenkonvention ausdrückten, die Konferenz in Canberra im selben Jahr, an der es gelang, die wichtige Beziehung zwischen den verhandelnden Regierungen und Vertretern der chemischen Privatindustrie zu formalisieren, sowie das 1990 zwischen den USA und der UdSSR geschlossene Abkommen über den Produktionsstopp neuer C-Waffen und den weitgehenden Abbau bestehender Arsenale.

Obschon die folgenden Verhandlungsrunden in der CD nach wie vor schwierig waren, nahmen doch manche Teilnehmer deutlich wahr, dass nach dem Ende des Kalten Krieges nun ein Zeitfenster offen stand mit guten Chancen, eine Chemiewaffenkonvention abzuschliessen: Das Ad-hoc-Komitee der CD, das sich mit der CWC-Aushandlung befasste, wurde von den Konferenzteilnehmern beauftragt, 1992 einen fertig ausformulierten Vertragstext vorzulegen.<sup>133</sup>

Auch die Schweiz erkannte zu Ende der achtziger Jahre, dass ein verstärkter Einsatz im Rahmen der multilateralen Verhandlungen über die Chemiewaffenkonvention notwendig wurde. Dabei liessen sich die Behörden sowohl von sicherheits- als auch von wirtschaftspolitischen Interessen leiten. Staatssekretär Klaus Jacobi unterstrich die sicherheitspolitische Notwendigkeit des verstärkten Einsatzes gegen die Proliferation von C-Waffen anlässlich des Kaderseminars für Chefbeamte der Bundesverwaltung zur neuen sicherheitspolitischen Strategie von 1990: Die internationale Staatengemeinschaft, die Schweiz eingeschlossen, habe Anfang der achtziger Jahre zu spät und zu verhalten auf Berichte über die Herstellung von C-Waffen im Irak und in anderen Ländern des Nahen Ostens reagiert. Die Kuwaitkrise habe indessen verdeutlicht, wie dringlich alle Staaten aufgefordert seien, diese Waffen endgültig zu verbannen. Deshalb unterstütze die Schweiz internationale Bemühungen

133 Goldblat, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 1994, S. 97–103.

zum einen durch die Abstimmung ihrer Exportkontrollen mit anderen westlichen Staaten und die Schaffung wirksamer nationaler rechtlicher Grundlagen für weitere Exportbeschränkungen, zum anderen durch die Beteiligung an den Genfer CWC-Verhandlungen.<sup>134</sup>

Das Thema der Exportbeschränkungen beschäftigte auch die Teilnehmer der CWC-Verhandlungen. Sie hatten ihre klare Absicht ausgedrückt, dass nach Inkrafttreten einer C-Waffenkonvention Vertragsmitglieder im grenzüberschreitenden Handel mit Chemikalien untereinander möglichst wenigen Hemmnissen unterworfen, Nichtvertragsstaaten hingegen deutlich diskriminiert werden sollten. Dies veranlasste die Schweiz, sich hier insbesondere aus handels- und industriepolitischen Interessen stärker zu engagieren: Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der schweizerischen chemischen Industrie konnte eine solche Entwicklung nicht ausser Acht gelassen werden. Staatssekretär Jacobi liess in einem Auftritt vor der CD im August 1989 jedoch durchblicken, dass die Schweiz sicherheitspolitischen Interessen den Vorrang gab gegenüber privatwirtschaftlichen Interessen.<sup>135</sup>

Die Schweizer Behörden erkannten rasch, dass in den CWC-Verhandlungen insbesondere dem Themenkreis der Überprüfbarkeit der Vertragsumsetzung eine Schlüsselrolle zukam. Auch hier ging es darum, gleichzeitig sowohl sicherheits- als auch wirtschaftspolitische Interessen gegeneinander abzuwägen: Einerseits konnte die Chemiewaffenkonvention nur dann ein sicherheits- und rüstungskontrollpolitischer Erfolg werden, wenn die Vertragsbestimmungen auch tatsächlich effektiv durchgesetzt werden konnten. Staaten, die über C-Waffen verfügten, konnten nur zum Abbau ihrer Arsenale veranlasst werden, wenn ihre Sicherheit künftig auf dem Vertrauen basierte, dass durch die Chemiewaffenkonvention auch die Arsenale anderer Staaten wirkungsvoll vernichtet wurden.<sup>136</sup> Zudem musste der Vertrag denjenigen

134 Jacobi, Klaus. Die Rolle der Aussenpolitik. In: *Sicherheitspolitik: Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes. Kolloquium Montreux 1990*. s.l.: s.n., s.a., S. 75.

135 Tanner, Fred. *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1990 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 14), S. 23.

136 Dahinden, Erwin. Das internationale C-Waffenübereinkommen. In: *ASMZ* 160 (1994), Nr. 9, S. 24–25, hier S. 24; vgl. auch: Ders. Rüstungskontrolle

Staaten, die über keine C-Waffen verfügten, garantieren, dass andere Staaten keine neuen Potenziale aufbauen konnten. In beiden Fällen waren verlässliche Überprüfungsmechanismen zur Sicherstellung der präzisen Vertragsumsetzung von zentraler Bedeutung.

Andererseits musste aber auf die Entwicklung des Verifikationsregimes Einfluss genommen werden, um zu verhindern, dass das künftige Inspektionsregime für private Firmen zu kostspielig wurde oder den Bereich der industriellen Geheimhaltung tangierte. Der Bundesrat beschloss deshalb 1990, zur fachtechnischen Unterstützung der Schweizer CD-Delegation im AC-Labor in Spiez (ACLS) eine spezielle Fachstelle für Inspektion und Verifikation für C-Waffenabrüstung aufzubauen. Seit 1988 hatte zwischen dem AC-Laboratorium Spiez und der CD-Delegation eine gelegentliche Zusammenarbeit bestanden, ab 1991 beteiligte sich nun permanent ein Experte des ACLS an der Arbeit in Genf.<sup>137</sup> In der Folge stützte sich das diplomatische Engagement der Schweiz in der Conference on Disarmament ganz wesentlich auf das bisher aufgebaute Wissen des AC-Labors Spiez.

Bereits in den achtziger Jahren hatten Experten des ACLS im Zusammenhang mit C-Waffen – unter anderem im Rahmen von Arbeiten zugunsten der Uno – wichtige internationale Erfahrungen gesammelt.<sup>138</sup> Im Nachgang zum Golfkrieg von 1991 konnten diese wesentlich ausgebaut und vertieft werden: Im April 1991 beschloss die Uno mittels Resolution 687 unter anderem, sämtliche irakische ABC-Waffen und Raketen mit

und Kriegsvölkerrecht: Schweizerische Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 161–162.

137 Unter anderem hatten im Laufe der achtziger Jahre ACLS-Experten zugunsten der Uno wichtige Abklärungen zum Einsatz von irakischem Giftgas getroffen. Vgl. auch Kapitel 1 oder: Brunner, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. In: Eberhart, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 213–232, hier S. 228.

138 *Ibid.*, S. 223. Die Schweiz stützte sich für dieses und spätere Uno-Engagements auf eine Resolution der Uno-Generalversammlung von 1982, die den Generalsekretär aufforderte und ermächtigte, in Fällen des Verdachts oder des festgestellten Einsatzes chemischer Waffen Untersuchungen anzuordnen: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1995 (mimeo), S. 13.

einer Reichweite von mehr als 150 Kilometern zu identifizieren, unschädlich zu machen oder zu zerstören sowie ein Überwachungssystem zur Verhinderung von Neubeschaffungen dieser Waffenkategorien aufzubauen. Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) in Wien wurde beauftragt, die Bestimmungen im Bereich der A-Waffen umzusetzen. Zur Durchsetzung im Bereich der B- und C-Waffen wurde die United Nations Special Commission on Iraq (Unscm) ins Leben gerufen.

Auch die Schweiz wurde von den Vereinten Nationen angefragt, sich im Rahmen der Unscm zu beteiligen. Der Bundesrat verzichtete aus verschiedenen Gründen, Schweizer Mitglieder in die Unscm zu entsenden, beschloss aber Anfang Juni 1991 auf Antrag des EDA und des EMD, die Unscm mit Fachwissen und Logistik zu unterstützen: Aus dem AC-Labor Spiez wurden B- und C-Waffenexperten für Inspektionstätigkeiten im Irak zur Verfügung gestellt, in Spiez selber standen Fachpersonal und Einrichtungen für Analysen und Abklärungen bereit, das AC-Ausbildungszentrum der Armee in Spiez und das Bundesamt für Luftschutztruppen schliesslich stellten vor allem Material und Gerät zur Verfügung.<sup>139</sup>

In einer ersten Phase ging es darum, vor Ort einen Überblick zu gewinnen und die irakischen Deklarationen über das eigene Waffenpotenzial, zu denen die Uno-Resolution 687 den Irak verpflichtete, zu überprüfen. Dabei wurde bald klar, dass die irakischen Angaben unvollständig und teilweise falsch waren; unabhängige Abklärungen der Unscm wurden notwendig. In einer zweiten Phase ging es darum, Waffen und Munition und deren Produktionsanlagen und Einrichtungen zu zerstören oder ungefährlich zu machen. Die dritte Phase beinhaltete die Langzeitüberwachung zur Sicherstellung, dass der Irak die von der Uno verbotenen Waffenprogramme nicht wieder aufnehmen konnte.<sup>140</sup>

Schweizer Fachkräfte für C-Waffen spielten in der ersten Phase – von 1991 bis 1992 – eine sehr aktive Rolle als Teamleiter oder sonst in verantwortlicher Funktion. Die Teams umfassten Munitions- und Probenahmespezialisten ebenso wie Fachleute für den Kampfstoffnachweis, den Schutz und die Dekontamination oder medizinische Notfallversorgung. Diese Einsätze leisteten einen wichtigen

139 Brunner, Bernhard. Die Beseitigung der irakischen Massenvernichtungsmittel. In: *ASMZ* 158 (1992), Nr. 6, S. 289–292, hier S. 289.

140 *Ibid.*

Beitrag zur raschen Aufklärung der Eckpfeiler des irakischen Chemie-  
waffenprogramms. Die entnommenen Proben wurden anfänglich in ver-  
schiedene spezialisierte Labors, darunter das ACLS, zur Untersuchung  
überstellt, später konnten Routineuntersuchungen im speziell einge-  
richteten Baghdad Monitoring and Verification Center vorgenommen  
werden.

Während der zweiten Phase leisteten Instrukto-  
ren der Abteilung AC-Schutzdienst längere Einsätze zur Vernichtung der identifizierten  
Waffenarsenale. In der abschliessenden Periode der Langzeitüberwachung  
standen wiederum rund zehn Inspektoren und drei Laboranten während  
mindestens je drei Monate im Einsatz.<sup>141</sup> Diese Langzeitmission verlief  
bis zum August 1998 ohne grössere Zwischenfälle. Dann jedoch be-  
gann das irakische Regime, die Arbeit der Unscow immer stärker zu  
behindern und im Dezember desselben Jahres schliesslich eskalierte die  
Situation und die Uno-Mission musste abgebrochen werden. Insgesamt  
hatten die Schweizer Experten im Rahmen dieses Rüstungskontroll-  
und Abrüstungseinsatzes rund 1500 Arbeitstage geleistet, fast ebenso  
viel Zeit musste für Vorbereitungs- und Abschlussarbeiten aufgewendet  
werden.<sup>142</sup>

Vor allem der Einsatz im Irak, aber auch weniger umfassende  
Missionen wie etwa die Entsendung von je einem Experten des AC-  
Labors nach Moçambique und Aserbaidschan, welche 1991 im Auftrag  
des Uno-Generalsekretärs vermutete C-Waffeneinsätze abklärten und  
in Spiez untersuchten, trugen wesentlich zum Ansehen der Schweiz  
als Partner für internationale Rüstungskontrolle bei. Die Schweiz er-  
kannte die Gelegenheit, im Rahmen solcher Engagements verschie-  
dene Interessen zu verfolgen: erstens wurde es dem AC-Schutzdienst  
der Armee ermöglicht, Material aber auch Verfahren und Abläufe im  
Echteinsatz zu überprüfen und die gesammelten Erfahrungen in die  
Verbesserung der eigenen Mittel und Ausbildung einfließen zu las-

141 Die Inspektoren überprüften in regelmässigen Abständen rund 120 Anlagen,  
kontrollierten Videoaufnahmen, wechselten Überwachungssensoren aus und  
analysierten Proben im Labor in Bagdad, das die einzelnen nationalen Labors  
ablöste. Weitere rund 50 Anlagen mussten in unregelmässigen Abständen  
überwacht sowie Hunderte von Anlagenteilen und Tausende Tonnen von  
Dual-Use-Chemikalien überprüft werden.

142 Brunner, *Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle  
bei ABC-Waffen*, S. 216–224.

sen. Zweitens konnten der Staatengemeinschaft Gute Dienste angeboten werden zur Förderung der internationalen Sicherheit sowie zur Vertrauensbildung und zur Konfliktverhütung. Auch als Nichtmitglied der Uno übernahm die Schweiz wichtige Aufgaben und leistete vergleichsweise beachtliche Beiträge. Schliesslich aber – und damit standen diese Einsätze im direkten Zusammenhang mit dem Engagement der Schweiz für das Zustandekommen einer effektiven Chemiewaffenkonvention – verhalf die Arbeit des AC-Labors der Schweiz zu internationalem Ansehen als zuverlässiger, kompetenter, vertrauenswürdiger und damit geschätzter Partner. Dieses politische Kapital konnte die Schweizer Delegation zunächst in den CWC-Verhandlungen, später aber auch in weiteren Rüstungskontrollverhandlungen einsetzen. Im Rahmen der CWC floss das gesammelte Fachwissen sowohl in die Aushandlung der Um- und Durchsetzungsmechanismen des neuen Regimes als auch in die Ausbildung künftiger Inspektoren.<sup>143</sup>

Parallel zu diesem praktischen Experten-Engagement verstärkte die Schweiz ihre diplomatischen Anstrengungen, den CWC-Verhandlungen zu einem erfolgreichen Abschluss zu verhelfen. Die Arbeit der Schweizer CD-Delegation wurde jedoch durch die Tatsache erschwert, dass die Schweiz nicht Vollmitglied der Conference on Disarmament war. Dies versuchte der Bundesrat nun zu ändern: Im März 1991 fasste er den Beschluss, Antrag um Aufnahme der Schweiz als Vollmitglied der CD zu stellen – immerhin als letzter neutraler Staat Europas.<sup>144</sup> Damit trug

143 Brunner, *Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen*, 224–226; Dahinden, *Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht*, S. 170; Eidgenössisches Militärdepartement. *Fact Sheets EMD-Zentrumsgeschäfte: Uno-Verifikationseinsätze der Schweiz*. Bern: Eidgenössisches Militärdepartement, Generalsekretariat, 1992.

144 Tanner, Fred. Eine Chance für den «Sonderfall Schweiz»: Gute Dienste im Rahmen der Rüstungskontrolle. In: Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.). *Sicherheitspolitik und Friedenspolitik: Gegensatz oder notwendige Ergänzung?* Bern: Schweizerische Friedensstiftung, 1989 (Lenzburger Protokolle 1), S. 8; Gasteyer, Curt. Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung. In: Riklin, Alois / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern et al.: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der Gesellschaft für Aussenpolitik 11), S. 645–656, hier S. 653. Aus politischen Gründen, die mit der Schweiz und ihrer Kandidatur nicht verknüpft waren, verzögerte sich aber das Aufnahmeverfahren erheblich; erst im Sommer 1996 wurde die Schweiz zusammen mit 22 anderen Staaten Mitglied der CD.

die Landesregierung der Tatsache Rechnung, dass die CD das wichtigste Forum der Staatenwelt für rüstungskontrollpolitische Verhandlungen darstellte und dass keine Gründe – nach dem Ende des Kalten Krieges auch die Neutralität nicht – einer Vollmitgliedschaft entgegenstehen konnten.

1991 lancierte die Schweiz zudem ihre Kandidatur als Sitzstaat für die aufzubauende internationale Organisation zur Umsetzung der CWC (OPCW). Bereits 1989 hatte Staatssekretär Jacobi vor der Conference on Disarmament diesbezüglich die grundsätzliche Disponibilität der Schweiz bekundet, eine formelle Zusage jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht aussprechen können, da in Genf erstens grosse Raumprobleme herrschten und zweitens das lokalpolitische Interesse am Sitz einer solchen Organisation fehlte. Als 1991 die Schweiz ihre offizielle Kandidatur schliesslich doch präsentierte, lagen bereits Bewerbungen aus den Niederlanden, Belgien und Österreich vor. Trotz der späten Einreichung gelang es der Schweiz, bis zum Schluss in der Ausscheidung zu bleiben. Schliesslich aber sprachen sich die 39 CD-Mitglieder mit knapper Mehrheit für Den Haag als künftigen Sitz der Organisation aus. Offenbar konnten die Niederlande nicht nur den Standort geschickt vermarkten, sondern auch auf die Unterstützung der Partnerstaaten aus der EU zählen. Für das Scheitern der Schweizer Kandidatur kann aber letztlich der späte Zeitpunkt der Einreichung verantwortlich gemacht werden. Damit hatte sich die Schweiz selbst um eine aussichtsreiche Position gebracht.<sup>145</sup> Immerhin wurden in Bern die Lehren gezogen: Als Ende der neunziger Jahre im Verhandlungsprozess über einen erweiterten B-Waffenvertrag die Frage des Sitzes einer zur OPCW analogen Überwachungsorganisation auftauchte, positionierte sich die Schweiz als Kandidat wesentlich früher.

Vorerst jedoch musste die Schweizer CD-Delegation in den Verhandlungen über die C-Waffenkonvention mit institutionellen Defiziten weiterarbeiten. Um diese Nachteile auszugleichen, konzentrierte sie sich auf die Leistung von zahlreichen Sachbeiträgen, die sowohl die Verhandlungen erleichtern und beschleunigen als auch das Verhandlungsgewicht der Schweizer Delegation durch Fachkompetenz

145 Heinzer, Andrea. *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960–1999)*. Zürich: Center for International Studies, 2000 (mimeo), S. 86.

erhöhen und dadurch schweizerischen Interessen Achtung verschaffen sollten. Die Erkenntnis, dass dem Verifikationsregime zur Vertragsdurchsetzung zentrale Bedeutung zukommt und die Schweizer Wirtschaft davon in besonderem Masse betroffen sein wird, war dabei massgeblich. Die Schweiz erarbeitete mehrere Arbeitspapiere und finanzierte wissenschaftliche Studien und Konferenzen zu technischen Fragen der C-Waffenabrüstung und der Verifikation. 1992 führte sie ein Symposium zum Thema Verifikation durch, zu dem nebst Fachleuten alle Delegierten der Genfer Abrüstungskonferenz eingeladen waren.<sup>146</sup> Mit dem Aufbau von Fachwissen auf praktischer Ebene gelang es der Schweiz, sich auf einem für sie zentralen Feld zu qualifizieren und international zu positionieren, und auf die Entwicklung des Verifikationsregimes Einfluss zu nehmen. Dies war für die weitere diplomatische Arbeit wegberetend.

Bereits in den Jahren 1989 und 1990 wurden auch zwei Probeinspektionen bei verschiedenen Firmen der chemischen Industrie in Basel durchgeführt, um die in der CD ausgearbeiteten Inspektionsverfahren praktisch zu überprüfen. Die Probeinspektionen erhärteten die Erkenntnis, dass der hoch stehenden Ausbildung und dem fachlichen Können der internationalen Inspektoren Schlüsselrollen zukamen. Die Kontrollen in der chemischen Industrie mussten wirksam, aber nicht unnötig einschneidend oder kostspielig sein und durften weder Wirtschaftsspionage noch Wettbewerbsverzerrungen erlauben.<sup>147</sup>

Die Erkenntnisse aus den Probeinspektionen führten dazu, dass der Bundesrat 1992 den Departementen EDA und EMD den Auftrag erteilte, in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Gesellschaft für Chemische Industrie (SGCI) ein Ausbildungsprogramm für Inspektoren auszuarbeiten. Auch hierbei spielte das AC-Labor Spiez wiederum eine zentrale Rolle, denn die Experten des ACLS hatten sich im Laufe der Jahre im

146 Ibid., S. 84.

147 Schmid, Urs. Ein Staatsvertrag entsteht: Zum Beispiel die Ratifikation des Chemiewaffenübereinkommens. In: *Die Schweiz + die Welt* (1995), Nr. 3, S. 8–9; Dahinden, *Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht*, S. 172; Liener, Arthur. Militärische Bedeutung des CWÜs. In: *Mediendokumentation: Schweizer Ausbildungsprogramm (SWISSPOINT) für OPCW-Inspektoren, AC-Ausbildungszentrum Spiez*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Eidgenössisches Militärdepartement, 1997, S. 4–5.

internationalen Vergleich eine Spitzenposition für Verifikationsfragen erarbeitet. Das Labor entwickelte seine Untersuchungstechniken laufend weiter und stellte sie nach 1989 auch im Rahmen von Ringversuchen in Konkurrenz zu Labors zahlreicher anderer Länder unter Beweis. Für ihre fehlerfreie Arbeit zugunsten der Uno während der achtziger Jahre im Irak und an anderen Orten wurde dem ACLS der Status des Uno-Vertrauenslabors verliehen.<sup>148</sup>

Bis 1993 hatte das ACLS zusammen mit dem Dienst für Rüstungskontrolle und Friedenssicherung im Generalstab des EMD und der SGCI ein Ausbildungskonzept für die Verifikatorenausbildung erarbeitet und in Zusammenarbeit mit Stellen aus den Niederlanden und Grossbritannien zu einem Ausbildungsplan umgesetzt. Dieses Konzept wurde später von der OPCW als General Training Scheme übernommen. Vertreter des ACLS nahmen in der Folge an Pilotausbildungskursen in Grossbritannien, den Niederlanden und in den USA teil und unterrichteten an verschiedenen Ausbildungskursen für nationale Kontrollbehörden in den Niederlanden und in Finnland.<sup>149</sup>

Mit diesen Arbeiten leistete das AC-Labor Spiez einen bedeutenden Beitrag zur Vermittlung zwischen den Interessen des Bundes und der Privatindustrie. Letztere war nämlich bereits in den achtziger Jahren von den Bundesbehörden zur Zusammenarbeit im Rahmen der C-Waffenverhandlungen eingeladen worden, jedoch anfänglich nur mühsam dazu zu bewegen gewesen.<sup>150</sup> Das Interesse an der Zusammenarbeit wuchs aber mit den Verhandlungsfortschritten in Genf; die Mitarbeit wurde zunehmend attraktiv, um mit den vorgesehenen Kontrollverfahren frühzeitig vertraut zu werden, um die Kompetenz und das sachgerechte Verhalten der künftigen Inspektoren zu fördern und schliesslich auch

148 Brunner, *Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen*, S. 227.

149 Brunner, Bernhard et al. *Die internationalen sicherheitspolitischen Aktivitäten des AC-Laboratoriums Spiez*. Spiez: AC-Laboratorium, 1998 (mimeo), S. 5. Dieser Bericht erläutert auch weitere, technische Evaluationsarbeiten und internationale Zusammenarbeitsprojekte des ACLS im Zusammenhang mit vorbereitenden Arbeiten für die CWC-Umsetzung.

150 Brunner, *Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen*, S. 228. Zu den schwierigen Anfängen der Kooperation zwischen Bundesbehörden und Vertretern der Privatwirtschaft während den achtziger Jahren vgl. Kapitel 1.

um den politischen Willen zur Unterstützung eines C-Waffenverbots zu unterstreichen.<sup>151</sup>

Die Probeinspektionen, die nur dank enger Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Stellen durchgeführt werden konnten, zeitigten national und international bedeutsame Wirkung. So war die Schweizer Delegation an der Conference on Disarmament als eine der ersten umfassend über die Auswirkungen der vorgesehenen Kontrollverfahren im Bilde.<sup>152</sup> Auf internationaler Ebene leisteten die Probeinspektionen einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der Verhandlungsblockaden, die in der CD zum Thema der Vertragsüberwachung entstanden waren: Sie erlaubten das Ausprobieren verschiedener Vorgehensweisen während den Inspektionen und räumten mit ihrem sehr realitätsnahen Charakter verbreitete Skepsis gegenüber den befürchteten Nebeneffekten von Vorortinspektionen weitgehend aus. Schliesslich ersparten die bereits während der Verhandlungsphase gemachten Erfahrungen der OPCW später – als der C-Waffenvertrag 1997 in Kraft trat und das Verifikationsregime umgesetzt wurde – viele Vorarbeiten und verhalfen ihr zur raschen und effektiven Aufnahme der Arbeit. Die erfolgreichen Probeinspektionen wirkten aber auch über die CWC hinaus, indem sie zeigten, dass ein global geltendes, komplexes Kontrollregime, das sowohl militärische als auch zivile Anlagen umfasste, möglich war, ohne wesentliche Interessen der nationalen Sicherheit oder der Privatindustrie zu verletzen. Die späteren Verhandlungen über ein umfassendes B-Waffenverbot und über den umfassenden Atomwaffenteststopp sollten von diesen Erkenntnissen profitieren können.<sup>153</sup>

Die positiven Erfahrungen mit den Probeinspektionen beschleunigten die Vertragsausarbeitung in Genf wesentlich. Zur raschen Beendigung der Verhandlungen trugen aber auch die politischen Umstände der frühen neunziger Jahre bei: Eineinhalb Jahre nachdem die Supermächte sich bilateral auf den weitgehenden Verzicht auf C-Waffen geeinigt hatten, zerfiel Ende 1991 die Sowjetunion und mit ihr das bisherige sicherheitspolitische Gefüge Europas. Eine kleine Gruppe westlicher Staaten nutzte die Gunst der Stunde. Auf der Basis des «Rolling Text» – des noch rohen

151 Dahinden, Erwin. Schweizerisches Ausbildungsprogramm für CW-Inspektoren.

In: *ASMZ* 164 (1998), Nr. 2, S. 23–24, hier S. 23.

152 Schmid, *Ein Staatsvertrag entsteht*, S. 8.

153 Bernauer, *Warfare*, S. 651.

Vertragsentwurfs, der während den jahrelangen Verhandlungen entstanden war – erarbeitete sie rasch eine Serie von Lösungsvorschlägen zu kontroversen Themen und überzeugte andere Staaten, diesen zuzustimmen. Das rasche Vorgehen liess allerdings einige heikle Fragen offen, beispielsweise die Zerstörung der umfangreichen C-Waffenarsenale in Russland oder Details zur Überwachung ziviler chemischer Produktionsanlagen. Diese Probleme tauchten später in der Umsetzungsphase wieder auf.<sup>154</sup> Auftragsgemäss konnte das verantwortliche Ad-hoc-Komitee der CD im September 1992 dem Plenum den fertigen Vertragsentwurf zur Billigung unterbreiten, und Ende des Jahres genehmigte auch die Uno-Generalversammlung das insgesamt über dreihundert Seiten umfassende Vertragswerk. Damit war es zur Unterzeichnung durch die Staaten bereit.

Die Chemiewaffenkonvention ist in vielerlei Hinsicht ein bemerkenswertes Abkommen: es ist das erste Vertragswerk über Massenvernichtungswaffen, das vollständig im multilateralen Rahmen ausgehandelt wurde und das universelle Gültigkeit besitzt. Universell bedeutet in diesem Fall, dass keine eingegrenzten geographischen Anwendungsgebiete bestimmt werden und die Rechte und Pflichten für sämtliche Vertragsmitglieder unterschiedslos in gleicher Weise gelten. Ferner verbietet die Konvention nicht nur die Produktion und den Einsatz von C-Waffen, sondern auch deren Beschaffung und Weitergabe. Schliesslich stellt sie auch sicher, dass vorhandene Bestände und Produktionsstätten überprüfbar abgebaut werden. Noch nie wurde eine gesamte Kategorie von Massenvernichtungswaffen derart umfassend verboten; die Chemiewaffenkonvention geht damit deutlich weiter als das Genfer Giftgasprotokoll von 1925, aber auch weiter als der Nonproliferationsvertrag und die B-Waffenkonvention.<sup>155</sup>

Der Vertrag verbietet, kurz zusammengefasst, Chemiewaffen zu entwickeln, zu erwerben, an andere direkt oder indirekt weiterzugeben, zu lagern und zurückzubehalten, den Waffeneinsatz und sämtliche Vorbereitungen dazu. Sämtliche existierenden C-Waffenbestände sind

154 Zur Vertragsentstehung: Bernauer, Thomas. *The Chemistry of Regime Formation: Explaining International Cooperation for a Comprehensive Ban on Chemical Weapons*. Dartmouth et al.: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 1993.

155 Das so genannte Genfer Giftgasprotokoll von 1925 verbot erst den Einsatz, nicht aber Produktion, Lagerung und Verbreitung solcher Waffen; vgl. Kapitel 1.

öffentlich zu deklarieren, der internationalen Kontrolle zu unterstellen und innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Vertrags zu vernichten. Dasselbe gilt auch für alle C-Waffen-Produktionsstätten. Zivile Anlagen, die der Produktion präzise aufgelisteter Chemikalien dienen, müssen ebenfalls deklariert und der internationalen Überprüfung unterstellt werden, um den Missbrauch ziviler Anlagen zur Herstellung militärisch verwendbarer Stoffe zu verhindern. In sämtlichen deklarierten zivilen und militärischen Anlagen sind Verdachtsinspektionen zuzulassen. Und schliesslich muss die jährliche Produktion von genau bezeichneten Chemikalien deklariert werden.<sup>156</sup>

Wie schon bereits den Verhandlungen, so nehmen auch im fertigen Vertragswerk das Deklarations- und Verifikationssystem eine wichtige Position ein. Dem Konzept liegt die Vorstellung zugrunde, dass alle Schritte auf dem Weg der Herstellung von C-Waffen kontrolliert werden können und deshalb Schlüsselstellen mit besonderen Vorkehrungen überprüft werden müssen. Chemikalien, die entweder bereits zur Produktion von Kampfstoffen gedient haben oder künftig als Schlüsselprodukte verwendet werden könnten, müssen in einer Liste mit drei Hauptkategorien deklariert und internationalen Kontrollen unterworfen werden.

In zivilen und militärischen Anlagen können zudem so genannte Verdachtsinspektionen durchgeführt werden: Inspektorenteams der internationalen Kontrollbehörde dürfen nach einer Ankündigungsfrist von zwölf Stunden in einem Land eintreffen und eine ausgewählte Anlage überprüfen. Dabei muss den Inspektoren überall Zutritt gewährt und Auskünfte erteilt werden, soweit dies mit dem geäusserten Verdacht in Zusammenhang steht. Die Rechte und Pflichten der Inspektoren sind so festgelegt, dass sie zwar befähigt sind, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Deklarationen zu überprüfen, Missbrauch zur wirtschaftlichen oder militärischen Spionage jedoch sollten ausgeschlossen sein. Betriebliche und militärische Geheimnisse werden durch spezielle Bestimmungen

156 Der vollständige Vertragstext ist in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) greifbar: Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (mit Anhängen), SR 0.515.08. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>. Eine zusammenfassende Darstellung und Beurteilung der C-Waffenkonvention findet sich in: Goldblat, *Arms Control*, S. 103–110.

geschützt. Auf diese Weise soll die Balance gehalten werden zwischen den sicherheitspolitischen Interessen der Staatengemeinschaft an möglichst umfassender Information über die Situation in einzelnen Staaten einerseits und den Geheimhaltungsinteressen der Vertragspartner und ihrer Industrie andererseits.

Die C-Waffenkonvention verankert den Grundsatz «anytime and anywhere» für Vorortinspektionen zum ersten Mal auch für nichtmilitärische Anlagen und im globalen Rahmen, nachdem das Stockholmer Dokument von 1987 dies überhaupt erstmals – damals aber noch im militärischen und rein europäischen Rahmen – festgehalten hatte.<sup>157</sup> Die insgesamt positiven Erfahrungen, die seit Ende der achtziger Jahre mit der Umsetzung der VSBM gemacht worden waren, erleichterten die Aushandlung des CWC-Inspektionsverfahrens.

Zur Verhinderung der Weiterverbreitung von C-Waffen oder kritischen Substanzen beinhaltet die Chemiewaffenkonvention einen formellen Mechanismus zur Kontrolle von Exporten und Importen. Auch diesbezüglich stellt die CWC ein Novum in der Rüstungskontrolle dar; sämtliche bisherigen Exportkontrollmechanismen waren nur politisch bindende, nicht aber rechtlich verpflichtende Regime. Wie bei der Produktionsdeklaration gelten auch hier drei Listen, auf welchen Chemikalien – nach ihrer Gefährlichkeit für die Waffenherstellung abgestuft – aufgeführt sind.<sup>158</sup>

Die Bestimmungen, die den freien Güteraustausch nur unter Vertragspartnern ermöglichen, Nichtmitglieder jedoch Handelsbeschränkungen unterwerfen, wurden während den Verhandlungen bewusst als Anreiz zum Vertragsbeitritt eingesetzt. In manchen industrialisierten

157 Dahinden, *Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht*, S. 162. Zum Stockholmer Dokument vgl. Kapitel 2.

158 Beispielsweise werden Transfers der gefährlichsten Chemikalien, Stoffe der Liste eins, streng eingeschränkt und müssen den internationalen Kontrollbehörden vorgängig gemeldet werden. Exporte in Nichtvertragsstaaten sind untersagt. Für Chemikalien der Listen zwei und drei gelten weniger strenge Vorschriften, diese werden aber im Verlaufe der Zeit schrittweise verschärft. Für weiterführende Angaben zur Funktionsweise und eine Analyse der Exportkontrollen im Rahmen der CWC vgl. Kapitel 6.3.

Staaten aber auch in Schwellen- und Entwicklungsländern wirkten sie tatsächlich als starkes Argument für einen Beitritt.<sup>159</sup>

Als weiterer effektiver Anreiz für den Beitritt möglichst vieler Staaten enthält der Vertrag Bestimmungen über gegenseitige Hilfeleistungen im Bereich der C-Schutzmassnahmen.<sup>160</sup> Realistischerweise musste in den Verhandlungen davon ausgegangen werden, dass das vorgesehene Verifikationssystem nur militärisch relevante Mengen von Kampfstoffen erfassen, die geheime Produktion von kleineren Mengen im Einzelfall aber nie vollständig verhindern kann. Die Gefahr terroristischer Produktion und Anwendung chemischer Kampfstoffe kann durch die CWC also auch langfristig nicht gebannt werden. Zusätzlich musste berücksichtigt werden, dass die Vernichtung der bestehenden immensen Arsenale einige Jahre in Anspruch nehmen würde – 1993 rechneten die Experten mit einem Zeithorizont von 2010, um die europäischen Bestände zu eliminieren. Es galt also auch, sich während dieser Phase gegen Missbrauch und Unfälle zu schützen. Schliesslich war auch nicht voraussehbar, welche Regierungen der CWC nicht beitreten würden, und auch Vertragsverletzungen konnten nie gänzlich ausgeschlossen werden.

Deshalb unterstreicht das Übereinkommen ausdrücklich die Notwendigkeit, weiterhin Schutzmassnahmen aufrecht zu erhalten. Die Vertragspartner und die internationale Kontrollbehörde werden deshalb in Artikel X verpflichtet, im Fall von C-Bedrohung gegenseitig mit Schutzmaterial Hilfe zu leisten und aufgefordert, sich gegenseitig bei der Entwicklung und der Anwendung von solchen Massnahmen zu unterstützen. Die Beibehaltung glaubwürdiger Schutzmassnahmen soll das Verbot stärken, indem der mögliche Bruch der Verpflichtungen nicht den taktischen Vorteil eines ungeschützten Gegners verspricht.<sup>161</sup> Im Laufe

159 So traten beispielsweise Algerien, Marokko und Tunesien, mit Südafrika zusammen Afrikas bedeutendste Importeure und einzige Exporteure von Chemikalien der Listen zwei und drei, der CWC bei. Vorher gaben sie ihre bisherige Politik der Verknüpfung ihres Beitritts mit der Bedingung des Beitritts Israels zum NPT auf. Diese Politik war innerhalb der Arabischen Liga stark befürwortet worden. Bernauer, *Warfare*, S. 636 und 640.

160 Diese Bestimmungen wurden aus der B-Waffenkonvention von 1972 übernommen, in der CWC aber verfeinert und mit weiteren Massnahmen ergänzt.

161 Diese Massnahme beruhte auch auf der Erfahrung, dass der Einsatz von C-Waffen jeweils dann erfolgreich war, wenn der Gegner über keine oder nur

der neunziger Jahre wurden Unterstützungs- und Fördermassnahmen des Schutzes vor C-Kampfstoffen neben den Verifikationsmassnahmen zu einem der wichtigsten schweizerischen Handlungsfelder im Rahmen der CWC-Umsetzung.

Im Januar 1993 unterzeichnete Bundesrat René Felber als Vertreter der Eidgenossenschaft das C-Waffenübereinkommen in Paris zusammen mit insgesamt 130 anderen Regierungsvertretern. Mit der Zugehörigkeit zum Kreis der Erstunterzeichnerstaaten strich die Schweiz die Bedeutung heraus, die sie dem Vertrag zumass.<sup>162</sup> Bereits anlässlich der Vertragsunterzeichnung versprach Bundesrat Felber, die Schweiz werde innenpolitisch und international aktiv werden, um die rasche Inkraftsetzung des Abkommens zu fördern. Er versprach finanzielle und materielle Unterstützung für die vorbereitende Kommission, die in Den Haag die Überwachungsorganisation OPCW aufzubauen hatte. Felber erklärte insbesondere, die Schweiz beabsichtige, in Zusammenarbeit mit der Privatindustrie Inspektoren für Überwachungsaufgaben in der chemischen Industrie auszubilden. Ferner stelle die Schweiz der Kommission ein mobiles Verifikationslabor zur Verfügung, das die Arbeit der Inspektoren vor Ort erleichtern solle.<sup>163</sup> Damit führte die Eidgenossenschaft ihre bisherigen Anstrengungen zum Aufbau der effektiven Vertragsumsetzungsmittel fort.

Das zunehmende Engagement, das die Schweiz im Prozess des Zustandekommens des Vertrags hatte erkennen lassen und das Gewicht, das die Bundesvertreter dem Abkommen zumassen, deuteten bereits an, dass auch in den folgenden Jahren die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz stark durch die CWC geprägt sein sollte. Im April 1994 beantragte der Bundesrat beim Parlament den Erlass von Vollzugsbestimmungen zur

ungenügende Schutzmassnahmen verfügte. Gerade für Entwicklungsländer, die über wenig oder gar keine solchen Schutzmassnahmen verfügen, stellten diese Bestimmungen einen starken Anreiz zum Beitritt dar. Dahinden, *Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht*, S. 163; Bernauer, *Warfare*, S. 624.

162 Felber, René. Intervention du Chef du Département Fédéral des Affaires Etrangères, le Conseiller Fédéral René Felber, à la cérémonie de signature sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'employ des armes chimiques et sur leur destruction. Paris, 14. Januar 1993. In: *EDA-Agenda*, Januar 1993. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1993, S. 15.

163 Ibid., S. 16.

Durchsetzung des Chemiewaffenübereinkommens.<sup>164</sup> Rund ein Jahr später, am 10. März 1995, konnte die Schweizer Regierung die Konvention ratifizieren. Die Schweiz trat dem Übereinkommen als 27. Staat bei, dessen Inkrafttreten die Zustimmung von 65 Ländern benötigte. 1997 schliesslich war dieses Ziel erreicht und die Chemiewaffenkonvention trat in Kraft.

### 3.2 Begrenztes Engagement für den Abschluss der Verhandlungen über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen

Die Frage der Begrenzung oder des gänzlichen Verbots von Nuklearwaffentests steht seit Mitte der fünfziger Jahre auf der Agenda der internationalen Rüstungskontrolle. Es ist eines der ältesten und vertraglich bis heute noch ungelösten Themen der internationalen Rüstungskontrolle der Nachkriegszeit. Verhandlungen zu dieser Frage wurden bilateral (zwischen den USA und der UdSSR), trilateral (zusammen mit Grossbritannien), oder multilateral geführt. 1963 schlossen die USA, die UdSSR und Grossbritannien nach langen und komplizierten Verhandlungen ein erstes Abkommen zur Begrenzung von Nuklearwaffenversuchen ab. Verboten wurden sämtliche Explosionen im Zusammenhang mit A-Waffentests in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser. Unterirdische Testexplosionen waren jedoch weiterhin zugelassen, deshalb trug das Abkommen den Titel limitierter Teststoppvertrag (LTBT). Als Schwachpunkte des LTBT galten das Fehlen von Verifikationsmassnahmen und einer unabhängigen schiedsrichterlichen Instanz zur Feststellung von Vertragsverletzungen oder Kündigungsgründen – zu diesen Punkten hatten sich die Unterhändler auf keine allseits annehmbare Lösung einigen können.<sup>165</sup>

164 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ) vom 20. April 1994. *BBl* 1994 III 1.

165 Wenger, Andreas / Gerber, Marcel. John F. Kennedy and the Limited Test Ban Treaty: A Case Study of Presidential Leadership. In: *Presidential Studies Quarterly* 29 (1999), Nr. 2, S. 460–487.

Die Krisen um Berlin und Kuba prägten die frühen sechziger Jahre als spannungsreiche Zeit der internationalen Beziehungen. Die Unterzeichnung des LTBT markierte demgegenüber ein deutliches Zeichen der Entspannung und der Annäherung zwischen den USA und der UdSSR. Viele Staaten reagierten erleichtert und schlossen sich dem Vertrag zügig an. Zur internationalen Popularität und Attraktivität des Abkommens für Drittstaaten trug ebenfalls bei, dass neben sicherheitspolitischen und militärstrategischen Überlegungen der Supermächte auch Proteste der internationalen Öffentlichkeit gegen die Umweltbelastungen, die mit atmosphärischen Atomwaffentests verbunden waren, zum Abschluss dieses Abkommens geführt hatten. Indem der LTBT tatsächlich die radioaktive Belastung der Erdatmosphäre senkte, war er ein erfolgreiches Abkommen. Schliesslich – und dies war ein wesentliches Element für die positive Einschätzung und die Unterzeichnung des LTBT durch viele Staaten – versprach dieser Vertrag die Verlangsamung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen, indem die technischen Schwellen erhöht wurden, die im Rahmen der Entwicklung von Kernwaffen überwunden werden müssen.

Auch die Schweiz trat Anfang 1964 dem Vertrag bei.<sup>166</sup> Der Bundesrat anerkannte zwar dessen Schwächen, gewichtete die Argumente für den Beitritt aber stärker: Ausschlaggebend waren die Gesundheitsrisiken der weltweiten radioaktiven Ausfälle und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Ferner beeinträchtigte der Vertrag in den Augen der Landesregierung die Politik der immerwährenden Neutralität nicht und der Beitritt unterstrich die humanitäre Tradition der Schweiz, indem sie sämtliche Massnahmen zur Verminderung der Kriegsgefahren unterstützte. Zusätzlich befand der Bundesrat, dass ein Abseitsstehen von diesem Vertrag im Ausland nicht verstanden worden wäre angesichts der rasch wachsenden Zahl der Mitgliedstaaten.<sup>167</sup>

166 Abkommen vom 5. August 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser, SR 0.515.01. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>. Zur Beurteilung der Vertrags: Goldblat, *Arms Control*, S. 40–43.

167 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des in Moskau geschlossenen Abkommens über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser vom 13. September 1963. *BBl* 1963 II 615.

Es zählten aber auch handfestere Überlegungen nationaler Sicherheitspolitik: Zu Beginn der sechziger Jahre verfolgte die Schweiz noch die Option einer eigenen Nuklearbewaffnung, im Falle eigener A-Waffentests kamen jedoch ausschliesslich unterirdische Versuche in Frage. Bestehende Handlungsspielräume wurden durch den Beitritt zum LTBT also nicht verengt. Deshalb mass selbst der Bundesrat der Unterschrift der Schweiz eher symbolische Bedeutung zu.<sup>168</sup> Der LTBT kann also der Mehrheit der von der Schweiz während des Kalten Krieges unterzeichneten Rüstungskontrollverträge zugezählt werden, derjenigen nämlich, die ohne Auswirkungen auf die künftige Aussen- und Sicherheitspolitik blieben.<sup>169</sup>

Auf die internationale Rüstungskontrolle zeitigte der LTBT gemischte Auswirkungen. Einerseits half er über die Verbesserung des Verhältnisses zwischen den USA und der Sowjetunion mit, den Weg für den Nonproliferationsvertrag von 1986 zu ebnen und die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen zu bremsen. Ebenso positiv fielen der grosse Kreis von Unterzeichnerstaaten ins Gewicht und die Tatsache, dass der Vertrag über lange Zeit nicht eindeutig verletzt wurde. Andererseits vermochte der LTBT verschiedene Ansprüche nicht zu erfüllen; ein Vertrag zur Begrenzung von A-Waffentests konnte nur effektiv sein, wenn er die Handlungsfreiheit der Atomkräfte zur Weiterentwicklung der Waffentechnologie tatsächlich einschränkte und somit das qualitative Wettrüsten bremste. Gerade dies vermochte der LTBT aber nicht zu leisten. Die Supermächte blieben auch künftig in der Lage, allein mit unterirdischen Tests ihren waffentechnologischen Bedürfnissen nachzukommen. Solche Tests hatten sogar den Vorteil, dass so dem Gegner nachrichtendienstliche Erkenntnisse über die Charakteristika der Testexplosionen – und somit über die Kernwaffen selbst – vorenthalten werden konnten. Schliesslich musste er über ein angemessenes System zur Überwachung der Vertragseinhaltung verfü-

168 Ibid., S. 620. Zu den Planungen im Zusammenhang mit schweizerischen Nuklearwaffen: Metzler, Dominique Benjamin. Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee 1945–1969. Liz. Universität Basel, 1995 (mimeo); Wiederabdruck gekürzt in: *Rüstung und Kriegswirtschaft*. Bern et al.: Haupt, 1997 (Studien und Quellen: Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs 23), S. 121–169. Zu den Beitrittsmotiven des Bundesrates: EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 10–11.

169 Vgl. dazu auch Kapitel 1.

gen. Diesen Anforderungen konnten weder der LTBT noch die 1974 und 1976 zwischen den beiden Supermächten geschlossenen, weitergehenden Abkommen zur Begrenzung von Testexplosionen genügen.<sup>170</sup>

Einzig ein umfassender, verifizierbarer und durch eine unabhängige Stelle überwachter Vertrag konnte diese Ansprüche erfüllen. Deshalb verstummten auch nach Abschluss des LTBT die Forderungen nach einem totalen Testverbot nie. Insbesondere im multilateralen Rahmen der Vorgängerorganisationen der CD wurden die Verhandlungen fortgeführt, erfolgreich waren sie jedoch nicht. Eine Ausnahme bildete lediglich die Ad-hoc-Gruppe wissenschaftlicher Experten (Group of Scientific Experts, GSE), die 1976 gegründet wurde, um Massnahmen der internationalen Zusammenarbeit zum Nachweis und zur Identifikation seismischer Ereignisse zu entwickeln. Die Konzepte der GSE wurden in drei Tests erprobt, welche die Grundlage für das internationale Verifikationssystem bildeten, über das ab 1994 in der CD im Rahmen der CTBT-Verhandlungen diskutiert wurde.<sup>171</sup>

Erst 1992 änderte sich die Lage grundlegend, nachdem sich die Nuklearmächte Frankreich, Russland, die USA und die Volksrepublik China sich nacheinander für Testmoratorien entschieden hatten, und die USA beabsichtigten, mit Russland Verhandlungen über ein umfassendes Testverbot aufzunehmen. Unter diesen Bedingungen schien ein multilaterales Verbot erreichbar. Nachdem die CD ihre Arbeiten zur Chemiewaffenkonvention abgeschlossen hatte, gründete sie im Januar 1994 ein Ad-hoc-Komitee zur Aushandlung eines umfassenden nuklearen Teststopps (CTBT). Verschiedene Vertragsentwürfe wurden diskutiert, die hauptsächlich Streitpunkte betrafen den Geltungsumfang, Beginn und Dauer der Gültigkeit und die Verifikation. Nach zweieinhalb Jahren lag im August 1996 ein Textentwurf vor, dem die Mehrheit der Verhandlungspartner zustimmen konnte, Indien hingegen erhob zuletzt

170 Dabei handelte es sich um den Vertrag von 1974 über die Begrenzung der Sprengkraft unterirdischer Nukleartests bei 150 Kilotonnen (TTBT) und den Vertrag von 1976 über unterirdische Atomversuche zu friedlichen Zwecken mit der Festlegung der Obergrenze der Sprengkraft von friedlichen Versuchsexplosionen bei ebenfalls 150 Kilotonnen (PNET). Goldblat, *Arms Control*, S. 43–48.

171 *Ibid.*, S. 50; Haug, René. Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen. In: *Personal-Politik* (1998), Nr. 3, S. 36.

das Veto. Indem die CD nach dem Einstimmigkeitsprinzip arbeitet, verhinderte dies die endgültige Verabschiedung des Textes als Ergebnis der Arbeit der CD. In dieser Situation entschied sich eine Staatengruppe, den Vertragsentwurf aus der CD hinauszutragen und sich direkt an die Uno-Generalversammlung zu wenden mit der Aufforderung, diesen gutzuheissen und ihn allen Staaten zur Unterschrift und Ratifikation zu empfehlen. Mit überwältigendem Mehr kam die Generalversammlung dieser Aufforderung am 10. September 1996 nach, womit lag der CTBT zur Unterschrift bereit lag.

Somit war der Versuch gescheitert, den CTBT in gleicher Weise wie die Chemiewaffenkonvention rasch durch den Verhandlungsmechanismus der CD zu bringen. Nationale Interessen – neben Indien spielte auch Iran in der Schlussphase eine verhindernde Rolle – wurden aus verschiedenen Gründen über das Gesamtergebnis gestellt. Dies verdeutlicht die Problematik, in grossen multilateralen Foren unter der Konsensklausel bis zum Erreichen der Einstimmigkeit zu verhandeln. Wäre der Vertrag innerhalb der CD angenommen worden, hätten sich möglicherweise mehr Staaten zur Unterzeichnung bewegen lassen als auf dem schliesslich eingeschlagenen Weg. Andererseits konnte so der Vertrag ohne weitere Verzögerungen unterzeichnet werden, nachdem bereits Jahrzehnte ergebnislos verhandelt worden war. Zudem konnte auf diese Weise der Vertragstext auch stringenter formuliert werden, und es bestand die Hoffnung, dass mit der zunehmenden Zahl von Unterzeichnerstaaten der Druck zum Beitritt auch für diejenigen Regierungen wachsen werde, welche vorerst ihre Unterschrift verweigerten. Dies war besonders wichtig, weil zur Inkraftsetzung des CTBT die Unterschriften von 44 im Vertrag namentlich genannten CD-Mitgliederstaaten notwendig waren, welche nukleare Anlagen – sowohl militärischer als auch ziviler Art – betrieben. Die Befürworter dieser Vertragsklausel rechneten mit der Wirkung des wachsenden internationalen Drucks. Der Nachteil war jedoch, dass der gesamte Vertrag von ein paar wenigen Staaten mit der Verweigerung ihrer Unterschrift als Geisel genommen werden konnte.<sup>172</sup>

Der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen verbietet den Parteien sämtliche Versuchsexplosionen; neben denjeni-

172 Bernauer, *Warfare*, S. 633–634. Unter den genannten Staaten befinden sich auch kritische nukleare Schwellenländer mit eigenen Ambitionen bezüglich Nuklearwaffen wie Israel, Iran, Indien, Pakistan und Nordkorea.

gen von Kernwaffen auch zivile zu so genannt friedlichen Zwecken. Wesentlich umfassender sind die Ausführungen zur Vertragsumsetzung und zur Überwachung. Zu diesen Zwecken sind ein internationales Überwachungssystem (IMS), ein Mechanismus für Konsultationen und Klarstellungen, Inspektionen vor Ort und vertrauensbildende Massnahmen vorgesehen.

Das IMS soll in einem weltumspannenden Netz über 300 Messstationen auf seismischer, radionukleider, hydroakustischer und Infrashallbasis umfassen.<sup>173</sup> Die verschiedenen Messmethoden erlauben mittels Synergieeffekt auch das Erfassen von Ereignissen, die der Sprengkraft von weniger als einer Kilotonne TNT entsprechen. Verdächtige Vorkommnisse, die auf IMS-Daten beruhen und die durch gegenseitige Konsultationen nicht geklärt werden können, unterliegen internationalen Inspektionen vor Ort. Eine Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBTO) wird entsprechend der OPCW beauftragt, Ziel und Zweck des Vertrags zu verwirklichen und die Bestimmungen bezüglich Verifikation, Konsultation, Inspektionen und Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten durchzusetzen.<sup>174</sup>

Der Vertragstext des CTBT stellt für sich betrachtet ein erfolgreiches Ergebnis multilateraler Verhandlungen dar. Fast alle der im Verlaufe der Verhandlungen von verschiedenen Staaten oder Staatengruppen vorgebrachten Wünsche nach Ausnahmen von einem umfassenden Verbot konnten abgewendet werden. Der Erfolg wird aber durch die Tatsache geschmälert, dass der Vertrag erst Jahrzehnte nach Einsetzen des nuklearen Zeitalters abgeschlossen werden konnte. Hätte der CTBT zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt seine Wirkung entfalten können, hätte er dem Anliegen der Nonproliferation deutlich mehr genützt. Heute ist eine ausgesprochen grosse Anzahl von Staaten in der Lage, mit den vorhan-

173 Die seismische Überwachung besteht aus 50 Primär- und 120 Sekundärstationen und misst die Ausbreitung von Stosswellen im Boden, die hydroakustische Überwachung besteht aus 11 Stationen, welche die Ausbreitung von Stosswellen im Meer messen, das Infrashallnetz umfasst 60 Stationen zur Messung von Tieffrequenz-Schwankungen des atmosphärischen Drucks, das Radionukleid-Netz schliesslich überprüft mit 80 Stationen radioaktive Luftpartikel.

174 Als Sitz der CTBTO wurde Wien bestimmt, wo auf das Fachwissen und die Einrichtungen der sich bereits dort befindenden Internationalen Atomenergieagentur der Vereinten Nationen (IAEA) und der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) zurückgegriffen werden kann. Vgl. Kapitel 6.2.

denen finanziellen Ressourcen und der eigenständigen technologischen Basis eine einfache Atomwaffe der ersten Generation zu entwickeln und zu bauen. Auch ohne Testexplosionen durchzuführen, kann davon ausgegangen werden, dass die Waffe mit hoher Wahrscheinlichkeit funktioniert – auch wenn unbekannt bleibt, ob der Sprengsatz die geplanten Eigenschaften tatsächlich erreicht. Dagegen ist es noch immer ungleich schwieriger, thermonukleare Waffen der zweiten Generation mit geringer Grösse, aber hoher Sprengkraft herzustellen. Solche Systeme zu entwickeln, ohne Tests durchzuführen, ist beinahe unmöglich.<sup>175</sup>

Der CTBT kann deshalb neue Atommächte tatsächlich an der Entwicklung eines ausgereiften Nuklearwaffenprogramms der zweiten Generation hindern. Führen neue Atommächte dennoch Tests durch, dann vor allem aus politischen Gründen, um der Weltöffentlichkeit zu beweisen, dass sie in der Lage sind, solche Waffen herzustellen und damit einen speziellen politischen Status in Anspruch nehmen wollen. Etablierte Nuklearmächte hingegen würden Testexplosionen nur noch zur Validierung von Veränderungen in bestehenden Systemen durchführen. Selbst die weiterhin erlaubten Laborversuche mit so genannten Supercomputern können dabei nicht sämtliche Ansprüche abdecken. Sollte sich eine der etablierten Nuklearmächte entschliessen, gänzlich neue Waffensysteme einer dritten Generation zu entwickeln, wären auch in diesem Falle umfassende Testprogramme mit Explosionen notwendig.<sup>176</sup>

Die Wahrscheinlichkeit, dass der CTBT – der in seinen praktischen Auswirkungen tatsächlich nur eine kleine Anzahl Staaten betrifft – verletzt wird, ist gering. Um unentdeckt zu bleiben, müsste die Sprengkraft einer Testexplosion sehr begrenzt bleiben und eine ganze Serie von Tests wäre ausgeschlossen. Solche Tests wären militärisch-technologisch bedeutungslos verglichen mit dem politischen Risiko, bei Entdeckung international geächtet zu werden. Umfassendere Testprogramme und die Detonation grösserer Sprengsätze könnten mit den bereits vor

175 Goldblat, Jozef. *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 2002, S. 66.

176 In Frage kämen A-Waffen mit spezieller Wirkung, beispielsweise erhöhter Strahlung, erhöhtem elektromagnetischen Impuls (EMP) oder gesteigerter Durchschlagsfähigkeit bei gehärteten Zielen – letzteres ist eine Option, welche die US-Streitkräfte verfolgen, um unterirdische Kommando- und Kommunikationsanlagen zu zerstören.

Aufbau des IMS vorhandenen nationalen Messsystemen erfasst werden. Diesbezüglich scheint das IMS etwas übertrieben komplex und teuer.<sup>177</sup>

Aus diesen Gründen ist das umfassende Testverbot tatsächlich, wie in der Präambel festgehalten, ein Beitrag zur Begrenzung der Weiterentwicklung und qualitativen Verbesserung der Nuklearwaffenpotenziale und zur Verhinderung der Entwicklung neuer und fortgeschrittener Waffensysteme. Durch die Verpflichtung sämtlicher Vertragspartner auf dasselbe umfassende Testverbot wird die Asymmetrie zwischen Nuklearmächten und Nichtnuklearmächten eingeebnet. Damit ist der CTBT auch geeignet, das Nonproliferationsregime zu stärken.

Verglichen mit den CWC-Verhandlungen engagierte sich die Schweiz im Rahmen der CTBT-Verhandlungen in sehr bescheidenem Masse. Weil sich die Aufnahme als Vollmitglied in die CD verzögerte, blieb ihre Rolle bis zur Fertigstellung des Vertragstextes ohnehin auf diejenige der Beobachterin beschränkt. Die Schweizer Delegation setzte sich für ein umfassendes, weltweites Verbot sämtlicher Nuklearwaffentests ein, das auch die so genannten hydronuklearen Versuche, friedliche Explosionen und Tests zur Überprüfung der Systemsicherheit bestehender Sprengköpfe ausschloss.<sup>178</sup>

Die Schweiz unterstützte die Bildung eines Verifikationssystems. Dieses sollte sich aber auf das Wesentliche beschränken, das heisst, einfacher ausgestaltet sein als dasjenige für die CWC. Am besten geeignet schien ein seismisches Überwachungssystem, das auf bereits bestehenden

177 Goldblat *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements*, S. 65.

178 Der Begriff «hydro-» wird in diesem Zusammenhang verwendet, weil sich bei gewissen nuklearen Testverfahren in den Sprengköpfen die Festkörpermaterialien unter den auftretenden Temperaturen und Drücken ähnlich wie Flüssigkeiten verhalten. Hydronukleare Tests gehören im Entwicklungsprozess eines nuklearen Sprengsatzes zu den wichtigsten Schritten. Es sind Kritikalitätsexperimente an fast oder ganz fast fertig laborierten Sprengköpfen, bei denen nur in sehr geringem Masse Kernenergie freigesetzt wird, üblicherweise im Gegenwert von einem Kilogramm TNT oder weniger. Dies wird erreicht, indem ein Teil der Spaltmaterialkugel im Zentrum des Sprengkopfs durch Inertmaterial gleicher Dichte ersetzt wird. AC-Laboratorium Spiez, Fachsektion Nuklearfragen/Waffenwirkungen (Hrsg.). *Zum Bau einer Kernwaffe und zur Notwendigkeit, diese zu testen: Kernwaffenbau und Kernwaffentests. Hintergrundinformation zu einem aktuellen Thema*. Spiez: AC-Laboratorium Spiez, 1995 (mimeo), S 5.

nationalen Netzen von Überwachungsstationen beruhte. Transparenz- und vertrauensfördernde Massnahmen sollten das Verifikationssystem ergänzen.<sup>179</sup>

Wie im Rahmen der CWC-Verhandlungen wurde auch in den CTBT-Verhandlungen die diplomatische Delegation der Schweiz durch technische Experten des AC-Labors Spiez unterstützt. Seit 1989 arbeitete auch ein Schweizer Seismologe der ETHZ in der Gruppe wissenschaftlicher Experten (GSE) mit. Ab dem Jahr 1995 beteiligte sich die Schweiz am Aufbau des internationalen Überwachungssystems IMS. Die Schweiz stellt dem IMS eine seismische Messstation in Davos zur Verfügung, die vom Schweizerischen Erdbebendienst an der ETHZ betrieben wird. Nach Aufbau der CTBTO in Wien wird diese Anlage als Sekundärstation des IMS der internationalen Kontrolle unterstellt.<sup>180</sup>

Am 24. September 1996, dem ersten überhaupt möglichen Termin, unterzeichnete die Schweiz den CTBT. In seiner Botschaft wertete der Bundesrat den CTBT als wichtiges rüstungskontrollpolitisches Mittel, das einer alten Forderung der Schweiz entspreche.<sup>181</sup> Dessen hauptsächliche Bedeutung lag demnach im politischen Signal, das der Vertrag aussandte. Dennoch versprach sich die Landesregierung griffige Beiträge zur Begrenzung der horizontalen und vertikalen Verbreitung von Nuklearwaffen, indem die Neuentwicklung von A-Waffen erschwert und die Modernisierung bestehender Arsenale unterbunden wurde.<sup>182</sup> Ferner

179 Auf die unterirdischen A-Waffentests, die Frankreich und die Volksrepublik China 1995 während den CTBT-Verhandlungen durchführten, reagierte die Schweiz mit Kritik. Der Bundesrat drückte seine Enttäuschung und die Befürchtung, diese Versuche könnten die Verhandlungen in Genf gefährden, auf verschiedenen diplomatischen Kanälen aus. *NZZ*, 15.06.1995; *NZZ*, 23.06.1995; *NZZ*, 06.09.1995.

180 EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 10–11; Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik*, S. 60–61; Haug, *Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen*, S. 34. Vgl. Kapitel 6.2.

181 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) vom 9. September 1998. *BBl* 1999 I 653–745, hier S. 665.

182 Der Begriff «horizontale Proliferation» bezeichnet die Weiterverbreitung von Waffensystemen in einen oder in mehrere weitere Staaten, während der Zuwachs der Arsenale in einem bestimmten Staat selbst als vertikale Proliferation bezeichnet wird.

betonte der Bundesrat, wie schon bezüglich des LTBT, auch beim umfassenden Teststoppabkommen den Umweltschutzgedanken.

Allerdings betonte die Landesregierung, dass das Abkommen zu einem früheren Zeitpunkt – in den ersten Jahren des Nuklearzeitalters – mehr Gewicht besessen hätte. Darüber hinaus bemängelte sie, dass praktisch nicht nachweisbare Labortests, so genannte subkritische Tests, und hoch entwickelte Computersimulationen nicht verboten wurden. Schliesslich bedauerte der Bundesrat auch, dass der CTBT keine Ansätze für eine weitergehende Abrüstungspolitik bot; der Vertrag konnte diesbezüglich höchstens als weiterer Schritt auf dem Weg zum Endziel der nuklearen Abrüstung bezeichnet werden. Das Parlament folgte der Landesregierung und ratifizierte den CTBT in der ersten Hälfte des Jahres 1999. Im September desselben Jahres konnte die Ratifikationsurkunde bei der Uno in New York hinterlegt werden.

Auf internationaler Ebene stiess die Ratifikation des CTBT auf Hindernisse, die bis heute nicht überwunden sind. Aus verschiedenen Gründen haben mehrere Staaten, deren Beitritt zur Inkrafttretung des Abkommens notwendig ist, die Ratifikation verweigert. In diese Gruppe gehören unter anderen die USA, die Volksrepublik China, Ägypten, Iran, Pakistan, Indien und Nordkorea. Damit halten eine kleine Anzahl Staaten das Abkommen als Geisel, um anderen Interessen Achtung zu verschaffen. Obwohl über 150 Staaten den Vertrag unterzeichnet, und so dessen Bedeutung unterstrichen haben, bleibt das umfassende Verbot von Nuklearversuchen vorderhand nur ein Versprechen, dessen positive Auswirkungen auf die Rüstungskontrolle bleiben erst theoretisch. Immerhin gelobten die fünf grossen Atommächte, sich bis zur Inkrafttretung des Vertrages an ein Testmoratorium zu halten, und immerhin konnten die Aufbauarbeiten der CTBTO und des IMS vorangetrieben werden. Die CD aber schloss mit dem Ende der CTBT-Verhandlungen gleichzeitig die Phase des erfolgreichen Arbeitens während der ersten Hälfte der neunziger Jahre ab, seither blieb sie blockiert. Trotz intensiven Bemühungen – unter anderem auch der Schweiz – und trotz Vorliegen wichtiger rüstungskontrollpolitischer Verhandlungsgegenstände gelang es nicht mehr, an die Verhandlungserfolge der frühen neunziger Jahre anzuknüpfen.<sup>183</sup>

183 Vgl. dazu Kapitel 6.

### 3.3 Zögerliches Aufschliessen zu progressiven Positionen in der Frage der Verschärfung der Biowaffenkonvention

Seit der Unterzeichnung des Genfer Giftgasprotokolls von 1925 bestand in der Staatenwelt die Absicht, nicht nur wie bisher faktisch den Einsatz, sondern darüber hinaus auch den Besitz biologischer und toxischer Waffen zu verbieten. Die Aushandlung des entsprechenden Verbotes erwies sich allerdings als schwierig. Im Verlaufe des Kalten Krieges wurde die Frage in zwei separate Verhandlungsstränge getrennt, weil es schliesslich leichter fiel, ein Verbot für biologische als für chemische Waffen zu erreichen.

Die Gründe dafür lagen in der Tatsache, dass über weite Strecken des 20. Jahrhunderts ganz allgemein die militärisch-strategische Bedeutung biologischer Waffen als gering eingestuft wurde, obwohl theoretisch die Möglichkeit bestand, mittels biologischer oder toxischer Wirkstoffe die gesamte Menschheit auszulöschen. Denn erstens ist es – verglichen mit chemischen oder nuklearen Waffen – äusserst schwierig, biologische Wirkstoffe über weite Distanzen in ein Einsatzgebiet zu bringen und dort gezielt zu verbreiten. Meteorologische und geographische Faktoren üben einen starken Einfluss auf Wirkung der Stoffe aus. Deshalb müssten enorme Mengen von biologischen Kampfstoffen eingesetzt werden, um eine gesicherte Wirkung zu erzielen. Auch mit modernen Technologien bleibt der Einsatz biologischer Kampfstoffe von grossen Unsicherheiten und Unvorhersehbarkeiten geprägt und daher äusserst schwierig. Zweitens setzt die Wirkung der Stoffe nicht unmittelbar, sondern erst nach einer schwierig zu berechnenden Zeitspanne ein und bleibt in ihrer Ausprägung ebenso schwer einschätzbar. Schliesslich sind Schutzmassnahmen gegenüber biologischen, toxischen und chemischen Waffen relativ einfach und billig, verglichen mit Schutzmassnahmen gegenüber nuklearen Waffen.<sup>184</sup>

Aus diesen Gründen haben sich im 20. Jahrhundert nur wenige Staaten entschieden, Biowaffenprogramme zu unterhalten, und nie wurden solche Waffen in bedeutendem Masse zu militärischen Zwecken

184 Bernauer, *Warfare*, S. 614.

eingesetzt.<sup>185</sup> Ein eigentlicher militärischer Wert wurde B-Waffen für den Einsatz in asymmetrischen Konflikten, als Vergeltungswaffe oder als «Massenvernichtungswaffe des armen Mannes» zugeschrieben. Militärisch-technisch hoch entwickelte Staaten massen B-Waffen nur eine weitgehend untergeordnete Rolle zu, was auch deren Verbot erleichterte.<sup>186</sup>

Nach unilateralen Verzichten der USA und Grossbritanniens auf B-Waffen in den frühen siebziger Jahren gelang es der Vorgängerorganisation der CD in Genf, diese Entscheidungen zu multilateralisieren: Bereits 1972 lag die Biologiewaffenkonvention (BWC) zur Unterschrift auf, 1975 trat sie in Kraft. Die Konvention verbot die Entwicklung, Produktion, Lagerung und Beschaffung von mikrobiologischen oder biologischen Wirkstoffen und Giften; bestehende B-Waffenarsenale mussten vernichtet werden, ebenso deren Produktionsanlagen und Trägermittel. Die Unterzeichnerstaaten verzichteten zudem darauf, Wirkstoffe oder Trägermittel an irgendeinen anderen Empfänger weiterzugeben oder andere bei der Beschaffung von B-Waffen zu unterstützen.<sup>187</sup>

Die Konvention listete die verbotenen Stoffe nicht auf, dazu existierte seit 1970 eine wegweisende Definition der Weltgesundheitsorganisation (WHO).<sup>188</sup> Ausdrücklich erlaubt blieben Forschungsaktivitäten, die der Prophylaxe und zum Schutze vor solchen Wirkstoffen dienen, ebenso wie

185 Die USA, Grossbritannien, die UdSSR/Russland, Japan und der Irak haben einsetzbare B-Waffen besessen, weitere Staaten haben möglicherweise entsprechende Forschungsprogramme unterhalten, aber wohl keine operationellen Waffen entwickelt.

186 Bernauer, *Warfare*, S. 614 und 623.

187 Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen, SR 0.515.07. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>.

188 Als biologische Wirkstoffe wurden solche definiert, die zur Entfaltung ihrer Wirkung auf die Vermehrung im Zielorganismus angewiesen sind. Gifte oder Toxine sind gesundheitsschädigende Produkte von Organismen und, im Gegensatz zu biologischen Stoffen, ohne Leben und unfähig, sich zu vermehren. Die BWC bezieht sich auf natürliche oder künstlich hergestellte Gifte. Goldblat, *Arms Control*, S. 93.

die Forschung und Entwicklung zu friedlichen Zwecken.<sup>189</sup> Schliesslich forderte der Vertrag die Unterzeichner auf, sich gegenseitig in der zivilen Forschung und Anwendung biologischer Wirkstoffe zu unterstützen.

Die BWC enthielt weder Verpflichtungen zur Deklaration von B-Waffenbeständen noch Verifikationsmassnahmen. Ein Verifikationssystem auszuhandeln schien in den frühen siebziger Jahren aussichtslos angesichts der sowjetischen Widerstände gegen Vorortinspektionen. Dennoch erschien den Verhandlungspartnern das Fehlen von Verifikationsmassnahmen nicht als Schwäche der Konvention. Der militärische Wert von B-Waffen und das Risiko, dass ein Staat umfangreiche operationelle Arsenale aufgebaut hätte, wurden ohnehin als zu tief eingestuft. Zusätzlich herrschte die verbreitete Ansicht vor, dass die Kontrolle sämtlicher Labors, die mit solchen Wirkstoffen arbeiten, nicht durchführbar sei. Die Unterscheidung zwischen friedlichen und kriegerischen Absichten hinter Forschungsprojekten schien zudem zu schwierig, ebenso die Unterscheidung zwischen verbotenen offensiven und erlaubten defensiven Massnahmen. Schliesslich wurde in den frühen siebziger Jahren B-Kampfstoffen gemeinhin wenig Entwicklungsfähigkeit zugedacht. Die militärische Forschung und Entwicklung in diesem Gebiet galten zu diesem Zeitpunkt als etabliert, die effektivsten Wirkstoffe bekannt und die entsprechenden technischen Entwicklungsmöglichkeiten als begrenzt und vorhersehbar.<sup>190</sup>

In den siebziger Jahren wurde die B-Waffenkonvention als Erfolg angesehen: eine wichtige Erweiterung des Genfer Giftgasprotokolls, rasch ausgehandelt, ohne Umsetzungsschwierigkeiten und zudem der erste und einzige Rüstungskontrollvertrag des Kalten Krieges, der eine gesamte Kategorie von Waffen nicht nur begrenzte sondern gänzlich abbaute. Die Absicht hinter der Konvention war in erster Linie, durch das Entwicklungsverbot die Möglichkeit auszuschliessen, dass die B-Waffentechnologie bis zu einem Punkt vorangetrieben werden konnte, an

189 In die Kategorie der Prophylaxe fallen medizinische Arbeiten zur Diagnose, Therapie und Immunisierung, in die Kategorie der Schutzmassnahmen die Entwicklung von Schutzanzügen und -masken, Filtersystemen und Geräten zur Warnung, Feststellung und Dekontamination. Der Begriff des friedlichen Nutzens blieb inhaltlich unklar. Darunter können sämtliche Arten wissenschaftlicher Forschung fallen. *Ibid.*, S. 94.

190 Haug, René. *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment: Arms Control and the Post-Cold War Order*. Diss. Universität Genf, 1998 (mimeo), S. 314–315.

dem solche Waffen als tatsächlich einsetzbare militärische Option galten. Dies wurde in dem Sinne erreicht, als B-Waffen bis heute in keinem bekannten Arsenal wirklich ernstzunehmende, militärisch einsetzbare Systeme bilden. Sie blieben in erster Linie Waffen des Terrors.

Verschiedene Ansprüche erfüllte die BWC jedoch nicht: Die als Beitritts-Anreiz eingebaute Kooperationsklausel des Austauschs ziviler Technologie zwischen den Vertragspartnern entfaltete keine Wirkung. Die BWC blieb in erster Linie ein Abrüstungs- und Rüstungskontrollvertrag. Zudem erschlossen bereits in den siebziger Jahren, vor allem aber in den darauf folgenden Jahrzehnten enorme Fortschritte in der molekularen Biologie und der Gentechnik neue Möglichkeiten, biologische oder toxische Wirkstoffe zu entwickeln. Dieses grundlegende Wissen bildete die Basis für ein wachsendes waffentechnologisches Gefahrenpotenzial. Die zur Zeit der BWC-Unterzeichnung vorherrschende Einschätzung, dass die Entwicklung neuer B-Waffen wenig wahrscheinlich sei, musste nur wenige Jahre später überholt werden.<sup>191</sup>

Die Schweiz unterzeichnete die B-Waffenkonvention am 10. April 1972, zum ersten möglichen Termin. Der Bundesrat war zum Schluss gekommen, der Vertrag entspreche in verschiedener Hinsicht schweizerischen Interessen: Erstens musste der Schweiz grundsätzlich daran gelegen sein, eine gesamte Kategorie von Massenvernichtungswaffen zu verbieten, angesichts der relativen Einfachheit der Herstellung der Wirkstoffe. Zweitens entsprach das ausgehandelte Vertragswerk den schweizerischen Ansprüchen, wonach ein Abkommen möglichst universell gültig und sämtlichen Unterzeichnern gleiche Rechte und Pflichten aufzuerlegen hatte. Ein zweites Regime wie der Nonproliferationsvertrag, der unter den Unterzeichnern eine Zweiklassengesellschaft bildete, sollte vermieden werden. Drittens durchkreuzte dieses Abkommen keine militärischen Pläne der Schweiz; die Vorstellung eines B-Waffenarsenals in der Hand eines neutralen Kleinstaates mit defensiven Streitkräften schien zu unglaubwürdig und die Wahrscheinlichkeit der Selbstgefährdung bei einem Einsatz zu unberechenbar. Schliesslich wurden die Interessen von

191 Ibid., S. 313–315; Goldblat, *Arms Control*, S. 93–96; Bernauer, *Warfare*, S. 624.

Industrie und Wissenschaft nicht beeinträchtigt und keinen Kontrollen unterworfen.<sup>192</sup>

Dennoch erkannte der Bundesrat im Vertrag auch Schwachpunkte. So bedauerte er, dass die B-Waffenkonvention weder Kontrollmechanismen zur Vertragseinhaltung noch Regeln zur friedlichen Beilegung von Streitfällen unter den Unterzeichnern, noch Sanktionsbestimmungen enthielt. Als problematisch befand die Landesregierung auch, dass Trägersysteme für B-Waffen in genereller Weise verboten wurden, ohne diese genauer von konventionellen Waffen zu unterscheiden. Die Schweiz behielt sich deshalb bei der Unterzeichnung vor, selbstständig darüber zu entscheiden, welche Trägersysteme sie künftig als verboten betrachtete. In einem zweiten, neutralitätspolitisch begründeten Vorbehalt ging es darum, sich von der vertraglichen Verpflichtung freizuhalten, Aufrufen des Uno-Generalsekretärs zur Hilfeleistung an mit B-Waffen angegriffenen Staaten Folge zu leisten. Trotz diesen Mängeln überwogen für die Landesregierung die Vorteile des Vertrages. Im Mai 1976 trat die Biologiewaffenkonvention für die Schweiz in Kraft.

Das vollständige Fehlen von Verifikationsmassnahmen in der B-Waffenkonvention wurde bereits 1980, anlässlich der ersten Überprüfungs-konferenz aller Unterzeichnerstaaten, zum Hauptdiskussionspunkt. Zusammen mit anderen Neutralen und Nichtpaktgebundenen Staaten (N+N) lancierte die Schweiz die Idee eines unparteiischen Schiedsgerichts als Ergänzung zum bestehenden Beschwerdeverfahren, das den Unterzeichnern bei Verdacht auf Vertragsverletzung durch andere Staaten zur Verfügung stand. Dieser und weitere Vorstösse scheiterten jedoch, und das Thema wurde zur Behandlung an einer späteren Konferenz aufgeschoben.

192 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend zwei Abkommen gegen Massenvernichtungswaffen auf und unter dem Meeresgrund und biologische und Toxinwaffen vom 17. Januar 1973. *BBl* 1973 I 295. Mit der Botschaft zur Biotoxinkonvention übermittelte der Bundesrat auch seine Ratifikationsempfehlung für den Meeresbodenvertrag, vgl. dazu Kapitel 1. Vgl. auch: Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik*, S. 73–75. Zur Entwicklung der Position der Bundesverwaltung und des Bundesrates zur B-Waffenkonvention, vgl. Hug, Peter. Biologische und chemische Waffen in der Schweiz zwischen Aussen-, Wissenschafts- und Militärpolitik. In: *Rüstung und Kriegswirtschaft*. Bern et al.: Haupt, 1997 (Studien und Quellen: Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs 23), S. 15–120.

Auch an der zweiten Überprüfungskonferenz von 1986 stand die Verifikation im Mittelpunkt. Die Teilnehmer konnten sich aber nicht auf verpflichtende Massnahmen einigen, die Vielfalt und Komplexität der Forschungs- und Entwicklungsmöglichkeiten und die unscharfe Trennlinie zwischen zivilen und militärischen Anstrengungen galten nach wie vor als nicht wirklich verifizierbar. Als Ersatzlösung einigten sich die Delegationen auf freiwillige Massnahmen zur Vertrauensbildung und zum Austausch von Daten und Informationen über Laboratorien, die mit gefährlichen Wirkstoffen arbeiteten, und über verdächtige Ausbrüche von Krankheiten sowie auf die Ermunterung zur Veröffentlichung und den Austausch wissenschaftlicher Forschungsergebnisse. Diese Schritte sollten verbindliche Überprüfungsmaßnahmen ersetzen und für Aktivitäten in den Bereichen der biotechnischen Forschung und Entwicklung klärend wirken. Mitte der achtziger Jahre galten solche Massnahmen als angemessenes und erfolgreiches Mittel zur Modernisierung auch von anderen Rüstungskontrollverträgen und als Chance für die Zukunft. Schliesslich stützten sich die rüstungskontrollpolitischen Anstrengungen im Rahmen der KSZE ganz wesentlich auf vertrauensbildende Massnahmen.<sup>193</sup> Ab 1988 beteiligte sich die Schweiz erstmals an diesem Informationsaustausch.

Wesentlich grössere Bedenken als das fehlende Verifikationsregime lösten unter den Konferenzteilnehmern jedoch die wissenschaftlichen und technischen Fortschritte auf dem Gebiet der Bio- und der Gentechnologie aus. Sie einigten sich darauf, auf dieses Thema künftig ein besonderes Auge zu werfen.<sup>194</sup> Diese Bedenken bildeten denn auch nach Ende des Kalten Krieges den hauptsächlichlichen Antrieb, die B-Waffenkonvention mit einem griffigen Verifikationsregime zu erweitern.

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich auch für die B-Waffenkonvention das Umfeld – und zwar nicht zum Positiven. Bereits kurze Zeit nach der Zeitenwende erkannte die Staatenwelt, dass die bisherige B-Waffenkontrolle nicht genügte und die rüstungskontrollpolitischen Anstrengungen auch auf diesem Feld verstärkt werden mussten. Die

193 Vgl. Kapitel 1.

194 Zu den Überprüfungskonferenzen: Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 316–320; zu den Schweizer Beiträgen an diesen Konferenzen: Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik*, S. 60–61; EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 13.

Gründe dazu lieferten namentlich geheime sowjetische und irakische B-Waffenprogramme, die zunehmende Proliferationsgefahr sowie die schwache Leistung des bisher geltenden Regimes vertrauensbildender Massnahmen.

Präsident Jelzins öffentliche Erklärung im Frühjahr 1992, wonach die Sowjetunion und Russland bis zu diesem Datum über zwanzig Jahre lang ein umfangreiches geheimes und offensives B-Waffenprogramm unterhalten habe, stellte ein belastendes Erbe des Kalten Krieges dar. Die bisherigen Überprüfungsmechanismen der BWC genügten ganz offensichtlich nicht und mussten wesentlich ausgebaut werden.

Dasselbe belegte auch das Beispiel Irak, wo nach dem zweiten Golfkrieg die Unscm das Vorhandensein eines B-Waffenprogramms aufdeckte. Dieser Fall relativierte zudem die bisher verbreitete Annahme, wonach B-Waffen für kleinere Staaten nur geringen politischen und militärischen Nutzen besäßen. Insbesondere für Staaten, die nach eigenen Massenvernichtungswaffen streben, denen aber der Weg zu Nuklearwaffen durch das letztlich doch effektive Nonproliferationsregime praktisch verschlossen bleibt, bieten sich B-Waffen als Ausweichvariante an: Die Technologien für einsatzfähige chemische und nukleare Waffen bleiben vergleichsweise komplex und teuer. Aus militärischer Sicht sind insbesondere Gifte und nichtansteckende Wirkstoffe interessant, weil sie im Vergleich zu A- und C-Waffen ein günstigeres Verhältnis zwischen Masse und Wirkung besitzen. Dies ist insbesondere attraktiv im Zusammenhang mit der Möglichkeit, sie als Ladung ballistischer Raketen einzusetzen. In politischer Hinsicht bestätigte der Fall Irak, dass B-Waffen als «Atomwaffe des armen Mannes», als Waffe der letzten Wahl und als Mittel zur militärischen und damit auch politischen Verunsicherung der Gegner sehr wohl eine gewisse Bedeutung besitzen.

Der Fall Irak belegte aber auch die bereits seit langem vermutete Gefahr der verstärkten Proliferation von B-Waffentechnologie. Enorme wissenschaftliche und technische Fortschritte haben die Mikrobio- und Gentechnologie im Laufe der letzten Jahrzehnte weltweit revolutioniert. Damit ist es wesentlich einfacher und billiger geworden, in den Besitz der notwendigen technologischen und wissenschaftlichen Ressourcen zu gelangen. Die neuen Technologien erlauben nicht nur die Entwicklung neuer und wirkungsvoller Wirkstoffe, sondern auch umfassende B-Waffen-Entwicklungsprogramme viel kleiner und kosteffizienter zu halten als früher. Zudem ist es einfacher, auf zivilen Märkten Technologien,

Ausrüstungen und Materialien für ein B-Waffenprogramm zu beschaffen als für nukleare oder chemische Waffen. Aus diesen Gründen fällt es heute wesentlich leichter als in den siebziger Jahren, in Umgehung der BWC auf nationaler Ebene in grossem Umfang Programme zur Entwicklung und Produktion von B-Waffen zu unterhalten.

Neben der Proliferationsgefahr zeigte das Beispiel Irak die Schwierigkeit der Verifikation von B-Waffenprogrammen angesichts des Dual-Use-Charakters ihrer Technik und der Forschung. Selbst Jahre angestrenzter Sucharbeit der Unscm vermochten nur Zeichen und Hinweise aber keine abschliessenden Beweise dafür zu liefern, dass der Irak solche Programme unterhalten hatte. Dies verdeutlichte die Schwierigkeit, die Einhaltung der BWC tatsächlich effektiv überwachen zu können, ein Befund, den auch die Erkenntnisse über das sowjetische B-Waffenprogramm erhärteten.<sup>195</sup>

Zum Verlust des Vertrauens in die BWC trug auch die unbefriedigende Leistung des anlässlich der zweiten Überprüfungskonferenz festgelegten Regimes vertrauensbildender Massnahmen bei. Schon vor der dritten Überprüfungskonferenz war klar, dass diese Massnahmen den Erwartungen nicht entsprachen: Weniger als ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligten sich daran. Damit wurde dessen hauptsächliche Schwäche, die Freiwilligkeit der Teilnahme, offensichtlich. Zudem umfassten die Massnahmen weder Informationen über laufende defensive Programme

195 Erst im Jahr 1995 gelang es der Unscm, aufgrund der Aussagen von Spitzenvertretern der irakischen Rüstungsindustrie entscheidende Hinweise zur Aufdeckung des Projekts zu gewinnen. Aber sogar dann konnte das irakische B-Waffenprogramm nie umfassend aufgedeckt werden. Während das irakische Programm sich noch im Aufbau befand, als die Unscm aufzuklären begann, war das sowjetische Programm schon lange etabliert und so ausgelegt, dass zur Verschleierung einzelne Teile desselben stillgelegt, jedoch jederzeit auch wieder aktiviert werden konnten. Die Aufdeckung eines solchen Programms unter nichtkooperativen Bedingungen wäre noch viel schwieriger gewesen. Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 330–332. Das AC-Labor Spiez leistete im Rahmen der Unscm mit seinen Experten zur Aufdeckung des irakischen B-Waffenprogramms einen massgeblichen Beitrag. Auch Schweizer Biotechnologiefirmen, die in den achtziger Jahren – damals legal – Anlagen, Chemikalien und Ersatzteile in den Irak exportiert hatten, trugen zur Aufdeckung bei, indem sie die Unscm über Lieferungen und über Anlagen informierten: Schürch, Nadia / Schütz, Martin. *Biologische Waffen: «Saddams tödliche Option»*. Hintergrundinformation zu einem aktuellen Thema. Spiez: AC-Laboratorium Spiez, 1999 (mimeo), S. 6.

zur B-Waffenabwehr, noch über zurückliegende offensive Programme zur B-Waffenentwicklung. Schliesslich vermochte der Informationsaustausch nur eine gewisse Transparenz, nicht aber echtes Vertrauen aufzubauen, solange die Angaben nicht durch Verifikationsmassnahmen vor Ort auf ihre Echtheit überprüft werden konnten. Damit schien es fraglich, inwieweit rein politisch bindende Massnahmen dieses Abkommen überhaupt wirksam stärken konnten.

Dieser Ansicht mochten sich allerdings an der dritten Überprüfungs-konferenz 1991 nicht alle Vertragspartner anschliessen: Zwingende Vorortinspektionen schienen einigen Staaten als ungeeignet, als zu weitgehend und als Gefährdung privater Forschungsinteressen. Die Konferenzteilnehmer waren sich nur insofern einig, dass effektivere Massnahmen als bisher notwendig waren und übertrugen die Prüfung möglicher Verifikationsmassnahmen einer Gruppe von Regierungsexperten (Verex). Die Mehrheit der Verhandlungsteilnehmer war aber überzeugt, dass die durch die Expertengruppe auszuarbeitenden Massnahmen nicht nur wie bisher politisch, sondern rechtlich bindend sein und in einem Zusatzprotokoll zur BWC festgehalten werden mussten. Die Konferenzteilnehmer einigten sich schliesslich auf den Ausbau der vertrauensbildenden Massnahmen und auf vermehrte Kontrollen in den Bereichen des Transfers biologischer Agenzien und Mikroorganismen sowie der Exportkontrollen von Dual-Use-Gütern und Technologien.<sup>196</sup>

Im Herbst 1993 lagen die Verex-Empfehlungen vor. Sie orientierten sich inhaltlich am Kurs, den bereits die CWC-Verhandlungen eingeschlagen hatten: Ein wirklich effektives Verifikationsregime musste rechtlich bindend sein, Vorortinspektionen ermöglichen, zivile wie militärische Produktionsanlagen umfassen und sämtliche Produzenten und Verbraucher erfassen. Die BWC-Unterzeichnerstaaten sprachen sich an einer im Herbst 1994 speziell einberufenen Überprüfungs-konferenz zur Diskussion der Verex-Empfehlungen deutlich für die Etablierung eines umfassenden, mit demjenigen der CWC vergleichbaren, Verifikationsregimes aus. Dieses sollte strikte Deklarationsverpflichtungen und zwingende Vorortinspektionen umfassen, für alle Arten biologischer und bakteriologischer Aktivitäten gelten, verlässlich, kosteneffizient und allgemeinverbindlich sein und dennoch staatliche und privatwirtschaft-

196 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 343–346.

liche Interessen nicht verletzen. Zur Ausarbeitung eines allen diesen Ansprüchen genügenden, rechtlich bindenden BWC-Zusatzprotokolls wurde aus dem Kreis der Unterzeichnerstaaten eine Ad-Hoc-Gruppe (AHG) ins Leben gerufen.<sup>197</sup>

Aus den Reihen der neutralen und unabhängigen Staaten und der Entwicklungsländer wurde jedoch Unzufriedenheit über dieses Mandat geäußert. Sie befürchteten, das neue restriktive Regime könnte den technologischen Vorsprung der Industriestaaten zementieren beziehungsweise ihren eigenen wirtschaftlichen Fortschritt hemmen. Deshalb bestanden sie darauf, dass die AHG sich nicht nur um die Etablierung strenger Verifikationsmassnahmen kümmern sollte, sondern auch um die Förderung der zivilen internationalen Zusammenarbeit in Forschung und Industrie sowie um die Abschaffung von Handelsbarrieren, welche die Industriestaaten im Rahmen ihrer Exportkontrollregime errichtet hatten. Diese Anliegen brachten zum Ausdruck, dass namentlich Artikel X der BWC, der die Unterzeichner aufforderte, sich gegenseitig in der zivilen Forschung und Anwendung biologischer Wirkstoffe zu unterstützen, die Bedürfnisse dieser Staaten bisher nicht abzudecken vermochte. In den Augen der Schwellen- und Entwicklungsländer bestand daher ein direkter Zusammenhang zwischen biotechnologischer Kooperation und wirtschaftlichem Fortschritt einerseits und der Stärkung der BWC andererseits. Auf dieses Drängen hin wurde der Auftrag der AHG um die Erwägung neuer Fördermassnahmen gemäss Artikel X erweitert. Im Januar 1995 nahm die AHG ihre Arbeit auf. Erwartungsgemäss konnte sie ihren Auftrag nicht bis zur vierten Überprüfungskonferenz von 1996 erledigen – sämtliche Erwartungen übertraf aber die Tatsache, dass die Arbeit schliesslich bis ins nächste Jahrzehnt fort dauerte.<sup>198</sup>

An der speziellen Überprüfungskonferenz von 1994 zeigte sich ein grundlegender Interessenunterschied zwischen den industrialisierten Staaten und den aufstrebenden Entwicklungsländern. Erstere verfügten bereits über ein enormes und rasch wachsendes biotechnologisches Wissen, setzten aber bezüglich der BWC sicherheitspolitische Bedenken um die Weiterverbreitung von B-Waffen ins Zentrum ihrer Bestrebungen. Für letztere spielte dies vorderhand eine untergeordnete Rolle: Sie wünschten sich primär wirtschaftlichen Aufschwung und den Anschluss

197 Ibid., S. 346–347.

198 Ibid., S. 327–348.

an die industrialisierte Welt. Damit trat an die Stelle des früheren Ost-West-Antagonismus des Kalten Krieges ein Nord-Süd-Gegensatz, der zwar nicht immer rüstungskontrollpolitischen Interessenunterschieden entsprang, diese aber in das Kalkül der einzelnen Staaten miteinbezog und damit die Rüstungskontrollpolitik mit artfremden Interessen behinderte. Dieser Nord-Süd-Gegensatz und die Vermengung verschiedener Politikbereiche sollte die internationale Rüstungskontrolle in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in verschiedener Hinsicht blockieren.<sup>199</sup>

Die Schweiz folgte der massgebenden internationalen Strömung zur Verschärfung der BWC-Verifikationsmassnahmen – allerdings zögerlich und mit einigem zeitlichen Abstand. Die zunächst abwartende und defensive Einstellung der Landesregierung zeigte sich in ihren Antworten auf Interpellationen und Postulate aus den Reihen des Nationalrats. Vertreter des linken Parteienspektrums hatten nämlich bereits Ende der achtziger Jahre – besorgt über die Fortschritte der Gen- und Biotechnologie und der damit einhergehenden möglichen militärischen Aufwertung von B-Waffen und einem möglichen Rüstungswettlauf – den Bundesrat aufgefordert, sich verstärkt für den Ausbau der Verifikationsmassnahmen einzusetzen.<sup>200</sup>

Zwar gestand der Bundesrat in seiner schriftlichen Antwort vom Mai 1990 ein, dass das Fehlen einer echten Verifikationsregelung die Tragweite der BWC einschränkte, er zeigte sich aber in Anlehnung an die Befunde der Überprüfungskonferenzen von 1980 und 1986 überzeugt, dass die Konvention nicht in Gefahr stand, durch neue technologische Entwicklungen überholt zu werden. Dennoch fand er die Ausarbeitung geeigneter Verifikationsmassnahmen begrüssenswert. Er meinte jedoch, dass das Zustandekommen von einer Reihe von bisher noch nicht erfüllten internationalen Vorbedingungen abhängig blieb: Insbesondere musste zuerst im Rahmen der CD die Kontrolle der Nichtproduktion chemischer Waffen gelöst werden. Zudem kam ein Beitrag der Schweiz zur Stärkung der BWC nicht in Frage, weil es sich empfahl, zuerst die beschränkten materiellen und personellen Ressourcen der Schweiz auf die CWC-Verhandlungen auszurichten. Der Bundesrat befand zudem, die anlässlich der zweiten Überprüfungskonferenz beschlossenen vertrauensbildenden Massnahmen – insbesondere der verstärkte Informationsaustausch bezüglich Forschungseinrichtungen und

199 Vgl. Kapitel 4.2.

200 Amtl Bull NR 1991, S. 1511–1512.

Laboratorien – habe sich bewährt. Allfällige Erweiterungen mussten erst an der nächsten Überprüfungskonferenz ausgehandelt werden. Immerhin erachtete es die Landesregierung als gerechtfertigt, die schweizerischen Rechtsgrundlagen zur Verhinderung des Exports verbotener Technologien, Verfahren und Organismen zu verschärfen und erklärte, eine entsprechend beauftragte interdepartementale Arbeitsgruppe habe ihre Arbeit zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes aufgenommen.<sup>201</sup>

Bereits im September 1991 zeigte sich Bundesrat Felber vor dem Nationalrat aufgeschlossener für Veränderungen. Zu diesem Zeitpunkt lag der Golfkrieg ein halbes Jahr zurück, und die Staatenwelt hatte von den B- und C-Waffenprogrammen des Irak Kenntnis. In Genf fand zeitgleich zur Session der eidgenössischen Räte zudem gerade die dritte BWC-Überprüfungskonferenz statt. Felber erklärte, die Schweiz setze sich für verschiedene Punkte ein, die in den parlamentarischen Vorstössen gefordert worden waren. Insbesondere unterstrich Felber die Bedeutung der erfolgreichen Probeinspektionen im Rahmen der CWC-Verhandlungen, an denen die Schweiz massgeblich mitbeteiligt gewesen war und hoffte, dass dies Aussichten auf ein machbares Überprüfungsregime auch im B-Waffenbereich eröffne. Zudem versprach sich Felber aufgrund der Verhandlungen in Genf auch eine Verbesserung des Informationsaustauschs im Rahmen der vertrauensbildenden Massnahmen.<sup>202</sup>

Die Schweiz beteiligte sich 1992 auch an den Verex-Arbeiten. Hierbei diene als Leitgedanke, dass eine umfassende Kontrolle der Nichtproduktion verbotener Stoffe unmöglich sei. Deshalb unterstützten die Schweizer Vertreter nur ein Instrument des Informationsaustauschs, das allerdings rechtlich verbindlich sein sollte, sowie Mechanismen zur Tatsachenfeststellung vor Ort und zur Beratung aller Fragen der Einhaltung des Übereinkommens.<sup>203</sup>

Auch 1994, anlässlich der speziellen Überprüfungskonferenz zur Diskussion der Verex-Resultate, verfolgte die Schweizer Delegation noch die zurückhaltende Linie, die in erster Linie den Informationsaustausch stärken wollte. Zusammen mit den USA und Japan setzte sie sich dafür ein, diesen rechtlich bindend und mit verschärften Vorortinspektionen auszu-

201 Ibid., S. 1513; vgl. Kapitel 4.2.

202 Ibid., S. 1514.

203 EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 13.

gestalten. Das zentrale Anliegen dabei war aber, dass dieser Mechanismus in den bisherigen Rahmen vertrauensbildender Massnahmen eingebettet werden sollte. Dies war einer Gruppe westlicher Staaten zu wenig, hatte sich doch das bisherige Regime vertrauensbildender Massnahmen nicht wirklich bewährt. Die Mehrheit der Konferenzteilnehmer drängte deshalb erfolgreich auf ein umfassenderes Verifikationsregime mit strikten Deklarationsverpflichtungen und zwingenden Vorortinspektionen, mit dessen Ausarbeitung anschliessend die Ad-Hoc-Gruppe beauftragt wurde.<sup>204</sup> Die Schweiz hatte damit einen deutlich vorsichtigeren Kurs verfolgt als die Mehrheit der anderen westlichen Staaten, sich dabei an den bestehenden Strukturen orientiert und den zu diesem Zeitpunkt im Rahmen der CWC-Verhandlungen bereits erfolgten Durchbruch zur Etablierung eines strengeren Kontrollregimes nicht berücksichtigt. Bei ihrer Arbeit in der Ad-Hoc-Gruppe schloss sich die Schweiz den progressiveren westlichen Anliegen für verschärfte Massnahmen in einem umfassenderen Regime an.<sup>205</sup>

## Fazit

Die erste Hälfte der neunziger Jahre ist im Bereich der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik eine bemerkenswerte Zeit der allgemeinen Dynamisierung. Der Entspannungsprozess zwischen den Supermächten und ihren Verbündeten, der seit Mitte der achtziger Jahre die internationale Sicherheitspolitik zunehmend prägte, zeitigte insbesondere im Bereich der Massenvernichtungswaffen Früchte. Mit dem Zerfall der bipolaren Weltordnung öffnete sich ein Fenster der Möglichkeit, das allgemeine Klima sicherheitspolitischer Kooperation auch im Gebiet der Rüstungskontrolle zu nutzen, und folglich konnten innerhalb einer kurzen Zeitspanne im Bereich der A- und C-Waffen Abkommen unterzeichnet werden, um die seit Jahren und Jahrzehnten gerungen worden war: Die Chemiewaffenkonvention von 1993 schloss mit ihrem umfassenden Verbot eine Lücke der Rüstungskontrolle, die seit Abschluss der Genfer Giftgaskonvention von 1925 bestanden hatte; der umfassende Atomteststoppvertrag von 1996 schloss Lücken

<sup>204</sup> Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 347.

<sup>205</sup> Vgl. Kapitel 6.2.

im Teststoppvertrag von 1963. Und mit den Verhandlungen um ein Verifikationsprotokoll zur Biowaffenkonvention von 1972 setzten ab 1993 auch ernsthafte Bemühungen zur Schliessung von seit Jahren wahrgenommenen Vertragslücken ein.

Die rasche Abfolge von diplomatischen Durchbrüchen brachte einerseits zum Ausdruck, dass mit dem Verschwinden des Gegensatzes zwischen hochgerüsteten Blöcken militärische Potenziale ihre Bedeutung bis zu einem gewissen Masse eingebüsst hatten und damit abgebaut werden konnten. Andererseits kam damit zum Ausdruck, dass die Gefahr der Weiterverbreitung solcher Waffen und ihrer Technologie nicht abnahm, sondern im Gegenteil im Zunehmen begriffen war. Dieser Entwicklung musste mit umfassenden und griffigen Verboten Einhalt geboten werden.

Insbesondere die Chemiewaffenkonvention stellte in vierfacher Hinsicht ein aussergewöhnliches Abkommen dar: Sie war erstens das erste im umfassenden Sinne multilateral ausgehandelte Verbot von Massenvernichtungswaffen; zweitens besass sie demnach auch globale Gültigkeit; drittens war sie seit den frühen siebziger Jahren der erste multilaterale Vertrag, der einen Rüstungsprozess nicht nur qualitativ oder quantitativ begrenzte, sondern umkehrte und bestehende Waffenarsenale vollständig abbaute; und viertens wurde sie mittels eines Vollzugsregimes umgesetzt, das einen bisher ungekannt einschneidenden Charakter aufwies. Nachdem bereits in der europäischen Rüstungskontrolle im Rahmen der KSZE das Prinzip der zwingenden und einschneidenden Vorortinspektionen nach Jahrzehnten der zähen Verhandlungen erfolgreich hatte angewendet werden können, gelang es auch auf der Ebene der Massenvernichtungswaffen und im globalen Umfang dieses Prinzip erstmals zu verankern.

Angesichts der zunehmenden Dynamisierung der internationalen Rüstungskontrolle, sah sich die Schweiz mit der Herausforderung konfrontiert, parallel zur allgemeinen Sicherheitspolitik auch in diesem Feld bisherige Wahrnehmungs- und Handlungsmuster zu überprüfen und sich im rasch wandelnden Umfeld neu zu positionieren. Dies gelang aber nur sehr zögerlich; die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik zeichnete sich auch in diesem Bereich vor allem durch das Reagieren auf internationale Entwicklungen, weit weniger durch aktives Eingreifen in das Geschehen aus.

In diesem Sinne setzte die Schweiz auf bisher praktizierte Handlungsmuster. Während des Kalten Krieges hatte sie zwar sowohl

den LTBT als auch die BWC zu einem sehr frühen Zeitpunkt unterzeichnet. Die Überlegung der positiven Beeinflussung des sicherheitspolitischen Umfeldes zur Stärkung der eigenen Sicherheit spielte dabei aber kaum eine tragende Rolle: Die Schweiz liess sich von militärpolitischen Eigeninteressen und Überlegungen der Neutralitätspolitik leiten. Die Abkommen durften keine Bewaffnungsoptionen ausschliessen und der Vertragsbeitritt wurde als solidarische Unterstützung aller internationaler Bestrebungen zur Kriegsverhinderung verstanden – die Landesregierung ging nämlich davon aus, dass ein Abseitsstehen der Schweiz von diesen Verträgen von der Staatenwelt nicht verstanden worden wäre. Diese Argumente widerspiegeln die innere Distanz zu Fragen der Aussensicherheitspolitik, während der gesamten Zeitspanne des Kalten Krieges. Erst im Rahmen der internationalen Bemühungen um die Chemiewaffenkonvention erkannten die Behördenvertreter die zunehmende Verzahnung der schweizerischen Sicherheit mit Fragen der internationalen Rüstungskontrolle.

Seit Ende der achtziger Jahre unterstrichen Spitzenvertreter des Bundes die diesbezügliche Bedeutung einer Chemiewaffenkonvention, und auch der sicherheitspolitische Bericht von 1990 führte sowohl die Unterstützung des Verhandlungsprozesses als auch die Vertragsumsetzung als zentrale Aufgabenfelder der Schweizer Sicherheitspolitik auf. Die Schweiz versuchte auf die Vertragsausgestaltung Einfluss zu nehmen, um neben eigenen Handels- und Industrieinteressen auch Sicherheitsinteressen wahrzunehmen.

Der ausformulierte Vertrag entsprach denn auch weitgehend den eigenen Interessen und dem Katalog von Ansprüchen, denen rüstungskontrollpolitische Abkommen zu genügen hatten, um schweizerische Unterstützung zu verdienen: Diese mussten sicherheitspolitisch relevant, universell, ausgewogen, verifizierbar und nicht-diskriminierend sein. Nach dem Beitritt zum Nonproliferationsvertrag stellte das C-Waffenabkommen erst das zweite Vertragswerk dar, dessen Vollzug – im Gegensatz zu den während der sechziger und siebziger Jahre unterzeichneten Abkommen – für die Schweiz tatsächlich weitreichende praktische Konsequenzen und einen erheblichen Umsetzungsaufwand zur Folge hatte.

In der Verhandlungsphase nutzte die Schweiz die diplomatischen Handlungsspielräume, die ihr als Nichtmitglied der CD überhaupt offen standen. Zusätzlich verfolgte sie die erfolgreiche Strategie, über die

Erbringung fachtechnischer Beiträge das politische Verhandlungsgewicht zu erhöhen. Dabei nutzte sie den Standortvorteil der chemischen Industrie und das vorhandene Expertenwissen auf diesem Feld. Dieses Verhalten spiegelte das – im Vergleich zum Kalten Krieg – gewandelte Selbstverständnis, dass zwar die Grossmächte den politischen Willen zur Erreichung eines Rüstungskontrollvertrags aufbringen mussten, ein Kleinstaat aber eine wesentliche Rolle zur Beseitigung technischer Hindernisse auf dem Weg dazu spielen kann. Damit spielten neben den Spitzenbeamten der Bundesverwaltung und den Diplomaten vor allem Experten aus verschiedenen Institutionen die Rolle der Hauptakteure. Wie das Beispiel des AC-Labors Spiez zeigt, wurden solche Expertenbeiträge im internationalen Umfeld sehr geschätzt.

Im Zusammenhang mit der Erbringung von Expertenbeiträgen fand in der Schweiz ein – wenn auch bescheidener – Ressourcenausbau statt, dem nicht nur ein quantitativer, sondern auch ein qualitativer Charakter inne wohnte. Ein weiteres Anzeichen des qualitativen Ausbaus der Rüstungskontrollpolitik stellte die Einreichung des Gesuchs um Aufnahme als Vollmitglied in die CD dar.

Verglichen mit dem engagierten Auftreten der Schweiz für die CWC fiel der Einsatz für ein BWC-Zusatzprotokoll sehr bescheiden aus. Der Bundesrat und die Bundesverwaltung verkannten verhältnismässig lange Zeit die potenzielle Gefährlichkeit der Auswirkungen der biotechnologischen Revolution auf die Rüstung. Handlungsbedarf schien auch dann noch nicht zu herrschen, als im Zusammenhang mit der Erklärung der russischen Regierung über die bisher unterhaltenen umfassenden B-Waffenprogramme und dem dringenden Verdacht auf solche Bestrebungen im Irak hätte klar werden müssen, dass erstens für verschiedene Staaten solche Waffen durchaus militärisch attraktiv waren, zweitens auch grosse Waffenprogramme mit einfachen Mitteln verheimlicht werden konnten und drittens die BWC in ihrer bisherigen Ausgestaltung ganz offensichtlich nicht genügend Sicherheiten bot. Die Schweiz setzte sich nur für einen Mechanismus des zwingenden Informationsaustausches und einschneidender Tatsachenfeststellungen zur Überprüfung der Angaben vor Ort aus, während andere westliche Staaten bereits auf viel einschneidendere Kontrollen hin arbeiteten. Damit orientierte sie sich in erster Linie an den bereits bestehenden Strukturen, obwohl diese offensichtlich nicht befriedigend funktionierten.

Neben dem Nichterkennen von Handlungsbedarf und dem Festhalten an bestehenden Strukturen sprachen auch fehlende personelle Ressourcen gegen ein Engagement im Rahmen der BWC-Verhandlungen. Bundesrat Felber erklärte, die Schweiz müsse sich aus Ressourcenmangel auf die CWC-Verhandlungen konzentrieren. Einerseits erscheint es sinnvoll, begrenzte Ressourcen schwergewichtig dort einzusetzen, wo die wichtigsten Interessen der Schweiz eingebunden sind. Angesichts der volkswirtschaftlichen Bedeutung der chemischen Industrie war dies im Rahmen der CWC-Verhandlungen sicherlich der Fall. Andererseits zeigte gerade diese Feststellung, dass in der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik nach wie vor zu wenig Mittel bereitstanden, um nur zwei parallele Verhandlungsstränge zu begleiten. Ferner zeigte diese Feststellung auch, dass der Bund die Bedeutung der BWC-Verhandlungen für den Technologiestandort Schweiz – ganz im Gegensatz zur CWC – noch nicht erkannt hatte. Angesichts knapper Ressourcen hätten sich die Vertreter der Eidgenossenschaft in Genf für ein umfassendes Kontrollregime aussprechen können, auch ohne selber zu dessen Ausarbeitung beitragen zu können.

Auch das Verhalten der Schweiz im Entstehungsprozess des CTBT stellte einen deutlichen Gegensatz zum Einsatz im Rahmen der CWC-Verhandlungen und eine Fortführung der Rolle des interessierten, jedoch abseitsstehenden Zaungastes dar. Auch zu diesen Verhandlungen war die Schweiz nur als Beobachter der CD zugelassen, im Gegensatz zu den CWC-Verhandlungen engagierte sie sich aber nur im Rahmen der Expertengruppe und mit der Zurverfügungstellung einer nationalen seismischen Messstation. Unter dem Gesichtspunkt der Ressourcenknappheit und der entsprechenden Schwergewichtsbildung scheint das begrenzte Eintreten jedoch verständlich, war doch die Schweiz selber im Gegensatz zu den B- und C-Waffen nicht unmittelbar betroffen, und das Anliegen eines Teststopps für A-Waffen unter dem Blickwinkel der Proliferationsgefahr war nicht im selben Masse zeitkritisch. Schliesslich scheint auch der Wunsch nach einem relativ einfach ausgestalteten globalen Netz von Überwachungsstationen, basierend auf nationalen Einrichtungen, vernünftig. Insgesamt zeigte die Schweiz in der ersten Hälfte der neunziger Jahre im Bereich der Massenvernichtungswaffen ein zögerliches Verhalten angesichts der Dynamisierung der internationalen Prozesse. Die Zeichen der Zeit wurden in Bundesbern zwar teilweise erkannt, die Reaktion fiel aber bescheiden aus. Im Laufe des Jahrzehnts sollte sich dies ändern.

## 4. Kapitel

### Schweizer Nonproliferationspolitik:

#### kleine Schritte in einem wichtiger werdenden Bereich

Bereits in der frühen Phase des Kalten Krieges war es offensichtlich, dass neben den Supermächten auch weitere Staaten danach trachteten, in den Besitz von Nuklearwaffen zu gelangen. Von Beginn an wurde eine Ausweitung des Kreises von Kernwaffenstaaten ganz allgemein als schwerwiegendes Risiko für die internationale Sicherheit wahrgenommen und schon früh setzten deshalb diplomatische Bemühungen ein, diese horizontale Weiterverbreitung oder Proliferation zu verhindern. Aus diesen Anstrengungen entwickelte sich im Verlaufe der Jahrzehnte das so genannte Nonproliferationsregime, ein Netzwerk von Verträgen und Abmachungen, Regeln, Normen und Richtlinien gegen die Weiterverbreitung von nuklearen, aber auch chemischen und biologischen Massenvernichtungswaffen und ihrer Technologie. Im Zentrum dieses Netzwerks stand der Nonproliferationsvertrag (NPT) von 1968. Er wurde durch eine Reihe weiterer multi- und bilateraler Verträge gestützt, die die Entwicklung, das Testen, die Aufstellung oder den Einsatz von Massenvernichtungswaffen verboten oder begrenzten. Die völkerrechtlichen Verträge wurden ergänzt durch informelle, nur politisch bindende Abmachungen, mittels derer vor allem die Lieferländer sensibler Technologien untereinander Richtlinien vereinbarten für die Kontrollen ihrer Exporte. Obschon ein ganzes Regelwerk die Proliferation einzudämmen versuchte, erreichten die Staaten ihre angestrebten Ziele nicht. Das Problem der Proliferation blieb im Kalten Krieg ungelöst.

Das Ende des Kalten Krieges entschärfte die Gefahren der Proliferation keineswegs, im Gegenteil: Die Entwicklung der internationalen Beziehungen begünstigten die Rahmenbedingungen zur Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, sensibler Technologien und von Gütern, die sowohl für zivile, als auch für militärische Zwecke verwendet werden konnten. Bedingt durch den Zerfall der bipolaren Mächtestruktur, die den Fluss von Waffen und ihrer Technologien in die verbündeten Staaten weitgehend kontrolliert hatte, sowie durch die

rasant beschleunigende Globalisierung des Wirtschaftssektors, gewann das Thema Proliferationskontrolle sogar noch an sicherheitspolitischem Gewicht. Nun galt es, bestehende Schwächen der Regelwerke zu beheben und Lücken zu schliessen. Die Aufrüstung des Irak oder das Streben Nordkoreas nach Nuklearwaffen zeigten, wie dringlich die wirksame Kontrolle der Weiterverbreitung strategisch heikler Waffen, Güter und des entsprechenden Wissens geworden war.

Die grosse Bedeutung des Nonproliferationsvertrags zeitigte auch Auswirkungen auf die Schweiz. Obwohl sie an dessen Aushandlungsprozess nicht beteiligt war, mussten in Bern bereits Mitte der sechziger Jahre die Vorteile eines Beitritts und mögliche Folgekosten eines Abseitsstehens geprüft werden. Dabei ging es in der Nonproliferationspolitik generell immer auch darum, nationale und internationale sicherheitspolitische Interessen gegenüber aussenwirtschaftlichen Interessen abzuwägen. Schliesslich überwogen die Argumente der Beitrittsbefürworter, und die Schweiz engagierte sich nach der Unterzeichnung des NPT rasch an dessen Umsetzung. Allerdings fiel die schweizerische Politik im Bereich des NPT insgesamt passiv und zögerlich aus.

Hingegen bemühte sich die Schweiz bereits zur Zeit des Kalten Krieges, im Rahmen der rein politisch bindenden Exportkontrollregime ihre Verantwortung wahrzunehmen. Denn obschon die Schweiz im internationalen Vergleich kein nennenswerter Exporteur von Waffen und Kriegsmaterial war, so spielte sie doch eine bedeutende Rolle im Bereich des Exportes von Dual-Use-Gütern. Neben dem Cocom-Regime wurde sie Mitglied in fast allen Exportkontrollregimen für militärische oder für Dual-Use-Güter, namentlich im Zangger-Komitee, in der Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG) und in der Australiengruppe (AG).

Nach dem Ende des Kalten Krieges unterstützte sie die Bemühungen zur Anpassung des NPT und der Exportkontrollregime an die neuen Gegebenheiten. Allerdings blieb das Engagement nach wie vor unterschiedlich stark; während die Schweiz keine nennenswerten politischen Anstrengungen zur Stärkung des NPT unternahm, trug sie die Verschärfungsbemühungen der Exportkontrollregime aktiv mit und trat schliesslich auch dem Regime zur Kontrolle der Raketentechnologie (MTCR) sowie im Bereich der konventionellen Waffen dem Nachfolgeinstrument des Cocom, dem Wassenaar-Regime, bei. Aktiv zeigte sich die Schweiz auch auf innenpolitischer Ebene; sie setzte die

veränderten Ansprüche und Verpflichtungen, die sich aus internationalen Abkommen und Abmachungen und aus innenpolitischem Druck ergaben, in umfassenden Gesetzesrevisionen um.

#### 4.1 Schwaches Engagement zur Stärkung des Nonproliferationsvertrags

Von Beginn des Nuklearwaffenzeitalters an herrschte fast universell die Meinung vor, dass die Verbreitung nuklearer Waffen in weitere Staaten – die so genannte horizontale Proliferation – Sicherheit und Frieden weltweit gefährden würde.<sup>206</sup> Militärisch-politische Erpressung, unvorhersehbares und unberechenbares Verhalten von Regierungen in Krisen oder Unfälle und ungewollte Auslösung von Atomwaffen schienen ein zu grosses Risiko für die internationale Stabilität.<sup>207</sup> Aus diesem Bewusstsein heraus wurden seit den sechziger Jahren verschiedene politischen Initiativen unternommen, welche die Weiterverbreitung verlangsamten oder verhindern sollten. Daraus entstand schrittweise das Nonproliferationsregime, ein Netzwerk völkerrechtlich bindender bi- und multilateraler Verträge, das ergänzt wird durch informelle, nur politisch bindende Abmachungen – so genannte Gentlemen's Agreements –, die

206 Im Unterschied zur horizontalen Proliferation wird der Zuwachs der Arsenale in einzelnen Staaten selbst als vertikale Proliferation bezeichnet.

207 Nicht alle Analytiker mochten sich dieser Grundannahme anschliessen. Als prominentester Vertreter der Denkschule, die sich von einer kontrollierten horizontalen Verbreitung von Nuklearwaffen einen Stabilitätsgewinn – beispielsweise für Regionen wie Europa, den Nahen und Mittleren Osten oder für Ostasien verspricht – gilt Waltz: Waltz, Kenneth N. *The Spread of Nuclear Weapons: More may be better*. London: International Institute for Strategic Studies, 1981 (Adelphi Paper 171); Sagan, Scott D. / Waltz, Kenneth N. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York: W.W. Norton and Company, 1995. Eine gute Übersicht über die verschiedenen Denkschulen liefert: Ogilvie-White, Tanya. Is there a Theory of Nuclear Proliferation? An Analysis of the Contemporary Debate. In: *The Nonproliferation Review* 4 (1996), Nr. 1, S. 43–60.

in der Regel Lieferländer strategisch heikler Güter und Technologien untereinander vereinbaren.<sup>208</sup>

Allgemein betrachtet basiert die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen auf zwei Elementen: dem politischen Entscheid eines Staates, ein solches Waffenprogramm zu verfolgen und dem Vorhandensein der notwendigen technischen Voraussetzungen, um diese Absicht umzusetzen. Die Nonproliferationspolitik vieler Staaten und internationaler Organisationen – so auch der Schweiz – setzt auf beiden Ebenen an: Erstens können mit Kooperationsmassnahmen die sicherheitspolitischen Beweggründe eines Staates beeinflusst werden, die zur Erlangung von Massenvernichtungswaffen führen sollen. Solche Beiträge zur Ursachenbewältigung wie Sicherheitsgarantien, Massnahmen im Bereich der Transparenz und der Verifikation wirken langfristig und sind in der Regel nicht mit hohen finanziellen Kosten verbunden. Zweitens können mit Verweigerungsmassnahmen der Zugang eines Staates zu notwendigen Technologien, technischen Grundlagen, dem Fachwissen und dem Material unterbunden werden. Mit Schutzmassnahmen für sensitive Informationen und Materialien, mit Exportkontrollen und der Überwachung von Daten- und Warenströmen sowie von Schlüsselpersonen, der Zerschlagung von Beschaffungsnetzwerken und mit strafrechtlichen Massnahmen sollen Waffenprogramme durch Kostenerhöhungen verhindert oder verzögert werden.<sup>209</sup> Das Nonproliferationsregime setzt auf beiden Ebenen an, legt das Schwergewicht aber auf Verhinderungsmassnahmen.

208 In die Kategorie der multilateralen Rüstungskontrollverträge, die sowohl mit kooperativen als auch mit verhindernden Massnahmen die horizontale Proliferation einschränken sollen, gehören in erster Linie der NPT von 1968, die BWC von 1972 und die CWC von 1993. Letztere dient auch zur Rückgängigmachung der vertikalen Proliferation. Der vertikalen wie horizontalen Proliferationskontrolle dienen auch der LTBT von 1963 und der CTBT von 1996. In die Kategorie der multilateralen Abkommen zur Verhinderung der horizontalen Proliferation gehören auch alle Verträge mit einem Stationierungsverbot: der Antarktisvertrag von 1959, der Weltraumvertrag von 1967, der Meeresbodenvertrag von 1971, sowie die Verträge von Tlatelolco 1967, Rarotonga 1985, Pelindaba 1996 und die Verträge von Cartagena 1991 und Bangkok 1995. Vgl. Goldblat, Jozef. *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 2002.

209 Dahinden, Martin. Der Kampf gegen die Proliferation: Überlegungen zur Rolle der Schweiz. In: *NZZ*, 01.09.1994.

Zentraler Pfeiler des Regimes ist der Nichtweiterverbreitungsvertrag, der 1968 nach langen Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR, aber auch zwischen den Nuklearmächten und den Nichtnuklearwaffenstaaten, den so genannten «nuklearen Habenichtsen», verabschiedet wurde und 1970 in Kraft trat.<sup>210</sup> Der Vertrag stützt sich auf die Überzeugung, dass die Verbreitung von Nuklearwaffen eine Gefahr für den weltweiten Frieden darstellt und deshalb verhindert werden muss, gleichzeitig aber die friedliche Nutzung der Kernenergie allen Vertragsparteien zugänglich sein soll. Artikel I verpflichtet deshalb die Kernwaffenstaaten, nukleare Waffen oder Sprengkörper oder die Kontrolle darüber an niemanden weiterzugeben und die Nichtkernwaffenstaaten weder zu ermutigen noch zu veranlassen oder zu unterstützen, solche herzustellen oder in ihre Verfügungsgewalt zu bringen.<sup>211</sup>

Artikel II verpflichtet demgegenüber die Nichtkernwaffenstaaten, selber keine Nuklearwaffen zu entwickeln und nichts zu unternehmen, um die Verfügungsgewalt über nukleare Sprengkörper oder Waffen zu erlangen. Artikel III legt in Form so genannter Safeguards die Kontrollen zur Vertragseinhaltung fest. Safeguards sind Prozeduren, mittels denen die in den fünfziger Jahre gegründete International Atomic Energy Agency (IAEA) sicherstellt, dass in den Nichtkernwaffenstaaten im Kreislauf der friedlichen Nutzung nuklearer Spaltmaterialien keine illegalen Abzweigungen für militärische Zwecke vorgenommen werden.<sup>212</sup> Artikel IV hält fest, dass diese Kontrollen die friedliche Nutzung und Entwicklung

210 Der vollständige NPT-Vertragstext ist in der Systematischen Sammlung des Bundesrechts (SR) greifbar: Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, SR 0.515.03. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>. Für eine kurze Darstellung und Analyse des Vertrags, vgl. Goldblat, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 1994, S. 77–83.

211 Als Kernwaffenstaaten gelten all jene Staaten, die vor dem 1. Januar 1967 einen nuklearen Sprengkörper oder eine fertig entwickelte Waffe zur Detonation gebracht haben, also die fünf ständigen Mitglieder des Uno-Sicherheitsrats. An dieser Definition zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten wurde bis heute festgehalten, auch wenn weitere Staaten wie Indien und Pakistan de facto den Status von Nuklearwaffenstaaten erreicht haben.

212 Die IAEA ist kein Organ der Uno, sondern als zwischenstaatliche Organisation ein rechtlich selbstständiges Völkerrechtssubjekt. Allerdings ist sie aufgrund ihrer vertraglich geregelten Beziehungen zu den Vereinten Nationen in das Uno-System integriert.

der Kernenergie in keiner Weise behindern dürfen und verpflichtet die Vertragspartner, durch gegenseitigen Austausch von Information, Wissen, Material und Technologie die friedliche Nutzung und Weiterentwicklung der Kernenergie international zu fördern. Die Durchführung der IAEA-Kontrollen ist streng reglementiert, um Wirtschaftsspionage oder andere unerwünschte Auswirkungen auf die zivile Industrie zu verhindern. Diesen Anspruch stellte insbesondere die Schweiz bereits während der Verhandlungsphase an die IAEA-Safeguardabkommen.<sup>213</sup>

Solche unausgewogenen Rechte und Pflichten wären wahrscheinlich von den Nichtnuklearwaffenstaaten nicht akzeptiert worden, hätten sich die Kernwaffenstaaten nicht auch zu Gegenleistungen verpflichtet: Artikel VI enthält das oft zitierte Versprechen der Kernwaffenstaaten, in naher Zukunft Verhandlungen über die Beendigung des nuklearen Wettrüstens und über nukleare Abrüstung sowie Verhandlungen über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung aufzunehmen. Zweitens verpflichteten sie sich, die Nichtkernwaffenstaaten bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie zu unterstützen, und drittens garantierten sie, Nichtkernwaffenstaaten nicht mit A-Waffen anzugreifen und Hilfeleistungen für den Fall, dass diese mit Nuklearwaffen bedroht oder angegriffen werden sollten.<sup>214</sup> Angesichts der Ungleichgewichte in der Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten und den ungenau festgehaltenen Verpflichtungen der Kernwaffenstaaten im NPT kann die Einigung auf die friedliche Nutzung der Kernenergie und die diesbezügliche Unterstützung der Nichtkernwaffenstaaten durch die Atommächte als der fundamentale Kompromiss bezeichnet werden, der dem NPT zugrunde liegt.<sup>215</sup>

213 Als weitere Massnahme zum Schutz ziviler Interessen der Vertragsstaaten ist ihnen erlaubt, nicht erwünschte Inspektionen abzulehnen. Dies stellt eine nachhaltige Schwäche des NPT dar. Im Rahmen der Verhandlungen über ein CWC-Kontrollregime konnte diese Hürde überwunden werden.

214 Allerdings gingen diese Verpflichtungen nicht wirklich über die in der Uno-Charta festgehaltene Hilfeleistungspflicht zugunsten der Opfer eines Angriffs hinaus. Bernauer, Thomas. Warfare: Nuclear, Biological, and Chemical Weapons. In: Simmons, P.J. / de Jonge Oudraat, Chantal (Hrsg.). *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, S. 619–620.

215 Haug, René. Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation. In:

Schliesslich legte der Vertrag eine Gültigkeitsdauer von 25 Jahren fest, nach deren Ablauf eine Konferenz aller Unterzeichnerstaaten über eine allfällige Verlängerung entscheiden musste. In der Zwischenzeit sollten alle fünf Jahre Überprüfungskonferenzen die Ergebnisse der Nichtweiterverbreitung und der Abrüstung beurteilen sowie Mittel und Wege zur vollständigen Umsetzung bezeichnen.<sup>216</sup>

Mit den Klauseln in Artikel I bis III wurde die Aufteilung der Staaten in Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten für eine undefinierte Zeitspanne festgeschrieben, insbesondere deshalb, weil sich die Kernwaffenstaaten bei all diesen Punkten weder auf Prozeduren noch auf bestimmte Zeitpunkte verpflichteten. Trotz dieser diskriminierenden Unausgewogenheit wurde der NPT einer der erfolgreichsten Rüstungskontrollverträge des Kalten Krieges. Beinahe sämtliche Staaten traten dem Abkommen bei und hielten sich an die Verpflichtungen. Allerdings fügten gerade diejenigen wenigen Staaten, die erst spät oder bis heute nicht Mitglieder wurden, der Glaubwürdigkeit des Vertrags schweren Schaden zu, waren es doch oftmals gerade sie, die – mindestens während einer gewissen Zeit – A-Waffenprogramme verfolgten. Zu dieser Gruppe gehören namentlich Taiwan, Indien, Pakistan, Israel, Brasilien oder Südafrika. Noch schwerer wogen allerdings diejenigen Fälle, wie Nordkorea oder Irak, die als NPT-Mitglieder, also in Verletzung des Abkommens, eigene Programme zum Aufbau eines Nuklearwaffenpotenzials verfolgten.<sup>217</sup>

Negativ schlug auch zu Buche, dass die Nuklearwaffenstaaten ihren Pflichten zur Unterstützung der Nichtkernwaffenstaaten in der friedlichen Nutzung der Kernenergie nur ungenügend nachkamen. Zusätzlich nahmen die Kernwaffenstaaten auch ihre Verpflichtungen zur Abrüstung – und damit zur Kontrolle der vertikalen Proliferation – lange Zeit überhaupt nicht oder nur ungenügend wahr; erst die INF- und START-Verträge von 1987 und 1991 kehrten die nukleare Aufrüstungsspirale

Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 183–212, hier S. 192.

216 Ibid., S. 191–192.

217 Haug, René. *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment: Arms Control and the Post-Cold War Order*. Diss. Universität Genf, 1998 (mimeo), S. 253–255.

wirklich um, und der umfassende Teststoppvertrag liess bis 1996 auf sich warten. Dies schadete der Glaubwürdigkeit und dem Ansehen des Nonproliferationsregimes ebenfalls.<sup>218</sup>

Trotz Lücken und Mängeln, trotz seines diskriminierenden Charakters und trotz der teilweise ungenügenden Einhaltung der Pflichten seitens der Vertragspartner erwies sich der NPT als stabiler Mittelpfeiler der Nonproliferationsregimes. Während des Kalten Krieges blieben für die meisten Staaten A-Waffen eine sehr weit entfernte Option und vielen Staaten wurde mit der Zeit sogar der Sicherheitswert bewusst, der darin lag, ein Nichtkernwaffenstaat zu bleiben. Zudem blieben im Bereich der Nuklearwaffen die Kontrollen auf Liefer- und Empfängerseite einfacher als in den Bereichen der biologischen und chemischen Waffen, weil der Kreis der Lieferstaaten für Technologie und Wissen deutlich kleiner blieb und der Markt für zivile Anwendungen der Kernenergie im Laufe der Jahrzehnte sogar schrumpfte. Und schliesslich bestand aus übergeordneten sicherheitspolitischen Interessen sowohl auf Seiten der Kernwaffenstaaten als auch auf Seiten der Nichtkernwaffenstaaten das Interesse, die nukleare Proliferation aufzuhalten.<sup>219</sup>

Dieses sicherheitspolitische Interesse teilte auch die Schweiz. An der Aushandlung des NPT war sie nicht beteiligt gewesen, als Staat mit einem zivilen kerntechnologischen Forschungs- und Entwicklungsprogramm und dem Status eines nuklearwaffentechnischen Schwellenlandes wurde sie aber während den Verhandlungen gelegentlich eingeladen, Stellung zu nehmen und schliesslich von den Grossmächten zur Unterschrift gedrängt. Zuerst waren in der Schweiz aber lange und zähe Debatten notwendig, um militär-, wirtschafts- und wissenschaftspolitische Bedenken sowie völkerrechtliche Vorbehalte gegenüber der Unausgewogenheit des Vertrags und seinem diskriminierenden Charakter auszuräumen.<sup>220</sup>

218 Bernauer, *Warfare*, S. 620–621.

219 Ibid., S. 632; Haug, *Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation*, S. 204.

220 Verschiedene Stellen – vor allem innerhalb des EMD und in der Privatwirtschaft – hatten aber eine umfassende Lagebeurteilung über die Vor- und Nachteile eines NPT-Beitritts jahrelang aufgeschoben. Diese Stellen fühlten sich durch den von Bundesrat Spühler schliesslich relativ rasch durchgesetzten Beitrittsentscheid vor den Kopf gestossen. Winkler erkannte darin den Kern der Reibungen und Schwierigkeiten, die den Ratifikationsprozess jahrelang

Letztlich aber war die Unterzeichnung des Vertrags aus pragmatischen Gründen unausweichlich. Eine Nichtmitgliedschaft im NPT hätte das Schweizer Kernenergieprogramm internationalen Lieferembargos für nukleare Güter und Spaltmaterial ausgesetzt und damit dessen Zukunft ernsthaft gefährdet. Gleichzeitig aber versprach die Unterstützung des NPT einen Beitrag zu einem wichtigen internationalen Instrument der Rüstungsbeschränkung und der Entspannung zu leisten.<sup>221</sup>

Im November 1969 unterzeichnete Bundesrat Spühler den NPT. Damit verzichtete die Schweiz de facto definitiv auf die Option einer nuklearen Bewaffnung und schränkte aus übergeordneten sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen ihre militärpolitische Handlungsfreiheit ein. Dies stellte aus sicherheitspolitischer Sicht ein bedeutender Schritt dar und für die Zeitspanne des gesamten Kalten Krieges blieb der NPT-Beitritt für die Schweiz der wichtigste rüstungskontrollpolitische Vertragsbeitritt.<sup>222</sup>

behinderten. Winkler, Theodor H. *Kernenergie und Aussenpolitik: Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung von Kernenergie in der Schweiz*. Diss. Berlin: Berlin-Verlag, 1981 (Studien zur internationalen Sicherheit, Nr. 7), S. 426.

221 Ibid., S. 424. Der NPT-Beitritt kann somit als eine Vorwegnahme des aussensicherheitspolitischen Auftrags, wie er im sicherheitspolitischen Bericht von 1973 formuliert wurde, gesehen werden. Er stellte eine dynamische aktive Massnahme im internationalen Rahmen zur Gestaltung und Sicherung des internationalen Friedens sowie aus aussenwirtschaftspolitischer Warte eine Massnahme zur Sicherung der Versorgung aus dem Ausland dar. Der Bundesrat erklärte während des Ratifikationsverfahrens seine Haltung in zwei Berichten an das Bundesparlament: Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 30. Oktober 1974. *BBl* 1974 II 1009; Bericht des Bundesrates an die ständerätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 28. Januar 1976. *BBl* 1976 I 714.

222 Zur Entstehungsgeschichte des Entscheids des Bundesrates, dem NPT beizutreten, vgl. Wollenmann, Reto. *Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag: Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958–1969)*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2005 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 75). URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_10517\\_290\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_10517_290_de.pdf). Diese Arbeit stellt die gründlichste Analyse des Entscheidungsprozesses dar.

Die Unterzeichnung erfolgte jedoch, ohne dass die entscheidenden konzeptionellen und materiellen Grundlagen erarbeitet worden waren. Dies erschwerte die Ratifikationsdebatte in erheblichem Masse. Die NPT-Ratifikation und der formelle Vertragsbeitritt erfolgten schliesslich erst 1977 nach erneut zähen innenpolitischen Debatten. Von diesem schleppenden Prozess hob sich aber der schweizerische Beitrag zur internationalen Umsetzung des NPT in einer ersten Phase umso deutlicher ab: Zuerst beteiligte sich die Schweiz aktiv im Safeguards Committee der IAEA, das 1970 seine Arbeit aufnahm und dem sämtliche Vertragsstaaten angehörten. Seine Aufgabe bestand darin, zur Durchsetzung des NPT zuhanden des IAEA-Gouverneursrates Empfehlungen zu formulieren bezüglich Struktur und Inhalt der Kontrollabkommen. Hier setzte sich die Schweiz von Anfang an ein für ein genau umschriebenes Kontrollsystem ohne negative Rückwirkungen auf die friedliche Nutzung der Kernenergie in den Mitgliedstaaten.<sup>223</sup>

Unter der Leitung des Nuklearphysikers Professor Dr. Claude Zangger leistete die Schweizer Delegation an den ersten Treffen des Safeguards Committee sachliche und gründliche Arbeit. Damit verschaffte sie sich nicht nur Gehör für Schweizer Anliegen sondern auch einen Namen: Zangger war es nämlich, der in Wien darauf aufmerksam machte, dass der Nonproliferationsvertrag zwar sämtliche Exporte von spaltbaren Materialien und Ausrüstungsgegenständen zu deren Herstellung und Bearbeitung internationalen Kontrollen unterwarf, diese Materialien und Ausrüstungen aber nicht bezeichnete. Aus dieser Lücke drohten in den verschiedenen Staaten unterschiedliche Vertragsinterpretationen abgeleitet zu werden und folglich Wettbewerbsverzerrungen oder Umgehungsmöglichkeiten zu entstehen. Die Schweizer Delegation lancierte zudem die Idee einer informellen Zusammenkunft der Delegationen aus jenen Staaten, die als Lieferländer heikler Güter und Materialien in Frage kamen. Aus diesem Vorschlag entstand 1971 das Nuclear Exporters Committee – eine informelle Gruppe von Vertretern aus 33 Industriestaaten – zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses, was unter diesen Gütern zu verstehen sei und zur Erarbeitung von Handlungsrichtlinien zur Regulierung der entsprechenden Exporte. Nachdem Claude Zangger als Initiator der Vorsitz der Gruppe angeboten worden war, erhielt diese den Beinamen «Zangger-Komitee». Bis 1974 stellte das Komitee eine Liste

223 Winkler, *Kernenergie und Aussenpolitik*, S. 204–232.

derjenigen Güter zusammen, deren Exporte in Nichtkernwaffenstaaten IAEA-Safeguards zur Bedingung haben sollten. Auf die Form der notwendigen Sicherheitsmassnahmen konnten sich die Teilnehmer aber nie einigen, und so blieb die Arbeit des Komitees technischer und definitiver Natur.<sup>224</sup>

Dennoch fiel aus Schweizer Sicht die Bilanz der Arbeit im Safeguards- und im Zangger-Komitee sehr positiv aus. Die Schweizer Delegation konnte durch ihr initiatives und konstruktives Mitwirken nicht nur ausenwirtschaftliche Interessen der Schweiz durchsetzen, sondern auch einen wertvollen Beitrag zur Ausformung der internationalen Kontrollbestimmungen des NPT leisten.<sup>225</sup> Mit diesem durch technische Expertise und Sachlichkeit definierten Arbeitsstil konnte sich die Schweiz in den Verhandlungen ein gewisses politisches Gewicht aneignen. Dieses Gewicht konnte in den Verhandlungen wiederum eingesetzt werden sowohl zur Verfolgung eigener Schweizer Interessen als auch internationaler sicherheitspolitischer Interessen. Mit diesem Vorgehen legten Claude Zangger und seine Mitarbeiter eine Spur, der auch spätere Schweizer Delegationen bei ihrer Arbeit in der CD in Genf und insbesondere in den CWC-Verhandlungen folgten.<sup>226</sup>

Allerdings stellte die engagierte Arbeit der Schweiz im Safeguards- und im Zangger-Komitee im Zeitraum zwischen 1970 und 1974 eine Ausnahme dar. Ansonsten zeichnete sich ihre Politik gegenüber dem NPT und den Exportkontrollen für nukleare Güter durch zähe Verteidigung eigener Wirtschaftsinteressen unter weitgehendem Ausschluss internationaler sicherheitspolitischer Überlegungen aus. Diese Position wurde nur auf internationalen Druck hin, und dann widerwillig und in kleinen Schritten aufgegeben. So schob die Schweiz durch die verzögerte NPT-Ratifikation die Unterwerfung ihrer eigenen Exporte unter strengere internationale Richtlinien hinaus, gelangte so aber ihrerseits unter den Druck von Lieferbeschränkungen für Kerntechnologie seitens der USA und Kanadas. Erst mit der Ratifikation des NPT 1977 konnte sie auch vollberechtigtes Mitglied des so genannten Londoner Clubs werden, einer informellen Gruppe von Lieferstaaten für nukleare Güter, die sich 1974 nach der ersten indischen Kernexplosion auf Initiative der USA zusammengeschlossen hatte. Die Mitglieder des Londoner Clubs beab-

224 Bernauer, *Warfare*, S. 626.

225 Winkler, *Kernenergie und Aussenpolitik*, S. 427.

226 Vgl. Kapitel 1 und 3.

sichtigten, in Ergänzung zu den Bestimmungen des Zangger-Komitees, durch geheime Absprachen ihre Exporte strikter als bisher zu koordinieren. Durch die Mitarbeit im Londoner Club konnte die Schweiz zwar die Liefersanktionen derjenigen Länder, auf deren Exporte sie angewiesen war, abbauen, sah sich jedoch gezwungen, selber verschärfte Ausfuhrbestimmungen anzuwenden. Bis Ende der siebziger Jahre betonte nämlich der Bundesrat, das Ziel der Exportkontrollen sei die Überwachung der Verwendung der gelieferten Güter im Zielland und dass diese Kontrollen die Ausfuhren selber keineswegs in Frage stellten.<sup>227</sup>

Nach einer Periode fruchtbarer Arbeit in der Zeitspanne zwischen 1970 und 1974 nahm das Engagement der Schweiz für nukleare Exportkontrollen ab und blieb bis zum Ende des Kalten Krieges sehr klein. Der Handlungsschwerpunkt schweizerischer Aussensicherheitspolitik verschob sich in den siebziger Jahren zusehends in den Bereich der KSZE, in deren rüstungskontrollpolitischen Rahmen die Schweiz allerdings auch eine defensive und wenig initiative Rolle spielte.<sup>228</sup> Zudem verspielte die Schweiz mit ihrer Haltung, nach grösstmöglichen Handlungsfreiheiten für die eigene Exportwirtschaft und möglichst geringen Importbeschränkungen zu trachten, viel von dem Wohlwollen

227 Mit dem Beitritt zum Londoner Club musste sich die Schweiz namentlich bereit erklären, bei der Ausfuhr von Anlagen zur Herstellung von schwerem Wasser gewisse Zurückhaltung zu üben und die bewilligten Exporte bestimmten Kontrollen zu unterwerfen – beides Verhaltensregeln, die andere Staaten seit Jahren anwandten. Dieses Einverständnis zur Ausdehnung der Kontrollen auf Technologietransfers hatte die Schweiz bisher verweigert; sie wollte nur nukleare Rohstoffe und speziell verarbeitetes Spaltmaterial, beides aber keine typischen Exportprodukte der Schweiz, kontrollieren. Trotz Umsetzung der Verpflichtungen aus NPT und Londoner Club blieben bestimmte Schweizer Exporte problematisch. Bis Mitte der achtziger Jahre stiessen insbesondere die Ausfuhr einer Anlage zur Herstellung von schwerem Wasser nach Argentinien und von Teilen für eine Anreicherungsanlage nach Pakistan – beides nicht NPT-Staaten – und von Plutonium nach Frankreich auf Widerspruch im Ausland und im Bundesparlament. Heinzer, Andrea. *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960–1999)*. Zürich: Center for International Studies, 2000 (mimeo), S. 49–51, 65–66. Heinzer stützt sich neben der Arbeit von Winkler schwergewichtig auf: Michel, Nicolas. *La Prolifération Nucléaire: Le Régime International de Non-Prolifération des Armes Nucléaires et la Suisse*. Habil. Fribourg: Editions Universitaires Fribourg, 1990.

228 Vgl. Kapitel 2.

und der Achtung, die sie mit ihrer Arbeit in den Safeguard- und Zangger-Komitees erworben hatte.<sup>229</sup>

Die Auflösung des Blockgegensatzes und das Ende des Kalten Krieges bedeuteten für den Nonproliferationsvertrag und das Nonproliferationsregime vor allem neue und anspruchsvolle Herausforderungen. Vor allem die Entdeckung geheimer Nuklearwaffenprogramme im Irak und Nordkorea sowie der zunehmend dringende Verdacht, dass auch in Iran entsprechende Pläne verfolgt werden, stellte die Wirksamkeit des NPT in Frage, schliesslich hatten alle diese Länder den Vertrag unterzeichnet. Diese Fälle hatten eine beträchtliche Signalwirkung, führten sie doch vor Augen, dass das bisherige Nonproliferationsregime – insbesondere die IAEA-Kontrollbestimmungen und die Abmachungen der Lieferländer bezüglich harmonisierten Exportkontrollen – noch immer empfindliche Schwächen und Lücken aufwies.

Auch der Zerfall der UdSSR stellte die internationale Rüstungskontrolle der neunziger Jahre vor eine beträchtliche Herausforderung: Sämtliche bisherigen Vereinbarungen basierten nämlich auf der Grundannahme, dass die Staaten und ihre Regierungen den gemeinsamen Willen, den diese Übereinkommen ausdrückten, einhalten und durchsetzen konnten. Die Auflösung staatlicher Durchsetzungsmacht in Russland und in anderen Teilen Osteuropas bedeutete aber eine erhebliche Proliferationsgefahr, weil somit Diebstahl und unerlaubter Handel mit spaltbarem Material, mit Dual-Use-Gütern und mit verwandter Technologie erleichtert wurden. Zudem konnten nicht nur Waffen und ihre Bestandteile in die Hände von Proliferatorenstaaten und nichtstaatlichen Akteuren gelangen, sondern auch hoch spezialisiertes Fachwissen, das unterbezahlte oder arbeitslose Wissenschaftler aus den ehemaligen sowjetischen Waffenprogrammen an fremde Staaten oder Gruppierungen zu verkaufen bereit waren.<sup>230</sup>

229 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 68; Michel, *La Prolifération Nucléaire*, S. 116, 338–339.

230 Dieselbe Problematik galt neben dem Bereich der Kernwaffen auch für die B- und C-Waffen und die Raketentechnologie. Der unerlaubte Handel stellt eine besonders grosse Herausforderung dar, weil im Bereich der Proliferation eine sehr hohe Verhinderungsrate gelten muss: Während im Drogenhandel oder in der Geldwäscherei Verhinderungsraten von 20% in der Regel als Erfolg bewertet werden können, müssen in der Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen wesentlich schärfere Massstäbe angelegt werden, weil Misserfolge katastrophale Auswirkungen haben können. Bernauer, *Warfare*, S. 626.

Eine weitere und wesentlich komplexere Herausforderung für die Durchsetzung der Nonproliferationsregime stellt die Globalisierung dar. Seit den siebziger Jahren wurden die meisten Staaten für die Internationalisierung von freiem Handel, industrieller Produktion und Investitionen zunehmend offener. Das Ende des Kalten Krieges beschleunigte diese Entwicklung: Die Globalisierung der neunziger Jahre veränderte insbesondere im Bereich der Rüstungstechnologie bisherige Verhältnisse zwischen Liefer- und Empfängerländern enorm: Immer mehr Schwellenländer gelangten nun zu den notwendigen Mitteln, um ganze Waffensysteme und Waffenträger oder zumindest kritische Teile davon selber zu entwickeln. Dadurch vermochten sich Staaten wie die Volksrepublik China, Pakistan oder Indien nicht nur aus den bisherigen Abhängigkeitsverhältnissen von westlichen Lieferstaaten zu lösen, sondern sich selber als Lieferstaaten von heiklen Technologien und Waffen in weitere Proliferatorenstaaten wie den Irak oder Iran zu etablieren.

Im Bereich der Dual-Use-Technologie kehrte sich zudem das bisherige Verhältnis, dass Spitzentechnologie zunächst im militärischen Sektor entwickelt und dann auch zivilen Märkten zugänglich wurde, zunehmend um: immer öfter wurden zivile Güter und Technologien militärisch verwendet. Zudem privatisierten viele westliche Staaten ihre Rüstungsfirmen. Auf diese Weise mussten erstens immer mehr Dual-Use-Güter Kontrollen unterworfen werden, und zweitens wurden dadurch die Kontrollen immer schwieriger.

Diese Rahmenbedingungen erweiterten nicht nur Handlungsspielräume für legale Waren-, Finanz- und Wissensströme sondern auch für Umgehungsgeschäfte und Schwarzmärkte. Die fortschreitend integrierten Märkte wurden aber immer weniger kontrollierbar, insbesondere auch nicht mit klassischen nachrichtendienstlichen Mitteln. Zudem fehlten für die Überwachung und das Eingreifen unter diesen Verhältnissen oft die notwendigen staats- und völkerrechtlichen Grundlagen. Dennoch zwangen diese Entwicklungen die Staaten zu verschärften, weitergehend harmonisierten Regeln und Verfahren der Exportkontrollen.<sup>231</sup>

231 Bernauer, *Warfare*, S. 618, 626, 650; Spillmann, Kurt R. Globalisierung der Sicherheitsproblematik. In: Ruloff, Dieter (Hrsg.). *Globalisierung – Eine Standortbestimmung*. Chur: Rüegger, 1998 (Sozialwissenschaftliche Studien des schweizerischen Instituts für Auslandsforschung 27), S. 157–161; NZZ, 09.05.2003.

Die Erkenntnisse über verdeckte Nuklearwaffenprogramme und die Aussicht auf das Anwachsen der Herausforderungen führten einen wesentlichen Teil der internationalen Gemeinschaft zu Beginn der neunziger Jahre zu einem zielgerichteten Streben nach der Stärkung und Universalisierung des gesamten Nonproliferationsregimes: In unmittelbarer Folge der Entdeckung von Kernwaffenprogrammen im Irak und Nordkorea beschloss die IAEA eine Reform ihrer Safeguard-Programme mit dem Ziel, die Wirksamkeit des NPT zu verbessern. Eine umfassende Analyse der Schwächen des bisherigen Kontrollsystems führte zu einem sorgfältig gestalteten Programm, das sowohl freiwillige als auch rechtlich bindende Massnahmen vorsah. Ab 1995 konnten erste Massnahmen umgesetzt werden; die NPT-Staaten informieren die IAEA seither umfassender über neue oder weiterentwickelte Reaktorsysteme, über Ein- und Ausfuhren sowie bestimmte Materialien und Ausrüstungen, die in der Kernenergieindustrie verwendet werden.

Die Ausarbeitung der zwingenden Massnahmen dauerte allerdings bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre. Sie wurden in ein NPT-Zusatzprotokoll gegossen, das die Mitgliedstaaten seit 1997 mit der IAEA abschliessen können. Auch diese rechtlich bindenden Massnahmen beinhalteten eine Ausweitung der Informationspflicht. Nun wurden der gesamte Kreislauf nuklearer Rohstoffe und Materialien, aber auch Forschung und Entwicklung sowie Bau und Ausfuhr sensibler Technologiegüter erfasst. Als Kernstück des Zusatzprotokolls galten jedoch die Ausweitung des Kreises der Installationen, die durch Inspektionen erfasst werden und die Erweiterung des Handlungsspielraums der IAEA-Inspektoren bei ihren Besuchen in diesen Anlagen. Durch die Erfassung des Gesamtbildes des Produktions- und Verarbeitungskreislaufs nuklearer Materialien und Güter in den einzelnen Staaten, versprachen diese Verschärfungen insgesamt eine deutliche Stärkung des Kontrollregimes. Sie erlaubten ferner, die Anstrengungen auf die Entdeckung unerlaubter und verdeckter A-Waffenprogramme zu bündeln.<sup>232</sup> Zudem gelang es, Argentinien und Südafrika zur Unterzeichnung des NPT zu bewegen – Staaten die bisher als nukleare Schwellenländer galten oder im Falle Südafrikas tatsächlich nukleare Sprengsätze hergestellt hatten. Als Erfolg konnte auch verbucht werden, dass nach dem Zerfall der UdSSR, Weissrussland, die Ukraine

232 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 284–290.

und Kasachstan die Kernwaffen, die auf ihren Territorium lagerten, Russland übergaben und somit die Entstehung neuer Nuklearmächte verhinderten.<sup>233</sup>

Eine weitere Gelegenheit zur Stärkung des NPT ergab sich anlässlich der Überprüfungskonferenz von 1995, der insofern eine besondere Bedeutung zukam, als sie am Ende der 25 Jahre dauernden Gültigkeit des Vertrags stand. Die Nichtkernwaffenstaaten fanden sich dabei in einem Dilemma: Mit der Zustimmung zur unbeschränkten Gültigkeitsverlängerung zementierten sie einerseits das Atomwaffenmonopol der fünf Nuklearmächte und beraubten sich damit ihres wichtigsten Druckmittels, die Nuklearwaffenstaaten zur Einhaltung ihrer Abrüstungsverpflichtung zu zwingen. Andererseits brachte die Ablehnung einer Verlängerung den NPT zum Erlöschen, womit ebenfalls die einzige Verpflichtung zum Abbau der Kernwaffenarsenale wegfiel. Unter diesen Voraussetzungen war die Verlängerung für die Nichtkernwaffenstaaten an sich keine umstrittene Frage, es konnte höchstens darum gehen, diese an weitere Bedingungen zur effektiven Abrüstung zu knüpfen. Die Nuklearmächte setzten aber ihr enormes politisches Gewicht ein und erreichten mit starren Positionen die unbeschränkte Verlängerung der Gültigkeit des NPT. Der Grund dafür, dass sich schliesslich alle 174 Staaten der Konferenz damit einverstanden erklärten, lag darin, dass mit der Verlängerung auch ein Paket von zusätzlichen Massnahmen verknüpft wurde, auf die sich die Teilnehmer leicht einigen konnten. Dieses Paket umfasste eine Resolution zum Nahen Osten sowie Entscheidungen zur «Stärkung des Prozesses zur Überprüfung des Vertrags» und zu «Prinzipien und Zielen der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung».

Als Massnahme zur Stärkung des Überprüfungsprozesses wurde ein Komitee zur Vorbereitung der nächsten Überprüfungskonferenz im Jahre 2000 (Prepcom) ins Leben gerufen: Dieses sollte die vollständige Umsetzung des NPT, die Überprüfung der Einhaltung der Vertragspflichten wirksamer überwachen und die Erreichung der Universalität des

233 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 266–276; Ders., *Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation*, S. 184, 210; Bernauer, *Warfare*, S. 622–623. Im erweiterten Sinne können zu den Erfolgen der frühen neunziger Jahre im Bereich der Bekämpfung der horizontalen und vertikalen Proliferation auch der Abschluss der CWC und des CTBT sowie die START-Abkommen gezählt werden.

Vertrags erreichen helfen. Von dieser Massnahme versprachen sich die Konferenzteilnehmer eine effizientere Vertragsüberwachung als von alle fünf Jahre stattfindenden Zusammenkünften und die Schaffungen von Grundlagen für die Durchführung der nächsten grossen Überprüfungskonferenz in fünf Jahren. Die Prinzipien und Ziele der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung dienten als Druckmittel für die Nichtkernwaffenstaaten, die Nuklearwaffenstaaten an ihre Abrüstungsverpflichtungen zu erinnern.<sup>234</sup>

Der Verlängerungsentscheid der NPT-Überprüfungskonferenz von 1995 war für den Vertrag selber, aber auch für das gesamte Nonproliferationsregime ein wichtiger Erfolg, der zusammen mit den weiteren verabschiedeten Massnahmen eine Stärkung für die Zukunft versprach. Die starre Haltung, mit der die Nuklearwaffenstaaten ihren Willen für eine unbeschränkte Verlängerung durchsetzten, stellte für das schon bisher nicht einfache Verhältnis zwischen den Kernwaffenstaaten und den Nichtkernwaffenstaaten eine schwere zusätzliche Belastung dar. Diese sollte das politische Klima und die Arbeit der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre schwerwiegend beeinflussen.

Auch in der Schweiz erkannten die verantwortlichen Behörden Ende der achtziger Jahre und zu Beginn der neunziger Jahre die Gefahren, die von der zunehmenden Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägermittel ausgingen. Der sicherheitspolitische Bericht 90 nannte insbesondere Konflikte in der Dritten Welt, die als Hintergrund dienten für die Verbreitung dieser Waffen, ihrer Trägermittel und der Fähigkeit, spaltbares Material selber herzustellen. Die Möglichkeiten, chemische oder nukleare Ladungen mit ballistischen Raketen, die selbst Europa zu treffen in der Lage waren, einzusetzen, steigerte das Risiko der Erpressung auf grosse Distanz. Deshalb musste gemäss Bericht 90 die Schweiz alle Bemühungen der Nonproliferationspolitik unterstützen, namentlich den Abschluss internationaler Waffenexportbestimmungen, damit friedensfördernde und friedenserhaltende Massnahmen nicht unterlaufen oder gefährdet werden konnten. Im Hinblick auf die Verbreitung

234 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 291–298; Ders., *Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation*, S. 191.

von Massenvernichtungsmitteln und ballistischen Raketen stellte der Bericht auch eine Anpassung des diesbezüglichen schweizerischen Rechts in Aussicht.<sup>235</sup>

Auch der Bericht zur Aussenpolitik der Schweiz von 1993 schenkte den Massenvernichtungswaffen und den Anstrengungen der Schweiz im Kampf gegen ihre Verbreitung einige Aufmerksamkeit. Im Zentrum der Bemühungen mussten die Verlängerung und Verbesserung des Atomsperrvertrags und eine Verstärkung der IAEA-Kontrollmöglichkeiten stehen sowie die Mitarbeit in den informellen Kontrollgremien zur Überwachung des Verkehrs von ABC- und Dual-Use-Gütern. Anhand der Verschärfung der Gesetze über Dual-Use-Güter und Kriegsmaterial beabsichtigte die Schweiz, sich eine restriktive Waffenexportpolitik aufzuerlegen.<sup>236</sup>

Auf diesen drei Gebieten engagierte sich die Schweiz unterschiedlich stark. Am schwächsten fiel das Engagement im Rahmen des NPT selbst aus. Erst im Zusammenhang mit der Verlängerungsfrage anlässlich der Überprüfungskonferenz von 1995 äusserte sie sich zum ersten Mal profiliert zu Belangen des Nichtverbreitungsvertrags. Der Leiter der Schweizer Delegation, Botschafter Mayor, zog in seiner Erklärung eine recht durchgezogene Erfolgsbilanz der ersten 25 Jahre: Einerseits begrüsst er die hohe Zahl von bereits 178 Signatarstaaten und damit den erreichten hohen Grad an Universalität, andererseits unterliess er nicht den kritischen Hinweis darauf, dass Indien, Pakistan und Israel als Staaten mit militärischen Nuklearkapazitäten dem Vertrag noch nicht beigetreten waren. Ziemlich ungeschminkt fiel die Kritik an den

235 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel (Bericht 90) vom 1. Oktober 1990. *BBI* 1990 III 847, hier S. 868, 884. Die Bedeutung der Proliferationsgefahr von nuklearen und chemischen Waffen und ihrer Trägermittel unterstrich auch EMD-Vorsteher Villiger ausdrücklich in seiner Vorstellung des Berichts 90 vor einer Kaderversammlung der Bundesverwaltung. Villiger, Kaspar. Sicherheitspolitische Anliegen des Bundesrates. Ansprache von Kaspar Villiger, Chef des EMD. In: *Sicherheitspolitik: Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes. Kolloquium Montreux 1990*. s.l.: s.n., s.a., S. 14.

236 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren: Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. *BBI* 1994 I 153, hier S. 177, 178, 181.

Nuklearwaffenstaaten und ihrer unbefriedigenden Abrüstungsbilanz aus, denn trotz dem Abbau der Arsenale waren immer noch etwa gleich viel nukleare Sprengköpfe vorhanden wie vor 25 Jahren und dies bei erheblich gesteigertem Wirkungsgrad.

Dennoch rückte die Schweiz von ihrer früheren Position ab und sprach sich für die unbefristete Vertragsverlängerung aus. Während der Entstehung des NPT in den sechziger Jahren hatte sie sich nämlich für eine zeitliche Begrenzung ausgesprochen und diese Haltung jahrelang im Gleichklang mit der Staatengruppe des Non-Aligned Movement (NAM) – etwa der Gruppe der Blockfreien entsprechend – vertreten und so den Widerstand gegen eine Zementierung der Monopolstellung der Nuklearwaffenstaaten unterstützt. 1995 aber schloss sich die Schweiz dem Argument der Mehrheit der Industriestaaten an, dass erst die unbeschränkte Verlängerung eine notwendige internationale Vertrauensbasis schaffe, auf der die Atomkräfte eine ernsthafte Abrüstung ins Auge fassen konnten. Allerdings fielen die Aufgabe der bisherigen Position und die Wahl zwischen den verschiedenen Verlängerungsvarianten nicht ganz leicht, wie Botschafter Mayor erklärte. Schliesslich schien aber auch der Schweiz die unbegrenzte Verlängerung als einzige Variante geeignet, um die nötige Mehrheit der Vertragspartner zu vereinigen und damit das Weiterbestehen eines starken NPT-Regimes zu gewährleisten.<sup>237</sup>

Allerdings knüpfte die Schweiz diese Haltung an Forderungen an die fünf Atomkräfte und legte zusammen mit weiteren kleinen und mittleren Staaten Vorschläge zur Stärkung des Nonproliferationsregimes vor. Von den Nuklearmächten forderte die Schweiz, sich mit Entschlossenheit und ohne Rücksicht auf Prestigefragen auf den Weg zur Abrüstung festzulegen. Dazu sollten sie sich auf einen Zeitplan für den schrittweisen, substanziellen Abbau ihrer Arsenale einigen. Das bei der Abrüstung anfallende waffenfähige Spaltmaterial sollte unter internationale Kontrolle gestellt werden, um sicherzustellen, dass dieses Material nicht mehr zur

237 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 56–57; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1995 (mimeo), S. 10. Dieses Dokument wurde vom Bundesrat nie offiziell genehmigt und stellt ausschliesslich die Ansicht der Verwaltung dar; *NZZ*, 21.04.1995.

Herstellung neuer Nuklearwaffen verwendet werde. Botschafter Mayor forderte auch mit Blick auf die Erfahrungen mit dem Irak und Nordkorea generell eine Stärkung des IAEA-Inspektionssystems. Zudem sollten bis zur nächsten ordentlichen Überprüfungskonferenz im Jahr 2000 Verträge über einen vollständigen nuklearen Teststopp und über einen Produktionsstopp explosionsfähiger Spaltmaterialien in Kraft getreten sein.<sup>238</sup>

Bedeutender als die schweizerischen Forderungen an sich – die sich mit denjenigen anderer Staaten weitgehend deckten – war die Tatsache, dass die Schweiz sich überhaupt mit derart weitgehenden und konkreten Forderungen profilierte, hatte sich doch die Schweiz in Atomwaffenfragen bislang international wenig engagiert. Dies deutete darauf hin, dass sie im Begriffe war, sich auch im Bereich des NPT verstärkt für die Nonproliferation zu engagieren.

## 4.2 Zunehmender Einsatz im Rahmen der Exportkontrollregime

Stärker als im formellen und völkerrechtlich verbindlichen Rahmen des Atomsperrvertrags engagierte sich die Schweiz in verschiedenen informellen Exportkontrollregimen und zwar sowohl während als auch nach dem Kalten Krieg.<sup>239</sup> In der Rüstungskontrollpolitik werden unter Exportkontrollen alle durch die Staaten bezüglich ihrer Ausfuhren angewandten Massnahmen verstanden, um in erster Linie die horizontale, jedoch auch die vertikale Weiterverbreitung militärisch sensibler Güter und Waffen zu verhindern oder einzudämmen. In der Regel wird zwischen Gütern mit hoher und solchen mit erheblicher Sensibilität unterschieden: Die erste Kategorie umfasst alle Massenvernichtungswaffen sowie diejenigen Güter, die zu deren Entwicklung, Herstellung und Einsatz notwendig sind, insbesondere Trägermittel wie ballistische Raketen.

238 Zumach, Andreas. Gute Ideen der Habenichtse: Verlängerungskonferenz zum Atomsperrvertrag. Wie können die Atomwaffenstaaten zur Abrüstung bewegt werden? In: *Friedenszeitung*, Mai 1995; *NZZ*, 21.04.1995.

239 Vgl. Kapitel 1.

Diese Güter können einen eindeutig militärischen oder einen Dual-Use-Charakter besitzen. In die zweite Kategorie fallen konventionelle Waffen und Güter mit Dual-Use-Charakter im konventionellen Bereich.<sup>240</sup>

Exportkontrollen werden entweder als fester Bestandteil in einen internationalen Vertrag eingebaut, um gegenüber Nichtmitgliedern Druck oder Anreize zu schaffen, dem Abkommen beizutreten. In die erste Gruppe gehört beispielsweise die Chemiewaffenkonvention.<sup>241</sup> Oder sie können als Ergänzung zu einem bestehenden Vertrag ausgehandelt werden. Auf diese Weise entstanden beispielsweise das Zangger-Komitee und die Nuclear Suppliers Group (NSG). Dies erschien notwendig, weil der NPT-Vertragstext selber nicht präzise formuliert war, vor allem aber deshalb, weil die absurde Situation entstand, dass unter den Vertragspartnern die Transfers heikler nukleartechnischer Güter aus Atomwaffenstaaten in Nichtatomwaffenstaaten durch den Vertrag geregelt und ihre Verwendung IAEA-Kontrollen unterworfen wurden, während für Exporte aus NPT-Staaten in Nichtvertragsstaaten weder Regeln noch Kontrollen bestanden.<sup>242</sup> Exportkontrollregime können schliesslich auch Bereiche abdecken, für die überhaupt kein Rüstungskontrollvertrag besteht. In diese Gruppe gehört die Australiengruppe (AG) zur Kontrolle von B- und C-Waffentechnologie, die vor Abschluss der CWC-Verhandlungen, beziehungsweise in Abwesenheit eines Überwachungs- und Durchsetzungsregimes für die B-Waffenkonvention entstand. Ebenfalls in diese Gruppe gehören das Missile Technology Control Regime (MTCR) und die Wassenaar-Vereinbarung von 1997 über Exportkontrollen für konventionelle Waffen und Dual-Use-Güter und Technologien, die als

240 Cipolat, Urs / Gowlland, Alix / Karpenstein, Ulrich. *Nonproliferation and Switzerland: A Critical Analysis of Switzerland's Legislation Concerning Military Export Controls*. Bern: Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 2000 (NFP 42 Synthesis, Nr. 39), S. 2.

241 Dahinden, Erwin. Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht: Schweizerische Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis. In: Eberhart, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 160–161; vgl. Kapitel 3.

242 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 262.

Nachfolgeregime für das Cocom des Kalten Krieges beschlossen wurde. In allen diesen Regimes arbeitete die Schweiz mit.<sup>243</sup>

Exportkontrollregime, die ausserhalb von Rüstungskontrollverträgen stehen, wie die Nuclear Suppliers Group, die Australiengruppe, das MTCR oder die Wassenaargruppe, sind informell, das heisst der Zugang zur Mitgliedschaft ist beschränkt und restriktiv. Dies stellt einen klaren Gegensatz dar zu den global gültigen völkerrechtlichen Abkommen wie der NPT, die BWC oder die CWC, die grundsätzlich allen Staaten offen stehen und deren Mitgliederkreis möglichst universell sein sollte. Die unter Regimepartnern vereinbarten Abmachungen sind nur politisch, nicht aber rechtlich bindend. Alle diese Regime arbeiten mit den Mitteln des gegenseitigen Informationsaustausches über Rüstungsprogramme und verwandte Aktivitäten in Staaten, deren sicherheitspolitische Absichten den Regimepartnern verdächtig sind, zweitens mit Listen von Gütern, Materialien, Technologien oder Waffen und Waffenbestandteilen, deren Handel kontrolliert werden muss, und drittens mit im Konsens ausgehandelten Verfahrensrichtlinien über die Handhabung der Exporte.<sup>244</sup> Die selektive Aufnahme der Mitglieder in diese Regime, der abgeschlossene Mitgliederkreis und die weitgehende Geheimhaltung über Sitzungsinhalte, Güterlisten und Verfahrensrichtlinien erklären sich dadurch, dass die Unterteilung in Staatengruppen, in die bestimmte Güter exportiert wer-

243 Ende der vierziger Jahre schlossen sich die westlichen Staaten unter Führung der USA zum Committee for Multilateral Export Controls (Cocom) zusammen, das jährlich Listen heikler Güter erstellte, deren Export in die Sowjetunion und ihre verbündeten Staaten Osteuropas und nach China unterbunden werden sollte. Auf amerikanischen Druck hin entschied sich die Schweiz 1949 ebenfalls solche Exportkontrollen anzuwenden, um zu verhindern, dass die Schweiz als Plattform für Umgehungsgeschäfte gebraucht werde. 1951 wurden die schweizerischen Exportkontrollen mit dem geheimen Gentlemen's Agreement zwischen der Schweiz und den USA – dem so genannten Hotz-Linder-Agreement – auch auf in der Schweiz hergestellte Güter ausgedehnt. Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg: Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999, S. 61–90.

244 EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 15–16; Heinzer, Andrea E. *Swiss Arms Control Policy: From Abstention to Participation*. In: Gabriel, Jürg Martin / Fischer, Thomas (Hrsg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, S. 159–185, hier S. 175.

den dürfen, politisch heikel ist und den Charakter der Diskriminierung in sich trägt und demnach nur ungern an die Öffentlichkeit getragen wird. Zudem beruhen die ausgetauschten Informationen über Absichten und Waffenprogramme bestimmter Staaten oftmals auf nachrichtendienstlicher Arbeit. Deren Offenlegung könnte eine weitere genaue Beobachtung verhindern.<sup>245</sup>

Der Krieg gegen den Irak 1991 und die in seiner Folge aufgedeckten geheimen Waffenprogramme rückten wie ein Paukenschlag zum Auftakt des neuen Jahrzehnts ins öffentliche Bewusstsein, wie notwendig wirksamere Exportkontrollregime waren. Während Jahren hatte der Irak als Mitgliedstaat von LTBT, NPT und BWC unter vielfachen Verletzungen dieser Verträge und in Umgehung fast sämtlicher Exportkontrollen heikle Güter, Ausrüstungsgegenstände, Werkzeuge und Maschinen einführen können. Mit internationalen Anstrengungen galt es, diese klaffenden Löcher in den Exportkontrollregimen rasch und umfassend zu stopfen, und die Schweiz hatte auf diesem Gebiet als Mitglied von NSG, AG und MTCR eine verantwortungsvolle Rolle zu spielen. Als Standort international renommierter Industrien in den Bereichen des Maschinen- und Werkzeugbaus, der Chemie und zunehmend auch im Bereich der Biotechnologie profitierte die Schweizer Volkswirtschaft erheblich von Exporten, in erster Linie von Dual-Use-Gütern.<sup>246</sup>

Als Folge der ersten indischen Kernexplosion wurde 1974 der Londoner Club ins Leben gerufen, der seit 1992 als Nuclear Suppliers Group (NSG) bezeichnet wird. Unter der Führung der USA schlossen sich damals mit Kanada, Japan, der UdSSR, Frankreich und der BRD

245 Bernauer, *Warfare*, S. 634; Ciplat, *Nonproliferation and Switzerland*, S. 6; Anthony, Ian / De Geer, Anna / Kokoski, Richard / Stock, Thomas. Multilateral Weapon-related Export Control Measures. In: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.). *SIPRI-Yearbook 1995: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 1995, S. 587–633; Beck, Michael. Reforming the Multilateral Export Control Regimes. In: *The Nonproliferation Review* 7 (2000), Nr. 2, S. 91–103.

246 Genaue Werte zu den Exporten im Bereich der Dual-Use-Güter sind schwierig zu berechnen. Mitte der neunziger Jahre gingen Schätzungen der Bundesverwaltung von jährlichen 1,5 Milliarden Franken aus. Demgegenüber schwand der Schweizer Anteil am weltweiten Exportmarkt für konventionelle Waffen im Zeitraum zwischen 1994 und 1998 von 0,35 auf 0,16 Prozent, was einer Verschiebung auf der Liste der Exportländer von Platz 10 auf Platz 20 entspricht. Vgl. Ciplat, *Nonproliferation and Switzerland*, S. 2–3.

die wichtigsten Lieferländer für Nukleartechnologie zusammen, weil auch bezüglich anderer Staaten der Dritten Welt der Verdacht bestand, dass gewisse, aus diesen Staaten exportierte Anreicherungs- und Wiederanreicherungsanlagen für militärische Zwecke missbraucht wurden. Der Londoner Club schuf mit seinem Verhaltenskodex und gemeinsamen Handlungsrichtlinien für verschärfte Kontrollen beim Export nuklearer Güter ein Exportkontrollregime ausserhalb des NPT, das sich insgesamt günstig auf den Sperrvertrag auswirkte. NPT-Nichtmitglieder wurden Handelsrestriktionen unterworfen. Dies stellte einen starken Anreiz dar, dem NPT beizutreten.<sup>247</sup>

Durch die Verzögerung der NPT-Ratifikation wurde auch die Schweiz den verschärften Kontrollen des Londoner Clubs unterworfen, stellten doch Kanada und die USA wichtige Handelspartner für die Schweizer Kernindustrie dar. Nach den guten Erfahrungen mit ihrem Engagement im Zangger-Komitee versuchte sie sich allerdings bereits vor der Ratifizierung des NPT dem Londoner Club anzuschliessen. Ausschlaggebend für diese Bestrebungen waren aber nicht in erster Linie rüstungskontrollpolitische, sondern handelspolitische Überlegungen zur Versorgung eines wichtigen Industriezweigs. Dennoch kann der 1977 erfolgte Beitritt zum Londoner Club – neben der Unterstützung des Cocom-Regimes – als Auftakt einer echten Schweizer Exportkontrollpolitik bezeichnet werden.

Nach dem Krieg gegen den Irak und im Nachgang zur NPT-Überprüfungskonferenz von 1990, an der Empfehlungen für zusätzliche Kontrollen formuliert worden waren, schritten die 27 Mitglieder des Londoner Clubs rasch zur Verschärfung ihres Regimes. Im Frühjahr 1992 verabschiedeten sie neu ausgearbeitete Listen mit Dual-Use-Gütern, die den Teilnehmerstaaten als Grundlage für neue Export-Lizenzierungen dienen sollten. Die Einigung auf diese Liste markierte eine Neubelegung des Londoner Clubs und gleichzeitig die Etablierung unter der neuen Bezeichnung als Nuclear Suppliers Group. Die verschärften Kontrollen sollten sämtliche Staaten betreffen, die in den Augen der NSG Nonproliferationsverpflichtungen nicht ernst nahmen oder aktiv nach Massenvernichtungswaffen strebten. Damit wurden auch diejenigen Staaten wie Israel oder Südafrika Kontrollen unterworfen, die seit 1967 zum Kreis der Kernwaffenstaaten hinzu gestossen waren. Dies stellte

247 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 263–264; Bernauer, *Warfare*, S. 626–627, 639.

eine deutliche Stärkung des Nonproliferationsregimes dar, fehlen doch dem NPT bis heute die Mittel, solche Staaten mit Sanktionen zu belegen. Zudem einigten sich die NSG-Mitglieder auf ein neues Konzept für den Informationsaustausch über verdächtige Staaten und auf die Empfehlung, künftig Dual-Use-Güter nur noch in jene Staaten auszuführen, die bereit waren, so genannte full-scope safeguards der IAEA zu akzeptieren.<sup>248</sup> Letztere Empfehlung wurde anlässlich der NSG-Versammlung von 1993 bereits zur Verpflichtung erhoben. Diese Verschärfungsmassnahmen unterstrichen die Bedeutung von Exportkontrollen als zentrales Mittel der internationalen Nonproliferationspolitik und stärkten die Stellung der NSG als wichtiges Regime. Es darf angenommen werden, dass das 1992 eingeführte Kriterium der Zulassung von IAEA-full-scope safeguards als Vorbedingung für Importe gewisse Staaten wie Argentinien und Brasilien – beides nukleare Schwellenmächte – zum NPT-Beitritt bewog hat.<sup>249</sup> Mit diesen Verschärfungsmassnahmen markierte die NSG auch deutliche Unterschiede zum Zangger-Komitee, das seinen Mitgliedern nach wie vor die Exporte bestimmter Güter in nukleare Schwellenländer ohne Einhaltung von full-scope safeguards erlaubt.

Durch die Renaissance der NSG wurde das Zangger-Komitee eigentlich überflüssig, insbesondere deshalb, weil sich der Kreis der Mitglieder weitgehend überlappte. Für gewisse Staaten blieb das Zangger-Komitee aber interessant, entweder als Vorstufe für eine Mitgliedschaft in der NSG oder für Staaten wie die Volksrepublik China, die nicht willens sind, sich den strengeren Exportbestimmungen der NSG anzuschliessen. China exportierte denn auch im Verlauf der neunziger Jahre mehrfach sensible Technologie und Güter an heikle Staaten wie Pakistan.

Die Schweiz beteiligte sich aktiv an der Wiederbelebung der NSG. 1993 übernahm sie turnusgemäss den Vorsitz der Gruppe und lancierte eine erste Initiative zur Verbesserung des Informationsaustauschs innerhalb des Regimes. Dieses Anliegen verfolgte sie auch längerfristig bis in die zweite Hälfte der neunziger Jahre. Der durch die Revitalisierung

248 Full-scope safeguards decken sämtliche Stationen des Kreislaufes von spaltbarem Material ab. Somit werden nicht nur wie im Kalten Krieg diejenigen Anlagen kontrolliert, in denen die importierten Güter verarbeitet werden, sondern auch Anlagen zur Anreicherung und Wiederaufbereitung sowie zusätzlich auch Ausrüstungen und Technologiekomponenten.

249 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 280–282; Bernauer, *Warfare*, S. 639.

der NSG erfolgte Bedeutungsverlust des Zangger-Komitees bewog die Schweiz, ihren Handlungsschwerpunkt in die NSG zu verlegen. Obwohl sie an den Sitzungen des Komitees noch vertreten ist, möchte sie das ursprünglich von ihr lancierte und ehemals wichtige Organ der Nonproliferationspolitik auflösen.<sup>250</sup>

Eine ähnliche Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte wie der Londoner Club weist auch die Australiengruppe auf. Auch ihre Gründung erfolgte nach einem sicherheitspolitisch bedeutsamen Ereignis, nämlich als Folge des Einsatzes irakischer Haut- und Nervengifte im Krieg gegen den Iran im Jahre 1984. Ähnlich wie beim Londoner Club verlief auch der Prozess der zunehmenden Verschärfung der gemeinsamen Kontrollmassnahmen. Ab 1985 beteiligten sich westliche Industrienationen an der Ausarbeitung gemeinsamer Listen von Vorläufersubstanzen, die zum Bau chemischer Waffen dienen können. Damit verfolgten sie das Ziel, die Ausbreitung chemischer Waffen bereits zu einem Zeitpunkt zu verhindern oder zu erschweren, an dem die Verhandlungen über eine Chemiewaffenkonvention noch im Gange waren. Die Ausarbeitung der Listen dauerte jedoch bis in die neunziger Jahre, erst ab 1992 dienten sie als Grundlage für die Exportbewilligungen der Teilnehmerstaaten.

Bereits Anfang 1993 aber weiteten die AG-Mitglieder die Menge der kontrollierten Güter wesentlich aus. Neben Vorläufersubstanzen wurden neu auch Ausrüstungen und Geräte für die Herstellung von C-Waffen erfasst ebenso wie Agenzien, Toxine, Ausrüstungen und Geräte für die Herstellung von B-Waffen. Dies konnte als Ausdruck mangelnden Vertrauens in die Funktionsfähigkeit der BWC verstanden werden. Zusätzlich entschieden die Teilnehmer, abgelehnte Exportgesuche gegenseitig zu respektieren und nicht zu unterlaufen, das heisst, eine so genannte no-undercut policy zu befolgen; demnach melden alle AG-

250 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 54–55; Ritz, Armin / Dahinden, Martin. Einsatz für die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen. In: *Was tut die Eidgenossenschaft für den Frieden?* Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1994 (INFO-Gesamtverteidigung, Nr. 13), S. 18; Zum Schweizer Engagement im Rahmen der NSG während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, vgl. Kapitel 6.2.

251 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 339–340, 369; Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 91–93, 154–156.

Mitglieder die gegenüber Drittstaaten abgelehnten Transforgesuche dem Vorsitz der Gruppe, und alle anderen Staaten vermeiden es, ein entsprechendes Importgesuch des betreffenden Drittstaates zu bewilligen.<sup>251</sup> Im Unterschied zu anderen Exportkontrollregimen bemühte sich die Australiengruppe auch um vermehrte Transparenz über ihre Tätigkeiten. Seit 1993 pflegen die Mitglieder im Anschluss an alle Tagungen umfassende Kontakte mit Nichtmitgliedern zur Erläuterung der gefassten Entscheide und versuchen so über den Dialog, die Einführung und wirk-same Umsetzung von Nichtverbreitungsmassnahmen auch in anderen Staaten zu fördern.<sup>252</sup> Mit ihrer Erfahrung bot die Australiengruppe auch wichtige Unterstützung im Aufbauprozess der OPCW, der Internationalen Organisation zur Durchsetzung der Chemiewaffenkonvention.

Seit 1986 beteiligte sich auch die Schweiz an der Arbeit der Australiengruppe, insbesondere unterstützten Experten des Labors Spiez die Schweizer Delegationen an den Besprechungen über die Güterkontrolllisten mit Fachwissen und leisteten so – vergleichbar mit ihrer Arbeit in den CWC-Verhandlungen – namhafte Beiträge.<sup>253</sup> Die Unterstützung dieses neuen Regimes war nur schon deshalb praktisch unausweichlich, weil im Nachgang zum irakischen Giftgaseinsatz gegen iranische Truppen die internationalen Abklärungen zum Aufbau des irakischen Waffen-beschaffungsprogramms Verbindungen in mehrere Länder Westeuropas aufdeckten, unter anderem auch in die Schweiz.<sup>254</sup>

Im Gegensatz zu NSG und Australiengruppe stellt das Missile Technology Control Regime (MTCR) keine Ergänzung eines bestehenden völkerrechtlichen Vertrags dar, sondern einen vollständigen Ersatz, denn im Bereich der Kontrolle der Trägermittel für Massenvernichtungswaffen besteht diesbezüglich nach wie vor eine Lücke. Somit bildet das MTCR eine Verbindung zwischen den Verträgen und Kontrollregime der A-, B- und C-Waffen. Die Entstehung und Entwicklung des Missile Technology Control Regime verliefen ähnlich wie bei der NSG; auch in diesem Falle entsprang die Gründung 1987 einer Initiative der Gruppe der sieben

252 URL <http://www.australiagroup.net/de/releases/1993.htm>.

253 Ritz, *Einsatz für die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen*, S. 19; vgl. Kapitel 3.

254 Brunner, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. In: Eberhart, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 213–232, hier S. 215.

grossen Industrienationen, G-7, die auch den Kern der Mitgliedstaaten bildeten, und auch hier wurde der Geltungsbereich schrittweise ausgedehnt. Ursprünglich konzentrierte sich das MTCR ausschliesslich auf die Kontrolle von Trägermitteln für Nuklearwaffen und erfasste deshalb nur Raketen und Marschflugkörper, die in der Lage waren, eine Nutzlast von 500 Kilogramm über eine Distanz von 300 Kilometern zu transportieren – Schwellenwerte, die sich in der Folge als zu hoch und damit als ineffektiv erwiesen.<sup>255</sup>

Unter die kontrollierten Güter fielen neben den kompletten Trägersystemen auch Systemteile wie Steuerungen, Treibstoffe oder moderne Kunststoffe. 1992 wurde die Gültigkeit auch auf Trägersysteme chemischer und biologischer Waffen ausgedehnt und 1994 eine no-undercut policy eingeführt. Dennoch belassen es die MTCR-Partner bei der bisherigen Regelung, dass dieses Regime keine eigentlichen Exportverbote enthält, sondern nur die Verpflichtung, bei der Vergabe von Exportlizenzen besondere Kriterien anzuwenden. Auch die Schwellenwerte von 500 Kilogramm und 300 Kilometer wurden belassen, obwohl es angesichts der fortschreitenden technologischen Entwicklung auch für Nichtindustriestaaten zunehmend einfacher wurde, wirksame Raketen und sogar Marschflugkörper zu entwickeln. Dennoch erwies sich dieses Regime als wichtiges Mittel zur Verhinderung der Weiterverbreitung hochpräziser Lenkwaffentechnologie. Bis zur Etablierung des Wassenaar-Regimes stellte das MTCR zudem auch ein wichtiges Element der konventionellen Rüstungskontrolle dar, denn durch die Verhinderung der Verbreitung leistungsfähiger und zielgenauer Lenkwaffen erfasste das MTCR einen Bereich, in dem die Raketentechnologie durch die Fähigkeit zur punktgenauen Zielbekämpfung eine enorm wichtige Rolle spielt.<sup>256</sup>

Die Schweiz trat dem MTCR 1992 und damit im Vergleich zu den anderen Exportkontrollregimen erst spät bei. Dennoch engagierte sie sich von Anfang an stark, 1993 übernahm sie bereits den jährlich wechselnden Vorsitz und 1994 leitete sie eine Delegation von MTCR-Mitgliedern nach Indien und Pakistan, um Aufklärungsarbeit zu leisten über Ziele und Funktionen des Regimes und um die beiden Staaten aufzufordern,

255 URL <http://www.mtcr.info>.

256 Fajnor, Michael. *Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1994 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 34), S. 45, 49, 58.

ebenfalls entsprechende Kontrollmassnahmen anzuwenden. Wie in den anderen Regimen müssen die Bundesbehörden bei der Um- und Durchsetzung der vereinbarten Bestimmungen die Interessen der schweizerischen Exportwirtschaft berücksichtigen. Auch hier setzte sie sich für Kontrollmassnahmen ein, die nicht handelsverzerrend wirken und suchte zu diesen Zwecken die enge Zusammenarbeit mit der Privatindustrie. Zudem sind die Behörden oftmals auch deshalb auf die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft angewiesen, weil in diesem Bereich keine dem Labor Spiez vergleichbare Bundesinstitution besteht, die Fachwissen in die Verhandlungen tragen kann. Diese Zusammenarbeit führte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zu verschiedenen Vorstössen der Schweiz im Rahmen des MTCR.<sup>257</sup>

Im Bereich der konventionellen Waffen fehlte während Jahrzehnten ein globales Exportkontrollregime.<sup>258</sup> Ende 1991 verabschiedete die Uno-Generalversammlung die Resolution 46/36L zur Schaffung einer möglichst umfassenden Datenbank über den internationalen Handel konventioneller Waffen. Diese sollte einen wichtigen Beitrag zur Transparenz und Offenheit leisten. Dabei handelte es sich nicht in erster Linie um ein Instrument der Rüstungsexportkontrolle im engeren Sinne, sondern – in Anlehnung an die im europäischen Rahmen gesammelten guten Erfahrungen auf diesem Gebiet – um ein Mittel der Vertrauensbildung, das über den Abbau von Misstrauen langfristig zur Reduktion zwischenstaatlicher Spannungen und so zu Stabilität und Berechenbarkeit beitragen konnte. Seit 1992 lieferten die Staaten auf freiwilliger Basis Angaben über ihre Transfers in sieben Hauptwaffenkategorien.<sup>259</sup> Tatsächlich vermochte das Uno-Waffenregister etwa 90 Prozent aller Waffentransfers in den bestimmten Kategorien zu erfassen, problematisch blieb aber, dass nur etwa 10 bis 15 Prozent aller produ-

257 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 98–99, 101; vgl. Kapitel 6.2.

258 Eine Ausnahme bildete das Cocom-Regime, das aber nicht wirklich universellen Charakter aufwies, sondern sich in erster Linie auf die Staaten des Ostblocks bezog.

259 Diese Kategorien umfassen: Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge und Schützenpanzer, mittlere und schwere Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhelikopter, bestimmte Kategorien von Kriegsschiffen und Raketen mit Reichweiten von über 25 Kilometern und deren Startsysteme. Vgl. Goldblat, *Arms Control*, S. 184–187.

zierten Waffen tatsächlich für den Export bestimmt sind und die grosse Mehrheit Verwendung in den Produktionsstaaten selber Anwendung finden. Zu den weiteren Schwachpunkten gehörten, dass das Regime keine Verifikationsmassnahmen vorsah, dass es die wirtschaftliche Bedeutung der Transfers nicht erfassen konnte und dass wichtige Kategorien von Waffen-Subsystemen und Technologien sowie der gesamte Bereich der Dual-Use-Güter fehlten. Als hauptsächlicher Schwachpunkt galt jedoch der freiwillige Charakter der Mitarbeit der Staaten.<sup>260</sup>

Trotz der erkannten Mängel befürwortete die Schweiz dieses Register von Anfang an als wichtigen Beitrag zu den Diskussionen über Rüstungstransfers. Sie setzte sich für verschiedene Verbesserungsmassnahmen ein, so zum Beispiel für die Einführung von Kategorien über die Waffenbestände und die Waffenproduktion sowie die Verfeinerung der einzelnen Kategorien und die Ergänzung durch fehlende Waffensysteme. Ab Frühjahr lieferte sie dem Uno-Waffenregister ihre Daten, ergänzte diese aber mit Informationen über ihre Waffenbestände und über Waffenbeschaffungen aus inländischer Produktion.<sup>261</sup>

Wesentlich bedeutungsvoller für die internationale Rüstungskontrolle als das Uno-Waffenregister wurde die Wassenaar-Vereinbarung über Exportkontrollen für konventionelle Waffen und Dual-Use-Güter.<sup>262</sup> Bereits 1993 wurden internationale Beratungen aufgenommen über ein neues Regime, das den veränderten strategischen Rahmenbedingungen Rechnung tragen und das Cocom-Regime ersetzen sollte. 1996 konnte dieses neue Instrument zu wirken beginnen. Das Wassenaar-Regime kontrolliert Exporte von konventionellem Kriegsmaterial, aber auch von anderen militärisch bedeutungsvollen Gütern und Technologien in Länder oder Regionen, deren Verhalten oder Sicherheitslage Anlass zu Sorge bereiten. Wie in anderen Regimen werden die Mittel des Informationsaustauschs und der Lagebeurteilung in Empfängerländern, Verfahrensweisen zur Koordination der Exportkontrollen in den Mitgliedstaaten und Kontrolllisten eingesetzt.<sup>263</sup>

260 Goldblat, *Arms Control*, S. 187; Fajnor, *Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz*, S. 65.

261 EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 24-25.

262 URL <http://www.wassenaar.org>.

263 EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 25.

Die Verhandlungspartner – neben den Nato-Staaten auch die europäischen Neutralen, Japan, Australien und Neuseeland – einigten sich auf die Bildung zweier Listen: einer Munitionsliste, die Waffensysteme und andere militärische Güter enthält und einer Industrieliste mit Dual-Use-Gütern. Der Entscheid, aufgelistete Güter zu exportieren, liegt allein bei den Teilnehmerstaaten und eine no-undercut policy oder Sanktionsmöglichkeiten gegen Staaten, die sich nicht an die Bestimmungen halten, sind nicht vorgesehen. Jedoch sind Staaten, die eine Exportverweigerung eines anderen Landes für eigene Exporte nutzen, verpflichtet, dies den Regimepartnern mitzuteilen. Dabei gehen die Meldepflichten für Güter der Industrieliste weiter als für die Munitionsliste.<sup>264</sup>

Gegen diese unterschiedliche Handhabung wehrte sich die Schweiz, die von Anfang an bei den Verhandlungen über das neue Forum mitwirkte. Aus ihrer und anderer Länder Sicht schien es wenig sinnvoll, ein Exportkontrollregime über konventionelle Waffen aufzubauen, diese aber largeren Kontrollen zu unterwerfen als Dual-Use-Güter. Im Sinne des grundlegenden schweizerischen Interesses an ausgewogenen Rüstungs-kontrollvereinbarungen setzte sie sich gegen die Entwicklung ineffizienter Massnahmen ein, die zudem der Schweizer Wirtschaft schaden konnten.<sup>265</sup> Jede grundsätzlich begrüßenswerte Idee eines Exportkontrollregimes für konventionelle Waffen musste bei ihrer Ausgestaltung und Umsetzung an die Grenze stossen, dass diese Waffen im Gegensatz zu Massenvernichtungswaffen nicht geächtet sind, dass im Gegenteil das in der Uno-Charta festgehaltene Recht auf Selbstverteidigung sogar jeden Waffenhandel völkerrechtlich legitimiert. Zudem haben sämtliche informellen Exportkontrollregime damit zu kämpfen, dass die Beurteilung der sicherheitspolitischen Lage

264 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 117–119.

265 *Ibid.*, S. 119. Beispielsweise versuchte die Schweiz eine Änderung der Bestimmungen zu erreichen, wonach durch das Wassenaar-Regime nur hochpräzise Werkzeugmaschinen erfasst werden. Für die Schweizer Exportwirtschaft mit diesem Spezialgebiet stellte dies eine Benachteiligung gegenüber anderen Industriestaaten dar. Entweder sollten sämtliche Werkzeugmaschinen kontrolliert werden oder nur diejenigen, die tatsächlich ausschliesslich für die Waffenproduktion verwendet wurden. Allerdings blieben diese Bemühungen erfolglos.

und der Absichten eines Empfängerstaates eine oftmals hochpolitische Angelegenheit darstellen und Waffenlieferungen an befreundete Staaten gerade für Grossmächte immer ein wichtiges Mittel ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik darstellen.<sup>266</sup>

Dennoch haben sich informelle Exportkontrollregime in Situationen wie nach dem Irakkrieg von 1991, in denen rasches und entschiedenes Handeln notwendig wurden, als flexible und kraftvolle Instrumente erwiesen. Sie sind insbesondere unabhängig von oftmals komplizierten und lange dauernden Prozessen zur Vertragsergänzung wie im Falle des IAEA-Kontrollregimes, und sie sind in ihrer Anwendung auch deshalb einfacher, weil ihre innerstaatliche Umsetzung in der Regel auf politischer und nicht auf rechtlicher Ebene stattfindet; das heisst, die einzelnen Regierungen sind nicht auf Sanktionierungen durch die Parlamente angewiesen.<sup>267</sup>

Als nachteilig erwies sich aber, dass die Grenzen zwischen politischem Sicherheitsgewinn und wirtschaftlicher Benachteiligung durch Handelsbeschränkungen oftmals verschwommen sind. Nachdem diese Regime tatsächlich Lieferkartelle darstellen, erwächst ihnen auch immer Widerspruch von Seiten derjenigen Staaten, gegen die sich die Kontrollen richten. Schwellen- wie Entwicklungsländer beklagen oftmals, die wahre Absicht der Industriestaaten sei gegen ihre wirtschaftliche Entwicklung gerichtet. Zudem besitzen diese diskriminierenden Regime den Nachteil, dass Staaten oder andere Akteure auf der Empfängerseite der Handelsbeschränkungen nicht in die Lösung der Probleme eingebunden werden, die für die Embargos ausschlaggebend sind. Im Gegenteil, von Handelssanktionen betroffene Staaten erfahren so – im Gegensatz zu Staaten, die durch positive Anreize zur kooperativen Lösung des grundlegenden sicherheitspolitischen Problems ermuntert werden – einen negativen Anreiz, ihre als problematisch empfundenen Aktivitäten zu verbergen. Dies wiederum begünstigt die Entstehung von Schwarzmärkten mit überhöhten Preisen, was seinerseits neue Versorger anlockt, welche aus der Zurückhaltung der Lieferstaaten Profit zu schlagen versuchen. Schwarzmärkte vermindern von Natur aus die Transparenz globaler Transaktionen. Die Schwierigkeiten westlicher Staaten, Russland, China,

266 Fajnor, *Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz*, S. 7–11, 21–24.

267 Haug, *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment*, S. 284.

Nordkorea oder weitere Staaten daran zu hindern, Waffentechnologie in verdächtige Proliferatorenstaaten zu exportieren, belegten dies. Solche Staaten versuchen zudem, ihre Entwicklungs- und Herstellungskosten für heikle Technologien und Waffen dadurch zu vermindern, dass sie diese selbst exportieren. Versorgungsnetzwerke zwischen Israel und Südafrika, zwischen Nordkorea und Pakistan und zwischen Pakistan und Iran zeugen von diesem Problem.<sup>268</sup> Trotz diesen Mängeln stellen Exportkontrollregime wichtige Ergänzungen zu den völkerrechtlichen Verträgen und eigenständige tragende Strukturen der internationalen Rüstungskontrolle dar. Aus diesen Gründen hielt die Schweiz immer an ihrer Unterstützung für die Regime fest.

Sämtliche Regime, an denen sich die Schweiz beteiligte, erforderten auf innenpolitischer Ebene Anpassungen der Ausfuhrpolitik. Auch wenn die einzelnen Absprachen an sich keinen völkerrechtlich bindenden Charakter aufwiesen, so regelte der Bundesrat ihre Umsetzung anhand einschlägiger Gesetze und Verordnungen. Im Laufe der siebziger und achtziger Jahre wurden diese durch verschiedene Anpassungen zunehmend heterogen und unübersichtlich, worunter nicht zuletzt die Privatwirtschaft zu leiden hatte. Die Privatwirtschaft war es auch, die den Bundesrat immer deutlicher zu Reformen drängte. Aber auch die politische Linke meldete immer wieder ihre Bedenken gegenüber den geltenden Gesetzen an, sie forderte schärfere Restriktionen.<sup>269</sup> Beide Seiten fanden Unterstützung im Parlament, das zwar gelegentlich sein Missfallen über einzelne Regelungen ausdrückte, umfassende Gesetzesrevisionen allerdings immer wieder verhinderte.

Schliesslich drängten das Ende des Kalten Krieges und die daraus folgenden dramatischen Auswirkungen auf die internationale Sicherheits- und Wirtschaftspolitik zum Handeln. Der Bundesrat reagierte mit einer Serie von Gesetzesrevisionen, die bis Mitte der neunziger Jahre zu einem umfassenden, zusammenhängenden Projekt zusammenwuchsen: Das Kriegsmaterialgesetz (KMG) zur Regulierung der Exporte von eigentlichem Kriegsmaterial, das Atomgesetz (AtG) zum Export von nuklearen Gütern sowie das Güterkontrollgesetz (GKG) über Dual-

268 Bernauer, *Warfare*, S. 635.

269 Hug, Peter. Die internationale Politik zur Eindämmung von Rüstungstransfers als neue Herausforderung an die Schweiz. In: *Swiss Political Science Review* 1 (1995), Nr. 2–3, S. 191–222, hier S. 215. URL <http://www.spsr.ch/Archive/Vol1/Issue23/Articles/t08.pdf>.

Use-Güter sollten den neu geordneten rechtlichen Rahmen bilden für sämtliche Exportkontrollmassnahmen. Auf diese Weise beabsichtigte der Bundesrat, die eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu ordnen und innenpolitische Ansprüche zu befriedigen.

Bereits im Sommer 1991 unternahm der Bundesrat erste Schritte zur Anpassung des Kriegsmaterialgesetzes an die gewandelten Herausforderungen. Neben der neuen Definition von Kriegsmaterialien ging es darum, den Geltungsbereich auszudehnen auf Vermittlungsgeschäfte von Kriegsmaterial, das schweizerischen Boden nicht berührte und auf Geschäfte, die über Filialen im Ausland abgewickelt wurden, auf Finanzierungsgeschäfte und auf Technologietransfers. Schliesslich wurden auch die Bewilligungskriterien für Exporte neu definiert und ausgeweitet, um die politische Dimension dieser Geschäfte zu berücksichtigen: Das neue Gesetz verlangte, vorgängig zur Erteilung von Exportbewilligungen in einen Drittstaat abzuklären, wie dieser seine rechtlichen Verpflichtungen im Bereich der Rüstungskontrolle einhielt, und auch die Beachtung der Menschenrechte und entwicklungspolitischen Anliegen in die Beurteilung mit einzubeziehen. Mit dem Einschluss von Geschäften mit Gütern, welche die Schweiz nicht passierten, kam der Bundesrat Forderungen nach, die das Parlament schon länger erhoben hatte. Mit der Verknüpfung von Rüstungsexportkontrollen und Menschenrechten in Empfängerstaaten berücksichtigte er Verpflichtungen, die der Schweiz aus der OSZE erwachsen. Obwohl das neue KMG den Bedingungskatalog für die Erteilung von Exportbewilligungen stark erweiterte, blieben diese Kriterien vage definiert und belissen Bundesrat und Verwaltung einigen Handlungsspielraum.<sup>270</sup>

Zudem mussten auch innenpolitischen Interessen Folge geleistet werden. Im Bereich der Exportkontrollen spielten die öffentliche Meinung und Interessenvertreter in- und ausserhalb des Bundesparlaments eine weitaus stärkere Rolle in der Mitbestimmung des politischen Kurses der Schweiz als in sämtlichen anderen Bereichen der Rüstungskontrolle. Wirtschafts- und verteidigungspolitischen Argumenten entsprang der Bedarf an der Erhaltung einer eigenständigen Rüstungskapazität. Trotz verschärfter und wesentlich ausgeweiteter Kontrollen hatte der Bundesrat im Sinn, durch das neue Gesetz die Zusammenarbeit der schweizerischen

270 Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG), SR 514.51. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>.

Rüstungsindustrie mit Partnern in Staaten, die ähnliche Ziele wie die Schweiz verfolgten und ihre Exporte in ähnlicher Weise kontrollierten, zu erleichtern. Damit wurde fraglich, ob die jahrzehntealte politische Kontroverse, ob die Schweiz ihre Kriegsmaterialexporte genügend streng kontrolliere oder ob sie im Gegenteil die Privatwirtschaft übermässig stark einschnüre, durch die neue Gesetzgebung beseitigt werden konnte.<sup>271</sup>

Von linker Seite war nämlich erheblicher politischer Druck entstanden unter anderem durch die 1988 eingereichte, von 50 000 Personen unterzeichnete Petition der Sektion Schweiz von Amnesty International, die ein strengeres Kriegsmaterialgesetz forderte, und die 1992 erfolgte Einreichung einer Volksinitiative für ein umfassendes Verbot der Kriegsmaterialausfuhr. Allerdings wurde diese Initiative im Sommer 1997 an der Urne deutlich abgelehnt, nachdem sich Landesregierung und Bundesparlament dagegen ausgesprochen hatten und der Bundesrat das neue KMG als indirekten Gegenvorschlag zu dieser Initiative erklärt hatte.<sup>272</sup>

Auf Druck linker Kreise wurde schliesslich 1996 im neuen Güterkontrollgesetz immerhin der so genannte «Pilatus-Artikel» eingebaut, der die Ausfuhr von PC-7 und PC-9-Flugzeugen der Firma Pilatus Flugzeugwerke verschärfte. Je nach Blickwinkel stellten diese Flugzeuge lediglich ein Trainingsgerät für die Militärpilotenausbildung oder aber ein einfaches Erdkampfflugzeug dar, das vor allem in Ländern der Dritten Welt als günstige Waffenplattform gegen die Zivilbevölkerung oder gegen Aufständische eingesetzt wurde. Namentlich beschäftigten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre Bewilligungen für Exporte nach

271 Eidgenössisches Militärdepartement. *Fact Sheets EMD-Zentrumsgeschäfte: Uno-Verifikationseinsätze der Schweiz*. Bern: Eidgenössisches Militärdepartement, Generalsekretariat, 1992; EDA, *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*, S. 24; Godet, François. Exportkontrolle. In: *Was tut die Eidgenossenschaft für den Frieden?* Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1994 (INFO-Gesamtverteidigung, Nr. 13), S. 20; Cipolat, *Nonproliferation and Switzerland*, S. 27.

272 Hug, *Die internationale Politik zur Eindämmung von Rüstungstransfers als neue Herausforderung an die Schweiz*, S. 214. Die Volksinitiative «für ein Verbot der Kriegsmaterialausfuhr» war von der Arbeitsgemeinschaft für Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot, der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und dem Christlichen Friedensdienst eingereicht worden. Der Initiativtext findet sich unter: URL <http://www.admin.ch/ch/d/pore/vi/vi226t.html>.

Südafrika, Mexiko, Burma und nach Südkorea Regierung, Parlament und Öffentlichkeit. Damit war ein Thema vom Tisch, das die politischen Diskussionen über Exportkontrollen während Jahren geprägt hatte.<sup>273</sup> Die Unterstellung von Vermittlungsgeschäften von Kriegsmaterial über Filialen im Ausland und von Technologietransfers unter die Bewilligungspflicht des Bundes im neuen KMG entsprach schliesslich auch einer Forderung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats vom Frühjahr 1990.<sup>274</sup>

Im Bereich der Dual-Use-Güter und ihrer Technologie bestanden bis 1992 überhaupt keine ausreichenden Kontrollen. Bis zu diesem Zeitpunkt war der Bundesrat gezwungen, bestimmte Ausfuhren jeweils fallweise und nur gestützt auf seine verfassungsmässige Zuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten zu verbieten. Allerdings hatte die Landesregierung oftmals gar keine Kenntnis von beabsichtigten Exporten. Angesichts der Aufdeckung geheimer Waffenprogramme im Irak erliess die Landesregierung bereits 1992 im Dringlichkeitsverfahren die Verordnung über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen.<sup>275</sup> Dies stellte die erste Anstrengung der Schweiz dar, die in der NSG, in der Australiengruppe und im MTCR eingegangenen Verpflichtungen in einem einzigen rechtlichen Instrument zu bündeln. Der dringliche Charakter der Verordnung bedeutete, dass sie zeitlich nur begrenzte Gültigkeit besass. 1995 wurde sie durch das Bundesgesetz über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter – abgekürzt Güterkontrollgesetz (GKG) – ersetzt.<sup>276</sup>

273 Vgl. Chronologie zur schweizerischen Sicherheitspolitik: URL [http://www.ssn.ethz.ch/info\\_dienst/chrono](http://www.ssn.ethz.ch/info_dienst/chrono). Ursprünglich war vorgesehen, den Pilatus-Artikel im restriktiveren KMG zu verankern, das Bundesparlament entschied aber für den Einbau in das etwas weniger engmaschigere GKG. Der Artikel besagt, dass der Bundesrat den Export von Pilatus-Trainingsflugzeugen verbieten kann, wenn die Uno oder die wichtigsten Handelspartner der Schweiz Embargos gegen die betreffenden Staaten verhängen.

274 Amtl Bull NR 1990, S. 250–267.

275 Verordnung vom 12. Februar 1992 über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen (ABC-Verordnung), SR 946.225. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>.

276 Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG), SR 946.202. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>. Zur

Auch im Bereich der B- und C-Waffen reagierte die Landesregierung mit Sofortmassnahmen, um Gesetzeslücken vorerst provisorisch zu schliessen. Im November 1992 beschloss der Bundesrat, dass ab Juni 1993 für die Ausfuhr aller biologischer Wirkstoffe, die als B-Waffen verwendet werden können, eine Bewilligung nötig sei. Anfang 1993 unterzeichnete die Schweiz zusammen mit insgesamt 130 weiteren Staaten die Chemiewaffenkonvention. Der genaue Zeitpunkt des Inkrafttretens war dabei allerdings unbestimmt, da dies die Ratifikation durch 65 Unterzeichnerstaaten bedingte. Die Erkenntnisse aus dem Irak-Krieg 1991 bewogen die Landesregierung aber, mit der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen nicht zuzuwarten und eigenständig ein zwei-stufiges Vorgehen zu wählen. Im Sinne einer raschen Umsetzung griffiger Massnahmen erliess der Bundesrat im Oktober 1994 als Übergangslösung eine Bundesverordnung mit Gültigkeit bis zu dem Zeitpunkt, in dem die definitive rechtliche Verankerung der Verpflichtungen im Güterkontrollgesetz und im Kriegsmaterialgesetz erfolgte.<sup>277</sup>

1994 nahm der Bundesrat auch die Revision des Atomgesetzes in Angriff. Hier legte er das Schwergewicht weniger auf die Überarbeitung des materiellen Geltungsbereichs, sondern – wie bei der KMG-Revision – auf die Einführung einer Bewilligungspflicht für Vermittlungsgeschäfte von nuklearen Gütern, die das Territorium der Schweiz nicht berühren. Des weiteren wurden verschärfte und auch extraterritorial anwendbare Strafsanktionen eingeführt. Damit beabsichtigte die Landesregierung, Gesetzeslücken zu schliessen, die im Zusammenhang mit der Aufrüstung im Nahen und Mittleren Osten und dem unkontrollierten Handel mit spaltbaren Materialien aus Osteuropa deutlich erkennbar geworden waren.<sup>278</sup>

Analyse des Güterkontrollgesetzes und seiner Verordnungen, vgl. Cipolat, *Nonproliferation and Switzerland*, S. 21–25; Dahinden, *Der Kampf gegen die Proliferation*, S. 15.

277 Die definitive Verankerung erfolgte im Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Unterstützung der Abrüstung und Nonproliferation von Chemiewaffen, SR 515.08. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>.

278 Bundesgesetz vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie (Atomgesetz, AtG), SR 732. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>; Cipolat, *Nonproliferation and Switzerland*, S. 26; Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 53–54.

Als Fortschritt konnte auch die Vereinfachung des Umsetzungsmechanismus auf Bundesebene gelten. Nur noch eine Stelle, das Bundesamt für Aussenwirtschaft – seit 1999 Staatssekretariat für Wirtschaft, (Seco) – zeichnete für die Überwachung und Durchsetzung der Exportkontrollgesetzgebung verantwortlich, was auch für Aussenstehende die Orientierung erleichterte. Die anderen Departemente beteiligten sich mit gewissen Mitspracherechten an der Entscheidungsfindung zur Erteilung von Ausfuhrbewilligungen.

Der Bundesrat verabschiedete das stark erweiterte Kriegsmaterialgesetz und das gänzlich neue Güterkontrollgesetz Ende 1996. In den folgenden beiden Jahren traten sie in Kraft. Dies setzte den Schlussstein in einem bisher einmaligen Modernisierungs- und Stärkungsprozess der rechtlichen Basis der schweizerischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Der Bundesrat hatte aussensicherheitspolitische Herausforderungen angenommen und mit innenpolitischen Ansprüchen vereint.

Zur Umsetzung der internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz eingegangen war, erwiesen sich die Gesetze als angemessen, zwei Schwachpunkte aber blieben: Erstens definierten weder das Güterkontrollgesetz noch dessen Verordnung den Begriff «Technologie». Gerade auf dem Gebiet der Kontrolle von Dual-Use-Gütern stellte dies tatsächlich einen schweren Mangel dar. Zweitens, und dieser Punkt wog schwerer, hielten sich die Gesetze ganz genau an die eingegangenen Verpflichtungen und gingen keinen Schritt weiter. Insbesondere verbot das neue GKG dem Bundesrat explizit, unilaterale Implementierungsschritte zu unternehmen, die nicht in einem der internationalen Regime verankert sind. Obwohl dieses Verbot teilweise berechtigt sein mochte angesichts der internationalen Abmachungen und dem Ziel der Schweizer Rüstungskontrolle, die Exportkontrollen in ausgewogener Weise umzusetzen, ist diese Einschränkung problematisch angesichts der während den neunziger Jahren zunehmenden Bestrebungen der EU, eine führende Rolle in der Nonproliferationspolitik zu übernehmen. So lange die Schweiz in diesem Politikbereich nicht mit der EU verbunden ist, hindert dieses Verbot die Landesregierung an der raschen und flexiblen unilateralen Anpassung schweizerischer Standards an diejenigen der EU, was wiederum zu internationalen Vorwürfen führen kann, die Schweiz unterlaufe die strikteren EU-Richtlinien.<sup>279</sup>

279 Cipolat, *Nonproliferation and Switzerland*, S. 30–33.

Die umfassend revidierten Gesetzeswerke und ihre Umsetzungsmechanismen in der Form von Bundesverordnungen blieben die einzigen ausformulierten Richtlinien, die konkret ausdrückten, wie die Schweiz ihre Verantwortung im Bereich der Exportkontrollen wahrzunehmen gedachte. Eine formelle Exportkontrollpolitik mit handfesten Leitlinien definierte die Schweiz in der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht. Es blieb bei vage formulierten Prinzipien, die aus den sicherheits- und aussenpolitischen Berichten von 1990 und 1993 und dem Bericht über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz von 1994 herausgelesen werden mussten. Alle international vereinbarten Massnahmen sollten die Sicherheit fördern, den normalen Handel mit Materialien und Gütern nicht behindern und den Markt nicht verzerren. Insbesondere musste verhindert werden, dass einzelne Staaten unter dem Deckmantel der Nonproliferationspolitik Handelsprotektionismus betrieben. Handelsbeschränkungen sollten zudem nur Güter und Technologien betreffen, die zur Herstellung von Waffen, insbesondere von Massenvernichtungswaffen, absolut notwendig waren und die ausserhalb der Regime auf dem allgemeinen Markt nicht einfach erhältlich waren. Schliesslich genossen die Effizienz der Kontrollmassnahmen und deren strikte Einhaltung hohe Priorität. Bezüglich der Nord-Süd-Beziehungen musste berücksichtigt werden, dass die Exportbewilligungen nicht im Widerspruch standen zu den entwicklungspolitischen Grundsätzen der Schweiz und in den importierenden Staaten die Menschenrechte respektiert wurden.<sup>280</sup>

Ausgehend von diesen Leitlinien entwickelte sich aus Sicht der Bundesverwaltung schrittweise eine informelle Nonproliferationspolitik, die sich auf drei Säulen stützte: auf den Einsatz der Schweiz für die Durchsetzung und Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen, auf verbesserte Ausfuhrkontrollen für Güter und Technologien – insbesondere für diejenigen, die zur Herstellung von ABC-Waffen missbraucht werden konnten – sowie auf Massnahmen, die bei den Konfliktursachen ansetzten, die zur Verbreitung von Massenvernichtungswaffen führten. Durch Rüstungsprozesse entstehende Risiken mussten möglichst frühzeitig erkannt und abgewendet werden. Im Bereich der Massenvernichtungswaffen sollten bereits vorhandene Arsenale abgebaut und die Entstehung weiterer verhindert werden. Die dazu not-

280 Heinzer, *Swiss Arms Control Policy*, S. 176; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den neunziger Jahren vom 7. März 1994. *BBl* 1994 II 1214.

wendigen internationalen Anstrengungen sollten möglichst rechtlich bindend und transparent gestaltet sein. Bei all diesen Massnahmen galt es, völkerrechtlich bindenden Abkommen Vorrang zu geben vor den rein politisch bindenden Absprachen und Regime. Letztere sollten nur dort unterstützt werden, wo geeignete Kontrollmassnahmen in den Verträgen fehlten und dies nur solange, bis sämtliche kritische Staaten den einschlägigen völkerrechtlichen Abkommen beitraten. Die Absicht, auch bei den für Aufrüstungsbestrebungen auslösenden Ursachen anzusetzen, führte zu Berührungen zwischen der Rüstungskontrollpolitik und anderen Bereichen der Aussensicherheitspolitik der Schweiz, so den Guten Diensten, den Gastgeber- und Mediationsfunktionen, den Massnahmen der Verifikation und der Vertrauens- und Transparenzbildung sowie der Nord-Süd-Politik.

Dies waren die Mittel, die dem sicherheitspolitischen Kleinstaat offen standen, Sicherheitsgarantien oder die Zerstörung kritischer Anlagen kamen nicht in Frage. Insgesamt stellten diese Prinzipien und Handlungsleitlinien eine den Voraussetzungen und Möglichkeiten der schweizerischen Sicherheitspolitik angepasste und recht umfassende Politik dar. Die Tatsache, dass sie nie zu formellen Richtlinien mit verbindlichem Charakter wurden und sehr vage definiert blieben, belass der Landesregierung und der Bundesverwaltung – wie bereits im Bereich der Exportkontrollgesetze festgestellt – allerdings beträchtlichen Interpretations- und Handlungsspielraum.<sup>281</sup>

## Fazit

Insgesamt zeichnete sich die schweizerische Rüstungskontrollpolitik im Bereich der Nonproliferation bis zur Hälfte der neunziger Jahre nicht durch Aktion, sondern durch Reaktion und die Anpassung in kleinen Schritten an internationale und innenpolitische Herausforderungen aus. Bereits der Beitritt zum NPT war eher widerwillig und auf Anstösse von aussen hin erfolgt, die Ratifikation war nur nach Überwindung starker innenpolitischer Widerstände möglich. Letztlich aber erzwangen wirtschaftspoliti-

281 Dahinden, *Der Kampf gegen die Proliferation*, S. 15; Haug, *Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation*, S. 199; Cipolat, *Nonproliferation and Switzerland*, S. 6–7.

sche Überlegungen zur Versorgungssicherheit der Nuklearindustrie den Entscheid, weil Handelsrestriktionen gegen die Schweiz spürbar geworden waren. Diese Linie der Anpassung an internationalen Druck setzte die Schweiz während des gesamten Kalten Krieges fort, eine herausragende Ausnahme stellte allerdings die aktive und erfolgreiche Arbeit im Nuclear Exporters Committee und im Zangger-Komitee dar. Diese Beispiele zeigten, dass die Schweiz auch als sicherheitspolitischer Kleinstaat sehr wohl in der Lage war, in bestimmten Bereichen eine aktive und wichtige Rolle zur Gestaltung der internationalen Sicherheitspolitik zu spielen. Auch sicherheitspolitisch weit gewichtigeren Staaten als der Schweiz gelang es nicht, die Nuklearmächte zum Abbau ihrer Kernwaffenarsenale zu bewegen, und als Uno-Nichtmitglied blieb der Schweiz auch nicht viel mehr übrig, als Gastgeberfunktionen für Verhandlungen zu übernehmen und an Konferenzen gelegentlich diplomatische Noten einzubringen. Im Bereich der Exportkontrollen beschränkte sich die Schweiz während des Kalten Krieges darauf, die internationalen Standards soweit einzuhalten wie notwendig war, um nicht Sanktionen unterworfen zu werden.

Auch nach dem Kalten Krieg lösten in erster Linie internationale Ereignisse Reaktionen der Eidgenossenschaft aus. Wie schon im Bereich der B- und C-Waffenkontrolle spielte auch im Bereich der Nuklearwaffen der Krieg gegen den Irak 1991 eine Schlüsselrolle, daneben auch die Erkenntnisse über laufende A-Waffenprogramme in Nordkorea und in weiteren Staaten. Dies führte bereits zu Beginn der neunziger Jahre sowohl der Staatenwelt wie auch der Schweiz vor Augen, wie dringend notwendig die Verschärfung des Nonproliferationsvertrags und der bestehenden Exportkontrollregime sowie die Etablierung neuer Kontrollmechanismen war.

Stärker als in allen anderen Bereichen der Rüstungskontrolle spielten im Bereich der Nonproliferation neben den internationalen auch innenpolitische Impulse eine bedeutende Rolle für die Ausgestaltung einer je nachdem passiven oder aktiven schweizerischen Haltung. Eine Sonderstellung kommt diesbezüglich den eidgenössischen Räten zu. Bereits während des Kalten Krieges trugen insbesondere sie eine wesentliche Verantwortung für die ausgesprochen lange Dauer des NPT-Ratifikationsprozesses. Bezüglich der politischen Linie der Schweiz in Fragen der Exportkontrollen verfolgten sowohl linke wie rechte Kreise inner- und ausserhalb des Bundesparlaments ihre Interessen, letztlich überwogen aber wirtschaftspolitische Überlegungen und es resultierte

eine Politik mit eher largen Kontrollen und minimalem internationalem Engagement. Auch in den neunziger Jahren betraf die Mehrheit aller parlamentarischen Vorstösse mit rüstungskontrollpolitischem Inhalt Themen der Nonproliferation und der Exportkontrollen. Im Unterschied zu den vorangehenden Jahrzehnten zeigte sich die Landesregierung nun allerdings willig, solche Anliegen aufzunehmen und der schweizerischen Nonproliferationspolitik weniger einen wirtschafts-, sondern verstärkt einen rüstungskontrollpolitischen und einen restriktiveren Charakter zu verleihen.

Auch der Privatindustrie kommt in der schweizerischen Nonproliferationspolitik eine profiliere Rolle zu als in den anderen Bereichen der Rüstungskontrolle. Während des Kalten Krieges spielte die Berücksichtigung privatwirtschaftlicher Interessen – insbesondere in den Gebieten der Kernenergie, der Waffen- und der Maschinenindustrie – eine überragende Rolle in der Bestimmung der rüstungskontrollpolitischen Linie. Dabei ging es einerseits um die Erhaltung möglichst weit gefasster Handlungsfreiheiten für die Exportwirtschaft, was möglichst wenig politisch bestimmte Einschränkungen erforderte. Andererseits aber sah sich die Wirtschaft auch aus Eigeninteressen gezwungen, die Handlungsfreiheit bis zu einem bestimmten Grad einzuschränken: Um Liefersanktionen anderer Staaten auszuweichen, musste die Schweiz gewisse internationale politische Verpflichtungen in Form von Mitgliedschaften in Exportkontrollregimen eingehen, um den Import wichtiger Güter und Technologien und somit die Versorgungssicherheit zu garantieren.

Immerhin drängte der private Sektor auch auf straffe Prozesse der Exportbewilligungsverfahren der Bundesbehörden, um den eigenen Verwaltungsaufwand gering zu halten. Auf diesem Interesse fusste auch die Bereitschaft der Privatwirtschaft, Vertreter der Bundesverwaltung an internationalen Verhandlungen über die Ausgestaltung einzelner Exportkontrollregime mit fachtechnischem Wissen zu unterstützen. Damit konnten die Wirtschaftsvertreter die Exportkontrollregime an ihrer Quelle beeinflussen, leisteten aber auch einen politischen Dienst, indem sie die Bundesbehörden fachlich unterstützten. Diese verschiedenartigen Interessen verfolgte der private Sektor auch in den neunziger Jahren, allerdings erhöhten aussenpolitische Ereignisse wie innenpolitische Bewegungen den Druck, verschärfte Kontrollmassnahmen zu

akzeptieren. Insofern beugte sich die Privatwirtschaft in den neunziger Jahren sicherheitspolitischen Interessen des Staates.

Neben der Privatindustrie spielte auch die ausserparlamentarische Opposition in der Nonproliferationspolitik eine gewichtigere Rolle als in den anderen Bereichen der Rüstungskontrolle. Bestärkt durch die internationalen sicherheitspolitischen Entwicklungen legte sie in den neunziger Jahren an Bedeutung zu und trug zum Anwachsen des innenpolitischen Drucks zur Einführung stärkerer Exportkontrollen bei.

Diese innen- und aussenpolitischen Kräfte veränderten nach 1990 den Handlungsspielraum der verantwortlichen Bundesbehörden in unterschiedlicher Weise. Aussensicherheitspolitisch wuchsen die Gefahren, die von der Proliferation ausgingen, stark. Insbesondere der Durchbruch der sich seit den siebziger Jahren abzeichnenden Globalisierung der Märkte für Rüstungs- und Dual-Use-Güter stellte für die Staatenwelt eine zunehmende sicherheitspolitische Herausforderung dar und erhöhte den Handlungsdruck, die Proliferation einzudämmen. Andererseits nahmen mit dem Zerfall der bipolaren Mächtestruktur auch die Möglichkeiten zu, sich diesen Herausforderungen mittels kooperativer Massnahmen zu stellen. So unternahmen die Industriestaaten auf der Ebene der Exportkontrollregime erfolgreiche Anstrengungen, durch Zusammenarbeit und gemeinsam beschlossene Massnahmen den Verlust ihrer aussenwirtschaftlichen Kontrollfähigkeiten auszugleichen. Wie schon am Beispiel des Chemiewaffenübereinkommens dargestellt, zeigten sich die Staaten in den neunziger Jahren bereit, einschneidendere Kontrollmassnahmen als bisher zu akzeptieren und damit ihr Souveränitätsverständnis neu zu definieren. Allerdings stellten die Globalisierung und die Balancierung von Nonproliferation und Freihandel auch längerfristig grosse Herausforderungen dar; die unternommenen Anstrengungen vermochten die grundlegenden Gefahren nicht aus der Welt zu räumen und verschiedene Staaten zeigten zudem auch, dass sie eher am Gedeihen ihrer Exportwirtschaft als an der Unterbindung der Proliferation interessiert waren.

Die Schweiz passte sich diesen internationalen Kräfteverschiebungen rasch an. Der Wegfall der Blockkonstellation und die sich rasch durchsetzende Globalisierung bedeuteten für die Schweizer Exportwirtschaft einen erheblichen Zugewinn an Handlungsspielraum und damit gleichzeitig den Gewichtsverlust aussenwirtschaftlicher Argumente in sicherheitspolitischen Debatten. Somit gewannen die Bundesbehörden

Handlungsfreiheiten zur Gestaltung ihrer Politik. Innenpolitisch erhielten mit dem Wegfall wirtschaftspolitischer Argumentationen die befürwortenden Argumente eines stärkeren Rüstungskontrollpolitischen Engagements Gewicht. Aussenpolitisch blieb der Schweiz angesichts der verschärften Exportkontrollregime und der dadurch drohenden Handelssanktionen seitens anderer Industriestaaten nicht viel anderes übrig, als sich an diesen internationalen Massstäben auszurichten. Damit verabschiedete sie sich von der während des Kalten Krieges verfolgten Politik der wirtschaftspolitischen Sonderrolle zwischen den Blöcken und verhielt sich weitgehend vergleichbar mit anderen Industriestaaten.

Schliesslich erhöhte die zunehmende Verknüpfung von Fragen der Kontrolle der Nonproliferation mit anderen Politikfeldern wie den Menschenrechten und der Entwicklungshilfe den Stellenwert der Rüstungskontrolle. Hatte während des Kalten Krieges Rüstungskontrollpolitik gemeinhin als Feld für wenige Spezialisten in der Bundesverwaltung gegolten, so unterstrichen diese Verbindungen die wachsende Bedeutung dieses Teilbereichs der Sicherheitspolitik.

Bezüglich des Nonproliferationsvertrags selbst entwickelten sich die internationalen Kräftefelder und der Handlungsspielraum der Schweiz unterschiedlich. Hier blieb die Haltung der einzelnen Staaten und Staatengruppen weitgehend dieselbe, womit sich auch die Bewegungsfreiheit der Schweiz nicht wesentlich veränderte. Dies lag vor allem an den Kernwaffenstaaten, die sich nur in beschränkter Masse auf den Abbau ihrer A-Waffenarsenale und einen Doktrinwandel einliessen und – im Gegensatz zu den C-Waffen – sich letztlich weigerten, ihre nukleare Option tatsächlich aufzugeben.

Wenigstens war der Verlängerungsentscheid der NPT-Überprüfungskonferenz von 1995 für den Vertrag selber und für das gesamte Nonproliferationsregime ein Erfolg. Allerdings stellte die starre Haltung, mit der die Nuklearwaffenstaaten ihren Willen für eine unbefristete Verlängerung durchsetzten, für das schon bisher nicht einfache Arbeitsverhältnis zwischen den Kernwaffenstaaten und den Nichtkernwaffenstaaten eine schwere zusätzliche Belastung dar. Diese sollte das politische Klima und die Arbeit der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik für die zweite Hälfte der neunziger Jahre prägen.

Damit stellten die Nuklearwaffen diejenige Kategorie der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik dar, in der sich nach Ende des Kalten Krieges am wenigsten Bewegung und Veränderung entfalten

konnte – trotz der steigenden Proliferationsgefahr. Dieses starre Umfeld und der nach wie vor enorm hohe politische Stellenwert, der den A-Waffen zugestanden wurde, erlaubte der Schweiz keine wesentlich dynamisierte Politik. Allerdings hatte der Bereich der Kernwaffen nie ein wichtiges Handlungsfeld für die Schweizer Rüstungskontrolle dargestellt, und daran änderte sich auch in den neunziger Jahren nichts – auch nicht die Tatsache, dass sich die Schweiz an der NPT-Überprüfungskonferenz im internationalen Rahmen profilierte als bis anhin äusserte und konkrete Forderungen an die Nuklearmächte stellte. Trotz des hohen Schadenspotenzials, das den Kernwaffen innewohnt, setzte die Schweiz das Schwergewicht ihres Handelns in denjenigen Bereichen der Rüstungskontrolle, in welchen sie erstens militärisch oder wirtschaftspolitisch selber betroffen war oder in welchen zweitens internationale Fortschritte möglich waren. Erst in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sollte sie diese Haltung leicht verändern und die bisher ausgeübte reaktive Nonproliferationspolitik der kleinen Schritte aufgeben.



**TEIL II**  
**Von 1996 bis heute:**  
**Dynamische Schweizer Rüstungskontrolle**  
**in einem weitgehend blockierten**  
**internationalen Umfeld**



## 5. Kapitel

### Konzeptionelle Aufwertung der Rüstungskontrolle im Rahmen der «Sicherheit durch Kooperation»

Mitten in einer Zeit tiefgreifender internationaler sicherheitspolitischer Umwälzungen erschien im Herbst 1990 der Bericht des Bundesrates zur künftigen Ausgestaltung der Schweizer Sicherheitspolitik. In diesem sich im Umbruch befindenden Umfeld fehlten feste Orientierungspunkte und folglich musste der Bericht in der Festlegung der sicherheitspolitischen Strategie vage bleiben. Dennoch wurde im Bericht 90 die Rüstungskontrolle zum ersten Mal als strategisches Mittel der Sicherheitspolitik konzeptionell verankert. Der 1993 erschienene Bericht der Landesregierung zur Aussenpolitik zeichnete bereits ein etwas gefestigteres Bild des Umfelds und leitete daraus ab, die Schweiz müsse bei der Gestaltung ihrer Aussenpolitik künftig vermehrt das Mittel der internationalen Kooperation einsetzen.

Mitte der neunziger Jahre schien sich das internationale Umfeld soweit zu stabilisieren, dass eine erneute sicherheitspolitische Strategiefestlegung notwendig wurde. Zudem mussten die seit 1990 erfolgten sicherheitspolitischen Entwicklungsschritte der Schweiz auf eine neue konzeptionelle Grundlage gestellt werden. In der Folge wurden im Zeitraum zwischen 1996 und 2000 insgesamt fünf Grundlagendokumente ausgearbeitet, die sich mit der Ausgestaltung der Sicherheits-, der Aussen- und speziell der Rüstungskontrollpolitik befassten. Auf Anstoss des Nationalrats veröffentlichte der Bundesrat 1996 zum ersten Mal überhaupt einen Bericht zur Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz. Im selben Jahr leitete das Verteidigungsdepartement einen Prozess ein, der bis ins Jahr 1999 über den Bericht der Kommission Brunner zum neuen sicherheitspolitischen Bericht 2000 und damit zum Nachfolgedokument des Berichts 90 führte. Zur Rüstungskontrolle wurde bereits im Jahr 2000 ein weiterer, wesentlich ausführlicherer Bericht verfasst, und im selben Jahr erfuhr auch die Aussenpolitik eine konzeptionelle Aufarbeitung.

Alle diese Strategieberichte bestätigten die Richtigkeit der im aussenpolitischen Bericht von 1993 angedeuteten Richtung der internationalen

Kooperation und forderten den forcierten Ausbau der entsprechenden Mittel. Damit erfuhr die autonome Sicherheitspolitik – im Bericht 90 noch als eine mögliche strategische Handlungsvariante bezeichnet – in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre ihre definitive Abwertung. Der Grund für die Neuausrichtung lag in der Erkenntnis, dass alle aktuellen Risiken Massnahmen verlangten, die – um effektiv zu sein – nur zusammen mit anderen Staaten und im Rahmen multilateraler Kooperation erarbeitet werden konnten.

Alle Strategieberichte der neunziger Jahre charakterisierten die Rüstungskontrolle als wichtigen Bereich der internationalen und schweizerischen Sicherheit. Das Profil der rüstungskontrollpolitischen Herausforderungen und die daraus abgeleiteten Antworten erfuhren allerdings im Laufe der Jahre einen gewissen Wandel: Die Aushandlung neuer Verträge verlor an Bedeutung, während die wirksame Umsetzung bestehender Abkommen, die Proliferationskontrolle und der neu erschlossene Bereich der Kontrolle kleiner und leichter Waffen an Gewicht gewannen. Darin spiegelte sich auch ein gewandeltes Sicherheitsverständnis, von der nationalstaatlichen Sicherheit weg zum neuen Konzept der menschlichen Sicherheit.

Ende der achtziger Jahre hatte sich ein Entwicklungsprozess bezüglich der Rolle der Rüstungskontrolle als Instrument der Aussen- und Sicherheitspolitik abzeichnen begonnen, und dieser Prozess fand Ende der neunziger Jahre mit der konzeptionellen Verankerung der internationalen Kooperation einen Abschluss. Die Rüstungskontrolle war als wichtiges aussensicherheitspolitisches Mittel etabliert.

## 5.1 Erste Schritte zur Entwicklung eines eigenständigen Konzepts für die Schweizer Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik

Im Januar 1996 veröffentlichte der Bundesrat zum ersten Mal überhaupt einen Bericht zur schweizerischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Damit kam er indirekt einer Forderung nach, die der Politikwissenschaftler und Rüstungskontroll-experte Curt Gasteyger bereits 1992 gestellt hatte, nämlich, dass Rüstungskontrolle zu einer sicherheitspolitischen Notwendigkeit geworden sei und die Schweiz deshalb eines klar durchdachten Konzeptes darüber bedürfe, was möglich, mach-

bar oder nur wünschbar sei.<sup>282</sup> Allerdings erstellte der Bundesrat diesen Bericht nicht aus freien Stücken und lieferte zudem auch nicht die eigentlich notwendige Konzeption. Zur Erstellung musste die Landesregierung durch den Nationalrat verpflichtet werden. Es war Nationalrätin Barbara Haering Binder, die weniger als ein Monat nach Veröffentlichung des aussenpolitischen Berichts von 1993 in einem Postulat feststellte, dass zwar der Bundesrat beabsichtige, sich in der Rüstungskontrolle zu engagieren, ein kohärentes Konzept über Ziel, Mittel und Perspektiven aber ausstehe. Ein solches Konzept sowie regelmässige Informationen über wichtige neue Fragen in diesem Bereich seien aber unabdingbar für eine angemessene Mitwirkung von Parlament und Öffentlichkeit.<sup>283</sup>

Auf den umfassenden Fragenkatalog, den das Postulat enthielt, antwortete der Bundesrat mit einem äusserst knapp gehaltenen, kaum vier Seiten starken Bericht.<sup>284</sup> Dabei folgte er den Berichten zur Aussen- und zur Sicherheitspolitik von 1993 und 1990 und ihrer konzeptionellen Verankerung der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Diese hatten die Wahrung und Förderung von Frieden und Sicherheit als erstes Ziel der Aussenpolitik genannt und ihr die Mitwirkung in der internationalen Rüstungskontrolle ins Pflichtenheft geschrieben. Somit bestärkte die Landesregierung die Verschränkung der Aussen- und der Sicherheitspolitik und die Verortung der Rüstungskontrollpolitik in diesem wichtigen Zwischenbereich.

Anschliessend an die konzeptionelle Verankerung stellte der Bericht die veränderten internationalen rüstungskontrollpolitischen Rahmenbedingungen dar, um festzuhalten, dass angesichts der immer noch wachsenden Proliferationsgefahr die Rüstungskontrolle seit Ende des Kalten Krieges an Gewicht gewonnen habe. Während die Darstellung des Umfeldes analytisch überzeugte, fehlten die daraus abzuleitenden

282 Gasteyger, Curt. Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung. In: Riklin, Alois / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern et al.: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11), S. 645–656, hier S. 654–655.

283 Postulat Haering Binder 93.3597: *Bericht Abrüstungspolitik*. Amtl Bull NR 1994, S. 591–592.

284 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vom 31. Januar 1996. *BBl* 1996 III, S. 186.

Konsequenzen für die Schweizer Rüstungskontrolle jedoch gänzlich. Dafür listete der Bericht einen Katalog von Grundprinzipien auf, denen die Rüstungskontrolle zu folgen hatte: Aufrüstungsprozesse wurden nicht als Ursachen, sondern als Folgen von Konflikten verstanden. Im Bereich der Massenvernichtungswaffen strebte die Schweiz die vollständige und weltweite Abrüstung an, im Bereich der konventionellen Waffen unterstützte sie Massnahmen, welche zur Transparenz und Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten und Bestände beitrugen und defensive Strukturen begünstigten. Ferner wurde aufgeführt, dass die Schweiz völkerrechtlichen, breit abgestützten, ausgewogenen und verifizierbaren Abkommen sowie kooperativen Ansätzen den Vorzug gab gegenüber einseitigen Massnahmen. Und abschliessend wurde festgehalten, dass dem Neutralitätsstatus und den sich daraus ergebenden neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen Rechnung getragen wurde.<sup>285</sup>

Diese Grundprinzipien muteten etwas zufällig und ohne inneren Zusammenhang zusammengestellt an. Der Grundsatz im Bereich der Massenvernichtungswaffen stellte eher ein Ziel dar und erläuterte auch nicht, wie die Schweiz gedachte, die Atommächte zur vollständigen Aufgabe ihrer nuklearen Option zu bringen. Immerhin erläuterten die ausführenden Abschnitte zu den Massenvernichtungswaffen, dass sich die Schweiz für die Schliessung bestehender Vertragslücken einsetzte und bis zum Erreichen dieses Ziels sowie bis zur Erreichung der Universalität auch rechtlich nicht verbindliche internationale Exportkontrollmassnahmen unterstützte. Dieser Ansatz schien sinnvoll und realistischer als das Prinzip der vollständigen Abrüstung.

Die Grundprinzipien im Bereich konventionellen Waffen klangen weniger programmatisch als vielmehr wie ein Rückblick auf das verflossene Jahrzehnt der Schweizer Rüstungskontrollpolitik im Rahmen der KSZE/OSZE. Dieser wenig analytischen und wenig zukunftsorientierten Linie folgten auch die ausführenden Abschnitte zur Rüstungskontrolle, Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa.<sup>286</sup> Immerhin hielt der Bericht fest, dass das umfassende Ziel der schweizerischen Anstrengungen die Schaffung einer stabilen europäischen Friedensordnung durch kooperative Sicherheit sei. Diesem Ziel diene das Engagement für ausgewogene, politisch und militärisch bedeutsame und verifizierbare

285 Ibid., S. 187.

286 Ibid., S. 188.

Abkommen und Massnahmen, die offensive Waffensysteme verringerten und defensive Doktrinen und Verteidigungsstrukturen begünstigten sowie die demokratische Kontrolle der Streitkräfte stärkten.

In einem übergeordneten Sinn als handlungsleitend konnte nur der dritte Punkt bezeichnet werden: Die Prinzipien, dass die Schweiz in erster Linie völkerrechtlich verankerte, universell gültige, ausgewogene und verifizierbare Abkommen unterstützte, galten in nur leicht veränderter Form seit den frühen achtziger Jahren. Der aussenpolitische Bericht von 1993 hatte sie erstmals auch in einem Strategiedokument so festgehalten.<sup>287</sup> Neu galt das Kriterium des kooperativen Ansatzes, der dasjenige der Nichtdiskriminierung von 1993 ersetzte. Diesbezüglich erwies sich die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz als realistisch und konstant, den Mitteln eines sicherheitspolitischen Kleinstaates angemessen und verantwortungsbewusst angesichts der Stärke der Schweiz als Standort der Hochtechnologie und als wichtiger Exporteur strategisch wichtiger Dual-Use-Güter.

Die zunehmende Bedeutung der kooperativen Sicherheitspolitik auf internationaler Ebene unterstrich der Bericht wiederholt und stellte zudem fest, dass die Rüstungskontrolle ein wichtiger Bestandteil dieses Konzepts sei. Dies verdeutlichte auch die Übersicht über die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre geleisteten Beiträge der Schweiz zur internationalen Rüstungskontrolle. Dieser Leistungsausweis zeigte zudem, dass die Rüstungskontrolle weit weniger innenpolitisch bedingten Beschränkungen unterworfen war als andere Mittel der Sicherheitspolitik – insbesondere die Armee –, die an einem Öffnungs- und Annäherungsprozess an die kooperative Sicherheit behindert wurden.

Während der Bericht punktuell wichtige und analytisch überzeugende Elemente enthielt, blieb er in seiner Gesamtheit oberflächlich und in erster Linie auf die Darstellung der Leistungen in den vergangenen Jahren beschränkt. Trotz einer insgesamt überzeugenden Analyse der internationalen Entwicklungen fehlten nicht nur die Folgerungen für die Schweiz, sondern auch die Entwicklungsperspektive und eine verbindliche Strategie für die Rüstungskontrollpolitik der Zukunft. Dies erstaunte umso mehr, als die Bundesverwaltung bei der Erarbeitung des

<sup>287</sup> Vgl. Kapitel 1. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität vom 29. November 1993. *BBl* 1994 I 153, hier S. 177.

Rüstungskontrollberichts eigentlich nicht ein vier-, sondern ein dreissigseitiges Dokument erstellt hatte, das viele dieser Mängel nicht aufwies.<sup>288</sup>

Im Gegensatz zum veröffentlichten Bericht, der alle Bereiche der Rüstungskontrolle, in denen die Schweiz sich engagierte, darstellte, ohne Gewichtigungen vorzunehmen, bezeichneten die Vorarbeiten klare Schwerpunkte: Aus der Sicht der Schweiz stellte im Bereich der Massenvernichtungswaffen die Chemiewaffenkonvention neben dem NPT das wichtigste Abrüstungsabkommen dar.<sup>289</sup> Im Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle wurde die Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in Europa klar als das wichtigste Ziel dargestellt. Allerdings wurde auch herausgestrichen, dass die vertrauens- und sicherheitsbildenden Massnahmen seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich an Bedeutung verloren hatten.<sup>290</sup>

Die Vorarbeiten erklärten auch deutlicher, welche Bereiche für die Schweiz nur beschränkte Wichtigkeit besaßen. In diese Kategorie fiel die Abrüstungshilfe, das heisst die finanzielle und materielle Unterstützung anderer Staaten bei der Beseitigung alter Waffenbestände und Produktionsanlagen. Obwohl erkannt wurde, dass die Kosten für Abrüstungsprozesse enorm sein konnten und die Schweiz ein Interesse daran haben musste, dass insbesondere Massenvernichtungswaffen umweltgerecht entsorgt wurden, bestand gemäss den Vorarbeiten ein Zielkonflikt mit dem von der Schweiz hochgehaltenen Prinzip, dass die Staaten für die Folgen ihrer Aufrüstung selber verantwortlich seien und entsprechende Nachteile selber tragen müssten.<sup>291</sup> Diese reservierte und wenig weitsichtige Haltung sollte die Schweiz im Verlaufe der nächsten Jahre aus der Erkenntnis heraus aufgeben, dass alte Waffenbestände

288 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1995 (mimeo). Dieses Dokument wurde vom Bundesrat nie offiziell genehmigt und stellt als Vorarbeit zum offiziellen Bericht ausschliesslich die Ansicht der Verwaltung dar. Der schliesslich veröffentlichte Bericht entsprach einer stark gekürzten Form dieser Vorarbeiten.

289 Ibid., S. 13–14.

290 Ibid., S. 20.

291 Ibid., S. 27.

nicht nur Umwelt-, sondern vor allem erhebliche Proliferationsrisiken bergen, die zu vermeiden im eigenen Sicherheitsinteresse der Schweiz liegen.<sup>292</sup>

Schliesslich drückten die Vorarbeiten auch viel deutlicher aus als der veröffentlichte Bericht, welche wichtige Funktion die Rüstungskontrolle im Zusammenhang mit der präventiven Diplomatie und friedenserhaltenden Massnahmen sowie im Rahmen der europäischen Sicherheitsordnung spielte. Damit nahmen die Vorarbeiten klar ein Element des ausserpolitischen Berichts von 1993 auf, der erstmals die Schwerpunktverlagerung vom Konzept der Sicherheit durch Neutralität hin zu einer Sicherheit durch Friedensförderung, Konfliktprävention und kollektive Sicherheit gefordert, und dazu erstmals den Begriff der «Sicherheit durch Kooperation» geprägt hatte.<sup>293</sup>

Insgesamt erfüllte der veröffentlichte Rüstungskontrollbericht von 1996 weder die Erwartungen an eine echte Konzeption noch die Anforderungen des Postulats von Nationalrätin Haering Binder. Dies erstaunte umso mehr, als bereits 1994 ein NZZ-Artikel zur Proliferationskontrolle aus der Feder eines EDA-Mitarbeiters, der sich mit der Erarbeitung dieses Rüstungskontrollberichts befasste, dieselben konzeptionellen Bausteine, die der Bericht auch auflistete, in eine wesentlich bündigere Form gegossen hatte.<sup>294</sup> Im Rückblick muss der Rüstungskontrollbericht von 1996 als zusammenfassende Darstellung der Schweizer Anstrengungen der vergangenen Jahre und als Zwischenschritt auf dem Weg zum Konzept der Sicherheit durch Kooperation beurteilt werden.

292 Vgl. zu diesem Thema Kapitel 7.3.

293 Bundesrat, *Bericht 93*, S. 226.

294 Dahinden, Martin. Der Kampf gegen die Proliferation: Überlegungen zur Rolle der Schweiz. In: *NZZ*, 01.09.1994; vgl. Kapitel 4.

## 5.2 Konzeptionelle Stärkung der Rüstungskontrolle durch die neue strategische Ausrichtung der Sicherheitspolitik

Für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik der neunziger Jahre stellte das Jahr 1996 ein eigentliches Schwellenjahr dar: Mit der Übernahme der Präsidentschaft der OSZE, dem Beschluss zur Teilnahme an der Nato-Initiative Partnerschaft für den Frieden (PfP) und der Lancierung des Prozesses zur Erarbeitung neuer konzeptioneller Grundlagen für die Sicherheitspolitik stand es im Zeichen der Öffnung zu einer aktiveren und verstärkt multilateralen und kooperativen Sicherheitspolitik. Eine konzeptionelle Neuorientierung wurde allein schon deshalb notwendig, weil die strukturellen Veränderungen des europäischen Umfeldes das Konzept des Berichts 90 mit seiner starken Prägung durch das Gedankengut des Kalten Krieges und der Ausrichtung auf nationalstaatlich definierte Sicherheit zunehmend in Frage stellten. In einem Umfeld, in dem die Grenzen zwischen militärischen und zivilen Elementen von Konflikten immer mehr verschwanden und die Gegensätze zwischen Globalisierungs- und Regionalisierungstendenzen sich verdeutlichten, verschwammen zunehmend auch die Grenzen zwischen Innen- und Aussenpolitik. Immer stärker bestimmten transnationale Probleme wie Migration, organisierte Kriminalität oder Proliferation die sicherheitspolitische Lage.<sup>295</sup>

Um die neuen Dimensionen der Sicherheitspolitik auszuloten, setzte der damalige Vorsteher des EMD, Bundesrat Adolf Ogi, unter der Leitung von alt Staatssekretär Edouard Brunner eine Studienkommission für strategische Fragen ein. Ihr Auftrag lautete, sicherheits- und militärpolitische Leitlinien für die Schweiz nach der Jahrtausendwende zu formulieren und damit erste Schritte in die Richtung einer neuen sicherheitspolitischen Strategie zu unternehmen. In ihrem im Jahre 1998 vorgelegten Bericht untersuchte die Studienkommission Brunner die bedeutendsten künftigen Risiken und skizzierte die wichtigsten Elemente einer neuen sicherheitspolitischen Konzeption. Angesichts der internationalen Entwicklungen konnte die Sicherheit immer weniger mit rein autonomen und militärischen Mitteln garantiert werden, sie musste zunehmend in Zusammenarbeit

295 Spillmann, Kurt R. / Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 201–204.

mit anderen Staaten und Organisationen geschaffen werden. Deshalb musste die Schweiz ihr bi- und multilaterales Engagement unter das Leitmotiv der Sicherheit durch Kooperation stellen und die Einbindung in internationale Sicherheitsstrukturen forcieren. Als konkrete Schritte empfahl das Grundlagenpapier unter anderem die weitere Annäherung an die Europäische Union und das Nato-Partnerschaftsprogramm, die Schwergewichtsverlagerung von militärischen zu zivilen Elementen der Sicherheitspolitik sowie von nationalen Verteidigungsanstrengungen zur internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung.<sup>296</sup>

Seinem Charakter als politisches Konsens- und Grundlagenpapier entsprechend, ging der Bericht Brunner nicht detailliert auf Belange der Rüstungskontrolle und Abrüstung ein. Für die Schweizer Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik bedeuteten die Empfehlungen dennoch eine konzeptionelle Aufwertung, denn sie sollte ein tragendes Element in den auszubauenden Bereichen der Sicherheitspolitik bilden. Im Kapitel über neue Bedrohungen und die Mittel, ihnen zu begegnen, führte der Bericht Brunner die Gefahr der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, ihrer Trägermittel und des Wissens um ihre Herstellung auf. Auch die Gefahr des Zugriffs terroristischer Gruppen auf solche Waffen schien zu wachsen, was nach einem verstärkten Engagement der Schweiz auf verschiedenen Gebieten rief. Die Kommission empfahl deshalb den Ausbau der schweizerischen Anstrengungen zur Umsetzung aller einschlägigen Abkommen und der Ressourcen für Inspektionen sowie die tatsächliche Vernichtung von Beständen von Massenvernichtungswaffen, insbesondere biologischer und chemischer Art. Zudem wünschte sie, dass der Minenräumung mehr Aufmerksamkeit geschenkt, und zu diesem Zweck die Forschung und Entwicklung neuer Minenräumtechniken und die Feldarbeit in Ländern, die dazu finanziell und technisch nicht in der Lage waren, ausgebaut werde.<sup>297</sup> Auf die Ausarbeitung weiterer Details verzichtete der Bericht Brunner.

Auf der Basis der Empfehlungen der Kommission Brunner erarbeitete der Bundesrat die neue sicherheitspolitische Konzeption. Mitte 1999 legte er seinen sicherheitspolitischen Bericht unter dem programmati-

296 Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner). Bern 1998, S. 8–11.

297 Ibid., S. 15 und 20.

schen Titel «Sicherheit durch Kooperation» vor.<sup>298</sup> Verglichen mit seinem Vorgängerdokument von 1990 – das damals den weit neutraler formulierten Titel «Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel» getragen hatte – zeigte der neue Bericht viele Kontinuitäten auf, integrierte aber auch die seither unternommenen konzeptionellen Gewichtsverschiebungen. Insofern bezweckte der neue Bericht erstens, die seit 1990 gemachten Entwicklungsschritte in einen neuen, nachgeführten Gesamtrahmen zu stellen und zweitens, das konzeptionelle Gerüst zu liefern, um die sicherheitspolitischen Instrumente – und diesbezüglich vor allem die Armee – entsprechend den grundlegenden Veränderungen des strategischen Umfeldes zu reformieren und neu auszurichten.<sup>299</sup>

Zu den insgesamt positiven Veränderungen im strategischen Umfeld zählten gemäss sicherheitspolitischem Bericht 2000 ganz besonders die Erfolge der internationalen Rüstungskontrolle und Abrüstung, die nach 1990 zu einem beachtlichen Abbau der Arsenale bei Massenvernichtungswaffen und konventionellen Waffen geführt hatten. Dennoch räumte der Bericht der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und der Möglichkeit, dass solche Waffen staatlicher Kontrolle entgleiten und in die Hände terroristischer Gruppen gelangen konnten, einen grösseren Stellenwert ein als noch der Bericht 90.<sup>300</sup>

Proliferation und Terrorismus nahmen denn auch wichtige Plätze ein auf der Liste der Risiken und Gefahren, die im Verlaufe des Jahrzehnts in den Vordergrund gerückt waren. Diese Risiken zeichneten sich alle durch Dynamik, Komplexität und eine verminderte Bedeutung des geographischen Raums aus und verlagerten das Schwergewicht des Bedrohungsprofils von den militärischen zu den nichtmilitärischen Gefahren. Aus diesem Grunde wurde auch die Definition von Sicherheitspolitik den neuen Herausforderungen angepasst; sie wurde

298 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Sicherheit durch Kooperation (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. *BBl* 1999 VII 7657. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/1999/7657.pdf>.

299 *Ibid.*, S. 7664–7668; vgl. auch: Mantovani, Mauro. Der sicherheitspolitische Bericht 2000: Konzeptionelle Grundlage für eine tiefgreifende verteidigungspolitische Kurskorrektur. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 71–87, hier S. 73.

300 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 7670–7671, 7674.

nicht mehr als Präventions- und Bewältigungsstrategie gegenüber machtpolitischen Gefahren verstanden, sondern als Querschnittsaufgabe, die sich mit der Prävention und Bewältigung jeder Art von Gewalt staats- oder existenzgefährdenden Ausmasses beschäftigt.<sup>301</sup>

Der Mehrzahl dieser Risiken konnte mit autonomen Abwehrmassnahmen nur äusserst beschränkt entgegengetreten werden, vielmehr verlangten sie grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Diesbezüglich hatten seit Ende des Kalten Krieges nicht nur die Kooperationsanforderungen, sondern auch die Kooperationsmöglichkeiten zugenommen. Angesichts dieser tiefgreifenden Veränderungen im strategischen Umfeld der Schweiz ging der Bericht 2000 – nicht mehr wie sein Vorgängerdokument von 1990 – von der Möglichkeit des Rückfalls in die Konfrontation zwischen den Nationalstaaten Europas aus. Der neue Bericht orientierte sich an den positiven Entwicklungen im euroatlantischen Sicherheitsraum und gewichtete die Chancen als Orientierungspunkte für die Ausrichtung der Sicherheitspolitik stärker als allfällige Risiken.

Der Bericht definierte drei sicherheitspolitische Ziele: Erstens die Selbstbestimmung ohne Beeinträchtigung durch Gewalt, zweitens Schutz der Bevölkerung und deren Lebensgrundlagen und drittens, Beiträge zu Stabilität und Frieden jenseits der nationalen Grenzen. Diese Ziele bezeugten den Willen der Landesregierung, die neuen Erkenntnisse in die politische Praxis umzusetzen, wonach die Handlungsfreiheit in einem von grenzüberschreitenden Herausforderungen gekennzeichneten Umfeld zunehmend durch Mitbestimmung, gestützt auf internationale Kooperation, erhalten werden müsse. Das internationale Engagement sollte also nicht mehr wie bisher nur den Solidaritätsbezeugungen der Schweiz dienen, sondern explizit den eigenen Sicherheitsinteressen.

Diese Ziele unterschieden sich inhaltlich stark, formell jedoch nur in geringem Masse von denjenigen des Berichts 90. Dem entsprach auch eine äusserlich nur geringfügige, inhaltlich aber bedeutungsvolle Verschiebung bei den strategischen Aufgaben: Friedensförderung und Krisenbewältigung im internationalen Verbund figurierten nicht mehr als

301 Unter diesem Begriff wurde Gewalt mit überregionalen, nationalen oder internationalen Auswirkungen verstanden, die erhebliche Teile von Staat und Gesellschaft betreffen. Ibid., S. 7664 und 7669.

letztgenannte, sondern als erste Aufgabe, noch vor der Prävention und Bewältigung existenzieller Gefahren und der Verteidigung.<sup>302</sup>

Auch der Fächer der Instrumente zur Umsetzung der sicherheitspolitischen Strategie blieb mehrheitlich unverändert, obwohl auch hier Gewichtsverlagerungen vorgenommen wurden. Wie die Vorläuferkonzeptionen von 1973 und 1990 sah der neue Bericht den Einsatz der Aussenpolitik, der Armee, des zum Bevölkerungsschutz umdefinierten Zivilschutzes, der Wirtschaftspolitik, der wirtschaftlichen Landesversorgung, des Staatsschutzes und der Polizei sowie der Information vor. Der strategischen Neuausrichtung und der im Verlaufe der neunziger Jahre gewachsenen Bedeutung der Aussenpolitik trug die neue Konzeption Rechnung, indem sie diese nun zu einem zentralen Instrument zur aktiven Wahrnehmung und Erreichung der sicherheitspolitischen Interessen und Ziele aufwertete: Friedensförderung, präventive Diplomatie und Krisenbewältigung, Menschenrechtspolitik, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Förderung des humanitären Völkerrechts sowie Entwicklungs-zusammenarbeit sollten als Elemente der Sicherheitspolitik ausgebaut werden. Die neue Konzeption forderte insgesamt eine ganzheitliche Politik der Gewaltprävention und die Gewichtsverlagerung der Mittel zugunsten vorbeugender Massnahmen.<sup>303</sup> Traditionelle Mittel der Aussenpolitik, wie die Guten Dienste, die friedliche Streitbeilegung oder die Neutralität, büssten dagegen an Bedeutung ein.<sup>304</sup>

Der sicherheitspolitische Auftrag an die Aussenpolitik listete denn auch die Rüstungskontrolle auf als Element zur Wahrung der Interessen des Landes, zur Förderung von Massnahmen zur Verhinderung und

302 Diese Neugewichtung kam einem Strategiewechsel gleich, hatte doch die Kriegsverhinderung durch Verteidigungsfähigkeit (Dissuasion) seit Jahrzehnten als Kernstück der schweizerischen Sicherheitspolitik gegolten. Ibid., S. 7694–7696; vgl. auch: Fanzun, Jon A. / Wenger, Andreas. Schweizerische Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2000), Nr. 1, S. 9–43. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_315\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_315_259_de.pdf).

303 Im Vergleich zum Bericht 73, der nur Präventionsmassnahmen enthielt, die Gewalt vom schweizerischen Territorium abhielten, erweiterte der Bericht 90 den Begriff auf die Verhütung des Ausbruchs von Gewalt auf einen geographisch weiter gefassten Raum. Spillmann, *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945*, S. 209–210.

304 Bundesrat, *Bericht 2000*, S. 7698–7701.

Kontrolle der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, weitreichenden Trägermitteln und kritischer Technologien und die Mitwirkung bei der Verifizierung abgeschlossener Vereinbarungen. Der Armee schrieb der Bericht ins Pflichtenheft, zur Wahrung schweizerischer Interessen in Abrüstungs- und Nonproliferationsverhandlungen, zu weiterer Transparenz, Berechenbarkeit und Verifikation militärischer Aktivitäten und Potenziale beizutragen. Ferner hatte die Armee die Bemühungen zur Proliferationskontrolle zu unterstützen, Ausbildungskapazitäten, Fachkenntnisse und Material für Verifikationseinsätze zur Verfügung zu stellen und die von der Schweiz bisher angebotene PfP-Ausbildungskapazität zu erweitern.<sup>305</sup>

Diese fundamentale Neuausrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik bedeutete für die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik eine bedeutende konzeptionelle Aufwertung für die Zukunft. Seit 1989 hatte die Rüstungskontrolle eine wichtige Rolle zur positiven Beeinflussung und Stabilisierung des internationalen Umfelds gespielt und gleichzeitig schweizerische Interessen an völkerrechtlich geregelten, transparenten und vertrauensfördernden sicherheitspolitischen Beziehungen vertreten. Sie war zu einem etablierten und eingespielten Kernbereich der Sicherheitskooperation geworden, noch bevor dieser Richtungswechsel auf konzeptioneller Ebene gefordert wurde. Damit unterschied sie sich deutlich von anderen Mitteln der Sicherheitspolitik, insbesondere der Armee. Der durch den Bericht Brunner eingeleitete und den sicherheitspolitischen Bericht 2000 verankerte Strategiewechsel positionierte die Rüstungskontrolle als ein in Zukunft noch wichtigeres Element der Sicherheitspolitik.

Der Bericht widmete der Beschreibung internationaler Sicherheitsstrukturen viel Raum und sprach richtigerweise auch einige der Sicherheitsdefizite an, die der Schweiz aus ihrer Nichtmitgliedschaft in der Europäischen Union oder den Vereinten Nationen erwachsen. Allerdings leitete der Bericht daraus keine Folgen ab und sprach die Mitgliedschaftsfrage nicht an. Damit überschätzte er die Möglichkeiten sicherheitspolitischer Kooperationsformen ohne Integration und übertünchte den Nachteil, dass zwischen Kooperation und Integration ein wesentlicher Unterschied bestand. Mangelnde Möglichkeiten der internationalen

305 Ibid., S. 6704, 7711.

Mitbestimmung und Nutzung gemeinsamer Ressourcen konnten sehr wohl negative Auswirkungen auf die Sicherheit der Schweiz haben.<sup>306</sup>

Diese Schwächen des Berichts betrafen die Rüstungskontrolle weit weniger als andere sicherheitspolitische Instrumente, weil sich die Schweiz in diesem Bereich bereits zur weitgehenden Integration in die wesentlichen Verhandlungsforen, Organisationen und Regime entschieden hatte. Allerdings stellte vor allem das Abseitsstehen von EU und Nato eine deutliche Schwächung der eigenen Position dar, entwickelten diese Institutionen doch zunehmend ein eigenes rüstungskontrollpolitisches Profil.<sup>307</sup> Trotz dieses Mangels eignete sich die Rüstungskontrolle in hervorragender Weise, eine bedeutende Rolle zu spielen als Instrument internationaler Kooperation zur Wahrnehmung eigener Interessen und als Mittel der Friedensförderung, der Gewaltprävention und der Krisenverhinderung.

### 5.3 Angleichung der Rüstungskontrolle an das Konzept der Sicherheit durch Kooperation zu Ende des Jahrzehnts

Die Reihe der aussensicherheitspolitischen Berichte des Bundesrates war mit dem Erscheinen der neuen sicherheitspolitischen Konzeption im Jahre 1999 noch nicht abgeschlossen. Bereits im Jahr 2000 folgte der nächste, ausschliesslich der Rüstungskontrolle gewidmete Bericht. Nachdem der erste Rüstungskontrollbericht von 1996 die Anforderungen des Postulats von Nationalrätin Haering Binder nicht hatte zu erfüllen vermocht, forderte sie Ende 1998 die Landesregierung erneut auf, Ziele, Mittel, Grundlagen und Perspektiven der Abrüstungspolitik im Verbund mit der Vertrauens- und Sicherheitsbildung darzulegen. Zudem hatte bereits das erste Postulat gefordert, zur Verankerung des abrüstungspolitischen Engagements in der Öffentlichkeit, in Zukunft periodisch über wichtige Fragen der Rüstungskontrolle zu informieren. Fünf Jahre nach dem Einreichen des ersten Postulats, schien die Zeit reif für einen aktualisierten Bericht.<sup>308</sup>

306 Fanzun / Wenger, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Umbruch*, S. 26.

307 Vgl. Kapitel 4 und 6.

308 Postulat Haering Binder 98.3611: *Abrüstungsbericht*. Amtl Bull NR 1999, S. 502–203. URL [http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1998/d\\_gesch\\_19983611.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1998/d_gesch_19983611.htm).

Der Bundesrat publizierte seinen zweiten Rüstungskontrollbericht im Herbst 2000.<sup>309</sup> Mit über zwanzig Seiten Umfang entsprach er eher den gestellten Anforderungen als die Version von 1996. Der neue Bericht gliederte sich in zwei Teile: die Analyse der neuen Rahmenbedingungen für die Rüstungskontrollpolitik am Anfang des 21. Jahrhunderts und die Benennung der Ziele und Instrumente der schweizerischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Der erste Teil zeichnete ein recht differenziertes analytisches Bild der sicherheitspolitischen Entwicklungen und ihren Auswirkungen auf die internationale Rüstungskontrolle. In den etablierten Bereichen der Rüstungskontrolle listete der Bericht die Erfolge der vergangenen Jahre auf, widmete sich aber sorgfältiger als alle Berichte vor ihm auch problematischen Entwicklungen. An dieser Stelle wurde auf die rasch fortschreitende Globalisierung des Handels hingewiesen, die zusammen mit dem technologischen Fortschritt die Hürden senkte, um an Güter zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen und ihrer Trägersysteme zu gelangen. Diesbezüglich erwähnte der Bericht auch die Schwächen und Leistungsgrenzen des Raketentechnologie-Kontrollregimes (MTCR). Obwohl die Exportkontrollregime – und in der Schweiz insbesondere die verschärfte Exportkontrollgesetzgebung – recht gut funktionierten, schwächten diese Entwicklungen das Nonproliferationsregime insgesamt und steigerten die Risiken der Weiterverbreitung nuklearer und biologischer Waffen und Trägersysteme. Dies untergrub unmittelbar die autonome Verteidigungsfähigkeit der Schweiz.<sup>310</sup>

Erstmals widmete sich ein aussensicherheitspolitischer Bericht auch der Problematik der Kleinwaffen und der Personenminen und der Rolle, die Kleinstaaten wie die Schweiz aber auch Nichtregierungsorganisationen (NGO) in diesem Bereich der Rüstungskontrolle spielen konnten. Bezüglich der Bedeutung internationaler Organisationen als Akteure der Rüstungskontrollpolitik wurde das zunehmende Gewicht der EU im Bericht noch deutlich unterschätzt, klarer als in allen Vorgängerdokumenten wurde aber betont, dass der Schweiz durch ihre

309 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000 vom 30. August 2000. *BBl* 2000 VI 5477. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/5477.pdf>.

310 *Ibid.*, S. 5482, 5484, 5491.

Nichtmitgliedschaft in EU, Nato und vor allem Uno deutliche Nachteile erwachsen.<sup>311</sup>

Der zweite Teil des Berichts bettete zunächst die Schweizer Rüstungskontrolle in den grösseren Zusammenhang der Sicherheitspolitik ein und achtete dabei sorgfältig auf die konzeptionelle Abstimmung mit dem sicherheitspolitischen Bericht 2000 und die Weiterführung bewährter Leitlinien. Die Rüstungskontrolle wurde dem Mittel der Konfliktprävention unterstellt und als deren Ziel die nationale und internationale Stabilität auf möglichst tiefem Rüstungsniveau definiert. Grundsätzlich hatte die Rüstungskontrolle zur Schaffung von Vertrauen, Transparenz und der Berechenbarkeit militärischer Aktivitäten, Strukturen und Potenzialen beizutragen und somit zur Sicherheitskooperation beizutragen.<sup>312</sup> Auch auf die aussenpolitische Konzeption von 1993 wurde verwiesen und die Rüstungskontrolle dem Ziel der Wahrung und Förderung von Sicherheit und Frieden unterstellt. Damit fügte sich der neue Rüstungskontrollbericht konzeptionell nahtlos in die Reihe aller im Laufe der neunziger Jahre veröffentlichten Berichte zur Aussensicherheitspolitik ein.

Der Bericht knüpfte aber auch an die bekannten Leitlinien der Schweizer Rüstungskontrolle an. Die Schweiz strebte nichtdiskriminierende und verifizierbare Rüstungskontroll- und Abrüstungsregime an. Völkerrechtlich bindende und universelle Abkommen hatten dabei Vorrang vor rein politisch bindenden Absprachen und einseitigen Massnahmen. Am langfristigen Ziel des vollständigen Abbaus aller Massenvernichtungswaffen wurde ebenso festgehalten wie am Zwischenschritt der Verhinderung der Proliferation. Das Festhalten an diesen Leitlinien bezeugte in sinnvoller Weise Konstanz. Allerdings verzichtete der Bericht – wie alle seine Vorgänger – darauf, eine verbindliche Strategie zu bestimmen.

Hingegen schuf der Bericht im Vergleich zu allen Vorgängerdokumenten eine Neuerung, indem er für sämtliche Bereiche der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik langfristige Ziele und Zwischenziele auflistete. Eine derartige klare und überprüfbare Form der Festlegung des künftigen Kurses lag bisher noch nicht vor. Zum operationellen Ausblick gehörte auch die Feststellung, dass in einzelnen dieser Bereiche das Entwicklungspotenzial

311 So wurden die Informationsrevolution und deren Einfluss auf die Waffentechnologie klar herausgearbeitet, die Folgen dieser Entwicklung für die Rüstungskontrolle jedoch nicht untersucht. Ibid., S. 5479–5481, 5495.

312 Ibid., S. 5485.

für eine aktive internationale Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik noch nicht ausgeschöpft sei. An dieser Stelle wurden insbesondere der Einsatz des AC-Labor Spiez und die Abrüstungshilfe erwähnt. Einem Engagement im letzteren Bereich hatte der Rüstungskontrollbericht von 1996 noch eine Absage erteilt.<sup>313</sup> Wie alle Vorgängerdokumente vermied der Bericht jedoch die Gewichtung der einzelnen Bereiche. Diesbezüglich waren besonders die Vorarbeiten zum Rüstungskontrollbericht von 1996 um einiges klarer gewesen.

Zum operationellen Ausblick gehörte auch die wichtige Feststellung, die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sei eine Priorität der schweizerischen Aussen- und Sicherheitspolitik, an welcher der Bundesrat festhalten wolle. Im Vergleich zu den Berichten der frühen neunziger Jahre bedeutete dies eine hohe Bedeutungssteigerung dieses Politikbereichs. Interessanter war jedoch, welches Gewicht die neue aussenpolitische Konzeption diesem Politikbereich zumass. Ende des Jahres 2000 veröffentlichte der Bundesrat nämlich einen neuen Bericht zur Aussenpolitik, der denjenigen von 1993 ablöste.<sup>314</sup>

Mit der konzeptionellen Neuauslegung der Aussenpolitik begegnete die Landesregierung Kritikern, die am sicherheitspolitischen Bericht 2000 bemängelt hatten, dass dieser zwar grosses Gewicht auf die Konflikt- und Gewaltprävention legte, strategische Leitlinien für die zumeist zivilen Mittel der Krisenprävention und das Zusammenspiel der zivilen und militärischen Instrumente aber fehlten.<sup>315</sup> Tatsächlich nahmen nun Fragen zu Frieden und Sicherheit viel Raum in der neuen aussenpolitischen Konzeption ein, die Rüstungskontrolle und Abrüstung verlor indes gegenüber allen früheren Berichten zur Aussensicherheitspolitik klar an Bedeutung. Die ersten Kapitel des Berichts widmeten sich der Analyse der aussenpolitischen Aktivitäten der vergangenen Jahre sowie den aktuellen und künftigen Herausforderungen. In diesem Zusammenhang wurde auch das rüstungskontrollpolitische Engagement genannt, insbesondere die Anstrengungen für die Chemiewaffenkonvention (CWC) von 1993,

313 Ibid., S. 5494–5497.

314 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz: Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt (Aussenpolitischer Bericht 2000) vom 15. November 2000. *BBl* 2001 I 261. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/261.pdf>.

315 Fanzun / Wenger, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Umbruch*, S. 24.

das umfassende Teststoppabkommen (CTBT) von 1996, die Aufnahme der Schweiz in die Genfer Abrüstungskonferenz (CD) im selben Jahr sowie der bedeutende Einsatz für das Personenminenverbot von 1997. Für die Zukunft blieb – wie seit über zehn Jahren – die Proliferation von Massenvernichtungswaffen eines der wichtigsten Probleme. Übereinstimmend mit den Berichten zur Aussenpolitik von 1993 und zur Sicherheitspolitik von 2000 wurde festgestellt, dass alle wesentlichen Herausforderungen nach umfassender internationaler Kooperation verlangten.<sup>316</sup>

Allerdings erfuhr die Charakterisierung der Herausforderungen nun erneut eine bedeutende Gewichtsverschiebung. Ein neues Sicherheitsverständnis rückte in den Vordergrund, nämlich das Konzept der globalen menschlichen Sicherheit, das nicht nur die Freiheit von Furcht umfasste, sondern auch die entwicklungspolitisch definierte Freiheit von Not und die umweltpolitisch definierte nachhaltige Zukunft. Parallel zum Bedeutungsverlust der klassisch verstandenen Sicherheit verlor die Rüstungskontrolle auch in der Darstellung der Leitlinien, Ziele und Schwerpunkte der Aussenpolitik an Gewicht, obwohl sich die übergeordneten Ziele der Aussenpolitik im Vergleich zu 1993 nur in Nuancen veränderten. Die neue Konzeption konzentrierte sich vor allem auf Bereiche wie menschliche Sicherheit sowie zivile und militärische Friedensförderung. Diese Gewichtung drückte ein deutlich gewandeltes Verständnis der internationalen Beziehungen, eine markante Akzentverschiebung in der Aussenpolitik und damit auch eine Abkehr von den seit 1990 kontinuierlich weiterentwickelten aussen-sicherheitspolitischen Konzeptionen dar. Diesbezüglich wurde die im rüstungskontrollpolitischen Bericht von Anfang 2000 festgehaltene Absicht, Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sei auch in Zukunft eine Priorität der Schweiz, in diesem – im Übrigen im selben Jahr und im selben Departement verfassten – neuen aussenpolitischen Bericht nicht bestätigt.

316 Bundesrat, *Aussenpolitischer Bericht 2000*, S. 268–273, 289, 291.

## Fazit

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre passte sich die Schweizer Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik pragmatisch den internationalen Kräfteverschiebungen an und nutzte auf der konkreten Ebene die gewonnene Handlungsfreiheit. Damit verabschiedete sich die Schweiz in diesem Politikbereich – ähnlich wie in anderen Bereichen – von der während des Kalten Krieges verfolgten Politik der Sonderrolle zwischen den Blöcken und handelte weitgehend im Gleichklang mit anderen Industriestaaten. In diesem neuen Umfeld spielte die Rüstungskontrolle eine wichtige Rolle als Mittel der notwendig gewordenen internationalen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Was jedoch fehlte, war ein den neuen Bedingungen angepasster konzeptioneller Rahmen, der die praktische Politik auf übergeordnete Ziele ausrichtete. Zur Behebung dieses Mangels setzte die Landesregierung Mitte der neunziger Jahre einen Prozess zur umfassenden Überarbeitung der aussen- und sicherheitspolitischen Konzeptionen in Bewegung.

Die im Laufe der Jahre veröffentlichten Berichte bestätigten den zu Beginn des Jahrzehnts bereits angedeuteten Kurs. Nicht mehr Neutralität und der Autonomie garantierten gemäss Landesregierung die Sicherheit der Schweiz, sondern Öffnung und internationale Zusammenarbeit. Diese grundlegende Neuausrichtung bestätigte die Bedeutung der Rüstungskontrolle, die seit Jahrzehnten auf die multilaterale Kooperation ausgelegt war. In diesem Zusammenhang halfen die seit 1989 gesammelten positiven Erfahrungen des internationalen rüstungskontrollpolitischen Engagements, die gesamte Sicherheitspolitik auf die Kooperation hin auszurichten. Die während des Kalten Krieges und noch während der frühen neunziger Jahre vorhandenen Vorbehalte gegen ein verstärktes internationales Engagement wurden im Laufe der Jahre auf der praktischen Ebene zunehmend abgelegt. Diese Entwicklung spiegelten auch die neuen Konzeptionen. Hielt der Rüstungskontrollbericht von 1996 noch fest, die Rüstungskontrolle werde auf den Status der Neutralität Rücksicht nehmen, so fehlte die Neutralität als Richtschnur des Handelns in den ab 1999 veröffentlichten Berichten. Dennoch zeigten sich über die gesamte Zeitspanne der neunziger Jahre gewisse Kontinuitäten in der Ausrichtung der Rüstungskontrollpolitik. Die wichtigsten Leitlinien galten in ihrem Kern sogar seit den achtziger Jahren, sie wurden zwar an die Herausforderungen der Zeit angepasst, blieben aber im wesentlichen

unverändert. Damit bewies die Rüstungskontrolle in ihrer grundsätzlichen Orientierung grosse Konstanz – eine wichtige Voraussetzung, um international als verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden.

Die neuen Konzepte hielten auch an der seit 1990 postulierten Verschränkung zwischen der Aussen- und der Sicherheitspolitik fest. Auch hier nahm die Rüstungskontrolle eine Vorreiterrolle ein, arbeiteten doch in diesem Bereich die verschiedenen betroffenen Departemente seit Jahren eng zusammen. Die Berichte der Landesregierung zur Aussen-, Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik ergänzten sich inhaltlich gegenseitig. Die einzige Ausnahme bildete diesbezüglich der Aussenpolitische Bericht 2000, der eine deutliche Gewichtsverlagerung der politischen Prioritäten vornahm und die Rüstungskontrolle weniger ins Zentrum der aussensicherheitspolitischen Strategie stellte. Dennoch erfuhr dieser Politikbereich nun auch auf konzeptioneller Ebene eine wichtige Bedeutungssteigerung und Verankerung als Mittel der Schweizer Aussensicherheitspolitik. Dieser neuen Rolle musste die Rüstungskontrolle in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch auf praktischer Ebene gerecht werden.

## 6. Kapitel

### Beschränkter Schweizer Handlungsspielraum in einem weitgehend blockierten internationalen Umfeld

Die zwischen 1996 und dem Jahre 2000 erarbeiteten Berichte des Bundesrates über die Aussen- und Sicherheitspolitik stellten die schweizerische Rüstungskontrolle konzeptionell auf eine neue Basis. Indem die Aussensicherheitspolitik in Zukunft grundsätzlich auf Kooperation ausgerichtet wurde, gewann die Rüstungskontrolle als Instrument dieser Politik zusätzliche Bedeutung. Die Berichte stellten Absichtserklärungen der Landesregierung dar, in welche Richtung die Politik sich künftig entwickeln sollte, und waren geeignete Messgrössen, um die erbrachten Leistungen in diesem Bereich zu messen. Nachdem die erste Hälfte des Jahrzehnts aus innenpolitischen Gründen insgesamt eine schlechte Zeit für internationale sicherheitspolitische Engagements der Schweiz gewesen war, bestanden nun günstigere Voraussetzungen für einen Ausbau dieser Anstrengungen.

Die praktische Umsetzung der strategischen Absicht erwies sich indes schwierig: Parallel zur Stärkung der Schweizer Rüstungskontrollpolitik auf konzeptioneller und praktischer Ebene, erlahmte im internationalen Umfeld in diesem Politikbereich der Schwung. Politische Lähmung und Blockaden ersetzten die Dynamik, welche die Rüstungskontrollpolitik der ersten Hälfte der neunziger Jahre geprägt hatte. Damit erreichte Mitte des Jahrzehnts auch die internationale Rüstungskontrollpolitik einen Wendepunkt.

Trotz vereinzelter rüstungskontrollpolitischer Erfolge – beispielsweise die weitgehende Umsetzung der im Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (CFE) festgelegten Abrüstungsmassnahmen und des START I-Vertrags – verstrickten sich die Staaten in ungelöste Probleme und zwangen mit der Verfolgung nationaler Einzelinteressen Verhandlungsforen und -prozesse weitgehend zum Stillstand. Am augenfälligsten betraf dies die Conference on Disarmament in Genf. Der Verhandlungsabschluss über den umfassenden Teststoppvertrag (CTBT) von 1996 markierte das Ende der erfolgreichen Phase der CD, die seit Ende der achtziger Jahre andauert hatte. Seit 1996 fanden auf dieser wichtigen interna-

tionalen Verhandlungsplattform keine fruchtbaren Gespräche mehr statt. Die Teilnehmer zeigten sogar Mühe, sich auf eine Verhandlungsagenda zu einigen. Von dieser Blockade war auch die Aushandlung eines Zusatzprotokolls zur B-Waffenkonvention (BWC) betroffen. Im Zuge der Rüstungskontrollpolitischen Dynamik der frühen neunziger Jahre hatten die Vertragspartner der BWC beschlossen, ein Regime auszuhandeln, das in vergleichbarer Form zur C-Waffenkonvention die Durchsetzung und Überwachung der Vertragsbestimmungen hätte sicherstellen sollen. Diese Verhandlungen scheiterten.

Neben den Vertragsverhandlungen gerieten auch Ratifikations- und Umsetzungsprozesse von Übereinkommen ins Stocken, die in der ersten Hälfte der neunziger Jahre abgeschlossen worden waren. Dies betraf in erster Linie den CTBT, der mangels Ratifikation durch die USA nicht in Kraft gesetzt werden konnte. Aber auch der Nonproliferationsvertrag (NPT) blieb nach der durchgezogenen Überprüfungskonferenz im Jahre 1995 in einer Sackgasse stecken. Die USA und Russland liessen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre den Nuklearwaffen auf den Ebenen der Verteidigungsdoktrin und der Technologieentwicklung sogar wieder grössere Bedeutung zukommen, und Indien und Pakistan wurden durch ihre erfolgreichen Tests nuklearer Sprengsätze de facto neue Nuklearmächte. Zudem investierte eine Anzahl von Staaten in die Beschaffung immer leistungsfähiger Trägerraketen. Diese Faktoren hemmten die nukleare Rüstungsbegrenzung und Abrüstung. Als wichtigste Ausnahme in dieser weitgehend festgefahrenen Situation galten die Inkraftsetzung der Chemiewaffenkonvention (CWC) im Jahre 1997 und die erfolgreiche Inangangsetzung des entsprechenden Umsetzungsprozess.

Vor diesem Hintergrund befand sich die schweizerische Rüstungskontrollpolitik wiederum in Disharmonie zu ihrem Umfeld, diesmal im Vergleich zur ersten Hälfte der neunziger Jahre mit umgekehrten Vorzeichen. Nun war das Schweizer Engagement durch verstärkte Dynamik charakterisiert, das internationale Umfeld hingegen durch weitgehende Blockade. Unter diesen erschwerten Voraussetzungen musste es darum gehen, in jenen Bereichen Engagement zu entwickeln, die ein solches überhaupt zulieszen, und Anstrengungen zu unternehmen, soweit das internationale Umfeld dies erlaubte. 1996 wurde die Schweiz zusammen mit einer Reihe weiterer Staaten Vollmitglied in der CD. Ein fruchtbares Engagement war in diesem Forum allerdings nicht einfach angesichts der verfahrenen Situation. Dennoch bemühte sich die

Schweiz, einige Anstösse zu liefern. Dasselbe galt auch für den CTBT-Inkraftsetzungsprozess. Hier beteiligte sich die Schweiz angesichts der politischen Blockade mit Beiträgen auf fachtechnischer Ebene.

Im Bereich des C-Waffenübereinkommens führte die Schweiz ihr bisheriges – verglichen mit den anderen Bereichen der Rüstungskontrolle – überdurchschnittliches Engagement weiter. Sie unterstützte den weiteren Aufbau der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW), nahm Einsitz in deren politischen und fachtechnischen Institutionen und leistete weiterhin Beiträge zur Ausbildung von Inspektoren und damit zur effektiven Umsetzung des Abkommens.

## 6.1 Die Schweiz als Vollmitglied der institutionell erstarrten Conference on Disarmament

Mit dem Ende der Verhandlungen über den umfassenden Atomteststoppvertrag erreichte die Conference on Disarmament auch das Ende ihrer fruchtbaren Schaffensperiode der ersten Hälfte der neunziger Jahre. Seit 1996 blieb sie blockiert. Verantwortlich für diese Blockade waren politische Interessenkonflikte zwischen einzelnen Staaten, kombiniert mit starren Strukturen und Verfahrensregeln innerhalb der CD selbst. Ein Kristallisationskern der politischen Blockade lag in der NPT-Überprüfungskonferenz von 1995. Alle während der ersten Hälfte des Jahrzehnts im Rahmen des Nonproliferationsregimes neu eingeführten Verschärfungen bürdeten den Nichtnuklearwaffenstaaten neue Lasten der Verifikationskooperation auf, während die bedingungslose Verlängerung des NPT den Druck auf die Nuklearmächte zur effektiven Abrüstung verringerte. Damit konnten sich an der Überprüfungskonferenz von 1995 vor allem die Staaten der Gruppe der Nichtalliierten nicht einverstanden erklären. Die Art und Weise aber, wie die Nuklearmächte zusammen mit ihren Verbündeten die definitive und unbefristete Verlängerung der Gültigkeit des NPT erzwangen, unterminierten schliesslich den Kooperationswillen und das Vertrauen der Gruppe der Nichtalliierten gegenüber den Nuklearmächten nachhaltig.<sup>317</sup>

Diese Spannungen übertrugen sich auch auf die Verhandlungen über das umfassende Teststoppabkommen in Genf. Als die Nuklearmächte und

317 Vgl. Kapitel 3.

ihre Verbündeten darauf bestanden, dass der CTBT erst dann in Kraft treten könne, wenn nukleare Schwellenländer wie Indien, Pakistan oder Israel ihn ebenfalls ratifizierten, brach der Konsens in der CD auseinander – insbesondere Indien wollte sich mit dieser Bedingung nicht einverstanden erklären. Das Gremium war nicht mehr in der Lage, der Uno-Generalversammlung den fertig ausgehandelten Vertragstext als Ergebnis eines allgemeinen Einverständnisses zu überweisen. In dieser Situation umgingen einzelne Staaten die CD, indem sie den Vertragsentwurf direkt in die Uno-Vollversammlung trugen, wo er schliesslich angenommen wurde. Zwar konnten die CTBT-Verhandlungen somit abgeschlossen werden, der Preis für dieses Vorgehen war jedoch sehr hoch, denn die Inkraftsetzung des CTBT und die CD blieben fortan blockiert.<sup>318</sup>

Auf politischer Ebene blieb die CD zwischen den Interessengegensätzen bezüglich drei Themenbereichen gefangen: Ein Verbot über die Produktion spaltbaren Materials (FMCT), nukleare Abrüstung und die Verhinderung eines Wettrüstens im All. Während die USA und die Gruppe der westlichen Staaten auf den Verhandlungen über ein FMCT als Element der Nonproliferation bestanden, weigerte sich die Mehrzahl der Entwicklungs- und Schwellenländer in der Staatengruppe des Non-Aligned Movement (NAM) einem solchen Verhandlungsmandat zuzustimmen, ohne dass sich die Nuklearmächte gleichzeitig auf ein bindendes Programm für Verhandlungen über nukleare Abrüstung verpflichteten. Ohne diese Verknüpfung hätten die Atommächte nach Ansicht der NAM-Staaten ihre Vormachtstellung festgeschrieben. Die fünf Nuklearmächte betrachteten die CD jedoch nicht als die geeignete Plattform für Abrüstungsverhandlungen. Sie argumentierten, auf multilateraler Ebene könne über nukleare Abrüstung nur im Rahmen von Verhandlungen über generelle und umfassende Abrüstung gesprochen werden. Schliesslich forderte die Volksrepublik China vor dem Hintergrund der Pläne der USA, ein Raketenabwehrsystem zu entwickeln, Verhandlungen über die Verhinderung eines Wettrüstens im Weltall. Damit konnten sich die USA nicht einverstanden erklären.<sup>319</sup> Neben diesen drei Themen standen auch

318 Haug, René. *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment: Arms Control and the Post-Cold War Order*. Diss. Universität Genf, 1998 (mimeo), S. 293–294, 298–299, 308.

319 Johnson, Rebecca. Multilateral Arms Control: Can the CD break the Impasse? In: *Arms Control Today* 27 (1997), Nr. 8, S. 21. URL <http://www.armscontrol>.

weitere Gegenstände zur Debatte, namentlich das Verifikationsprotokoll für die B-Waffenkonvention, Antipersonenminen, Rüstungstransparenz und Sicherheitsgarantien gegenüber Nichtnuklearwaffenstaaten. Aber auch in diesen Bereichen konnten keine echten Fortschritte erzielt werden.

Die verfahrenere Situation wurde zementiert durch überkommene Strukturen und Verfahrensregeln der CD selber, die einen flexiblen Umgang mit politischen Interessengegensätzen und Spannungen verhinderten. Obwohl die Auflösung der Warschauer Vertragsorganisation und die Ausdehnung der Nato das Ende der seit 1978 bestehenden regionalen und politischen Gruppeneinteilung aller Staaten innerhalb der CD bedeuteten, verhielten sich manche Mitglieder noch immer weitgehend solidarisch mit den Angehörigen ihrer ehemaligen Gruppe. Die Lager der westlichen, der östlichen und der blockfreien Staaten blieben als Erbe des Kalten Krieges während der gesamten neunziger Jahre weitgehend bestehen. An dieser Einteilung änderte sich auch nichts, als 1996 23 und 1999 fünf weitere Staaten als Vollmitglieder in die CD aufgenommen wurden und sich die Mitgliederzahl auf 66 erhöhte.

Als zweites strukturelles Hindernis erwies sich das System zur Bestimmung der eigentlichen Verhandlungsgegenstände. Zu Beginn jedes Jahres müssen sich alle Mitglieder auf eine Agenda und zu Beginn jeder der drei jährlichen Verhandlungsrunden auf ein konkretes Arbeitsprogramm einigen, und schliesslich kann immer nur über ein Gegenstand aufs Mal debattiert werden. Seit 1996 verstrichen Jahre ohne substanzielle Verhandlungen, weil sich die Teilnehmer nicht auf tragfähige Arbeitsprogramme verständigen konnten. Regelmässig knüpften einzelne Staaten oder ganze Staatengruppen ihre Zustimmung zur Aufnahme eines bestimmten Verhandlungsgegenstandes in die Agenda an die Bedingung, dass auch über ein anderes, ihnen wesentlich wichtiger scheinendes Thema verhandelt werde.<sup>320</sup>

Als dritte Erschwernis galt die Verfahrensregel, dass sämtliche Entscheidungen innerhalb der CD durch Einstimmigkeit zustande kommen

org/act/1997\_11-12/johnson.asp; Rissanen, Jenny. Gloom hangs over the CD. In: *Basic Reports: Newsletter on International Security Policy* (2000), Nr. 74, S. 1 und 6. URL <http://www.basicint.org/pubs/BRreports/BR74.htm>.

320 Goldblat, Jozef. The Conference on Disarmament at the Crossroads: To Revitalize or Dissolve? In: *The Nonproliferation Review* 7 (2000), Nr. 2, S. 104–107. URL <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol07/72/72gold.pdf>.

müssen. Jedes Mitglied konnte somit jede Entscheidung – verfahrensmässiger oder inhaltlicher Natur – blockieren und die CD lähmen. Mit dieser faktischen Vetomacht hinderten Staaten regelmässig die Konferenz daran, sich einzelnen rüstungskontrollpolitischen Themen von höchster Wichtigkeit zuzuwenden. Dieses faktische Veto wurde zudem sehr oft auch zusammen mit der Verkettung von Themen und Entscheidungen eingesetzt, die inhaltlich nicht miteinander verbunden waren.<sup>321</sup>

Die Mitglieder zeigten sich nicht willens und fähig, Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer 66 Staaten miteinander effektiv verhandeln konnten. Letztlich scheiterte die CD aber an den unterschiedlichen nationalen Interessen, die Staaten einzeln oder in Gruppen durchzusetzen versuchten. Der Ost-West-Gegensatz aus der Zeit des Kalten Krieges verschwand dabei fast gänzlich – Russland und die USA blieben in einzelnen Fragen wie der Raketenabwehr zwar uneins, wichtiger aber wurden die Interessengegensätze zwischen Nord und Süd, zwischen Industriestaaten einerseits und Schwellen- und Entwicklungsländern andererseits. Ein Ausweg aus der verfahrenen Situation schienen Ad-hoc-Verhandlungsrunden mit flexiblen Zusammensetzungen und Verhandlungsprogrammen. Das umfassende Verbot von Personenminen demonstrierte, wie ein Thema, das auf der Agenda der blockierten CD stand, von einer Gruppe kooperationswilliger Staaten in ein Ad-hoc-Forum getragen und dort innerhalb eines Jahres zu einem unterschriftsreifen Abkommen ausgearbeitet wurde, während in Genf noch immer über Herangehensweisen an das Thema und Verhandlungsphasen diskutiert wurde.<sup>322</sup>

Damit stellte sich für die internationale Rüstungskontrolle die unangenehme Situation ein, dass entweder alle wichtigen Staaten an den Verhandlungen in der CD teilnahmen, in diesem Fall aber kein Konsens erreicht werden konnte, oder dass eine kleine Staatengruppe ausserhalb

321 So verhinderte Pakistan 1998 die Aufnahme Ecuadors in die CD, um der ecuadorianischen Regierung einen Denkkzettel zu verpassen für deren Rolle bei der Verurteilung der pakistanischen Nuklearexplosionen durch die Länder Südamerikas. Iran blockierte im selben Jahr die Aufnahme von fünf neuen CD-Mitgliedern, um für ein Einlenken Zugeständnisse im Bereich der Menschenrechte zu erreichen.

322 Johnson, *Multilateral Arms Control*, S. 20; zur Entstehung des Personenminenverbots, vgl. Kapitel 7.

der CD rasch zu Verhandlungslösungen fand, in dieser Gruppe jedoch die bedeutendsten Staaten unter Umständen fehlten. Eine Koalition der Willigen arbeitete zwar auf der Basis echter gemeinsamer Interessen, dieser kleinste gemeinsame Nenner konnte aber sehr klein oder sogar irrelevant werden, wenn wichtige, aber kooperationsunwillige Staaten aus den Verhandlungen ausgeschlossen wurden. Zudem bargen Ad-hoc-Foren das Risiko, dass der gesamte Verhandlungsprozess zusammenbrechen konnte und von Neuem aufgegleist werden musste wenn wenig oder keine Fortschritte erzielt wurden. Demgegenüber diente ein permanentes und etabliertes Forum wie die CD auch in Zeiten ohne Fortschritte dem laufenden Austausch unter den Regierungsvertretern. Erarbeitetes Fachwissen und rüstungskontrollpolitische Substanz konnten hier erhalten bleiben und als Basis für erfolgreichere Verhandlungen zu einem späteren Zeitpunkt dienen.<sup>323</sup>

In dieses schwierige Umfeld hinein trat die Schweiz im Sommer 1996 zusammen mit 22 weiteren Staaten als neues Mitglied in die CD ein. Der Bundesrat hatte das Beitrittsgesuch bereits 1991 in Genf deponiert, die Aufnahme hatte sich aber aus Gründen verzögert, die nichts mit der Kandidatur der Schweiz, sondern mit anderen Kandidaten und den komplizierten Strukturen und Verfahren der CD zu tun hatten. Im Rahmen der wenig kooperativen Grundstimmung in der Konferenz blieb der Schweiz nicht sehr viel Handlungsspielraum für eigene Aktivitäten. Vor diesem Hintergrund zeitigte der Schweizer Vorsitz der CD immerhin einen gewissen Erfolg.

Zu Beginn des Jahres 1998 übernahm die Schweiz turnusgemäss den Vorsitz der CD. Dieses Amt üben sämtliche Konferenzmitglieder in der Reihenfolge des Alphabets für die Dauer einer Sitzungsperiode von vier Wochen aus. Für die inhaltliche Arbeit ist es kaum von Bedeutung. Aus dieser Warte kann in erster Linie Einfluss genommen werden auf die Ausgestaltung des Arbeitsprogramms für die anstehende Verhandlungsrunde. Botschafter Erwin Hofer kündigte vor Antritt des Vorsitzes an, er werde versuchen, der Konferenz neuen Schub zu verleihen. Er beabsichtigte, in Bereichen echte Verhandlungen in Gang zu brin-

323 Bernauer, Thomas. Warfare: Nuclear, Biological, and Chemical Weapons. In: Simmons, P.J. / de Jonge Oudraat, Chantal (Hrsg.). *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, S. 633–634, 651.

gen, in denen sich die Länder bereits einig waren.<sup>324</sup> Immerhin gelang es unter Hofers Leitung bis zum Ende der ersten Sitzungsrunde im Februar 1998, ein allgemein akzeptiertes Arbeitsprogramm für die im Mai beginnende zweite Session auszuarbeiten. Das Programm sah die Schaffung eines Ad-hoc-Komitees für die Aushandlung von Schutzmassnahmen für Nichtnuklear-waffenstaaten und die Ernennung von sechs Koordinatoren zur Auslotung der Möglichkeiten von Verhandlungen in wichtigen Themenbereichen vor. Die eigentliche Deblockierung wurde möglich durch das Delegieren der beiden umstrittensten Themen an den Konferenzpräsidenten, nämlich der Verhandlungen über den FMCT und die nukleare Abrüstung. Der Präsident wurde beauftragt, mit allen Parteien Konsultationen durchzuführen, um mögliche Verhandlungsansätze zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens und zur nuklearen Abrüstung zu sondieren.<sup>325</sup>

Die in der Folge durchgeführten Sondierungsgespräche verliefen zufriedenstellend. Im August 1998 erklärten sich die NAM-Staaten bereit, auf ihre bisherige Forderung nach Verkettung von FMCT-Verhandlungen mit multilateralen Gesprächen über nukleare Abrüstung zu verzichten. Nun konnte die CD ein Ad-hoc-Komitee einsetzen mit dem Auftrag, ein multilaterales, nicht diskriminierendes und verifizierbares Abkommen über das Verbot der Produktion von waffenfähigem Spaltmaterial auszuhandeln. Somit verfügte die CD nach Jahren wieder über ein konkretes Verhandlungsmandat.<sup>326</sup>

Die Schweiz selber begrüsst und unterstützte die Idee eines multilateralen und globalen Abkommens zur Einstellung der Produktion von waffenfähigem Uran und Plutonium als Instrument zur Einschränkung der Weiterverbreitung von Kernwaffen.<sup>327</sup> Allerdings gediehen die Verhandlungen in Genf nicht wirklich, denn der Konsens unter den Kon-

324 NZZ, 07.02.1998.

325 NZZ, 26.03.1998.

326 Heinzer, Andrea. *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960–1999)*. Zürich: Center for International Studies, 2000 (mimeo), S. 63–64.

327 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1995 (mimeo), S. 11. Dieses Dokument wurde vom Bundesrat nie offiziell genehmigt und stellt als Vorarbeit zum offiziellen Bericht ausschliesslich die Ansicht der Verwaltung dar.

ferenzteilnehmern hielt nur bis Ende 1998. Zu Beginn der Januarsession des folgenden Jahres erhoben die NAM-Staaten ihre Forderung nach Aufnahme multilateraler Abrüstungsverhandlungen über Nuklearwaffen erneut. Wiederum lehnten die Nuklearmächte dieses Ansinnen ab, und seither blieb die CD blockiert.<sup>328</sup>

Die Gefahr einer solchen Entwicklung hatte Urs Luterbacher, Professor für internationale Politik am Genfer Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, bereits 1987 vorausgesehen. Die anwachsende Zahl der Mitglieder eröffne einerseits der Schweiz die Möglichkeit, problemlos ebenfalls aufgenommen zu werden, andererseits aber werde die CD möglicherweise durch die neuen Mitgliederstaaten aus der Dritten Welt politisiert und als Plattform missbraucht, um ihre verschiedenen – und insbesondere auch artfremden – Interessen durchzusetzen. Damit bestand gemäss Luterbacher die Gefahr, dass über wichtige rüstungskontrollpolitische Fragen nicht mehr in der Conference on Disarmament, sondern in anderen Foren und auf anderen Ebenen, beispielsweise verstärkt bilateral oder regional, verhandelt werde und die CD dadurch an Substanz und Bedeutung verliere.<sup>329</sup>

Für die Schweiz bedeutete dies, dass sich ihr rüstungskontrollpolitischer Handlungsspielraum nach dem Ende des Kalten Krieges auch mit dem Beitritt zum wichtigsten multilateralen Verhandlungsforum institutionell nicht grundlegend veränderte. In den siebziger und achtziger Jahren hatte sie vor allem im Rahmen der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen (VSBM) der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als Mitglied der Gruppe der Neutralen und Nichtpaktgebundenen zwischen den Blöcken einen gewissen Freiraum besessen. Dabei konnte sie als Vermittlerin eine international beachtete Rolle spielen und gleichzeitig eigene Interessen durchsetzen. Nach dem Kalten Krieg verloren diese Plattform und die VSBM insgesamt an Bedeutung, während die CD eine Phase fruchtbarer Arbeit erlebte. Zu dem Zeitpunkt aber, als die Schweiz Vollmitglied der CD wurde, befand sich diese Organisation bereits in einer Krise, welche die Handlungsmöglichkeiten der Schweiz wiederum begrenzte.

328 NZZ, 03.02.1999, 26.03.1999, 19.01.2000.

329 Luterbacher, Urs. *Conférence du Désarmement: Possibilités et Problèmes pour la Suisse*. Genf: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1987 (mimeo), S. 43.

Ferner machte sich für die Schweiz auch in diesem Rahmen die Nichtmitgliedschaft in der Uno, der EU oder der Nato bemerkbar: Die EU- und Nato-Mitglieder stimmten ihre Haltungen untereinander ab, bevor sie sich in der CD äusserten. Dies erschwerte der Schweiz im Umgang mit ihren europäischen Nachbarn die Suche nach Verhandlungsflexibilität und Kompromissen. Somit konnte die Schweiz auch nicht wirklich zur Gruppe der westlichen Staaten gezählt werden. Gleichzeitig musste sie es vermeiden, als Angehöriger der Gruppe der NAM-Staaten wahrgenommen und behandelt zu werden. So befand sich die Schweiz in einer eher isolierten Position, die keine wirkliche Profilierung oder unabhängige und durchsetzungsfähige Verfolgung eigener Interessen erlaubten. Dies wiederum verpflichtete die Schweiz aus Rücksicht auf andere aussenpolitische Interessen, in der CD zurückhaltend zu agieren: In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zwangen insbesondere die Kontroversen um das Verhalten der Schweiz im Zweiten Weltkrieg zu einem vorsichtigen Umgang mit den USA oder das Projekt der bilateralen Verhandlungen zu Anpassungen gegenüber den EU-Staaten.<sup>330</sup> In dieser Situation, in der die CD selber blockiert blieb und die Schweiz auch als Vollmitglied nur beschränkte Handlungsfreiheit genoss, konzentrierten sich die rüstungskontrollpolitischen Aktivitäten der Schweiz vor allem auf die praktische Ebene des Abkommensvollzugs und der Verifikationskooperation.

## 6.2 Weitgehender Stillstand in der Kontrolle der Massenvernichtungswaffen als Begrenzung schweizerischen Engagements

1998 war ein besonders schlechtes Jahr für die internationale Rüstungskontrolle: Im April testete Pakistan seine Mittelstreckenrakete Ghauri, im Mai zündete Indien den ersten von fünf nuklearen Sprengsätzen und nur siebzehn Tage später folgte Pakistan – entgegen internationalen Warnungen – mit seinen ersten unterirdischen Atomwaffenexplosionen. Im Juli beeindruckte Iran die internationale Expertenwelt mit dem Erstflug der Mittelstreckenrakete Shahab 3 und im August überraschte Nordkorea

330 Diese Informationen stammen aus Interviews mit Vertretern der Bundesverwaltung und Vertretern diplomatischer Missionen bei der CD in Genf.

die Welt mit dem Testflug seiner dreistufigen ballistischen Lenkwaffe Taepo Dong 1 über Japan hinweg.<sup>331</sup>

Dass Indien und in der Folge auch Pakistan Nuklearexplosionen durchführen würden, hatten Experten seit längerem erwartet. Die Regierung in Neu-Delhi war nämlich in den CTBT-Verhandlungen durch die Forderung der USA, dass Indien zu denjenigen Staaten gehören sollte, deren Ratifikation eine Voraussetzung für die Inkrafttretung des Vertrags war, unter Druck geraten. Nun musste Indien entweder auf seine nukleare Option verzichten oder vor einer Unterzeichnung des CTBT weitere Tests durchführen.<sup>332</sup>

Nach der indischen und pakistanischen Testserie fiel für die USA ein Beitritt zum CTBT ausser Betracht. In Washington sprachen allerdings neben diesen aussenpolitischen Faktoren auch militärpolitische und technologische Überlegungen gegen eine Unterzeichnung. Gewisse Kreise befürchteten nämlich, die Sicherheit und Einsatzfähigkeit der amerikanischen Nuklearwaffen könne einzig auf Grund wissenschaftlicher Forschung und der unter dem CTBT erlaubten Labortests langfristig nicht gesichert werden. Zur Instandhaltung und allfälligen Weiterentwicklung des eigenen Nuklearwaffenpotenzials schien die Durchführung von nuklearen Versuchsexplosionen unverzichtbar.<sup>333</sup> Diese und weitere Überlegungen führten den US-Senat 1999 dazu, die CTBT-Ratifikation gegen den Willen der Regierung Clinton abzulehnen und seither nicht mehr ins Auge zu fassen.

Die Weigerung der USA, dem CTBT beizutreten, versetzte der internationalen Rüstungskontrolle schwere Rückschläge. Erstens kam damit

331 Schilling, Walter. Die Proliferation von ballistischen Raketen und Massenvernichtungswaffen. In: *Europäische Sicherheit* 50 (2001), Nr. 5, S. 49–51. URL <http://www.europaeische-sicherheit.de/ES01-05-03.htm>.

332 Mutimer, David. Testing Times: Of Nuclear Tests, Test Bans and the Framing of Proliferation. In: *Contemporary Security Policy* 21 (2000), Nr. 1, S. 1–22.

333 *NZZ*, 22.02.1999. Als Vertreterin dieser konservativen Denkschule gilt Bailey: Bailey, Kathleen C. / Barker, Robert B. Why the United States Should Unsign the Comprehensive Test Ban Treaty and Resume Nuclear Testing. In: *Comparative Strategy* 22 (2003), Nr. 2, S. 131–138; Als Vertreter der Gegenposition: Lortie, Bret. Setting the Scene. In: *Bulletin of the Atomic Scientist* 57 (2001), Nr. 2, S. 50–52. URL [http://www.thebulletin.org/article.php?art\\_ofn=ma01lortie\\_035](http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=ma01lortie_035); Schwartz, Stephen I. Defining Unreliable. In: *Ibid.*, S. 55–56. URL [http://www.thebulletin.org/article.php?art\\_ofn=ma01schwartz](http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=ma01schwartz).

der Ratifikationsprozess auch in anderen Staaten ins Stocken. Kritische Proliferatorenstaaten wie Indien, Pakistan, Nordkorea oder der Irak verweigerten ihre Unterschrift und die Volksrepublik China, Iran und Israel die Ratifikation. Zweitens bedeutete das Scheitern der Inkraftsetzung des CTBT einen Rückschlag für die internationalen Bemühungen, das nukleare Nonproliferationsregime insgesamt zu stärken und bei der nuklearen Abrüstung Fortschritte zu erzielen. Eine der Hauptfunktionen des CTBT hätte nämlich darin bestehen sollen, durch die Verhinderung der Entwicklung neuer Nuklearwaffen und die Erschwerung der Weiterentwicklung bestehender Arsenale, günstige Rahmenbedingungen für die nukleare Abrüstung zu schaffen.<sup>334</sup>

Obwohl die Inkraftsetzung des CTBT durch einzelne wichtige Staaten blockiert blieb, hielten sich die Nuklearwaffenstaaten seit 1998 an ihre Testmoratoria und machten sich die kooperationswilligen Staaten daran, die Vorbereitungen für die Inkraftsetzung soweit als möglich voranzutreiben. Im Rahmen dieser Arbeiten beteiligte sich die Schweiz auf zwei Ebenen. In Wien engagierte sie sich seit 1996 in der vorbereitenden Kommission zum Aufbau der internationalen Implementierungs- und Überwachungsbehörde (CTBTO).<sup>335</sup> Hier wurden institutionelle Aspekte und Details der späteren Verifikationsbestimmungen – insbesondere der Vorortinspektionen – besprochen. Dabei ging es neben rechtlichen und finanziellen Fragen auch um die Lösung technisch-wissenschaftlicher Probleme.

Seit 1995 beteiligte sich die Schweiz zudem am Aufbau des weltweiten Netzes von Überwachungsstationen (IMS). In enger Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Erdbebendienst der ETH Zürich wurde in Davos eine seismische Messstation aufgebaut und ein Datenübertragungssystem entwickelt. Die Anlage in Davos mit dem Status einer Sekundärstation sendet ihre Rohdaten kontinuierlich via Satellit nach Wien in das inter-

334 Insbesondere erwies sich so die Hoffnung als Illusion, durch den CTBT und ein FMCT liessen sich die indischen, pakistanischen und israelischen Nuklearwaffenprogramme kontrollieren und begrenzen. Haug, René. Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 183–212, hier S. 189 und 210.

335 Vgl. Kapitel 3.2.

nationale Datenzentrum, das diese Angaben verarbeitet und analysiert, ob sich unter den Informationen zu all den seismischen Ereignissen auch solche zu nuklearen Testexplosionen befinden. Die Ergebnisse der Auswertung werden in Form von Bulletins an die Mitgliedstaaten weitergeleitet. Von diesen weltweit gesammelten und verarbeiteten Rohdaten und den sich daraus ergebenden wissenschaftlich-technischen Kooperationsmöglichkeiten profitieren auch Schweizer Wissenschaftler. Der Schweizerische Erdbebendienst entwickelte zudem eine Software zur Datenübertragung zwischen den Messstationen und dem internationalen Datenzentrum, das weltweit auf grosses Interesse stiess und von den meisten Messstationen übernommen wurde. Im Rahmen der Aufbauarbeiten des Regimes der Vorortinspektionen übernahm das AC-Labor Spiez Ausbildungsaufgaben für Inspektoren, die im Verdachtsfall in ein Vertragsland gesandt werden können, um nach Beweisen für unerlaubte Nuklearexplosionen zu suchen.<sup>336</sup>

Neben der Blockierung der CD und der Inkraftsetzung des CTBT hemmte der Verlauf der Überprüfungskonferenz des Nonproliferationsvertrags im Jahre 1995 auch die Weiterentwicklung des NPT selbst. Kern des Problems war die Weigerung der fünf Nuklearmächte, ihren Verpflichtungen gemäss Artikel VI des Vertrags nachzukommen und ihre Atomwaffenarsenale umfassend abzurüsten. Zwar konnte dieses Versäumnis nicht als Vertragsbruch im rechtlichen Sinne bezeichnet werden, weil der NPT keine zeitlichen Vorgaben für diesen Abrüstungsprozess definierte. Aber der Unwille der Nuklearmächte, ihren Versprechen zur Abrüstung – die sie auch an der Überprüfungskonferenz von 1995 abgegeben hatten – nachzukommen, wurde als Verletzung des Geistes des Vertrags wahrgenommen. Zudem änderten die fünf Atommächte auch ihre militärischen Doktrinen nicht grundsätzlich. Insbesondere die USA und Russland betrachten die Verwendung von Nuklearwaffen gegenüber Staaten, die sie oder ihre Verbündeten angreifen, bis heute als vertretbare militärische Option. Die Abrüstungsverweigerung der fünf Nuklearmächte unterminierte ferner auch die Glaubwürdigkeit ihrer Versuche, NPT-Mitgliedstaaten, die ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht einhielten,

336 Haug, René. Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen. In: *Personal-Politik* (1998), Nr. 3, S. 34; Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 60–61; Für Angaben über die Schweizer Beiträge zum seismischen Überwachungsnetzwerk und die Messstation Davos, vgl. URL <http://www.seismo.ethz.ch/bsv>.

von ihrem vertragswidrigen Wirken abzubringen und Staaten wie Israel, Indien und Pakistan, zu einem NPT-Beitritt zu bewegen.<sup>337</sup>

Diese Verweigerungshaltung lähmte auch die Weiterentwicklung des NPT selbst. Anlässlich der Überprüfungskonferenz von 1995 beschlossen die Vertragsstaaten die Einberufung eines Komitees zur Vorbereitung der nächsten Überprüfungskonferenz im Jahre 2000.<sup>338</sup> 1997 traten Vertreter aus 149 NPT-Vertragsstaaten zum ersten Mal zusammen und einigten sich darauf, zuhanden der nächsten Überprüfungskonferenz prozedurale und inhaltliche Empfehlungen auszuarbeiten und zu verabschieden. Der Streit zwischen den Nuklearwaffenstaaten und den Nichtnuklearwaffenstaaten blockierte aber auch dieses Gremium weitgehend. Es konnte sich auf keine inhaltliche Verhandlungsbasis einigen, sondern nur Empfehlungen verfahrensmässiger Art abgeben. Somit stellte sich der nächsten NPT-Überprüfungskonferenz die schwierige Aufgabe, die Richtigkeit des Verlängerungsentscheids der Überprüfungskonferenz von 1995 zu bestätigen.

Trotz dieser Umstände gelang es den Teilnehmern der Überprüfungskonferenz von 2000, sich auf ein gemeinsames Schlussdokument zu einigen, das weiterführende Schritte zur Festigung des Nonproliferationsregimes und zur nuklearen Abrüstung festhielt. Die Nuklearmächte konnten sich sogar damit einverstanden erklären, dass im Schlussdokument auch das Ziel der umfassenden und endgültigen Abschaffung aller Nuklearwaffen aufgeführt wurde.<sup>339</sup>

Diese minimalen Erfolge genügten jedoch keineswegs, um den Nonproliferationsvertrag den internationalen Herausforderungen entsprechend weiterzuentwickeln. Die Nuklearmächte und die Nichtnuklearwaffenstaaten konnten ihre Interessenssätze nicht überwinden, und so blieben sämtliche weiteren Schritte blockiert. Ohne Konsens fruchteten auch die anlässlich der Überprüfungskonferenz von 1995 beschlossenen, nicht bin-

337 Bernauer, *Warfare*, S. 641; Darstellungen und Analysen der Entwicklung der Rolle von Nuklearwaffen im strategischen Denken und in den Militärdoktrinen der Atommächte seit dem Ende des Kalten Krieges liefert: Krause, Joachim / Wenger, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001 (Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8).

338 Vgl. Kapitel 4.1.

339 Haug, *Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation*, S. 191–192.

denden Deklarationen zur «Stärkung des Prozesses zur Überprüfung des Vertrags» und die «Prinzipien und Ziele der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung» wenig, sie mussten diplomatische Übungen ohne echte Wirkung bleiben.

Nach dem Jahr 2000 verschlechterten sich die allgemeinen Rahmenbedingungen für den NPT sogar noch weiter: Nach den terroristischen Anschlägen auf die USA im Herbst 2001 richteten fast alle westlichen Staaten ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf die Sicherheitsrisiken, die von der Möglichkeit ausgingen, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände weiterer staatlicher oder sogar extremistischer nichtstaatlicher Gruppen gelangen konnten. Unter dem Eindruck der als existenziell empfundenen Bedrohung behielten sich die Vereinigten Staaten ausdrücklich die Rechte zur präemptiven Selbstverteidigung und den Ersteinsatz von Kernwaffen gegenüber solchen Akteure, vor. Zudem beschloss die Regierung in Washington Ende 2001, Arbeiten zur Entwicklung von kleinkalibrigen Nuklearwaffen – sogenannten Mini-Atomwaffen – mit begrenztem Wirkungsbereich aber hoher Sprengkraft zur Zerstörung tiefergelegener und gehärteter unterirdischer Ziele aufzunehmen.<sup>340</sup> Auch diese Beschlüsse widersprachen dem Geist des NPT und des von den USA unterzeichneten, aber nicht ratifizierten CTBT. Washington erhöhte ferner den politischen Druck auf Nordkorea und Iran, seine vermuteten Nuklearwaffenpläne aufzugeben. Nordkorea reagierte allerdings Anfang 2003 mit dem Ausstieg aus dem NPT.<sup>341</sup> Bei der Begründung der Notwendigkeit des

340 Die neue sicherheitspolitische Strategie der USA, die im Herbst 2002 vorgestellt wurde, ist abrufbar unter URL <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>. Für Analysen und Kommentare, vgl. Schwarz, Klaus-Dieter. *Amerikas Mission: Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002 (SWP-Aktuell 38); Butfoy, Andrew. Perpetuating US Nuclear First-Use into the Indefinite Future: Reckless Inertia or Pillar of World Order? In: *Contemporary Security Policy* 23 (2002), Nr. 2, S. 149–168; *NZZ*, 21.09.2002, 12.12.2002.

Zur Diskussion über Mini-Atomwaffen, vgl. Levi, Michael A. Mini-Nukes und andere Entwicklungen: Die amerikanische Debatte über neue Nuklearwaffen. In: *Internationale Politik* 59 (2004), Nr. 1, S. 26–30; Sokolsky, Richard. Demystifying the US Nuclear Posture Review. In: *Survival* 44 (2002), Nr. 3, S. 133–148; Devaud, Nicolas-Richard / Hug, Simon / Peter, Marcel. Mini-Me wants Mini-Nukes: Die nukleare Strategie von George W. Bush. In: *ASMZ* 170 (2004), Nr. 3, S. 11–13.

341 *NZZ*, 11.01.2003, 13.01.2003.

Feldzuges gegen den Irak stützte sich die Administration Bush zudem stark auf die Argumentation, dort vorhandene geheime Arsenale von Massenvernichtungswaffen stellten ein internationales Risiko dar. Welche Auswirkungen die Aufwertung der nuklearen Option in den USA und der Druck Washingtons auf einzelne Staaten mit vermuteten Atomwaffenprogrammen insgesamt auf das Nonproliferationsregime haben werden, bleibt vorerst schwierig abzuschätzen. Es gibt Anzeichen, die darauf hindeuten, dass der Iran durch diese Entwicklungen eher zur Beschleunigung der eigenen Nuklearwaffenpläne bewegt worden ist, während Libyen die Aufgabe seiner Massenvernichtungswaffenprogramme beschlossen hat.<sup>342</sup>

Auf den NPT wirkte sich dieses Ringen zwischen staatlichen Interessen insgesamt schwächend aus. Dem Vertrag fehlte ein unabhängiges und durchsetzungsfähiges Kontrollorgan, das in der Lage war, jenseits staatlicher Interessenpolitik über die Vertragseinhaltung zu befinden und Vertragsverstöße zu ahnden. Die IAEA sah sich ausser Stande, diese Rolle zu übernehmen. Sie litt immer daran, dass sie mit der Förderung der zivilen Nutzung der Kernenergie und der Verhinderung der militärischen Nutzung zwei sich widersprechende Aufträge zu erfüllen hatte. Obwohl die IAEA im Bereich der Kontrollen zur Proliferationsverhinderung durch das Zusatzprotokoll gestärkt wurde, fehlte dieser technischen Behörde die politische Kraft, Verstöße gegen den NPT als solche festzustellen und Konsequenzen zu fordern. Wirklich kritische Fragen und Probleme wurden jeweils an den Uno-Sicherheitsrat weitergeleitet, wo sie zerstreut wurden. Unter diesen Umständen blieb es schwierig, auf vertragsbrüchige Staaten Druck auszuüben. Zur Schaffung einer der Organisation für das Verbot chemischer Waffen vergleichbaren Institution, ausgestattet mit dem Recht zur Durchführung effektiver Verdachtsinspektionen vor Ort, blieb der politische Wille der NPT-Vertragsstaaten zu schwach und die notwendige Einstimmigkeit unerreichbar.<sup>343</sup>

342 Albright, David / Hinderstein, Corey. Iran, Player or Rogue? In: *Bulletin of the Atomic Scientist* 59 (2003), Nr. 5, S. 52–58. URL [http://www.thebulletin.org/article.php?art\\_ofn=so03albright](http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=so03albright); Kimball, Daryl G. Turning Iran Away from Nuclear Weapons. In: *Arms Control Today* 33 (2003), Nr. 6, S. 2. URL [http://www.armscontrol.org/act/2003\\_07-08/focus\\_julaug03.asp](http://www.armscontrol.org/act/2003_07-08/focus_julaug03.asp); NZZ, 22.12.2002, 23.12.2003, 21.01.2004, 30.04.2004, 16.10.2004.

343 Simpson, John. Redressing Deficiencies in the Nuclear Nonproliferation Treaty. In: Ollapally, Deepa M. (Hrsg.). *Controlling Weapons of Mass Des-*

In diesem Zusammenhang zeigte sich auch, dass im NPT – im Vergleich etwa zur Chemiewaffenkonvention – viel zu wenig auf Resultate ausgerichtet gearbeitet wurde. Zwar definierten die Deklarationen der Überprüfungskonferenzen oder die Pflichtenhefte der vorbereitenden Kommission überprüfbare Ziele, die inhaltliche Arbeit aber konzentrierte sich zu wenig auf die Erreichung handfester Ergebnisse. Im Gegensatz zum Bereich der Chemiewaffen, in dem alle Bestände von Waffen und Ausgangsmaterialien deklariert werden müssen, fehlen beispielsweise bis heute verlässliche Angaben aus den Staaten, wie viel spaltbares Material überhaupt vorhanden ist. Ohne solche grundlegenden Informationen bleibt echte Abrüstung schwierig.<sup>344</sup>

In diesem blockierten Umfeld setzte sich die Schweiz für die Erhaltung und Stärkung der Bedeutung von NPT und IAEA ein. An der Überprüfungskonferenz 2000 unterbreitete sie einen Aktionsplan mit praktischen und erreichbaren Abrüstungs- und Rüstungskontrollmassnahmen, um den Abbau der bestehenden nuklearen Arsenale wieder in Gang zu bringen. Dabei hatte für die Schweiz der Schutz von Nichtnuklearwaffenstaaten vor Bedrohungen und Angriffen mit Atomwaffen höchste Priorität. Sie befürwortete zudem die Schaffung kernwaffenfreier Zonen, wo immer sich die Voraussetzungen boten. Im Frühjahr 2000 schloss die Schweiz zudem mit der IAEA das seit 1997 zur Unterschrift bereit liegende Zusatzprotokoll ab. Damit wurde der Kreis von Anlagen erweitert, die für IAEA-Inspektionen zugänglich gemacht werden mussten und die Informationspflicht ausgedehnt auf den gesamten Kreislauf nuklearer Rohstoffe und Materialien, aber auch auf Forschung, Entwicklung sowie Bau und Ausfuhr sensibler Technologiegüter. Als Mitglied des IAEA-Gouverneursrats unterstützte die Schweiz Resolutionen, die den Problemfall Nordkorea vor den Uno-Sicherheitsrat brachten und den Iran aufforderten, der IAEA alle wichtigen Informationen über die vermuteten Atomwaffenpläne zu liefern.<sup>345</sup>

*truction: Findings from USIP-Sponsored Projects.* Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001 (Peaceworks 41), S. 10–12; Bernauer, *Warfare*, S. 652.

344 Dhanapala, Jayantha. The Challenge of Results-Based Disarmament. In: Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Hrsg.). *OPCW Synthesis*. Den Haag: OPCW, März 2002, S. 5–7.

345 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000 vom 30. August 2000. *BBl* 2000

Die Blockade der internationalen Rüstungskontrolle der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erfasste neben dem NPT auch den erweiterten Bereich der Nichtweiterverbreitungspolitik. Verschiedene Exportkontrollregime litten nun unter den Folgen des rasanten Entwicklungstempos, das in den frühen neunziger Jahren verfolgt worden war. Bei den Schweizer Behörden wuchs das Unbehagen darüber, dass die Listen der kontrollierten Güter in den vier wichtigen Exportkontrollregimen wahllos und zufallartig erweitert, und somit den nationalen Überwachungsstellen und der Privatindustrie wachsende Lasten aufgebürdet wurden. Vor dem Hintergrund der voranschreitenden Globalisierung veralteten einzelne dieser Listen zudem rasch. Die meisten der Kontrolllisten stammten in ihrem Kern sogar noch aus den achtziger Jahren, und viele kritische Güter wurden zunehmend auch in Staaten hergestellt, die nicht Mitglieder der Exportkontrollregime waren. Eine umfassende und koordinierte Überprüfung und Abgleichung aller Listen unter den verschiedenen Regimen hätte sich aus Sicht der Schweiz aufgedrängt.<sup>346</sup>

Im Bereich der Chemiewaffen entstand mit der Inkrafttretung der CWC neben der Australiengruppe sogar ein zweites Exportkontrollregime zum selben Gegenstand – eine Harmonisierung wurde dringend notwendig. Verschiedene Staaten der NAM-Gruppe forderten allerdings die Auflösung der Australiengruppe mit dem Argument, diese diene den Industriestaaten, um Schwellen- und Entwicklungsländern den Zugang zu wichtigen Gütern und Technologien zu verweigern und deren wirtschaftliche Entwicklung zu bremsen. Deshalb drängten sie darauf, Exportkontrollen für chemische und biologische Güter vollständig in die CWC und das im Entstehen begriffene Zusatzprotokoll zur BWC zu überführen. Diese Lösung versprach Vorteile, weil beide Konventionen nur Handelsrestriktionen gegenüber Nichtmitgliedern vorsahen. Für viele westliche Staaten hingegen kam eine Abschaffung

VI 5477, S. 5488–5489. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/5477.pdf>; NZZ, 28.04.2004; Zum IAEA-Zusatzprotokoll, vgl. Kapitel 4.1. Der Bundesrat setzte die Safeguards-Verordnung zur Umsetzung des Abkommens mit der IAEA auf Februar 2005 in Kraft.

346 Heinzer, Andrea E. *Swiss Arms Control Policy: From Abstention to Participation*. In: Gabriel, Jürg Martin / Fischer, Thomas (Hrsg.). *Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, S. 159–185, hier S. 179.

der Australiengruppe nicht in Frage, jedoch drängte sich die Klärung des Verhältnisses zwischen den beiden Institutionen auf. Die Schweiz unterstützte die Beseitigung von Doppelspurigkeiten zwischen der CWC und der AG und lancierte zu diesem Zweck im Herbst 1998 eine Umfrage unter den Mitgliedern der Australiengruppe über ihre Anwendung bestimmter Kontrollmassnahmen. Der Vorstoss fand wenig Unterstützung, half jedoch die Diskussion über das künftige Verhältnis zwischen den beiden Institutionen anzuschieben.<sup>347</sup>

Nachdem die Beseitigung von Doppelspurigkeiten auf diese Weise nicht gelungen war, setzte sich die Schweiz im Frühjahr 1999 in der OPCW für die Harmonisierung der beiden Regime ein. Diesem Vorschlag war etwas mehr Erfolg beschieden, immerhin konnten einige technische Fragen geklärt werden. Mit Blick auf längerfristige Entwicklungen nahm die Schweiz aber die Position ein, dass – vorausgesetzt das Exportkontrollregime der CWC funktioniere effektiv – die Aufhebung oder Aufweichung der Kontrollen für einige Dual-Use-Güter in der Australiengruppe ins Auge zu fassen sei.<sup>348</sup>

In der Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG) spielte die Schweiz mit ihrer starken Exportwirtschaft im Bereich der Dual-Use-Güter eine relativ wichtige Rolle. Die Schweizer Vertreter setzten sich in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre für eine Vereinfachung der Strukturen und Prozesse und für die Vereinfachung des komplizierten Aufnahmeverfahrens für Neumitglieder ein. Ein besonders sensibles Problem, stellte der Informationsaustausch unter den Mitgliedern – einer der tragenden Säulen aller informellen Exportkontrollregime – dar. Mit dem starken Mitgliederzuwachs in der ersten Hälfte der neunziger Jahre verschlechterte sich nämlich zusehends die Qualität der unter den Mitgliedern ausgetauschten Informationen über Proliferationsrisiken. Insbesondere die grossen Mitgliedstaaten zeigten sich oftmals wenig geneigt, ihre aus nachrichtendienstlichen Quellen gewonnenen Erkenntnisse mit anderen Staaten zu teilen. Staaten, die wie die Schweiz nur über bescheidene Aufklärungsmittel zur Abklärung der Zulässigkeit von Exportbewilligungen verfügen, erwachsen dadurch deutliche Nachteile. Bereits 1993, während der Zeit des Vorsitzes der NSG, hatte sich die

347 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 95.

348 Heinzer, *Swiss Arms Control Policy*, S 177.

Schweiz für einen verbesserten Nachrichtenaustausch eingesetzt, und dieses Engagement setzte sie in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre mit Nachdruck fort, allerdings ohne nennenswerten Erfolg. Angesichts der schwierigen Umstände baute die Schweiz ihre eigenen technischen nachrichtendienstlichen Aufklärungsmittel aus.<sup>349</sup>

Die indischen und pakistanischen Nuklearwaffentests riefen unter den NSG-Mitgliedern Ernüchterung hervor, führten sie doch deutlich vor Augen, dass die bisherigen Exportkontrollen und ihre Handhabung noch immer nicht genügten: Sie vermochten die nukleare Proliferation nur geringfügig zu verzögern und zu verteuern. Dasselbe galt auch für die unvermindert fortschreitende Weiterverbreitung von Raketentechnologie. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erreichte eine Reihe von Regionalmächten die technischen Möglichkeiten, selbständig alte, ursprünglich aus Industriestaaten gelieferte Raketen zu verbessern oder eigene Trägermittel mit erweitertem Kapazitätsbereich selber herzustellen. Die Basis des Ausbaus dieser Fähigkeiten stellte die sogenannte Süd-Süd-Proliferation dar. Proliferatorenstaaten bauten untereinander ein Netzwerk von Hilfeleistungen auf, das ihre Ausbaupläne gegenüber Embargos der nördlichen Industriestaaten unempfindlich werden liess.<sup>350</sup>

Als Antwort auf diese Herausforderungen schufen die Mitglieder des Regimes zur Kontrolle der Raketentechnologie im Jahre 2000 auf Anregung einiger europäischer MTCR-Mitglieder einen Verhaltenskodex, der insbesondere auch Nichtmitgliedern zur Unterzeichnung offen stand. Der Kodex ruhte auf den zwei Pfeilern der Transparenz und der Vertrauensbildung. Die unterzeichnenden Regierungen wurden aufgefordert, bei der Entwicklung eigener ballistischer Raketen und der Unterstützung anderer Staaten Zurückhaltung zu üben, die eigene Raketenpolitik offen zu legen und über Raketenprogramme und -bestände sowie über Raketentests zu informieren. Der Kodex hatte keinen rechtlich bindenden Charakter, und es fehlten Instrumente zur Kontrolle der Einhaltung und zur Sanktionierung von Verstössen. Dass der Kodex keine eigentliche Massnahme zur Verschärfung der Exportkontrollen

349 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 55; *NZZ*, 22.11.2003.

350 Schilling, *Die Proliferation von ballistischen Raketen und Massenvernichtungswaffen*, S. 5–6.

darstellte, bedeutete einerseits eine Schwäche, andererseits aber bewog gerade dies einige Staaten zur Unterzeichnung, die eine Mitgliedschaft sonst verweigert hätten. Damit wurde eine der hauptsächlichen Absichten des Kodex erfüllt, nämlich die Ausweitung des Mitgliederkreises über das bestehende MTCR-Regime hinaus und den Einbezug einer grösseren Anzahl Staaten in die globalen Nonproliferationsbemühungen. Auch wenn über 110 Staaten – darunter auch die Schweiz – den Kodex unterzeichneten, so fehlten doch kritische Proliferatorenstaaten wie die Volksrepublik China, Indien, Pakistan oder Israel.<sup>351</sup>

Neben der Unterzeichnung des MTCR-Verhaltenskodex setzte sich die Schweiz in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre auch für weitere Massnahmen ein, die der Steigerung der Transparenz dienten und der Ausweitung des Kreises der Staaten, welche die Ziele des MTCR unterstützen. 1998 lancierte sie den Vorschlag, dass MTCR-Mitglieder einander nicht nur wie bisher über abgelehnte Exportbewilligungen und bewilligte Ausfuhren in der Kategorie der sensibelsten Güter informierten, sondern über sämtliche gewährten Exportbewilligungen. Diese Informationen hätten vermehrt Aufschluss über Raketenprogramme oder entsprechende Absichten in Importstaaten geliefert, vergleichbar mit dem Wassenaar-Regime.<sup>352</sup> Die Initiative stiess aber auf Widerstand, namentlich die USA und weitere einflussreiche Staaten wehrten sich gegen die Bekanntgabe ihrer Exporte zur Unterstützung befreundeter Staaten.

1997 und 1998 führte die Schweiz zudem zwei Seminare zu den Problemkreisen der Durchfuhr von Exportgütern durch Drittstaaten und zur Risikoabschätzung bei der Bewilligung von Exporten in kritische Staaten durch. Zu diesen Anlässen lud die Schweiz auch Nichtmitglieder des MTCR ein, um in bilateralen Kontakten deren Verständnis für die Wichtigkeit, die Ziele und Mittel aber auch die Probleme des Regimes zu fördern. Zudem konnten auf diese Weise wichtige Informationen gewonnen werden über die Exportkontrollpolitik von Nichtmitgliedern, welche aber wichtige Rollen zur Umsetzung der Exportkontrollen der Schweiz spielen.<sup>353</sup> Mit diesen bi- und multilateralen Kontakten auf technischer

351 Benn, Aluf. The Middle East: Slowing the Missile Race. In: *Bulletin of the Atomic Scientist* 58 (2002), Nr. 1, S. 21–22; *NZZ*, 27.11.2002.

352 Vgl. Kapitel 4.2.

353 Heinzer, *Swiss Arms Control Policy*, S. 178.

Ebene nutzte die Schweiz den begrenzten Handlungsspielraum zum eigenen Nutzen wie auch zur Weiterentwicklung des MTCR.

In einer Blockade endeten schliesslich auch die internationalen Anstrengungen zur Ergänzung der Biologiewaffenkonvention mit einem umfassenden Verifikationsprotokoll.<sup>354</sup> Die Entdeckung des irakischen B-Waffenprogramms durch die Uno-Spezialkommission und die Erklärung der russischen Regierung von 1992, dass die Sowjetunion trotz internationalem Verbot jahrzehntelang mit enormen Ressourcen ebenfalls B-Waffenprogramme unterhalten habe, führten in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die Staaten zur Überzeugung, dass auch im Bereich der B-Waffen ein griffiges Regime zur Kontrolle und Durchsetzung der bestehenden Konvention notwendig sei. Zudem untergruben die rasanten Fortschritte der Biotechnologie und der Verdacht, gewisse Staaten oder terroristische Gruppierungen betrieben weiterhin verdeckte B-Waffenprogramme, die Glaubwürdigkeit der B-Waffenkonvention von 1972.

Anlässlich der BWC-Überprüfungskonferenz von 1994 riefen die Unterzeichnerstaaten deshalb im Rahmen der Conference on Disarmament eine Ad-hoc-Gruppe (AHG) ins Leben, mit dem Auftrag, nach dem Vorbild der Chemiewaffenkonvention ein umfassendes Verifikationsregime in Form eines Zusatzprotokolls auszuarbeiten. Das Regime sollte sämtliche biologischen und bakteriologischen Aktivitäten abdecken und auf den drei Pfeilern der Deklarationsverpflichtungen, der Routinebesuche und der zwingenden Zulassung von Vorortinspektionen im Verdachtsfall ruhen. Ferner hatte es auch den Ansprüchen zu genügen, verlässlich, kosteneffizient und allgemeinverbindlich zu sein und dennoch weder staatliche noch privatwirtschaftliche Interessen zu verletzen.

Im Laufe der Verhandlungen wurden sich die Teilnehmer allerdings bewusst, dass im Bereich der B-Waffen umfassende Kontrollen wesentlich schwieriger zu bewerkstelligen und die Nachrüstung eines bereits bestehenden Abkommens mit Verifikationsaufgaben viel komplizierter waren als im Bereich der C-Waffen. In der Biotechnologie konnten vergleichsweise kleine Unternehmungen potenziell viel gefährlichere Wirkstoffe entwickeln und herstellen und die dazu notwendigen Anlagen einfacher und rascher auf- und wieder abgebaut werden. Angesichts dieses Umstandes und der wachsenden Risikowahrnehmung gegenüber

354 Vgl. Kapitel 3.3.

terroristischen Gefahren schienen Routineinspektionen auf der Basis von Selbstdeklarationen nicht zu genügen, um einen hohen Sicherheitsstandard zu garantieren. Das B-Waffenverifikationsregime musste also deutlich mehr und sehr viel eindringendere Verdachtsinspektionen zulassen als dasjenige der C-Waffen. Verschiedene Staaten – allen voran die USA aber auch viele Schwellen- und Entwicklungsländer der NAM-Gruppe – weigerten sich allerdings, solch eng gefassten Kontrollen zu akzeptieren. China, Indien und Pakistan befürchteten zudem, die Industrienationen könnten die Inspektionen missbrauchen, um sich auf diese Weise in inhere Angelegenheiten zu mischen.<sup>355</sup>

Verglichen mit den anderen Staaten wog der Widerstand der USA am schwersten. Auf die Skepsis der Administration Clinton gegenüber dem entstehenden Protokoll folgte offene Ablehnung durch die Administration Bush. In der Beurteilung der Washingtoner Regierungen konnten die oben skizzierten Schwierigkeiten nicht überwunden werden, die vorgesehenen Massnahmen der Konvention waren nicht griffig genug, um die Entwicklung und Verbreitung biologischer Kampfstoffe wirksam zu unterbinden. Allerdings sprachen neben sicherheitspolitischen Überlegungen auch handels- und industriepolitische Interessen gegen den Protokollentwurf. Führende amerikanische Biotechnologie-Unternehmen befürchteten nämlich, dass das Verifikationsregime ausländischen Inspektoren Zugang zu ihren Labors verschaffen und dies den Vorsprung der USA auf diesem Gebiet zunichte machen könnte.

Als weiteres Hindernis auf dem Weg zu einem Vertragsabschluss erwies sich die Zusammenarbeit zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern bezüglich der industriellen Entwicklung und der Bekämpfung von Seuchen und Krankheiten. Analog der Chemiewaffenkonvention sah der Protokollentwurf vor, Vertragspartner von gegenseitigen Handelshemmnissen zu befreien und mittels solcher Unterstützungsmassnahmen möglichst viele Entwicklungsländer zum Vertragsbeitritt zu bewegen. Aus Sicht der USA und einiger weiterer Industriestaaten genühten allerdings die vereinbarten Kontrollmöglichkeiten nicht, um den militärischen Missbrauch solcher Fördermassnahmen zu verhindern. Aus diesem Grunde durften Exportkontrollen nicht abgeschafft und die Australiengruppe nicht – wie von den Staaten des Südens gefordert – aufgelöst werden.

355 Bernauer, *Warfare*, S. 642.

Die Schweiz beteiligte sich von Beginn an aktiv in der Ad-hoc-Gruppe, nachdem sie in den frühen neunziger Jahren einem aktiven Engagement zur Verstärkung der BWC noch zögerlich gegenüber gestanden hatte.<sup>356</sup> Es entsprach den mehrfach in sicherheits- und rüstungskontrollpolitischen Berichten festgehaltenen Interessen der Schweiz, rechtlich bindenden, verifizierbaren, universellen und ausgewogenen Abkommen den Vorzug zu geben vor rein politisch bindenden und diskriminierenden Absprachen. Dies bedeutete, die Ablösung der Australiengruppe durch ein BWC-Zusatzprotokoll anzustreben. Deshalb befürworteten die Vertreter der Schweiz in der Ad-hoc-Gruppe, dass nicht nur die Mitglieder der AG, sondern sämtliche technologisch kompetenten Staaten ihre Exporte kontrollierten und zu diesem Zweck das Zusatzprotokoll auch Exportkontrollbestimmungen enthielt.<sup>357</sup>

Auf technischer Ebene setzte sich die Schweiz für Massnahmen zur Vertrauens- und Transparenzförderung ein. Diesen Zwecken hatten umfassende Deklarationspflichten zu dienen, die sämtliche biotechnologischen Anlagen und Produktionsstätten sowie alle im Rahmen der BWC erlaubten Forschungsprogramme zum Schutze vor B-Waffenangriffen abdeckten. In einer Reihe von Arbeitspapieren versuchten die Behördenvertreter – in enger Zusammenarbeit mit dem AC-Labor Spiez – möglichst präzise und gleichzeitig einfache und einheitliche Kriterienkataloge für diese Deklarationspflichten auszuarbeiten. Nur so konnten die Belastungen für die Privatindustrie gering gehalten und gleichzeitig die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Staaten und damit eine gewisse Transparenz sichergestellt werden. Die Schweiz begrüßte zudem die Zulassung von Routineinspektionen in deklarierten aber zufällig ausgewählten Anlagen, um so nicht nur Transparenz zu fördern, sondern für die inspizierten Staaten auch Anreize für umfassende Deklarationen zu geben. Auf diese Weise konnten nicht nur Transparenz und Vertrauen zwischen den Vertragspartnern gefördert, sondern auch die professionellen Fähigkeiten der Inspektoren geschult und vertieft werden, die im Rahmen von Inspektionen bei Verdacht auf Vertragsbruch eingesetzt werden sollten. Ferner schlug die Schweiz auch die Schaffung

356 Vgl. Kapitel 3.3.

357 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 95–96.

eines Mediationsmechanismus zur Lösung von Streitfällen unter den Vertragspartnern bezüglich Vertragsauslegung und -umsetzung vor. Dieser Vorschlag fand zwar Eingang in den Protokollentwurf, allerdings wurden im Laufe der Verhandlungen viele der Vorschläge verwässert.<sup>358</sup>

Parallel zu den Verhandlungen der Ad-hoc-Gruppe führte das AC-Labor Spiez auch Probeinspektionen im In- und Ausland durch, um geeignete Verfahren für die Überprüfungsaufgaben zu entwickeln. Zu diesem Zweck suchten die Vertreter des Bundes bereits während der Verhandlungsphase die Zusammenarbeit mit der Privatindustrie und ihren Interessenverbänden. Denn wie im Bereich der C-Waffenkontrolle hatte die Schweiz neben sicherheitspolitischen Überlegungen auch Wirtschaftsinteressen zu berücksichtigen. Angesichts des enormen Zerstörungspotenzials der B-Kampfstoffe und der nach wie vor sehr beschränkten Abwehrmöglichkeiten lag ihr sehr viel an der effektiven Umsetzung der bestehenden Biowaffenkonvention. Gleichzeitig galt es aber auch die Interessen des Wirtschaftsstandorts Schweiz, in dem die Biotechnologie eine zunehmend bedeutende Rolle spielte, zu berücksichtigen und sich dafür einzusetzen, dass das Kontrollregime die Schlüsselinteressen der Privatindustrie nach Schutz des geistigen Eigentums sicherte. Wie im Bereich der C-Waffenkontrolle blieben aus Sicht des Bundes sicherheitspolitische Interessen den privatwirtschaftlichen klar übergeordnet.<sup>359</sup>

Die Zusammenarbeit zwischen Vertretern von Staat und Privatwirtschaft in der Schweiz liess sich jedoch nicht vergleichen mit den gemeinsam unternommenen Anstrengungen während der Verhandlungsphase des C-Waffenkontrollregimes zu Beginn der neunziger Jahre, weil sie auf internationaler Ebene keine Entsprechung fand: Hatte damals der verantwortliche Ausschuss der CD nämlich die enge Zusammenarbeit mit den Industrievertretern gesucht, und hatte Australien 1990 sogar eigens eine internationale Konferenz organisiert, um Staats- und Industrievertreter zusammenzubringen, so verzichtete die Ad-hoc-Gruppe für das B-Waffenprotokoll auf einen derart eng geführten Prozess der gegenseitigen Interessenabstimmung. Es konnte durchaus als Folge davon bezeichnet

358 Heinzer, *Swiss Arms Control Policy*, S 170–171.

359 Ibid, S. 170; Brunner, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. In: Eberhart, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 230.

werden, dass die biotechnologischen und pharmazeutischen Firmen in verschiedenen Staaten eine defensive Haltung einnahmen und zum Schutze ihrer Interessen Druck auf die jeweiligen Regierungen ausübten. Diese Haltung trug schliesslich wesentlich zum Scheitern der Verhandlungen in Genf bei. Auch wenn auf internationaler Ebene die Bemühungen der Schweiz keinen Durchbruch erlaubten, so trugen doch die Abklärung der Interessen und Prioritäten der Privatindustrie in der Schweiz wenigstens zur Glaubwürdigkeit der Schweizer Delegation in Genf bei.

Schliesslich bemühte sich die Schweiz wie schon im Falle der C-Waffenverhandlungen darum, als Sitzstaat für die internationale Kontrollbehörde BWO gewählt zu werden. Als direkte Folge der verpassten Chancen der Schweiz im Rahmen der Kandidatur als Sitzstaat für die OPCW bewarb sich die Eidgenossenschaft als erstes Land um die Ansiedlung der neuen Kontrollbehörde. Die Attraktivität des Angebots untermauerte die Schweiz mit der Zurverfügungstellung fachtechnischer Unterstützung von Laborkapazitäten und Fachwissen, vor allem aus dem AC-Labor Spiez. In diesem Zusammenhang sprach sich das ACLS dafür aus, seine Kompetenz als Dienstleistungslabor im Bereich der B-Waffen auszubauen und zusammen mit der Schweizer Armee ein B-Kompetenzzentrum aufzubauen, das sowohl nationalen Zwecken des B-Schutzes und der B-Abwehr als auch internationalen Verifikationsmissionen dienen sollte. Analog zum internationalen Ausbildungsprogramm für C-Waffeninspektoren machte sich der Generalstab des Verteidigungsdepartements daran, ein Ausbildungsprogramm für das Personal der B-Waffenorganisation auszuarbeiten.<sup>360</sup> Die Chancen der Schweiz, tatsächlich als Sitzstaat gewählt zu werden, standen nicht schlecht, als 2001 der Verhandlungsprozess blockiert wurde. Viele Staaten der Dritten Welt und die Uno selbst begrüsst den Standort Genf, nicht zuletzt um die Rolle der Rhonestadt auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und Abrüstung zu stärken. Allerdings machte sich bereits in der Phase der Kandidatur – wie im Falle der Bewerbung für den Sitz der OPCW – die Nichtmitgliedschaft der Schweiz in der EU ausserordentlich nachteilig bemerkbar.

Im Sommer 2001, rund ein Vierteljahr vor der vorgesehenen letzten Verhandlungsrunde der AHG, legten sich die USA öffentlich darauf

360 Brunner, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. In: Eberhart, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 230–231; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegen-

fest, den Protokollentwurf abzulehnen. Ohne Mitgliedschaft der USA schien es allerdings unwahrscheinlich, dass Staaten wie Russland, China, Pakistan, Indien oder Iran willens waren, durch einen Vertragsbeitritt ihre Forschungs- und Produktionsanlagen ausländischen Inspektoren zu öffnen. Kurz vor ihrem Ziel scheiterte die Ad-hoc-Gruppe und mit ihr der Abschluss der Verhandlungen über das Zusatzprotokoll. Bereits zu diesem Zeitpunkt erwarteten die verhandlungsführenden Diplomaten in Genf, dass der Verhandlungsprozess der AHG im Falle einer Ablehnung des Protokollentwurfs durch die USA für Jahre blockiert werden könnte. Genau dies trat denn auch ein. Zwar einigte sich die Ad-hoc-Gruppe darauf, die Bemühungen zur Überwindung der bisherigen Hindernisse weiterzuführen, der Prozess erreichte aber das Ziel, ein allseitig annehmbares Zusatzprotokoll zur Biologiewaffenkonvention zu verabschieden, nicht. Für die Schweiz blieb wenigstens die Genugtuung, die bereits im Rahmen der CWC-Verhandlungen erfolgreich eingesetzten Mittel wiederum zur Anwendung gebracht zu haben, aus den Unterlassungsfehlern der Vergangenheit die Lehren gezogen zu haben und das mittlerweile aufgebaute internationale Vertrauen in die Schweiz als Verhandlungspartner gewinnbringend einzusetzen.

### 6.3 Chemiewaffenkontrolle als Ausnahmeerscheinung: Handlungsschwerpunkt der Schweiz in einem dynamischen internationalen Umfeld

Im Februar 1993 hatte Aussenminister René Felber in Paris zu den Erstunterzeichnern der Chemiewaffenkonvention gehört und damit die Bedeutung unterstrichen, welche die Schweiz diesem Vertrag zumass.<sup>361</sup> Diese Bedeutung hielt die CWC für die schweizerische Rüstungskontrolle bei; sie leitete sich in erste Linie aus militärischen und humanitären Gesichtspunkten ab: Dieser beseitigte Vertrag Massenvernichtungswaffen, die zwar stark an operativer Bedeutung verloren hatten, aber dennoch eine ernstzunehmende Bedrohung für Armee und Zivilbevölkerung darstellten. Chemische Kampfstoffe wirkten unterschiedslos gegenüber

heiten. *Schweizer Kandidatur für den Sitz der neuen Biologiewaffenorganisation*.  
Bern: EDA-Pressemitteilung, 19.01.1999; NZZ, 20.01.1999, 01.02.2000.

361 Vgl. Kapitel 3.

Militärs wie Zivilisten und oftmals litten gerade diese am stärksten unter solchen Waffeneinsätzen.<sup>362</sup>

Für die Schweiz endete mit der CWC-Unterzeichnung auch die Zeit des einschränkenden Beobachterstatus, den sie während den Verhandlungen in Genf inne gehabt hatte; nun war sie vollberechtigtes Mitglied im Rahmen der internationalen Anstrengungen zur Inkraftsetzung des Vertrages und zum Aufbau der notwendigen Mittel der Vertragsumsetzung. Die effektive Überprüfung der Vertrags-Einhaltung stellte für die Schweiz ein zentrales Anliegen ihres weiteren Engagements dar. Sie sah darin das Mittel zur Schaffung von Transparenz und Vertrauen unter den Vertragsmitgliedern und einen Schlüsselbeitrag für eine chemiewaffenfreie Welt und die Bemühungen gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen.<sup>363</sup>

In den fünf Jahren zwischen der Unterzeichnung und der Inkrafttretung der CWC beteiligte sich die Schweiz an der Arbeit der vorbereitenden Kommission zum Aufbau der internationalen Überwachungsbehörde OPCW in Den Haag. Verschiedene Expertenausschüsse kümmerten sich darum, geeignetes Personal zu rekrutieren und auszubilden, Vorschriften für den Betrieb der OPCW, aber auch für die Durchführung von Inspektionen auszuarbeiten sowie Inspektionsmaterial zu evaluieren und zu beschaffen. Parallel dazu entwickelte das AC-Labor Spiez in Zusammenarbeit mit Vertretern der Bundesverwaltung und der Privatindustrie ein Ausbildungsprogramm für Industrieinspektoren. Es beteiligte sich zudem an der Grundausbildung von Inspektoren in Kursen in den Niederlanden und in Grossbritannien, evaluierte transportable Kampfstoffdetektoren und Analysegeräte und beteiligte sich an internationalen Ringversuchen von chemischen Labors, um die Wirkung von Kampfstoffen weiter zu erforschen.<sup>364</sup>

362 Liener, Arthur. Militärische Bedeutung des CWÜs. In: *Mediendokumentation: Schweizer Ausbildungsprogramm (SWISSPOINT) für OPCW-Inspektoren, AC-Ausbildungszentrum Spiez*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Eidgenössisches Militärdepartement, 1997, S. 3–7.

363 Schmid, Urs. Ein Staatsvertrag entsteht: Zum Beispiel die Ratifikation des Chemiewaffenübereinkommens. In: *Die Schweiz + die Welt* (1995), Nr. 3, S. 8–9.

364 Dahinden, Erwin. Das internationale C-Waffenübereinkommen. In: *ASMZ* 160 (1994), Nr. 9, S. 24–25, hier S. 24; Brunner, Bernhard et al. *Die internatio-*

1995 ratifizierte die Schweiz die CWC als 27. Staat, im Jahre 1997 trat die Konvention schliesslich in Kraft, nachdem die notwendigen 65 Ratifikationen erfolgt waren. Viele Staaten beurteilten einen Vertragsbeitritt als attraktiv, nicht zuletzt weil im Gegensatz zum NPT – dem anderen bedeutenden Vertrag über Massenvernichtungswaffen – für alle Mitglieder dieselben Rechte und Pflichten galten und Mitglieder von sämtlichen Handelsbeschränkungen befreit waren. Neben diesen starken Anreizen hatte auch der Beitritt der USA Signalwirkung für weitere Staaten. 1997 nahm die OPCW ihre Arbeit in Den Haag auf, und bereits 1998 nahm die Schweiz zusammen mit 40 anderen CWC-Mitgliedstaaten für eine Periode von zwei Jahren Einsitz im OPCW-Exekutivrat. Die Schweizer Botschaft in Den Haag wurde personell verstärkt, um von Beginn an für ein konstruktives Engagement in den verschiedenen Fachgremien der OPCW genügend Ressourcen einsetzen zu können. Ihre Arbeit im Rahmen der Chemiewaffenkonvention konzentrierte die Schweiz in der Folge auf die beiden Handlungsschwerpunkte der Industrieverifikation und der Schutzmassnahmen von C-Waffen. In diesen Bereichen nutzte sie bereits vorhandene Kompetenzen und koordinierte verschiedene internationale Aktivitäten.

Der Industrieverifikation massen die Bundesbehörden seit den achtziger Jahren grosses Gewicht zu, um den Interessen der chemischen Industrie an gut ausgebildeten, kompetenten und integren internationalen Inspektoren gerecht zu werden, die betriebliche Abläufe nicht störten und Industriegeheimnisse nicht kompromittierten. Sollte die CWC international erfolgreich umgesetzt werden, mussten diese Interessen zwingend berücksichtigt werden. Diesen Zielen sollte eine qualitativ hoch stehende Ausbildung der künftigen Inspektoren dienen, die industriespezifisches Fachwissen vermittelte, Verständnis für Abläufe und Zusammenhänge in Betrieben förderte und die Beurteilungsfähigkeit von Möglichkeiten und Leistungsfähigkeiten industrieller Anlagen schulte.<sup>365</sup>

*nalen sicherheitspolitischen Aktivitäten des AC-Laboratoriums Spiez.* Spiez: AC-Laboratorium, 1998 (mimeo), S. 5.

365 Dahinden, Erwin. Schweizerisches Ausbildungsprogramm für CW-Inspektoren. In: *ASMZ* 164 (1998), Nr. 2, S. 23–24; Schärli, Josef. SWISSPOINT: Ein schweizerisches Ausbildungsprogramm für OPCW Inspektoren. In: *Mediendokumentation: Schweizer Ausbildungsprogramm (SWISSPOINT) für OPCW-Inspektoren*, S. 1–2.

Im Rahmen des Schweizer Engagements für die Ausbildung internationaler Industrieverifikatoren trug das AC-Labor Spiez die hauptsächliche Verantwortung. Das ACLS hatte sich auf fachtechnischer Ebene mit seinen umfassenden Kenntnissen einen ausgezeichneten internationalen Ruf erworben. Es war weltweit das erste Labor, das die Akkreditierung als Speziallabor zur Untersuchung von Proben aller Art auf chemische Kampfstoffe erhielt und gehörte im Herbst 1998 zur Gruppe der ersten sieben designierten Vertrauenslabors der OPCW.<sup>366</sup>

Zur Ausbildung von Industrieinspektoren baute das ACLS in Spiez in enger Zusammenarbeit mit Vertretern aus EDA und VBS sowie der chemischen Privatindustrie ein Programm, das OPCW-Inspektoren Training (SWISSPOINT), auf. Dabei konnten alle beteiligten Partner vom hohen technischen Stand der Schweizer Industrie profitieren sowie vom Fachwissen des ACLS und der praktischen Erfahrung seiner Lehrkräfte. Bereits 1997 und 1998 konnten die ersten zwei internationalen Kurse durchgeführt und Dutzende Inspektoren in Spiez und in verschiedenen Industriestandorten ausgebildet werden. Im Vordergrund standen nicht Inspektionsabläufe an sich, sondern die Vermittlung von Kenntnissen über Abläufe von Produktionsprozessen in zivilen Industrieanlagen. Die Eidgenossenschaft stellte der OPCW das SWISSPOINT-Programm gratis zur Verfügung. Nach den ersten Überprüfungen vor Ort in schweizerischen Industrieanlagen erarbeitete die Schweiz mehrere Verbesserungsvorschläge, welche die schliesslich OPCW übernahm. Zudem engagierten sich die Schweizer Vertreter für die Harmonisierung der Industriedeclarationen, damit für alle Vertragspartner dieselben eindeutigen und verbindlichen Regeln galten.<sup>367</sup>

Den zweiten Handlungsschwerpunkt legte die Schweiz in den Bereich der Schutzmassnahmen gegen Bedrohungen und Angriffe mit C-Kampfstoffen. Die Chemiewaffenkonvention sah die Zusammenarbeit unter den Vertragspartnern auf diesem Gebiet vor, um auch die Zivilbevölkerungen in Schwellen- und Entwicklungsländern – die in der Regel am schlechtesten gegen Einsätze von chemischen Wirkstoffen

366 Brunner, *Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen*, S. 227.

367 Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht*, S. 88–91, 96–97; Schärli, *SWISSPOINT: Ein schweizerisches Ausbildungsprogramm für OPCW Inspektoren*, S. 3.

gewappnet sind – besser schützen zu können. Auch in diesem Bereich bauten Vertreter der Bundesverwaltung zusammen mit dem ACLS Ausbildungsprogramme auf, die sich an Chefinstruktoren richteten, die in ihren Heimatländern für den Schutz der Zivilbevölkerung verantwortlich zeichneten (CITPRO). Zusätzlich leistete die Schweiz einen namhaften finanziellen Beitrag an den internationalen Notfallfonds, stellte zwei mobile Labors für Probeanalysen sowie 10 000 Ausrüstungen mit Personenschutzmaterial für die kurzfristige Auslieferung im Notfall zur Verfügung.<sup>368</sup> Die Kurse genossen international hohes Ansehen, stärkten auf fachtechnischer Ebene Ansehen und Glaubwürdigkeit der Schweiz und verhalfen damit auch zu politischem Gewicht in Fragen der Umsetzung der CWC. In diesem Rahmen diente das ACLS als wichtiger Ansprechpartner für die Vertreter aus EDA, VBS und EVD bezüglich technischer Angelegenheiten und als Berater der Schweizer Vertreter in der OPCW. Das wissenschaftliche und technische Fachwissen des Labors in Spiez bot die Schweiz zudem im Rahmen der Nato-Partnerschaft für den Frieden allen interessierten Staaten an.<sup>369</sup>

Trotz dieser Anstrengungen und obwohl das CWC-Überwachungs- und Durchsetzungsregime insgesamt erfolgreich lanciert wurde, blieben eine Anzahl Umsetzungsprobleme bestehen. Erstens deklarierten zwar die USA und Russland pflichtgemäss ihre C-Waffenbestände und gaben diese somit zur Überwachung durch die OPCW frei. Die Vernichtung dieser immensen Arsenale jedoch forderte weit mehr finanzielle und technische Ressourcen als ursprünglich angenommen. Die dazu notwendige

368 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. *Ausbildungskurs für internationale C-Schutz-Chefinstruktoren*. Bern: VBS-Pressemitteilung, 23.11.1998; Dahinden, Erwin. Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht: Schweizerische Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis. In: Eberhart, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 153–181, hier S. 173.

369 Dieser Punkt wurde bereits im Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden als prioritärer Bereich des schweizerischen Engagements aufgeführt: Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden vom 30.10.1996. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_607\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_607_259_de.pdf). Seither wurden die Aktivitäten zur Kontrolle der C-Waffen, welche die Schweiz im Rahmen der Pfp allen Partnerstaaten zur Verfügung stellte, laufend ausgeweitet; vgl. die verschiedenen Berichte des Bundesrates zu den Individuellen Partnerschaftsprogrammen und die Jahresberichte über die Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden.

politische Unterstützung fehlte jedoch streckenweise in beiden Ländern. Sämtliche Berechnungen über die zur tatsächlichen Abrüstung notwendige Zeitspanne mussten im Laufe der Jahre korrigiert werden.<sup>370</sup>

Ein zweites Problem bestand darin, dass die USA und eine Anzahl weiterer Staaten während Jahren die umfassende Deklaration der zivilen Anlagen verzögerte, die aufgelistete und damit zu überprüfende Chemikalien herstellten und verarbeiteten. Dies untergrub das politische Vertrauen sämtlicher CWC-Vertragsstaaten in das Funktionieren des Umsetzungsmechanismus. Solange dieser Zustand andauerte, konnten zudem weder die OPCW noch einzelne Staaten Druck ausüben auf Länder, die verdächtigt wurden, ihre C-Waffenprogramme noch nicht vollumfänglich aufgedeckt zu haben.

Drittens litt das Umsetzungsregime daran, dass diejenigen Staaten, die über die höchstentwickelten Industrien verfügten und damit viele potenziell gefährliche Chemikalien verarbeiteten, am stärksten durch Routineinspektionen belastet wurden. Ein wirklich wirtschaftlich arbeitendes Regime hätte jedoch seine Aufmerksamkeit auf jene Staaten mit potenziellen Ambitionen auf C-Waffenprogramme konzentrieren müssen. Somit trugen die Industriestaaten wesentlich höhere finanzielle Kosten als möglicherweise gefährliche Proliferatorenstaaten – beispielsweise schulterte die Schweiz deutlich höhere finanzielle und betriebliche Überwachungskosten als der Iran. Diese Ineffizienz auszuräumen war jedoch für viele Staaten politisch zu sensibel und deshalb nicht durchführbar. Die übermäßig belasteten Industriestaaten zeigten sich jedoch willens, dieses Ungleichgewicht zu akzeptieren, solange die Verdachtsinspektionen auch wirklich möglich blieben und effektiv funktionierten. Verdachtsinspektionen wurden aber im Rahmen des CWC bisher nicht durchgeführt. Deshalb ist es für eine abschließende Beurteilung des gesamten CWC-Überwachungsregime zu früh.<sup>371</sup>

370 Vgl. Kapitel 7.3.

371 Bernauer, *Warfare*, S. 638–639.

## Fazit

Die Herausforderungen und die Dynamik der internationalen Rüstungskontrolle zu Beginn der neunziger Jahre hatten in der Schweiz das Verständnis für die Wichtigkeit dieser Belange und die Einsicht in die Notwendigkeit gefördert, sich stärker zu engagieren. Mit den während der ersten Hälfte der neunziger Jahre gesammelten Erfahrungen und den neuen sicherheitspolitischen Leitlinien der Kooperation verfügte die Schweizer Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik für die zweite Hälfte des Jahrzehnts über gute Voraussetzungen und Grundlagen. Trotzdem konnte sie ihr Engagement in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts nicht wirklich entfalten. Es fehlte der dazu notwendige Handlungsspielraum, weil auf internationaler Ebene die Dynamik zunehmend durch Blockaden abgelöst wurde – die bedeutendsten Verträge und Regime im Bereich der Massenvernichtungswaffen und der Nonproliferation konnten aus verschiedenen Gründen nur noch sehr beschränkt umgesetzt und den neuen Herausforderungen angepasst werden.

Als zentrale Herausforderung stellte sich den Bemühungen zur Kontrolle der Weiterverbreitung entgegen, dass Dual-Use-Güter bedingt durch die beschleunigte Globalisierung immer leichter verfügbar wurden. Flossen früher strategisch wichtige Kenntnisse, Fähigkeiten, Technologien und Güter vom militärischen in den zivilen Sektor, so verschoben sich nach Ende des Kalten Krieges die Vorzeichen dieser Prozesse zusehends: zivile Technologien fanden immer stärker Verwendung im militärischen Bereich. Zudem wurden heikle Güter auch immer wichtiger für die Privatwirtschaft in Schwellen- und Entwicklungsländern, die auch zunehmend in der Lage waren, solche Güter selbständig herzustellen und weiterzugeben. Die verschiedenen Exportkontrollregime, die eigentliche Lieferkartelle darstellen, wurden somit durch die Empfängerländer ausgehöhlt.

Die Staaten zeigten sich jedoch politisch zu wenig willens und flexibel, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten und die bisherigen Kontrollregime in neue Formen zu giessen. Vor allem die Lieferländer waren wenig geneigt, ihre bisherige, auf Verweigerung basierende Haltung aufzugeben. Dabei mussten die wirtschaftlichen Vorteile des globalisierten Freihandels mit Dual-Use-Gütern gegenüber den Möglichkeiten des Missbrauchs zu militärischen Zwecken abgewogen werden. Zu diesem Zweck musste der freie Handel mit Sicherheitsmassnahmen und

Regulierungen versehen werden. Die Chemiewaffenkonvention war der einzige universelle Rüstungskontrollvertrag, der diesen Balanceakt zu vollziehen in der Lage war. Entsprechende Kontrollinstrumente in den NPT und in die BWC einzubauen misslang jedoch. Solange aber diese beiden letzteren Verträge in ihren bisherigen Formen bestanden, blieben auch die verschiedenen informellen Exportkontrollregime in Kraft.

Ein wesentlicher Grund für die wenig flexiblen Haltungen und der daraus resultierenden Blockade der internationalen Rüstungskontrolle war der Unwille vieler Staaten, ihre eigenen wirtschafts-, sicherheits- und machtpolitischen Interessen den globalen Sicherheitsinteressen unterzuordnen. Gewichtige Industriestaaten werteten die Ansprüche ihrer Exportindustrie höher als die Sicherheitslage in den Regionen der Empfängerländer und hielten sich nicht an die Bestimmungen der Exportkontrollregime, deren Mitglieder sie waren. Auch nach der Aufdeckung der irakischen Programme zum Bau von Massenvernichtungswaffen belegten verschiedene Beispiele, dass die Kontrollbehörden einzelner Industrie- und Schwellenländer eher an der wachsenden Prosperität der nationalen Exportfirmen interessiert waren als an der Unterbindung der Proliferation. Verschiedene Schwellenländer wie die Volksrepublik China, Indien, Pakistan oder der Iran, die zunehmend in der Lage waren, komplexe Dual-Use-Güter und Waffensysteme selber herzustellen, verkauften diese auch an weitere Staaten und blieben den Exportkontrollregimen fern.

Ein zentrales Element der rüstungskontrollpolitischen Blockade war ferner die Weigerung der Atomwaffenstaaten, auf ihre nukleare Option tatsächlich zu verzichten. Unter diesen Vorzeichen konnte weder die Kluft zwischen ihnen und den Nichtnuklearwaffenstaaten geschlossen, noch weitere Staaten von der Verfolgung eigener Aufbaupläne für Massenvernichtungswaffenarsenale abgehalten werden. Wie wichtig diese Bereitschaft war, zeigte die Chemiewaffenkonvention. Der Verzicht der grossen Mächte auf ihre C-Waffen erleichterte nicht nur die Aushandlung, sondern auch die effektive Um- und Durchsetzung des einzigen universellen Vertrags im Bereich der Massenvernichtungswaffen mit integriertem Exportkontrollregime.

In diesem internationalen Umfeld sich erfolgreich zu engagieren, blieb für die Schweiz schwierig. Im Rahmen ihrer Politik der Sicherheit durch Kooperation waren Krisenprävention und -management tragende Elemente geworden und die Rüstungskontrolle – insbesondere die Nonproliferationspolitik – ein wichtiges Mittel. Der notwendige

Handlungsspielraum zur Entfaltung eines profilierten Einsatzes blieb in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts angesichts der Blockadesituation indessen begrenzt. Dennoch legte die Schweiz ihre frühere Zurückhaltung gegenüber einem verstärkten Engagement zur Stärkung des Nonproliferationsvertrags und der B-Waffenkonvention ab und arbeitete aktiv an der Stärkung der Um- und Durchsetzungsinstrumente der beiden Verträge mit. Die bestehenden informellen Exportkontrollregime ausserhalb dieser Abkommen sollten dann aufgehoben werden. Mit dieser Haltung setzte die Schweiz die in den Rüstungskontrollberichten der Landesregierung verankerten Handlungsrichtlinien um, wonach den global gültigen völkerrechtlichen Verträgen Vorrang gegeben und die informellen Exportkontrollregime nur als Stützmassnahmen angesehen wurden. So lange jedoch das Anliegen der Nonproliferation nicht durch umfassende Verträge garantiert werden konnte, wurde der Bestand solcher informeller Exportkontrollregime akzeptiert, und so lange arbeitete die Schweiz auch an der Effektivitätssteigerung dieser Regime mit.

Innerhalb der Australiengruppe und der Nuclear Suppliers Group engagierte sich die Schweiz für die Verbesserung des nachrichtendienstlichen Austauschs und des Informationsflusses bezüglich bewilligter Ausfuhrlicenzen. Dabei stiess sie jedoch bei anderen Staaten auf Grenzen nationaler Wirtschaftsinteressen und an die Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeit als Nichtmitglied in bedeutenden internationalen Sicherheitsorganisationen. Die europäischen Nachbarn beispielsweise, die Mitglieder in EU und Nato sind, bündeln ihre Anstrengungen auch in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik und tauschen sich untereinander stärker aus als mit Nichtmitgliedern. Auch in der CD, wo die Schweiz 1996 nach Jahren, die sie auf dem Beobachterstuhl verbracht hatte, in der Runde der Vollmitglieder Platz nahm, blieb der Handlungsspielraum sehr eng. Hier waren es die Interessengegensätze zwischen den Nuklearmächten und den Nichtnuklearmächten sowie zwischen einzelnen Staaten und die Einstimmigkeitsregel, welche die CD blockierten und ein Engagement zu Sachfragen weitgehend verunmöglichte. Die Vorteile der Vollmitgliedschaft – der Zugang zu allen Informationen, die gleichberechtigte Mitarbeit, die unabhängige Vertretung eigener Interessen – konnten sich in diesem an sich wichtigen Gremium nicht auszahlen.

Vor dem Hintergrund der verfahrenen internationalen Lage und den immer noch knappen eigenen rüstungskontrollpolitischen Ressourcen

musste die Schweiz Handlungsschwerpunkte setzen. Diese legte sie inhaltlich auf die Bildung von Transparenz und Vertrauen, sachlich in den Bereich der Chemiewaffen und die Exportkontrollregime. Bereits in den frühen neunziger Jahren hatte sie sich nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Interessen sehr stark für die CWC engagiert, diese Interessen aber keineswegs über die Sicherheitsbedürfnisse der Staatenwelt gesetzt, sondern geschickt mit den Ansprüchen der internationalen Sicherheit verknüpft. Das dabei gewonnene politische Ansehen und Vertrauen, das auf kompetenter und verlässlicher Arbeit auf fachtechnischer Ebene fusste, konnte die Schweiz nun im Rahmen der Umsetzung und Weiterentwicklung der CWC einsetzen. Dieses Engagement fiel umso leichter, als die Schweiz in der Phase der Umsetzung der C-Waffenkonvention vollberechtigter Vertragspartner war, nachdem sie die Verhandlungsphase noch als Beobachter der CD hatte bestreiten müssen.

Zur Umsetzung der neuen sicherheitspolitischen Strategie blieb das Kooperationspotenzial für die Schweiz insgesamt bescheiden angesichts der weitgehend blockierten internationalen Rüstungskontrolle der späten neunziger Jahre. Die Blockade betraf in erster Linie die verkrusteten institutionellen Formen der Rüstungskontrolle – bestehende Verträge, Regime und Organisationen, die noch aus der Zeit des Kalten Krieges stammten. In dieser Situation suchten viele Staaten einen Ausweg, indem sie sich Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten ausserhalb des institutionellen Rahmens erschlossen. Auch die Schweiz folgte dieser Entwicklung. In den Bereichen der Abrüstung von Antipersonenminen und der Kontrolle kleiner und leichter Waffen übernahm sie sogar eine führende Rolle, und im Bereich der C-Waffen betrat sie mit der konkreten Abrüstungshilfe an Russland ein für sie grundsätzlich neues Feld der Rüstungskontrolle.

## 7. Kapitel

### Kleine und leichte Waffen und Abrüstungshilfe: Starkes Engagement der Schweiz in neuen Bereichen der internationalen Rüstungskontrolle

Die Blockade, die während der zweiten Hälfte der neunziger Jahre die internationale Rüstungskontrollpolitik weitgehend lähmte, betraf in erster Linie deren institutionelle und diplomatische Ebene. Verhandlungsplattformen blieben handlungsunfähig und Vertragsverhandlungen konnten nicht mehr abgeschlossen werden. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen aber, auf welche die Rüstungskontrolle eigentlich hätte Antworten liefern sollen, entwickelten sich weiter.

Vor diesem Hintergrund begannen einige Staaten, ihre Kräfte ausserhalb der blockierten Foren und Verhandlungsgegenstände einzusetzen und sich auf unkonventionelle Art und Weise neuen und drängenden Herausforderungen anzunehmen. Nun gelangten neben Massenvernichtungswaffen und komplexen, schweren und teuren konventionellen Waffen erstmals auch kleine Waffen und leichte Waffensysteme ins Blickfeld der internationalen Rüstungskontrolle. Diese waren weltweit äusserst einfach zugänglich und deshalb auch weit verbreitet und massenweise im Einsatz. Im Gegensatz zu Massenvernichtungswaffen forderten sie täglich Opfer, unterlagen aber bis anhin keinen Kontrollen. Bereits zu Beginn der neunziger Jahre begannen einzelne Institutionen und Organisationen, sich diesen Problemen anzunehmen, und in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts gelang es, in diesem Themenbereich rechtlich oder politisch verbindliche Verträge und Aktionsprogramme zu verabschieden.

Den Auftakt zum internationalen rüstungskontrollpolitischen Engagement gegen kleine und leichte Waffen bildete der Vertrag über Antipersonenminen von 1997. Er verbot in umfassender Weise nicht nur den Einsatz, sondern auch Herstellung, Lagerung und Weitergabe von Antipersonenminen. Zur Vertragsaushandlung verliessen die verhandlungswilligen Staaten die etablierten Plattformen der internationalen Rüstungskontrolle und versammelten sich in einem neuen

Verhandlungsmodell – nach dem Ort seiner Initiierung Ottawa-Prozess genannt – ausschliesslich unter Gleichgesinnten. Im Rahmen dieses Engagements entwickelten vor allem kleine und mittelgrosse Staaten einen Einfluss auf Vorgehensweisen und Vertragsinhalte. Die Vorbehalte und Einwände der Grossmächte wirkten nicht blockierend, denn sie wurden von den kooperationswilligen Staaten mehrheitlich übergangen. Zur kooperationswilligen Gruppe der zählte auch die Schweiz, sie profilierte sich vor dem Hintergrund ihres bisherigen internationalen rüstungskontrollpolitischen Engagements sogar aussergewöhnlich stark.

Der Erfolg des Ottawa-Prozesses spornte die Staatenwelt an, sich auch der Kontrolle von Faust- und Handfeuerwaffen, Maschinengewehren, Granatwerfern, leichten Raketenwerfern und vergleichbaren kleinen und leichten Waffensystemen anzunehmen. In diesem Bereich stellten sich allerdings griffigen Kontrollmassnahmen weit kompliziertere Rahmenbedingungen entgegen als im Ottawa-Prozess, und die Verhandlungen über Konventionen oder Handlungsrichtlinien gestalteten sich wesentlich schwieriger. Ein Abkommen konnte unter diesen Umständen nicht so rasch bis zur Unterschriftsreife gebracht werden, doch immerhin gelang es, das Thema auf der Agenda der internationalen Rüstungskontrolle zu verankern. Zu diesem Teilerfolg trug die Schweiz wesentlich bei, sie engagierte sich in diesem neuen Feld der Rüstungskontrolle ausserordentlich stark und erhielt für ihre Anstrengungen auch internationale Anerkennung.

Neben der Kontrolle kleiner und leichter Waffen erschloss sich die Schweiz mit der Abrüstungshilfe zugunsten anderer Staaten ein weiteres neues Feld der Rüstungskontrolle. Seit Jahren hatte die Landesregierung auf Grund prinzipieller Überzeugungen solche Einsätze abgelehnt – nun aber änderte sie ihre Haltung angesichts der akuten Herausforderungen und Risiken. Kleine und leichte Waffen wurden überall eingesetzt, in diesem Bereich galt es nicht nur, wie im Bereich der Massenvernichtungswaffen, ihre Herstellung und ihren möglichen Einsatz zu verbieten, hier mussten riesige Arsenale eingezogen und vernichtet werden.

Ein weiteres neues Standbein baute sich die Schweizer Abrüstungshilfe in der Chemiewaffenvernichtung auf. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Chemiewaffenkonvention (CWC) seit Beginn der neunziger Jahre einen der wichtigsten Handlungsschwerpunkte ihrer Rüstungskontrollpolitik darstellte, schien es folgerichtig, sich auch für die effektive Umsetzung des Vertrags einzusetzen. Dies galt nicht nur

für die Industrieverifikation – das bisher wichtigste Betätigungsfeld der Schweiz – sondern auch für die Vernichtung der bestehenden Arsenale. Verzögerungen in der Umsetzung der CWC drohten das gesamte Vertragswerk in seiner Legitimität zu untergraben. Der Abbau der tausenden von Tonnen von Kampfstoffen überforderte insbesondere Russland, und aus diesen Gründen entschloss sich die Schweiz, namhafte finanzielle Mittel für diese Form der Abrüstungspolitik einzusetzen.

## 7.1 Innovatives Engagement der Schweiz für ein Personenminen-Verbot

Gegen Personen gerichtete Minen entwickelten sich im Laufe des 20. Jahrhunderts zu einer Geißel der Menschheit. Personenminen wurden ursprünglich als taktische Defensivwaffen entwickelt, zur Behinderung von Infanterieangriffen des Gegners, zum Schutz von Panzerminenfeldern gegen deren Räumung, zur Abriegelung von Grenzabschnitten oder zum Schutz von wichtigen Objekten. In Bürgerkriegen der Dritten Welt wandelte sich ihre Einsatzform allerdings zur strategischen Waffe. Hier wurden Personenminen oftmals in erster Linie gegen verfeindete ethnische Gruppen oder Flüchtlingsströme, also vorwiegend gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt. Personenminen hatten während des Kalten Krieges auch einen festen Platz in den Dispositiven der Nato und anderen westlichen Staaten der nördlichen Hemisphäre, doch wurden ihre Auswirkungen im Rahmen der Bürgerkriege auf der Südhalbkugel am augenfälligsten.<sup>372</sup>

In innerstaatlichen Kriegen der Dritten Welt verfügten oft weder Regierungsarmeen noch Guerillatruppen über teure und komplexe Waffensysteme und auch nicht über hohe technische Ausbildungsstandards. Als äusserst billige und einfach zu handhabende Waffen eigneten sich Personenminen für solche Verbände in idealer Weise. Zusätzlich verhalfen ihre tiefen Produktionspreise zur massenweisen Verbreitung durch Export

<sup>372</sup> Dieses Teilkapitel basiert wesentlich auf folgendem Artikel: Gerber, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: Das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 6 (1999), Nr. 1, S. 77–98. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_592\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_592_259_de.pdf).

oder durch Eigenproduktion in Drittweltstaaten. Schätzungen rechneten mit einer Anzahl von über 100 Millionen verlegter Personenminen in über 70 Staaten. Die offiziellen Opferzahlen unterschieden sich stark, sie reichten aber auch als Annäherungswerte aus, um die Dimensionen der durch Personenminen verursachten humanitären Katastrophe aufzuzeigen. So starben Mitte der neunziger Jahre gemäss einer Zusammenstellung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) jährlich ca. 26 000 Personen an den Folgen von Minenexplosionen.<sup>373</sup>

In Bürgerkriegen wurden Minen oftmals wahllos und ohne Kartierung verlegt, um nicht nur militärischen Zwecken zu dienen, sondern bewusst die gegnerische Zivilbevölkerung von der wirtschaftlichen Nutzung der Böden auszuschliessen. So blieben die Folgen der Verminungen auch lange nach Ende der Kampfhandlungen für ganze Gesellschaften spürbar. Die Ungewissheit über den Verminungsgrad und das Fehlen der Mittel zur Entminung hemmten langfristig gesellschaftliche und wirtschaftliche Wiederaufbauprozesse, weil Landwirtschaftsflächen nicht mehr bebaut werden konnten, Transportwege unterbrochen blieben und Minenopfer sehr oft nicht angemessen medizinisch versorgt werden konnten.<sup>374</sup>

373 International Committee of the Red Cross (ICRC). *Anti-Personnel Mines: Overview*. Genf: ICRC, 1996; *NZZ*, 03.11.1998. Alleine in Kambodscha wurden in der ersten Hälfte der neunziger Jahre monatlich rund 1000 Personen durch Minen getötet oder verstümmelt. Solche hohen Zahlen wurden indessen auch von Gegenstimmen als übertrieben kritisiert: Thakur, Ramesh. *The Problem of Landmines*. In: *The Pacifica Review* 10 (1998), Nr. 1, S. 61–68. Die Mehrzahl der Todesopfer starb nicht durch die unmittelbaren Explosionswirkungen, sondern auf Grund mangelnder medizinischer Versorgung zur Heilung der Verletzungen. Wo überhaupt eine solche Versorgung gewährleistet werden konnte, stiegen die Kosten für Drittweltstaatenverhältnisse ins Unermessliche.

374 Gerade in Regionen, in denen während langer Zeit Bürgerkrieg herrschte, brach die medizinische Versorgung oft zusammen, und die noch vorhandenen Gesundheitssysteme wurden durch die Minenopfer überlastet. Die sozialen und wirtschaftlichen Kosten der Opferpflege und der Ausfall dringend benötigter Arbeitskräfte trafen kriegsversehrte Gesellschaften empfindlich. Eine umfassende Darstellung der Folgewirkungen von Minen findet sich in: Wisotzki, Simone / Müller, Harald. *Geissel der Zivilgesellschaft. Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung*. Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 1997 (HSFK-Report 8), S. 3–5. Vgl. auch: Carstairs, Tim. *Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines*. In: *International Peacekeeping* 4 (1997), Nr. 3, S. S. 104–111, hier S. 104–105.

Das Ende des Kalten Krieges lenkte die Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit vermehrt auf Kriege und Krisen, in denen Antipersonenminen nach wie vor verwendet wurden. Während der neunziger Jahre brach aber auch eine Anzahl neuer Kriege aus, in denen Minen in grosser Zahl eingesetzt wurden. Der vermehrte Einsatz, aber auch das geschärfte Bewusstsein in Bezug auf die Minenproblematik förderten die internationalen Bemühungen, mittels der Rüstungskontrolle Massnahmen gegen diese humanitäre Katastrophe zu ergreifen.

Rechtlich befasste sich bis in die neunziger Jahre das humanitäre Völkerrecht mit der Minenproblematik.<sup>375</sup> 1981 verabschiedete eine speziell zu diesem Zweck einberufene Uno-Konferenz die Konvention des Verbotes und der Einschränkung der Verwendung inhumaner Waffen. Das Protokoll II dieser Konvention limitierte die Verwendung von Minen und Sprengfallen im Krieg. Es verbot beispielsweise den Einsatz in dicht bevölkertem Gebiet abseits von Kampfhandlungen oder das unsystematische Verlegen von Minen ohne Kartierung.<sup>376</sup> Das Abkommen und die Protokolle liessen jedoch empfindliche Lücken offen, und in der Praxis erwiesen sich die Regeln als unzureichend. Das Protokoll II des Verbotes

375 Das humanitäre Völkerrecht mit den Genfer Konventionen von 1949 als Kern bemühte sich während Jahren um die Einschränkung der Verwendung inhumaner und besonders grausamer Waffen. Protokoll IV der Konvention regelte insbesondere den Schutz von Zivilisten im Krieg. Goldblat, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 1994, S. 192–194.

376 Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässiges Leid verursachen oder unterschiedslos wirken können (mit Protokoll I–IV), SR 0.515.091; Protokoll II vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen, SR 0.515.091. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>. Die Schweiz ratifizierte das Abkommen und die Protokolle am 20. August 1982, am 2. Dezember 1983 trat es in Kraft. Eine zusammenfassende Darstellung und Beurteilung der Konvention und der Protokolle findet sich in: Goldblat, *Arms Control*, S. 482–492.

inhumaner Waffen blieb ein schwaches Instrument. Dazu trug auch bei, dass es nur von einer geringen Anzahl Staaten unterzeichnet wurde.<sup>377</sup>

Die Schweiz unternahm bereits 1969 erste Schritte zur Eindämmung der Minenproblematik. So wurde auf Veranlassung der Landesregierung die Produktion eigener Personenminen eingestellt und 1982 die Konvention über inhumane Waffen ratifiziert. Diese Massnahmen stärkten die Position des Bundesrates während den Verhandlungen für ein Totales Minenverbot zwischen 1996 und 1997, weil die Landesregierung keine schweizerischen Industrieinteressen mehr zu berücksichtigen hatte. Nach dem Ende des Kalten Krieges verschärfte der Bundesrat seine Haltung gegenüber der Personenminenproblematik schrittweise: 1990 entschied EMD-Vorsteher Kaspar Villiger, die Spring- und Tretminenbestände der Schweizer Armee zu vernichten. Vier Jahre später beschloss der Bundesrat ein Liefermoratorium für Landminen an Staaten, die das Protokoll II aus dem Jahre 1981 nicht unterzeichnet hatten. Die Landesregierung wünschte, mit diesem Schritt das internationale Engagement der Schweiz zur verstärkten Kontrolle der Minenproblematik zu unterstreichen und ein nachahmenswertes Beispiel für andere Staaten zu statuieren.<sup>378</sup>

Gleichzeitig mit diesen Schritten des Bundesrates begann sich eine internationale Bewegung zur Entschärfung der Minenproblematik zu mobilisieren, die schliesslich zum totalen Verbot von Personenminen führte. Im Mai 1994, zum selben Zeitpunkt, als der Bundesrat sein

377 Bis 1996 unterzeichneten lediglich 65 Staaten, darunter die Schweiz, das Abkommen. Vgl.: Caffisch, Luzius. Ist ein Totalverbot von Personenminen in Sicht? In: *NZZ*, 21.08.1997. Insbesondere beschränkte sich die Gültigkeit des Protokolls II ausschliesslich auf zwischenstaatliche Kriege und liess die gesamte Bürgerkriegsproblematik aus. Zudem fanden die Personenminen als eigene Waffenkategorie, die sich von anderen Minen – beispielsweise von Panzerminen – unterscheidet, keine besondere Erwähnung. Dem Protokoll fehlten ferner Vorschriften zur Detektierbarkeit der Minen, was die Auffindbarkeit und Beseitigung von Plastikminen deutlich erschwerte. Ebenso fehlte ein umfassender Zwang zum obligatorischen Einbau von Selbstentschärfungsmechanismen, welche die Minen nach bestimmter Zeit unschädlich machen. Schliesslich kannte der Vertrag keine Überprüfungsvorschriften.

378 Rickert, Paul. Ächtung von Personenminen. In: *Schweizerische Zeitschrift für Militär- und Katastrophenmedizin* 74 (1997), Nr. 4, S. 38; Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten / Eidgenössisches Militärdepartement. *Ausfuhr-Moratorium für Landminen*. Bern: EDA / EMD-Pressemittteilung, 11.05.1994.

Exportmoratorium bekanntgab, fand in Genf ein Expertentreffen statt, das eine internationale Konferenz zur Verschärfung der Konvention über inhumane Waffen von 1980 vorbereitete. Diese Vorbereitung führte zu einer Abfolge von drei internationalen Konferenzen, die im Zeitraum zwischen Herbst 1995 und Frühjahr 1996 stattfanden.<sup>379</sup>

Die Verhandlungen in Wien im September 1995 und in Genf im Januar 1996 verliefen weitgehend erfolglos. Das Ziel, den Einsatz von Personenminen weitgehend einzuschränken, wurde nicht erreicht. In Wien hätte dazu ein rechtlich bindendes Verbot aller Personenminen in die Wege geleitet werden sollen. Mehrere westliche Staaten zeigten sich aber nicht bereit, bedingungslos auf diejenigen Minen zu verzichten, die mit einem Selbsterstörungsmechanismus versehen waren. Auch die Genfer Verhandlungen scheiterten an Meinungsdivergenzen zur Frage, ob solche intelligenten Minen von einem Verbot ausgenommen werden sollten. Vor allem Pakistan, Indien und China widersetzten sich. Indien, China und Russland wehrten sich auch gegen die Absicht westlicher Regierungen, Plastikminen in den Vertrag einzuschliessen. Immerhin bedeutete die Tatsache, dass sich die Genfer Abrüstungskonferenz (CD) mit der Thematik zu befassen begann, eine neue Gewichtung des Problems. Eine dritte Verhandlungsrunde in Genf im April 1996 brachte schliesslich eine gewisse Verschärfung des Protokolls II.<sup>380</sup>

Die fruchtlosen und enttäuschenden Bemühungen des Winters 1995/96 veranlassten das IKRK, seinem humanitären Anliegen mit Nachdruck Geltung zu verschaffen. Eine gross angelegte IKRK-Studie, an der auch Militärs mitgearbeitet hatten, zweifelte den militärischen Nutzen von Personenminen an. Kriegsentscheidende Wirkungen schienen Minen nie gehabt zu haben. Der begrenzte militärische Nutzen legitimierte die Verwendung von Minen angesichts des vor allem unter den Zivilbevölkerungen verursachten Leids in keiner Weise.<sup>381</sup> Das IKRK lan-

379 Den entscheidenden Anstoss, eine solche Überprüfungs-konferenz einzuberufen, hatte Frankreich gegeben. Im Oktober 1994 verpflichtete zudem die Uno-Generalversammlung die Vereinten Nationen, sich für ein umfassendes globales Verbot aller Antipersonenminen einzusetzen. Wisotzki, *Geissel der Zivilgesellschaft*, S. 12.

380 *Ibid.*, S. 12–13.

381 International Committee of the Red Cross (ICRC). *Anti-personnel Landmines: Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of Anti-personnel Mines*. ICRC: Genf, 1996.

cierte zudem auch eine internationale Medienkampagne zur Ächtung von Personenminen ohne Vorbild.<sup>382</sup> Die Kampagne verlieh den Bemühungen weiterer nichtstaatlicher Organisationen Auftrieb, die seit Jahren dasselbe Anliegen vertraten. So war 1992 die International Campaign to Ban Landmines (ICBL) als Dachorganisation gegründet worden, um alle dem Personenminenverbot verpflichteten Nichtregierungsorganisationen (NGO) zu vereinen. Bis 1997 sollte die ICBL über tausend NGO in über 50 Staaten umfassen. Die durch ICBL und IKRK weltweit wachsende öffentliche Aufmerksamkeit entwickelte eine in der internationalen Politik bis anhin unbekannte Stosskraft und zwang schliesslich viele Regierungen an den Verhandlungstisch.<sup>383</sup>

Auch in der Schweiz machte sich eine grosse Zahl von Organisationen daran, ihre Regierung zum aktiven Engagement gegen Personenminen zu bewegen. Im September 1995, zum selben Zeitpunkt als in Wien die erste Waffenkonventions-Überprüfungskonferenz tagte, reichten in Bern rund 60 NGO eine Petition mit weit über 140 000 Unterschriften ein für ein totales Personenminenverbot.<sup>384</sup> Zu diesem Zeitpunkt vertrat die offizielle Schweiz noch einen wesentlich konservativeren Standpunkt. Hinter den Kulissen jedoch begannen sich die Meinungen zu ändern. Als nämlich bereits vor Konferenzbeginn in Wien klar wurde, dass für ein umfassendes Minenverbot im internationalen Rahmen der Konsens fehlen würde, versuchte das Eidgenössische Departement für aus-

382 Das Anliegen eines totalen Verbotes von Personenminen wurde während den folgenden Jahren weltweit in TV- und Radiospots verbreitet. Globale Mediengrössen wie CNN, NBC, BBC, Time Magazine und Business Week trugen die Botschaft des IKRK gratis unter ihr Millionenpublikum.

383 Burkhalter, Holly. Phantom Pain: Banning Landmines. In: *World Policy Journal* 14 (1997), Nr. 2, S. 30–34, hier S. 31. Interessanterweise war die Mehrzahl der in der ICBL versammelten NGO traditionell nicht der Abrüstung, sondern humanitären Anliegen verpflichtet. Wisotzki und Müller leiten dies aus der Tatsache ab, dass auch in den Konzepten der defensiven Verteidigung, die in Westeuropa in den siebziger und achtziger Jahren von Friedensforschern als Alternative zur Nato-Strategie entworfen worden waren, Landminen eine herausragende Rolle spielten. Die Ächtung der Minen in Kreisen der Friedensbewegung, Friedensforschung und Abrüstungsgruppen sei demnach eher jüngeren Datums. Wisotzki, *Geissel der Zivilgesellschaft*, S. 5. Die ICBL und deren Koordinatorin, Jody Williams, gewannen 1997 in Anerkennung ihrer Dienste den Friedensnobelpreis.

384 NZZ, 25.11.1995.

wärtige Angelegenheiten die Haltung der Schweiz neu auf einen unilateralen Verzicht auf Personenminen zu verpflichten. Dies sollte der Verhandlungsposition der Schweiz in Wien mehr Gewicht verleihen und einen erweiterten Handlungsspielraum verschaffen. Die Initiative des EDA scheiterte jedoch am Widerstand des Militärdepartements. EMD-Vorsteher Kaspar Villiger stellte sich vor den Generalstab, der die Auffassung vertrat, die Schweizer Armee könne nicht auf Personenminen verzichten, da dies die defensive Verteidigungskraft zu sehr schwächen würde. Folglich setzte sich die schweizerische Verhandlungsdelegation in Wien nicht für ein umfassendes Personenminenverbot ein, sondern nur für eine verschärfende Revision von Protokoll II der Konvention über inhumane Waffen.<sup>385</sup>

Im Verlaufe der folgenden Monate änderte das EMD jedoch seine Meinung. Bereits im November 1995 traf das Militärdepartement die Entscheidung, auf Besitz und Einsatz von Personenminen zu verzichten.<sup>386</sup> Dieser Meinungswandel wurde offensichtlich durch verschiedene Überlegungen ausgelöst: Auf militärischer Ebene drang das Argument durch, eine moderne Streitkraft mit flexibler Einsatzdoktrin könne auf das defensive Mittel der Minen verzichten. Auf politischer Ebene gaben die ernüchternden Ergebnisse der Wiener Verhandlungen entscheidende Impulse, ebenso wie die Absicht, der humanitären Tradition der Schweiz Nachdruck zu verschaffen. Schliesslich scheint auch eine Rolle gespielt zu haben, dass IKRK-Präsident Cornelio Sommaruga beim neuen EMD-Vorsteher, Bundesrat Adolf Ogi, und bei Aussenminister Flavio Cotti in dieser Sache vorsprach. Der Verzicht des EMD auf Antipersonenminen ebnete den Weg für das starke Schweizer Engagement bei weiteren weltweiten Bemühungen für ein Personenminenverbot. Bereits an der Genfer

385 TA, 25.11.1995; NZZ, 16.01.1996. Gemäss Tages-Anzeiger äusserte der Generalstab über die militärischen Vorbehalte hinaus Bedenken, wonach ein Nachgeben in diesem Bereich weitere «Begehrlichkeiten» zur Abrüstung hervorrufen konnte. Diese Meinungsunterschiede zwischen handlungsfreudigerem Aussen- und bewahrendem Verteidigungsministerium war in einigen Ländern zu beobachten, vgl.: Wisotzki, *Geissel der Zivilgesellschaft*, S. 12.

386 Eidgenössisches Militärdepartement. *Entscheid von EMD-Chef Ogi: Schweiz verzichtet auf Personenminen*. Bern: EMD-Pressemitteilung, 24.11.1995. Dies bedeutete, dass beim Einsatz von Horizontalminen auf Stolperdrähte verzichtet wurde. Antipersonenminen konnten somit nur noch durch aktive Fernbedienung ausgelöst werden, was den wahllosen Einsatz gegen Zivilisten oder Militärs ausschloss. Rickert, *Ächtung von Personenminen*, S. 38.

Verhandlungsrunde vom Januar 1996 trat die Schweizer Delegation für ein umfassendes Verbot ein.<sup>387</sup>

Ein energischeres Eintreten für ein solches Verbot drängte sich auf, nachdem die Verhandlungen in der CD im April und Mai 1996 nur wenig befriedigende Resultate gebracht hatten. Als Erfolg konnte immerhin gewertet werden, dass sich die Staatengemeinschaft überhaupt zu einer Verschärfung des Protokolls II der Konvention über inhumane Waffen von 1980 durchgerungen hatte. Die revidierte Fassung schrieb nun vor, dass sämtliche Minen gewisse Anteile Metall enthalten mussten, um sie mittels elektromagnetischer Geräte auffindbar zu machen. Ferner mussten alle manuell verlegten Minenfelder markiert sein und fernverlegte Minen sich nach einer bestimmten Zeit selber entschärfen oder zerstören.<sup>388</sup> Der Export von Minen ohne diese Merkmale wurde untersagt, ebenso die Weitergabe von Minen an Staaten, die das Protokoll nicht unterzeichneten.

Dennoch wies die Revision gravierende Mängel auf. Die enorm lange Übergangsfrist von zehn Jahren bis zur uneingeschränkten Gültigkeit des Protokolls neutralisierte dessen Wirkung weitgehend. Ferner wurden Personenminen in einer Weise neu definiert, welche die Umgehung einzelner Vertragsbestimmungen ermöglichte. Das Fehlen sämtlicher Verifikationsmechanismen und schliesslich die enorme Komplexität der Vereinbarung untergruben deren Wirksamkeit zusätzlich.<sup>389</sup>

387 TA, 25.11.1996; NZZ, 16.01.1996, 25.11.1996; Dahinden, Martin. Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 10 (2003), Nr. 1, S. 105–127, hier S. 118. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_191\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_191_259_de.pdf).

388 Fernverlegte Minen wurden durch Artilleriegeschosse oder durch Abwurf aus Flugzeugen oder Helikoptern verstreut. Dadurch konnten in kürzester Zeit grossflächige Gebiete vermint werden. Die genauen Lagen der Minenfelder wurden dabei jedoch nicht erfasst, was eine nachmalige Räumung stark erschwerte.

389 Auf die lange Übergangsfrist drängten vor allem China und Russland, die zu den grössten Minenproduzenten und -exporteuren gehörten. Neu galten als Antipersonenminen nur solche, die primär zum Einsatz gegen Personen gebaut wurden, womit ein Schlupfloch für die Verwendung von Panzer- und anderen Minen geschaffen wurde, die beim Versuch, sie zu entschärfen, durch eine Aufnahmesperre zur Explosion gebracht werden. Während die Suche nach Schlupflöchern in Vertragstexten in internationalen Rüstungskontrollverhandlungen und der Vertragsumsetzung zur Tagesordnung gehört, machten

Das Abschlussdokument der Genfer Verhandlungen vom Mai 1996, an denen 57 Staaten teilgenommen hatten, rief grosse Enttäuschung hervor – nicht nur bei den zahlreichen NGO, die an der Entwicklung regen Anteil nahmen, sondern auch bei vielen beteiligten Staaten selbst.<sup>390</sup> Noch während der Abschlussveranstaltung der Genfer Konferenz trat Kanadas Aussenminister Axworthy mit einer aufsehenerregenden Initiative an die Öffentlichkeit: Er lud alle gleichgesinnten Staaten, die mit den Ergebnissen der abgeschlossenen Verhandlungen nicht zufrieden waren und ein umfassendes Personenminenverbot wünschten, zu einer Konferenz nach Ottawa ein. Als einzige Bedingung, um am Konferenztisch in Ottawa Platz nehmen zu dürfen, verlangte Axworthy von den Teilnehmern die Verpflichtung, sich für den raschest möglichen Abschluss eines rechtlich bindenden, international gültigen und umfassenden Personenminenverbots einzusetzen.<sup>391</sup> Fünfzig Staaten – darunter die Schweiz – folgten der Einladung und sandten im Oktober 1996 Vertreter nach Ottawa zum Auftakt einer ganzen Serie von Treffen. Unter dem Namen Ottawa-Prozess zusammengefasst, führten sie innerhalb nur eines Jahres zum gewünschten Vertrag. Nach Ottawa reisten auch die interes-

Beobachter darauf aufmerksam, dass Personenminen täglich Opfer forderten und die Suche nach «opting-out»-Möglichkeiten aus politischen, militärischen oder rein wirtschaftlichen Interessen zynisch sei. Carstairs, *Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines*, S. 107. Zu den Schwächen des revidierten Protokolls auch: Atwood, David C. Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines: Issues and Developments. In: Ders. / Chubin, Shahram / Dunay, Pál / Goldblat, Jozef / Schütz, Martin / Staub, Heiner. *Arms Control and Disarmament: Revised Version of Papers Presented at the 3rd International Security Forum, Zurich, 19–21. October 1998*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1999 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 51), S. 38–39. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_870\\_259\\_en.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_870_259_en.pdf).

390 Uno-Generalsekretär Boutros-Ghali unternahm den höchst aussergewöhnlichen Schritt und erklärte in einer Adresse an die Konferenz in deutlicher Sprache seine Enttäuschung über die bescheidenen Resultate der Verhandlungen, die so weit hinter dem zurücklagen, was er sich erhofft hatte: Atwood, *Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines*, S. 39–40.

391 Bereits während den Verhandlungen der CD im Januar 1996 hatten einige NGO eine Gruppe von gleichgesinnten, ein umfassendes Minenverbot anstrebende Staaten versammelt und die Möglichkeiten einer solchen neuen Initiative geprüft. Carstairs, *Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines*, S. 108.

sierten NGO. Deren Vertreter verfolgten permanent die Verhandlungen, und NGO organisierten parallel zu den offiziellen Gesprächen eigene Seminare zum Thema Personenminen. Die Bedeutung, die den NGO während des gesamten Ottawa-Prozesses zukam, war für die internationale Rüstungskontrolle einmalig.

Eine Reihe von Staaten – darunter wichtige Minenproduzenten und -exporteure – verweigerten allerdings ihre Teilnahme am Ottawa-Prozess, so unter anderem China, Russland, Indien und Pakistan. Andere Staaten wiederum, die ein totales Personenminenverbot grundsätzlich befürworteten und sich am Ottawa-Prozess beteiligten, meldeten während verschiedenen Folgetreffen ihre Bedenken zu Verfahrensfragen an. So schien es diesen Staaten nicht zwingend, neben der Conference on Disarmament, die sich ja bereits, wenn auch nur mässig erfolgreich, mit der Minenproblematik befasst hatte, einen parallelen Verhandlungsprozess zu führen. Für die CD sprach zudem, dass Problemfälle wie Russland und China nur in diesem Rahmen zu einer Unterschrift unter ein weitergehendes Verbot gebracht werden konnten, weil hier bis zur Erreichung der Einstimmigkeit verhandelt wurde.<sup>392</sup>

Die Staaten, die das geplante Vorgehen des Ottawa-Prozesses unterstützten, liessen sich durch diese Debatten jedoch nicht beirren. Aus ihrer Sicht führten die negativen Erfahrungen, welche die Personenminen-Verhandlungen in der CD bisher gebracht hatten, zur Erkenntnis, dass nun andere Verhandlungsformen erforderlich waren, um weitere Verschleppungen der Gespräche und Verwässerungen der Vertragsbestimmungen zu umgehen. Dazu waren ein forsches Verhandlungstempo und das Zusammenhalten der Gleichgesinnten notwendig. Im Februar 1997 trafen sich die gleichgesinnten Staaten in Wien zum ersten Ottawa-Folgetreffen, an dem Österreich bereits einen ersten Vertragsentwurf vorlegte. Anlässlich weiterer Treffen im Sommer und Herbst wurden die Details ausgearbeitet. Während all dieser Folgetreffen

392 Diese Ansicht vertraten namentlich die USA, Frankreich, Grossbritannien und Australien. Unter der Führung Indiens verweigerten Vertreter der Blockfreien-Bewegung die Aufnahme der Minenproblematik in die Genfer Konferenzagenda, so lange die Atommächte nicht willens waren, über den Abbau ihrer Nuklearpotenziale zu verhandeln. Da die Atommächte nicht daran dachten, auf diese Forderung einzugehen, lähmte diese politisch motivierte Verknüpfung zweier verschiedener Abrüstungsbereiche die CD in ihrer gesamten Arbeit. Zur Blockade in der CD, vgl. Kapitel 6.1.

konnten Diskussionen um die bereits aufgeworfenen Verfahrensfragen nicht ausgeblendet werden. noch während der letzten der vorbereiteten Konferenz brachten die Vertreter aus Washington mehrmals ihre Vorbehalte vor.<sup>393</sup> Die Befürworter des Ottawa-Prozesses wollten aber diese Einschränkungen nicht akzeptieren, und die NGO trugen das ihre dazu bei, den Druck der Öffentlichkeit genügend gross zu halten, um eine Aufweichung des Vertragsentwurfs zu verhindern.<sup>394</sup>

Während des gesamten Ottawa-Prozesses verhielt sich die schweizerische Verhandlungsdelegation bemerkenswert progressiv. Die Initiative Kanadas, ausserhalb aller etablierten Foren der Rüstungskontrolldiplomatie ein Abkommen zu erreichen, trug sie von Beginn an mit. Nachdem auch im Ottawa-Prozess unter den Konferenzteilnehmern Meinungsunterschiede über Verfahrensfragen und Vertragsinhalte aufgekommen waren, lancierte die schweizerische Delegation im Januar 1997 die Idee einer Kerngruppe. Diese sollte die Ottawa-Verhandlungen in Pilotfunktion unterstützen. In diese Gruppe sollten nur Staaten aufgenommen werden, die das ehrgeizige Ziel des raschen und umfassenden Verbotes vorbehaltlos unterstützen konnten. Ihr gehörten neben der Schweiz zunächst Belgien, Deutschland, Kanada, Österreich, Mexiko, Norwegen, die Philippinen und Südafrika an. Die Kerngruppe lieferte dem Ottawa-Prozess diskret nachhaltige Impulse. Sie war es auch, die unter Österreichs Leitung die Vertragsentwürfe ausarbeitete. Die Kerngruppe

393 Auch die USA erklärten, dass sie die Ottawa-Konvention noch nicht mittragen würden. Zu wichtig schien ihnen die Absicherung der innerkoreanischen Grenze mit Minen. Die USA wollten auch nicht auf sogenannte intelligente Minen verzichten und betrachteten die Abwesenheit wichtiger minenproduzierender Staaten im Ottawa-Prozess als gravierenden Mangel. Ähnlich wie die USA wollten auch Israel und Syrien nicht auf Minen zur Grenzsicherung verzichten. Griechenland, die Türkei und Finnland lehnten die Ottawa-Konvention in ihrer strikten Form ab. Australien befürchtete durch den laufenden Prozess eine Abwertung der CD. Wisotzki, *Geissel der Zivilgesellschaft*, S. 15–16.

394 Viele diplomatische Vertreter fühlten sich jedoch unwohl angesichts der unerwarteten Dynamik, die der Ottawa-Prozess entwickelte. Sie fanden es bedenklich, dass die öffentliche Meinung und nicht die Staaten den Prozessverlauf so stark prägten. Carstairs, *Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines*, S. 109.

hielt zäh an ihrem Ziel fest, den Verhandlungs-Prozess nicht versanden, die Vertragsentwürfe nicht verwässern zu lassen und noch vor Ende 1997 den fertig ausgehandelten Vertrag zur Unterschrift aufzulegen.<sup>395</sup>

Im Verlauf des Ottawa-Prozesses wurde rasch klar, dass dem Ziel, den Vertrag ohne Verzögerungen und Zugeständnisse zu erreichen, die Idee geopfert werden musste, von Beginn an eine möglichst grosse Zahl von Staaten an den Verhandlungstisch zu bringen. Dennoch wurden die gesetzten Ziele nicht aufgegeben. Der Vertrag sollte rasch in Form eines totalen Personenminenverbots abgeschlossen werden, dann würde der Druck der öffentlichen Meinung einige Staaten auch im Nachhinein noch zur Unterschrift bewegen, was wiederum andere Staaten veranlassen würde nachzuziehen. Diese Rechnung schien auch aufzugehen. Reisten im Herbst 1996 – die Beobachter mitgezählt – erst siebenzig Delegationen nach Ottawa, so trafen sich im April 1997 in Bonn bereits 120. In Brüssel erklärten 97 Regierungen ihre Bereitschaft, die Konvention unterschreiben zu wollen und im Dezember 1997, als in Ottawa die fertig ausgehandelte Konvention zur Unterschrift aufgelegt wurde, umfasste die Liste der Erstunterzeichner 122 Staaten. Die Schweizer Delegation gehörte dazu.<sup>396</sup>

Die Ottawa-Konvention stellte eine markante Weiterentwicklung des Protokolls II der Konvention über inhumane Waffen dar. Die Waffenkonvention sollte nicht ersetzt, sondern erweitert werden. Den grössten Fortschritt stellte die umfassende Gültigkeit dieser Konvention dar. Sie verbot nicht nur die Anwendung, sondern auch die Entwicklung, Produktion, Lagerung und Weitergabe von Personenminen. Stärken des Vertrages waren ferner eine besonders restriktiv ausgelegte Kündigungsklausel und die innovative Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten, bei der weltweiten Minenräumung und der Rehabilitation von Minenopfern Hilfe zu leisten. Die Verifikationsmassnahmen wurden moderat formuliert. Der Vertrag stellte dabei eher auf kooperative Transparenz und auf vertrauensbildende Massnahmen ab als auf eindringliche Überwachungs- und

395 Zur Schaffung der Kerngruppe, vgl.: Dahinden, Erwin. Globales Personenminenverbot als humanitäres Anliegen. In: *ASMZ* 164 (1998), Nr. 3, S. 21. Zur Zusammensetzung und zum Wirken der Gruppe, vgl.: *NZZ*, 21.08.1997, 05.12.1997.

396 In Altdorf hatten EMD-Vertreter am Tag vor der Eröffnung der Ottawa-Schlusskonferenz medienwirksam und symbolträchtig die letzte Personenmine aus den Schweizer Armeebeständen liquidiert. *NZZ*, 03.12.1997.

Inspektionsrechte. Dennoch wurden Regeln ausgehandelt, die es erlaubten, bei Verdacht auf Verstoss gegen den Vertrag Inspektionen vor Ort zu fordern.

Ein wesentlicher Schwachpunkt des Vertrages bildete die nach wie vor eher weit gefasste Definition von Minen, deren Verwendung erlaubt blieb.<sup>397</sup> Trotz der erfreulichen Tatsache, dass zu den Unterzeichnern die Mehrheit der Staaten Afrikas, Lateinamerikas und Europas sowie zahlreiche Staaten Asiens – darunter gerade von Personenminen am stärksten betroffene Nationen – gehörten, wurde der Erfolg geschmälert durch das Abseitsstehen wichtiger Staaten wie der USA, Russlands, Indiens, der beiden Korea und der Volksrepublik China.

Die Schweiz ratifizierte den Ottawa-Vertrag im März 1998 und ein Jahr später, im März 1999, trat das Abkommen international in Kraft.<sup>398</sup> Das Schweizer Engagement zur Umsetzung des Vertrags basierte auf drei Säulen: Erstens die Universalisierung des Vertrags, zweitens die humanitäre Minenräumung und drittens die Opferhilfe. Zur Stärkung der Universalisierung lud die Schweiz in den Jahren 2000 und 2002 zur jährlich stattfindenden Konferenz der Vertragsstaaten ein und wirkte in verschiedenen Funktionen in Arbeitsprogrammen mit. Ab Januar 2004 übernahm der Vorsteher der ständigen Mission bei der Uno in New York für die Dauer von zwei Jahren den Vorsitz der Mine Action Support Group (MASG), dem Forum der wichtigsten Geberstaaten im Kampf gegen Personenminen zur Förderung des Austauschs unter den

397 So blieb der Einsatz von Panzerminen mit Wegnahmesperren erlaubt. Kritische Stimmen äusserten die Befürchtung, dass dadurch nach wie vor auch Zivilpersonen gefährdet würden. Atwood, *Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines*, S. 10–11.

398 Zusammen mit dem Minenverbot ratifizierte die Schweiz auch das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen vom 14. Mai 1997. *BBl* 1997 IV 1; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung vom 19. Januar 1998. *BBl* 1998 I 679; Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung, SR 0.515.092.

Mitgliedstaaten und der Uno über ihre Aktivitäten zur Bewältigung des Minenproblems.<sup>399</sup>

Bereits vor der Vertragsunterzeichnung unterstützte die Schweiz zudem verschiedene Projekte der humanitären Minenräumung. Auch in diesem Bereich investierte sie den weitaus grössten Teil ihrer Beiträge in Projekte der Vereinten Nationen, daneben wurden auch spezialisierte Nichtregierungsorganisationen berücksichtigt. Die geographischen Schwerpunkte der schweizerischen Minenräumprojekte lagen in Südosteuropa, im südlichen Afrika und in Kambodscha. Einer Initiative der Schweiz entsprang die Gründung des Internationalen Zentrums für Humanitäre Minenräumung (GICHD) in Genf.<sup>400</sup> Das Zentrum arbeitet als Stiftung, die von insgesamt achtzehn Regierungen getragen wird, und leistet in erster Linie operationelle Unterstützung für Entminungsprogramme vor Ort, betreibt Forschung und bietet eine Plattform für internationalen Austausch unter Experten. 2001 erteilten die Vertragsstaaten der Ottawa-Konvention dem Zentrum ein völkerrechtliches Mandat, um die Rolle eines Sekretariats zur Umsetzung des Abkommens zu spielen. Dank diesen Funktionen wurde Genf eine wichtige Drehscheibe der internationalen Anstrengungen gegen Personenminen.<sup>401</sup>

Im Auftrag des GICHD entwickelte die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich ein «Information Management System for Mine Action» (IMSMA), ein System zur Datenverarbeitung, das die Entscheidungsfindungsprozesse und Informationspolitik im Rahmen der Minenräumung erleichterte. Das System wurde rasch zu einem ausserordentlichen internationalen Erfolg. Seit 1999 empfahl die Uno IMSMA als Standard-Informationssystem, und bis 2003 wurde es in über achtzig Prozent aller weltweiten Minenräumprogramme verwendet.<sup>402</sup>

Die Anstrengungen der Schweiz zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Personenminenverbots trugen das VBS und das EDA gemeinsam. Die eingesetzten finanziellen Mittel wuchsen dabei im Laufe der Jahre beträchtlich: Gab die Schweiz im Zeitraum zwischen 1994 und 1997 noch

399 NZZ, 05.11.2003

400 URL <http://www.gichd.ch>.

401 Dahinden, Martin. Das Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung in Genf. In: *ASMZ* 167 (2001), Nr. 11, S. 31–32; Ders., *Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen*, S. 124–125.

402 URL <http://www.imsma.ethz.ch>.

6.3 Millionen Franken für operationelle Minenräumung aus, so stiegen die Ausgaben nach Inkrafttreten der Konvention auf über 15 Millionen Franken pro Jahr. Das VBS stellte weltweit für Minenräumprogramme Experten und Material zur Verfügung. 2003 formulierten EDA und VBS eine Strategie für die Jahre 2004 bis 2007, um die Koordination unter den verschiedenen beteiligten Stellen der Bundesverwaltung zu verbessern und einen effizienten Ressourcen-Einsatz zu gewährleisten.<sup>403</sup>

Angesichts des Erfolgs des Ottawa-Prozesses stellte sich die Frage ob dieser ein Modell für zukünftige Rüstungskontrollpolitik sein könnte. Bei der Beurteilung dieser Frage, galt es den speziellen militärischen Charakter der Personenminen im Auge zu halten. Der Ottawa-Prozess wurde nämlich wesentlich erleichtert durch die Tatsache, dass diejenigen Staaten, die ihre Minen aufgaben, nicht bedroht wurden durch die Minenbestände jener Staaten, die sie in ihren Arsenalen behielten. Auch für die Regierungen, die den Vertrag ablehnten, stellen diese keine zentralen Pfeiler ihrer Militärpotenziale dar. Gegenüber dem eher bescheidenen militärischen Gewicht der Minen wogen humanitäre Argumente schwerer. Massenvernichtungswaffen oder schwere konventionelle Waffensysteme dagegen stellen für viele Staaten wichtige Pfeiler der Stabilität dar, und entsprechend akzeptieren sie humanitäre Argumente nicht, wenn diese Waffen Gegenstand der Rüstungskontrolle sind. Hier wiegen militärisch-sicherheitspolitische Gesichtspunkte nach wie vor schwerer. Aus diesem Grund war schon beim Abschluss des Ottawa-Prozess zu vermuten, dass dieses Verhandlungsmodell nicht so leicht in andere Bereiche der Rüstungskontrolle übertragen werden könnte.

Das relative militärische Leichtgewicht der Personenminen erlaubte es auch, der Ottawa-Konvention nur einfache Verifikationsinstrumente beizufügen. Gerade der Problemkreis der Verifikation behinderte in der Vergangenheit verschiedene Rüstungskontrollabkommen in ihrer Verhandlungs- und Umsetzungsphase. In vielen Bereichen der klassischen Rüstungskontrolle bleiben die Staaten nicht gewillt, die Einhaltgarantien aus der Hand zu geben.<sup>404</sup>

403 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Strategie des Bundes 2004–2007 zum Personenminenengagement der Schweiz*. Bern: EDA, 2003. URL [http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/peake.Par.0009.UpFile.pdf/031101\\_minengagem\\_g.pdf](http://www.eda.admin.ch/eda/g/home/foreign/secpe/peake.Par.0009.UpFile.pdf/031101_minengagem_g.pdf); Dahinden, *Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen*, S. 124; *NZZ*, 15.06.2004.

404 Vgl. Kapitel 6.

## 7.2 Profilierte Position der Schweiz zur Kontrolle kleiner und leichter Waffen

Mit dem internationalen Engagement gegen Personenminen rückte der gesamte Bereich der kleinen und leichten Waffen ins Blickfeld der Rüstungskontrollpolitik. Bisherige rüstungskontrollpolitische Anstrengungen und rechtliche Verträge kontrollierten oder verboten vor allem hochtechnologische, schwere und komplexe Waffensysteme. Demgegenüber waren bis anhin kleine und einfache Waffen ausserhalb der rüstungskontrollpolitischen Aufmerksamkeit geblieben und dies trotz ihres täglichen weltweiten Einsatzes und trotz der Millionen von Opfern, die sie im Laufe der Jahrzehnte gefordert hatten.<sup>405</sup>

Mitte der neunziger Jahre brachte eine ganze Reihe von internationalen Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Staaten einen Prozess zur Kontrolle kleiner Waffen und leichter Waffensysteme in Gang. Auch die Schweiz beteiligte sich auf verschiedenen Ebenen an diesen Anstrengungen. Den Handlungsschwerpunkt legte sie dabei auf Massnahmen zur Markierung von Kleinwaffen. Deren Herstellung, Lagerung und Handel sollten registriert und deklariert, und nicht erfasste Waffen vom Handel ausgeschlossen oder zerstört werden. Dazu nutzten EDA und VBS die im Rahmen des Ottawa-Prozesses geknüpften Kontakte zu internationalen Organisationen, zu anderen Staaten mit vergleichbaren Absichten – in erster Linie waren dies Kanada, die Niederlande, Norwegen und Südafrika – und zu verschiedenen NGO in der Schweiz. 1998 wurde in Bern eine gemischte Arbeitsgruppe gegründet, die Vertreter der Bundesverwaltung und interessierte NGO vereinigte.<sup>406</sup>

405 Als klein und leicht gelten gemäss einer weitgehend akzeptierten Definition «Waffensysteme, die von zwei Personen getragen werden müssen, also neben Gewehren und Pistolen beispielsweise auch Maschinengewehre und Minenwerfer». Gasteyger, Curt. Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung leichter Waffen. Ein mögliches Feld für schweizerische Aktivitäten. *NZZ*, 23.07.1998; Brem, Stefan / Rutherford, Kenneth. Walking Together or Divided Agenda? Comparing Landmines and Small-Arms Campaigns. In: *Security Dialogue* 32 (2001), Nr. 2, S. 169–186.

406 Heinzer, Andrea. *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960–1999)*. Zürich: Center for International Studies, 2000 (mimeo), S. 114–115.

Bereits 1996 setzte die Uno eine Expertengruppe zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Kontrolle des Handels mit kleinen und leichten Waffen ein, die 1997 und 1999 Empfehlungen vorlegte. Im Rahmen dieser Anstrengungen engagierte sich die Schweiz für die Reglementierung und Begrenzung des Handels mit Kleinwaffen. 1999 organisierte sie zwei internationale Expertentreffen in Genf, die Uno-Experten sowie Vertreter verschiedener Regierungen und der Rüstungsindustrie zusammenführten. Inhaltlich profilierte sich die Schweiz zusammen mit Frankreich mit Vorschlägen zur Errichtung eines Markierungssystems für Kleinwaffen. Dieses Instrument sollte es erlauben, einzelne Waffen von ihrer Herstellung bis zum Einsatz zu verfolgen, um einen besseren Überblick über Waffenmärkte und Waffenbestände zu gewinnen und damit Grundlagen für die Unterbindung des illegalen Handels zu schaffen.<sup>407</sup>

Die Einführung einer Markierungs- und Buchführungspflicht wurde schliesslich in das Aktionsprogramm aufgenommen, das anlässlich der durch die Uno organisierten ersten grossen internationalen Kleinwaffenkonferenz im Juli 2001 in New York verabschiedet wurde. Insgesamt blieb das Uno-Programm mit seinen Massnahmen zur Durchführung auf globaler, regionaler und nationaler Ebene aber eher schwach. Dessen Anwendungsbereich blieb begrenzt, und Staaten wie die USA oder die Volksrepublik China hatten sich gegen die Verabschiedung rechtlich bindender Massnahmen gewandt. Zu Beginn des Jahres 2004 verlieh die Uno dem Thema der illegalen Verbreitung von Kleinwaffen allerdings erneuten Schub. Sie gründete eine neue Arbeitsgruppe mit dem Auftrag, bis zur nächsten grossen Uno-Konferenz zum Thema Kleinwaffen im Jahre 2006 ein internationales Abkommen rechtlich oder politisch bindender Art auszuhandeln. Das neue Instrument sollte in der Lage sein, illegale Kleinwaffen und leichte Waffensysteme zu identifizieren und rückverfolgen zu können, und so unerlaubte Waffenverschiebungen einzudämmen. Zum Vorsitzenden der neuen Arbeitsgruppe, die für alle Uno-Mitglieder offen stand, wurde der Schweizer Botschafter in Kanada, Anton Thalmann, berufen. Die Wahl eines Schweizers war unbestritten, nachdem sich die Schweiz in diesen Fragen besonders stark engagiert

407 Ibid., S. 115; Trachsler, Daniel. Menschliche Sicherheit: Klärungsbedürftiges Konzept, vielversprechende Praxis. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 10 (2003), Nr. 1, S. 69–103, hier S. 99.

und wichtige internationale Konferenzen und Initiativen lanciert und mitfinanziert hatte. Nach dem Uno-Beitritt der Schweiz im Herbst 2002 wurden solche Besetzungen von Schlüsselstellen möglich.<sup>408</sup>

Erfolgreicher als die Anstrengungen im Rahmen der Uno verlief das Engagement der OSZE in der Kleinwaffenproblematik. Auf Initiative der Schweiz, Kanadas, Norwegens und der nichtstaatlichen Organisation «British American Security Information Council» (BASIC) gelang es mit einem 1998 abgehaltenen Seminar, die OSZE auf dieses Thema aufmerksam zu machen. Nach mehreren Verhandlungsrunden konnte Ende 2000 der Ministerrat ein politisch verbindliches Dokument mit verschiedenen Regeln und Massnahmen verabschieden, die eine unkontrollierte und destabilisierende Verbreitung von kleinen und leichten Waffen verhindern sollten. Dazu gehörten die Festlegung von Exportkriterien, der Informationsaustausch bezüglich Produktion, Markierung, Ausfuhr und Vernichtung sowie die regelmässige Überprüfung von Waffenbeständen. Auch ohne Verifikationsmassnahmen stellte das Dokument im internationalen Vergleich die am weitestgehende Initiative dar.<sup>409</sup>

Auf praktischer Ebene engagierte sich die Schweiz vor allem im Bereich des Wiederaufbaus nach Kriegen und Bürgerkriegen und der Markierung von Kleinwaffen. In Moçambique setzte sie sich erfolgreich für den Demobilisierungsprozess nach dem Bürgerkrieg ein und sammelte wertvolle Erfahrungen bei der Wiedereingliederung von Soldaten und Milizionären in das Zivilleben und der Einsammlung und Kontrolle von Waffenbeständen. Auch in Albanien beteiligte sich die Schweiz an den internationalen Anstrengungen zur Kleinwaffenkontrolle, insbesondere am Aktionsplan des EU-Stabilitätspakts für Südosteuropa und an einem Uno-Projekt, das irreguläre Waffenbestände einsammelte und mit Entwicklungsprojekten verknüpfte. Das VBS führte im Rahmen der Nato-Partnerschaft für den Frieden Ausbildungskurse für die Kontrolle und Verwaltung von Kleinwaffenbeständen durch.

408 Ibid., S. 100; *NZZ*, 04.02.2004.

409 URL <http://www.osce.org/docs/english/fsc/2000/decisions/fscew231.htm>; Trachler, *Menschliche Sicherheit*, S. 98–99; British American Security Information Council (BASIC) (Hrsg.). *Small Arms and Light Weapons: An Issue for the OSCE? A Report of a Workshop organised by the Governments of Canada, Norway, The Netherlands and Switzerland in Association with the BASIC, Hofburg Palace, Vienna, 9–10 November 1998*. London: BASIC, 1999.

Auf wissenschaftlicher Ebene unterstützte das EDA das am Genfer Institut de Haut Etudes Internationales (IUHEI) angesiedelte Projekt Small Arms Survey. Hier werden Daten und Analysen gesammelt und jährlich veröffentlicht. Die Publikation hat sich rasch zum internationalen Standardwerk entwickelt, was dem IUHEI half, sich als Kompetenzzentrum zu positionieren, das die Schweizer Regierung aber auch andere Staaten und NGO berät. Dieses Fachwissen unterstützt die Glaubwürdigkeit schweizerischer Initiativen auf diplomatischer Ebene. Der Bundesrat stellt die schweizerischen Anstrengungen im Bereich der menschlichen Sicherheit mit seiner Botschaft über die Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung auf eine neue konzeptionelle und finanzielle Basis.<sup>410</sup>

Mit dem Bedeutungsgewinn der Kategorie der kleinen und leichten Waffen auf der Agenda der internationalen Rüstungskontrollbemühungen stieg auch die Bedeutung der humanitären Dimension der internationalen Sicherheit. Das Beispiel des Personenminen-Vertrages zeigte modellhaft, wie im Bereich der Kontrolle kleiner und leichter Waffen – zu denen Minen gehören – nicht in erster Linie militärische Überlegungen entscheidenden Einfluss hatten, sondern humanitäre Anliegen um die Sicherheit des einzelnen Menschen. Dies entsprach nicht der klassischen Rüstungskontrolle. In diesem neuen Bereich sass nicht ausschliesslich staatliche Vertreter am Konferenztisch und wogen militärisch-politische Vor- und Nachteile gegeneinander ab, sondern hier drängte eine humanitäre, international organisierte Bewegung mit ihrem Anliegen in die Sphäre der internationalen Diplomatie. Schliesslich galten sowohl die Konvention über inhumane Waffen als auch der Vertrag von Ottawa eher als humanitäre Konventionen denn als typische Rüstungskontrollverträge. Neu war das Phänomen, dass sich mit der Conference on Disarmament das etablierte Verhandlungsforum der klassischen Rüstungskontrolle mit dem Thema Minen zu befassen begann. Diese Entwicklung führte ansatzweise zu einer Verschmelzung zweier bisher voneinander weitgehend getrenn-

410 URL <http://www.smallarmssurvey.org>; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, BB1 2002 VIII 7975; Heinzer, *Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik*, S. 116; Trachler, *Menschliche Sicherheit*, S. 100–101.

ten Bereiche des Völkerrechts: des humanitären Völkerrechts – und hier insbesondere des Kriegsvölkerrechts – und des Abrüstungsrechts.<sup>411</sup>

Die neue Bedeutung der humanitären Dimension verlieh auch anderen als den klassischen Akteuren der Rüstungskontrolle neues Gewicht. In keinem anderen Fall der Entstehung eines Rüstungskontrollvertrages hatten NGO einen vergleichbaren Einfluss auf Verlauf und Inhalt der Verhandlungen. Die Rolle der NGO war ohne Beispiel, nicht nur als es galt, das Anliegen des Personenminenverbotes zum Gegenstand internationaler Verhandlungen zu machen, sondern vor allem auch während des Verhandlungsprozesses selbst. Ihre Durchsetzungskraft schöpften sie aus dem gezielten Einsatz der Massenmedien. Zudem wurden die spezifischen Qualitäten des neuen Mediums Internet genutzt. Durch Versandkampagnen von elektronischen Journalen und über Homepages auf dem World Wide Web wurden in billiger und effizienter Weise Millionen von Interessenten erreicht. Dass der Einfluss der NGO auch seine Grenzen kannte, belegte das Beispiel der USA, wo sich auch die gebündelte Kraft gewichtiger NGO nicht gegen die Widerstände der Militärs durchzusetzen vermochte und die Administration Clinton schliesslich auf eine Unterzeichnung der Ottawa-Konvention verzichtete.<sup>412</sup>

Neben den NGO erhielten im Ottawa-Prozess auch staatliche Akteure neues Gewicht. In diesem Falle spielten in der Kerngruppe vor allem kleine und mittelgrosse Staaten eine wichtige Rolle, die in den klassischen Rüstungskontrollverhandlungen über Massenvernichtungswaffen und schwere Waffensysteme nur wenig Einfluss besaßen. Diese Staaten verweigerten den Nuklear- und Grossmächten die Ausformulierung des Ottawa-Vertragstextes gemäss den eigenen Interessen. Für die kleinen und mittleren Staaten, die bisher eher zu den Nachvollziehern der internationalen

411 Das humanitäre Völkerrecht bemühte sich traditionell darum, den Waffeneinsatz in Konflikten derart zu begrenzen, dass unnötiges Leiden verhindert und vor allem die Zivilbevölkerung verschont blieb. Zu diesem Zweck strebte es nach einer Einschränkung oder dem Einsatzverbot bestimmter Waffenarten. Typisch für humanitäre Konventionen ist insbesondere das weitgehende Fehlen von Verifikationsmechanismen. Das Abrüstungsrecht hingegen befasste sich mit der quantitativen und qualitativen Beschränkung von Waffen und ihrer Wirkung zum Zweck der Begrenzung der Leistungsfähigkeit der Bewaffnung von Streitkräften bereits in Friedenszeiten. Wisotzki, *Geissel der Zivilgesellschaft*, S. 1; Thakur, *The Problem of Landmines*, S. 67.

412 Wisotzki, *Geissel der Zivilgesellschaft*, S. 21.

Rüstungskontrolle gehörten, bedeutete dieser neue Handlungsspielraum in globalen Sicherheitsfragen ein stärkeres Mitgestaltungsrecht, aber auch die Übernahme grösserer Verantwortung.<sup>413</sup>

Wo lagen die Risiken und Chancen dieser neuen Wesenszüge der internationalen Rüstungskontrolle? Als unvorteilhaft erwies sich erstens, dass mit der gesteigerten Anzahl und Bedeutung der am Verhandlungsprozess beteiligten nichtstaatlichen Organisationen das Teilnehmerfeld und der Verhandlungsprozess unüberblickbarer und unkontrollierbarer wurde. Bis in die neunziger Jahre galt in den internationalen Beziehungen traditionellerweise der Grundsatz, wonach den NGO keine Rolle bei der Aushandlung von Verträgen zustehe, weil nach Vertragsabschluss nicht sie, sondern die Staaten für die Umsetzung und Vertragseinhaltung verantwortlich waren. Durch die bedeutende Rolle der humanitären Organisationen konnte dem humanitären Völkerrecht jedoch Nachdruck verschafft werden. Zudem nahmen NGO gerade im Bereich des humanitären Völkerrechts traditionell politisch gewichtigere Rollen ein als in der klassischen Rüstungskontrolle – im Bereich der Massenvernichtungswaffen beispielsweise konnten sich NGO nie derart einflussreich positionieren.

Zweitens machte sich negativ bemerkbar, dass durch die Umgehung etablierter Foren der Rüstungskontrolle – wie der Conference on Disarmament – deren Wirksamkeit neutralisiert wurde. Dieser Befürchtung wurde entgegengehalten, dass nicht die Form der Verhandlung, sondern der Inhalt des Vertrages wichtig sei. Ferner sei gerade die CD nicht durch Umgehung neutralisiert, sondern wegen der bereits bestehenden Blockade umgangen worden. Die CD wurde nicht einmal durch die Aussicht auf den vollständigen Bedeutungsverlust aufgeschreckt und zur Wiedererlangung ihrer Handlungsfähigkeit bewogen. Sie blieb auch Jahre nach Abschluss des Ottawa-Prozesses blockiert. Nichts schliesst ein paralleles Funktionieren von Verhandlungsforen und -prozessen wie demjenigen von Ottawa und der CD aus. Sie könnten sich gegenseitig ergänzen und befruchten. Beispielsweise könnte sich die CD darum be-

413 Hamberger, Hans. Von nuklearer Rüstungskontrolle zum Verbot von «Klein-Waffen». In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 35 (1997), Nr. 6, S. 621–630, hier, S. 630; Brem, Stefan. Too Much Too Soon? Ways to Restrict the Trade in and Misuse of Small Arms and Light Weapons. In: Rutherford, Kenneth / Ders. / Matthew, Richard A. (Hrsg.). *Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy*. Westport: Praeger, 2003.

mühen, durch Weiterentwicklung der Konvention über inhumane Waffen ein zum Ottawa-Vertrag komplementäres Abkommen auszuhandeln, dem auch China und andere Problemstaaten zustimmen könnten.

Schliesslich blieb die Kritik am drängenden, keine Widersprüche dulden- den Vorgehen der Kerngruppe im Ottawa-Prozess. Befürworter der hohen Kadenz von Verhandlungen während des Ottawa-Prozesses argumentierten mit dem Zeit- und Handlungsdruck, der dadurch entstehe, dass Minen täglich ihre Opfer forderten. Durch dieses Vorgehen könnten in Zukunft aber Problemstaaten eher ausgegrenzt als integriert werden, argumentierten die Gegner. Staaten mit Vorbehalten sollten durch Anhörung und Diskussion in den Verhandlungsprozess eingebunden werden. Die Volksrepublik China beispielsweise würde keinen Vertrag unterzeichnen, den sie nicht ausgehandelt hat. So droht durchaus die Gefahr, dass Dokumente wie die Ottawa-Konvention permanente Teillösungen bleiben. Im Falle des Personenminen-Verbotes sprach nach Abschluss der Verhandlungen einiges dafür, dass auch Staaten, die zunächst noch nicht unterzeichnen wollten, sich später zu diesem Schritt entschliessen konnten – die Erwartung erfüllte sich jedoch nicht. Das Abseitsstehen Chinas oder Indiens hat wohl nicht in erster Linie mit der Minenproblematik, sondern mit anderen, politisch bestimmten Problemen zu tun. Andere Rüstungskontrollverträge – beispielsweise der Nonproliferationsvertrag – haben ebenso erst im Laufe der Zeit eine wachsende Zahl von Signatarstaaten gefunden. Auch die Entscheidungen gewisser Regierungen, dem NPT beizutreten oder Nuklearwaffen zu entwickeln, wurden von anderen Faktoren als dem unmittelbaren Vertragsinhalt beeinflusst.

Der Schweiz gelang es im Rahmen der internationalen Anstrengungen zum Verbot von Personenminen und zur Kontrolle kleiner und leichter Waffen ein deutliches Profil zu erarbeiten. Angesichts der Tatsache, dass diese beiden Themen politisch und wissenschaftlich kontrovers beurteilt wurden, bedeutete das Engagement keine Selbstverständlichkeit. Zudem eröffneten ihr diese Anstrengungen Kanäle, die auch für die Vorbringung eigener Interessen in anderen Bereichen der Rüstungskontrollpolitik verwendet werden können. Ein Engagement der Schweiz lag allerdings auf der Hand angesichts der traditionell starken Rolle, welche sie in Fragen des humanitären Völkerrechts, als Depositarstaat der Genfer Konventionen und als Ursprungsland des IKRK spielte.<sup>414</sup>

414 Trachsler, *Menschliche Sicherheit*, S. 101–102.

Das Engagement für die Ottawa-Konvention hätte jedoch noch profilierter ausgestaltet werden können, hätte die Schweiz ihre diesbezügliche Chance früher wahrgenommen und hätten die Meinungsunterschiede zwischen den beteiligten Departementen – namentlich zwischen EDA und EMD – früher überwunden werden können. Zudem fehlten der Schweiz zum entscheidenden Zeitpunkt sowohl die multilateralen Erfahrungen als auch die Mittel, um aktive Rollen wie Kanada oder Norwegen einnehmen zu können. Die Schweizer Diplomatie war in dieser Periode nämlich stark durch die OSZE-Präsidentschaft und die Kontroversen um die nachrichtenlosen Vermögen beansprucht. Ferner fehlten noch Erfahrungen in der konstruktiven Einbindung nichtstaatlicher Organisationen in die Politikentwicklung im Bereich der Rüstungskontrolle. Die während des Ottawa-Prozesses gesammelten Lehren setzte die Bundesverwaltung jedoch im Engagement für die Kleinwaffenkontrolle um. Als die Schweiz ihre Haltung gegenüber der Personenminenfrage verwaltungsintern geklärt hatte und damit international in Erscheinung trat, waren die Führungspositionen im Ottawa-Prozess bereits besetzt. Sie konnte sich noch aktiv zeigen, indem sie die anderen Staaten in deren Pionierrollen unterstützte.<sup>415</sup>

### 7.3 Internationale Abrüstungspolitik als neues Betätigungsfeld für die Schweiz

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine Reihe von Rüstungskontrollverträgen auf der diplomatischen Verhandlungsebene abgeschlossen wurden, in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts auf dieser Ebene aber eine Blockade einsetzte, erstaunte es nicht, dass sich die Kräfte der internationalen Rüstungskontrolle in dieser Periode vermehrt auf die Vertragsumsetzung und hierbei insbesondere auf die Abrüstung konzentrierten. In einzelnen Bereichen, wie der Kontrolle kleiner und leichter Waffen, konnten zudem auf diplomatischer Ebene keine rechtlich bindenden Regelwerke beschlossen werden, obwohl konkrete Abrüstungsmassnahmen drängende Probleme an der Wurzel zu bekämpfen begannen.

415 Dahinden, *Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen*, S. 122–123.

In den Bereich der Abrüstung fallen alle Aktivitäten, die entweder Verhandlungsabschlüsse unterstützen, indem sie technische Umsetzungsschwierigkeiten aus dem Weg räumen, oder zur Umsetzung von internationalen – rechtlich oder politisch bindenden – Verpflichtungen beitragen. Zusätzlich gehören Massnahmen dazu, die ohne verpflichtende Grundlagen vor Ort mit konkreten Programmen rüstungskontrollpolitische Zielsetzungen verfolgen. Im Vordergrund stehen fachtechnische Beratung, Expertise und Ausbildung und technische Unterstützung. Die Abrüstungshilfe dient verschiedenen: Mit ihrer Hilfe können Voraussetzungen geschaffen werden, dass Verträge oder Regime überhaupt zum erfolgreichen Abschluss gebracht werden, dass eingegangene Abrüstungsverpflichtungen zeitlich und inhaltlich den Abmachungen entsprechend umgesetzt und somit die Glaubwürdigkeit der Regelwerke gestützt werden, und sie dient auch der Förderung der Universalität von internationalen Verträgen durch Beistand bei Umsetzungsproblemen.<sup>416</sup>

Für die Schweiz stand die Abrüstungshilfe zugunsten anderer Staaten lange nicht zur Diskussion. Noch 1996 hielt die Landesregierung fest, es bestehe ein Interessenkonflikt zwischen dem von der Schweiz hochgehaltenen Prinzip, dass die Staaten für die Folgen ihrer Aufrüstung selber verantwortlich seien, und der Erkenntnis, dass insbesondere Massenvernichtungswaffen umweltgerecht entsorgt werden mussten.<sup>417</sup> Ferner sah die Schweiz keine Veranlassung, eigene Fähigkeiten zur Abrüstungshilfe aufzubauen. Im Bereich der Massenvernichtungswaffen hatte sie nie solche Waffen hergestellt oder eingeführt und im Bereich der konventionellen Waffen war sie nie in entsprechende Verträge eingebunden – dem CFE-Vertrag trat die Schweiz bis heute nicht bei. Aus diesen Gründen erstaunte es nicht, dass weder auf politischer noch mi-

416 Dahinden, Erwin. Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht: Schweizerische Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 153–181, hier S. 171–172.

417 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*. Bern: EDA, 1995 (mimeo), S. 27. Dieses Dokument wurde vom Bundesrat nie offiziell genehmigt und stellt als Vorarbeit zum offiziellen Bericht ausschliesslich die Ansicht der Verwaltung dar. Der schliesslich veröffentlichte Bericht entsprach einer gerafften Form dieser Vorarbeiten.

litärischer oder industrieller Ebene Konzepte oder Grundlagen für die Abrüstungshilfe erarbeitet wurden.<sup>418</sup>

Dennoch entwickelte sich auf praktischer Ebene gegen Ende der neunziger Jahre eine Reihe schweizerischer Initiativen in diesem neuen Feld. Die bedeutendsten Anstrengungen entwickelte die Schweiz im Bereich der C-Waffenvernichtung. Auf Initiative der NGO Green Cross lancierte im Jahre 2000 eine Gruppe Bundesparlamentarier eine Motion, die von der Landesregierung ein verstärktes finanzielles Engagement zur weltweiten Chemiewaffenabrüstung verlangte.<sup>419</sup> In seiner Antwort auf die Motion schlug der Bundesrat vor, das Handlungsschwergewicht auf die russischen Chemiewaffenbestände zu legen. Mengenmässig stellten diese mit rund 40 000 Tonnen den weitaus grössten Anteil der weltweit deklarierten 70 000 Tonnen dar, und die russische Föderation bekundete aus technischen, finanziellen und politischen Gründen Mühe, dieses Waffenarsenal gemäss Verpflichtung durch die CWC fristgerecht bis 2012 zu vernichten. Der Bundesrat vertrat die Ansicht, die Schweiz bestehe grundsätzlich darauf, dass die Verantwortung für die Abrüstung bei jenen Staaten liege, die Chemiewaffen hergestellt hätten, aus sicherheitspolitischen und ökologischen Gründen habe die Schweiz aber ein Interesse, sich dem internationalen Engagement anzuschliessen und die Vernichtung von Chemiewaffen zu fördern. Schliesslich gefährdete die Verzögerung der russischen Abrüstungsbemühungen auch den Beitrag der CWC an die globale Sicherheit. Aus diesen Gründen beantragte der Bundesrat einen mindestens über fünf Jahre laufenden Rahmenkredit von

418 Mantovani, Mauro. *Abrüstungstechnologien – Fachwissen und Potenziale der Bundesverwaltung und der schweizerischen Rüstungsindustrie*. Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, s.a. (mimeo), S. 1. URL <http://www.vbs-ddps.ch/internet/sicherheitspolitik/de/home/publikationen.Par.0008.DownloadFile.tmp/Abrüstungstechnologien%20%20dt.pdf>.

419 Motion Imhof 00.3516: *Weltweite Chemiewaffenabrüstung*. Amtl Bull NR 2001, Beilagen, S. 117. URL [http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d\\_gesch\\_20003516.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d_gesch_20003516.htm); Motion Paupe 00.3519: *Weltweite Chemiewaffenabrüstung*. Amtl Bull SR 2000, Beilagen, S. 111. URL [http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d\\_gesch\\_20003519.htm](http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2000/d_gesch_20003519.htm).

17 Millionen Franken, den das Parlament im Frühjahr 2003 mit grossen Mehrheiten auch bewilligte.<sup>420</sup>

Tatsächlich beteiligten sich verschiedene von Staaten mit finanziellen und technischen Mitteln an der russischen C-Waffen-Vernichtungsaktion, deren Kosten insgesamt auf rund fünf Milliarden Franken geschätzt wurden. Die USA hatten bis 2002 etwa 325 von geplanten 888 Millionen Dollar zur Vernichtung von Nervengasen und den dazugehörigen Produktionsanlagen bezahlt, Deutschland beteiligte sich mit rund 50 Millionen Franken, die EU mit 23 Millionen Franken und auch Norwegen, Schweden, Finnland und Kanada engagierten sich mit kleineren Beträgen.<sup>421</sup>

Anfang 2004 unterzeichneten die Schweiz und Russland ein Rahmenabkommen über die Projekte, die die Schweiz zu unterstützen gedachte. Diese umfassten den Aufbau einer Anlage zur Überwachung der Umwelt in der Umgebung einer Nervengas-Vernichtungsanlage in Schutschje und den Bau einer Transformatorenstation für die Energieversorgung einer Vernichtungsanlage in Kambarka. Ein weiterer Beitrag unterstützte die Organisation Green Cross, die sich in Russland vor allem dafür engagiert, dass die lokale Bevölkerung bei sämtlichen Prozessen der Chemiewaffenvernichtung ein Recht auf Information und Mitsprache erhält. 2003 trat die Schweiz der ein Jahr zuvor durch die Gruppe der G8-Staaten ins Leben gerufenen Initiative «Globale Partnerschaft gegen die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und diesbezüglichem Material» bei und erklärte ihr Engagement für die Chemiewaffenabrüstung in Russland zu ihrem Beitrag an die Initiative. Neben den Aktivitäten zur C-Waffenvernichtung betreute das Labor Spiez in Russland zudem ein durch die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) finanziertes Projekt für die berufliche Neuorientierung von Wissenschaftlern aus der Rüstungsindustrie. Der Rahmenkredit und das Bundesgesetz über die Unterstützung der Nonproliferation und Abrüstung von Chemiewaffen bildeten die erste rechtliche und finanzielle Basis für schweizerische Massnahmen

420 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung vom 20. September 2002. *BBl* 2002 VII 6659; *NZZ*, 26.11.2002; 04.12.2002. Im Rahmen der Sparmassnahmen des Bundes wurde der Kredit später auf 15 Millionen Franken gekürzt.

421 *NZZ*, 26.11.2002.

im Rahmen der Abrüstungshilfe für Massenvernichtungswaffen. Für Massnahmen im Bereich der Nuklearwaffen oder der B-Waffen existieren vorerst keine entsprechenden Grundlagen oder Programme.<sup>422</sup>

Neben den für die Schweizer Abrüstungshilfe verhältnismässig grossen und teuren Projekten in Russland engagierte sich die Schweiz im Zeitraum zwischen 1998 und 2001 auf Anfrage der Nato im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden in Albanien bei der Entsorgung toxischer Stoffe. Dabei handelte es sich um rund zwanzig Tonnen giftiger Flüssigkeiten und Feststoffe, die am Rande der Hauptstadt Tirana gelagert wurden und dort eine Gefährdung für die Zivilbevölkerung darstellten. Ebenfalls im PfP-Rahmen beteiligte sich die Schweiz 2004 an einem multinational finanzierten Projekt zur Zerstörung von Raketen und Gefechtsköpfen und zur Räumung von nichtdetonierten Sprengsätzen in Georgien.<sup>423</sup>

Im Bereich der konventionellen Waffen legte die Schweiz ihren Handlungsschwerpunkt auf die Kontrolle kleiner und leichter Waffen und auf die Minenräumung. Insbesondere unterstützte sie in diesen Bereichen den EU-Stabilitätspakt und dessen Arbeitstisch III für Sicherheitsfragen.<sup>424</sup> Mit dem Ausbau der Abrüstungshilfe für andere Staaten entwickelte die Schweiz gegen Ende der neunziger Jahre ein Engagement in einem Bereich, den sie in früheren Jahren aus grundsätzlichen Überzeugungen nicht berücksichtigt hatte. Diese Haltung hatte sie in mehreren Berichten

422 *NZZ*, 29.01.2004; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000 vom 30. August 2000. *BBl* 2000 VI 5477, S. 5490. URL <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/5477.pdf>; Bundesgesetz über die Unterstützung der Nonproliferation und Abrüstung von Chemiewaffen vom 21. März 2003, SR 515.08. URL <http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>.

423 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Generalsekretariat, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. *Vernichtung toxischer Abfälle in Albanien im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden «VETOXA»*. Bern: VBS, 2001 (mimeo); Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. *Vernichtung von chemischen Altlasten der albanischen Streitkräfte erfolgreich abgeschlossen*. Bern: VBS-Pressemittteilung, 07.09.2001. URL [http://www.admin.ch/cp/d/3b98be8b\\_1@fwsrvg.bfi.admin.ch.html](http://www.admin.ch/cp/d/3b98be8b_1@fwsrvg.bfi.admin.ch.html); *NZZ*, 30.06.2004.

424 Meuwly, Christian / Etienne, Patrick. Die Schweiz engagiert sich. In: *Schweiz global* (2001), Nr. 2, S. 6; Christ, Felix. *RefleGS: Jahresrückblick 2001*. Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, 2001 (mimeo), S. 2.

zur Rüstungskontrollpolitik festgehalten. Dennoch entwickelte sich ein Engagement aus der wachsenden Erkenntnis, dass alte Waffenbestände nicht nur ein Umwelt- sondern in erster Linie ein Sicherheitsrisiko, auch für die Schweiz, darstellen können. Der Ausbau des Engagements erfolgte ohne übergeordnetes Konzept, schritt- und fallweise. Erst die beiden Botschaften des Bundesrates über die Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung und über den Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom Herbst 2002 bildeten erste Elemente eines konzeptionellen Rahmens für die Abrüstungshilfe in den Bereichen Massenvernichtungswaffen und konventionelle Waffen.

Mit dem Ausbau der Abrüstungshilfe verabschiedete sich die Schweiz nicht nur faktisch von eher realitätsfremden und daher sicherheitspolitisch fragwürdigen Prinzipien, sondern schwenkte auf einen Weg, die Forschungsstelle für Sicherheitspolitik bereits im Jahre 1994 skizziert hatte. Als Lehre aus der – aus Sicht der Landesregierung – im selben Jahr verunglückten Blauhelm-Vorlage wurden zwei Kriterien abgeleitet, die erfüllt sein mussten, wenn ein aussensicherheitspolitisches Projekt Aussicht auf Erfolg haben sollten: die doppelte Nützlichkeit und die Neutralitätskompatibilität. Unter ersterem Kriterium wurde verstanden, dass bei einem Engagement ausserhalb der Landesgrenzen für jedermann ein direkter Nutzen für die Sicherheitsinteressen der Schweiz erkennbar sein musste und das Projekt eine sichtbare Funktion haben musste. Zweitens musste jede Aktivität der Selbstwahrnehmung der Schweiz als einer neutralen Nation Rechnung tragen. Als konkretes Tätigkeitsfeld, das beide Kriterien erfüllte, wurden die militärischen und zivilen nuklearen Hinterlassenschaften der Sowjetunion genannt.<sup>425</sup> Diese Idee nahm die Landesregierung erst Ende der neunziger Jahre, und nur auf Anstoss aus dem Parlament auf. Allerdings befasste sich die Schweiz dabei nicht mit nuklearen Hinterlassenschaften – demjenigen Bereich der Massenvernichtungswaffen, der mit Blick auf die Proliferationsrisiken das grösste Schadenspotenzial in sich barg – sondern mit Chemiewaffen, also mit demjenigen Bereich, in dem sich die Schweiz traditionell am stärksten engagierte.

425 Mantovani, Mauro. Sicherheitspolitische Öffnung im Dienste einer neuen nationalen Leitidee? Ein Essay zur Lage nach dem 12. Juni 1994. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 2 (1994), Nr. 1, S. 57–68, hier S. 62–65. URL [http://cms.isn.ch/public/docs/doc\\_509\\_259\\_de.pdf](http://cms.isn.ch/public/docs/doc_509_259_de.pdf).

## Fazit

Angesichts des Stillstands, in dem sich die internationale Rüstungskontrolle ab Mitte der neunziger Jahre befand, suchten neue Kräfte nach neuen Handlungsmöglichkeiten und Handlungsformen. Indem sich die Staatengemeinschaft einer Lösung der Personenminenproblematik zuwandte, wurde mit kleinen und leichten Waffen eine neue Kategorie von Waffen in die internationale Rüstungskontrolle einbezogen. Dadurch erhielt auch die humanitäre Dimension der Rüstungskontrolle verstärkte Aufmerksamkeit, und wurden die Grenzen zwischen den humanitären Rüstungskontrollbemühungen und der klassischen Abrüstung aufgeweicht.

Neu an der Kontrolle kleiner und leichter Waffen war nicht nur das Thema an sich, sondern auch die Gewichtverteilung unter den Akteuren. Im Verhandlungsprozess über das umfassende Personenminenverbot erhielten kleine und mittlere Staaten wie die Schweiz ein Gewicht, das ihnen in bisherigen Rüstungskontrollverhandlungen nicht zugekommen war. Umgekehrt mussten sich die Grossmächte in aussergewöhnlicher Weise den politischen Kurs diktieren lassen. Dies war eine Folge davon, dass der Verhandlungsgegenstand nicht in erster Linie im Bereich der klassischen Rüstungskontrolle, sondern eher im Bereich des humanitären Völkerrechts lag. Zudem war es eine Folge davon, dass zum Aushandeln des Personenminenverbotes sämtliche herkömmlichen Foren der internationalen Rüstungskontrolle verlassen und ein neuer, unkonventioneller Weg eingeschlagen wurde. Während des Ottawa-Prozesses galten neue Spielregeln. Nur wer das hoch gesteckte Ziel eines umfassenden Personenminenverbotes vorbehaltlos unterstützen mochte, wurde eingeladen, aktiv mitzuarbeiten. Innert kurzer Zeit lag denn auch ein Vertrag vor, der von einer grossen Anzahl Staaten unterzeichnet wurde.

Eine aus dem Ottawa-Prozess abzuleitende Erkenntnis könnte durchaus lauten, dass in bestimmten Fällen Gruppen gleichgesinnter Staaten aus den etablierten Strukturen multilateraler Rüstungskontrolle ausbrechen müssen, um überhaupt innerhalb nützlicher Frist Resultate erzielen zu können. Solange die bestehenden Strukturen nicht wieder an Dynamik und Wirksamkeit gewinnen, könnte die Erfahrung des Ottawa-Prozesses für gewisse Bereiche der Rüstungskontrolle tatsächlich zu einer wichtigen Handlungsleitlinie werden.

Für die Schweiz eröffnete der Ottawa-Prozess nicht nur ein neues Handlungsfeld für ihre Rüstungskontrollpolitik, sondern er diente auch als Katalysator für ein gesteigertes internationales Engagement. Auf Initiative der Schweiz steuerte eine Kerngruppe von gleichgesinnten Staaten in Pilotfunktion den Verhandlungsprozess ans Ziel. Bemerkenswert war weniger der tatsächliche Beitrag zum Ottawa-Prozess an sich, sondern die Tatsache, dass sich die Schweiz früh und entschieden für dessen Gelingen eingesetzt und sich dazu international exponiert hat. Dies ist deshalb bedeutend, weil der Erfolg dieses so spontan begonnenen und ausserhalb jeglicher etablierter Strukturen der Rüstungskontrolle ablaufenden Prozesses lange nicht gesichert schien. Diese Haltung bedeutete eine klare Abwendung von der früher praktizierten abwartenden, reaktiven Rüstungskontrollpolitik. Sie drückte auch die Anerkennung internationaler sicherheitspolitischer Herausforderungen und der eigenen Verantwortung aus, zur Lösung dieser Probleme einen Beitrag zu leisten.

Der Elan des eigenen Engagements im Ottawa-Prozess beflügelte die Schweiz, sich auch im Bereich der Kontrolle kleiner und leichter Waffen einzusetzen. Dazu setzte sie die in den Verhandlungen über Antipersonenminen gesammelten Erfahrungen um. Sie beschleunigte den interdepartementalen Abstimmungsprozess, hielt an der engen Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen fest und konzentrierte sich schliesslich auf einen Schwerpunkt – die Markierung, Erfassung und Verfolgung von Feuerwaffen. Dies erlaubte der Schweiz, sich auf internationaler Ebene früher und klarer zu positionieren und somit auch mehr internationale Beachtung zu erreichen. Dank dem entschlossenen Einsatz, der Konzentration auf einen Schwerpunkt und der Zusammenarbeit mit Frankreich gelang es, dieses Thema auf der rüstungskontrollpolitischen Agenda zu verankern. Zu diesem Erfolg trug zudem wesentlich bei, dass die Uno – und nicht die Conference on Disarmament – sich dem Thema angenommen hatte und die Schweiz nun die Vorteile ihrer Uno-Vollmitgliedschaft ausnutzen konnte. Dass der Erfolg des Personenminenverbots nicht wiederholt werden konnte, lag in erster Linie am wesentlich komplexeren Charakter des Verhandlungsgegenstandes der kleinen und leichten Waffen.

Auch ohne zügigen Fortschritt auf diplomatischer Ebene entwickelte sich die Kontrolle kleiner und leichter Waffen rasch zu einem der Schwerpunkte der Schweizer Rüstungskontrolle. Wie auch im zweiten

Schwerpunkt, der C-Waffenkontrolle, stand auch hier das Interesse an der Gestaltung eines sicheren internationalen Umfeldes im Vordergrund. Im Gegensatz zur Kontrolle der Massenvernichtungswaffen ging es im Rahmen der Kontrolle kleiner und leichter Waffen weniger um die Beeinflussung der eigenen Sicherheitslage und um die Verteidigung eigener wirtschaftspolitischer Interessen, sondern in erster Linie um die Verpflichtung gegenüber der humanitären Tradition der Schweiz. Die humanitäre Dimension der schweizerischen Aussenpolitik erfuhr in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre einen enormen Bedeutungszuwachs. Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung wurden stark gefördert. In diesen Rahmen passten die menschliche Sicherheit und die Kontrolle kleiner und leichter Waffen ausgezeichnet, und hier wurden sie auch konzeptionell eingebettet. Dies förderte die Einbindung der Rüstungskontrolle in die allgemeine Aussenpolitik, und insbesondere in die Entwicklungspolitik, und wertete sie dadurch auf. Die Bedeutung der Rüstungskontrolle wurde auch unterstrichen durch die Bezeichnung der Kontrolle kleiner und leichter Waffen als Schwerpunkt, für den sich die Schweiz nach ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen einzusetzen gedachte.

Neben der Kontrolle kleiner und leichter Waffen erschloss die Schweiz auch im Bereich der C-Waffenkontrolle mit der Abrüstungshilfe ein neues Handlungsfeld. Sie hatte einen grossen Teil ihrer gesamten rüstungskontrollpolitischen Anstrengungen in die Aushandlung und die Umsetzung des C-Waffenabkommens investiert und dabei die Industrieverifikation in den Mittelpunkt gerückt. Angesichts der Schwierigkeiten, die sich dem Abbau der immensen C-Waffenbestände in Russland entgegenstellten und der sich daraus ergebenden sicherheitspolitischen wie umweltpolitischen Risiken, war es sinnvoll, sich von der jahrelang hochgehaltenen Überzeugung, alle Staaten seien selber verantwortlich für den Abbau ihrer Arsenale, zu verabschieden. Damit leistete die Schweiz auch einen wichtigen Beitrag an die Erhaltung der Glaubwürdigkeit und somit an die Funktionsfähigkeit der CWC. Das Engagement für die Abrüstungshilfe stellte eine konsequente Fortführung des bereits eingeschlagenen Kurses und die Erweiterung eines der beiden wichtigsten Handlungsfelder der Schweiz dar.

Mit Blick auf die innenpolitische Legitimation aussensicherheitspolitischer Engagements zeichnete sich die Abrüstungshilfe zudem durch die Vorteile aus, dass sie politisch unverfänglich war, sowohl der Sicherheit

des unterstützten Landes – in diesem Falle Russlands – als auch derjenigen der Schweiz diente und schliesslich ausserordentlich praktisch und konkret war. Der Nachteil lag in den – verglichen mit anderen Bereichen der Rüstungskontrolle – sehr hohen Kosten. Dennoch fielen die finanziellen Anstrengungen der Schweiz gemessen an denjenigen anderer europäischer Staaten bescheiden aus.

In beiden Bereichen der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik – der Kontrolle konventioneller Waffen wie der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen – entwickelten sich gegen Ende der neunziger Jahre die Kleinwaffen und die Abrüstungshilfe für C-Waffen rasch zu Handlungsschwerpunkten. Die verantwortlichen Behörden erkannten, dass hier sicherheitspolitische Verantwortung für kleine und mittlere Staaten wie die Schweiz lag und sich neue Handlungsspielräume öffneten. Hier konnte die Schweiz traditionelle Stärken ihrer Aussenpolitik einbringen, und hier ergriff die Schweiz ideale Möglichkeiten, das Konzept der Sicherheit durch Kooperation tatsächlich umzusetzen.

## Schlusswort

Den Ausgangspunkt dieser Arbeit bildete die Frage, warum die Entwicklungslinien der internationalen und der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik der neunziger Jahre weitgehend gegenläufig zueinander verliefen. War die internationale Rüstungskontrolle zu Beginn des Jahrzehnts durch Dynamik und Erfolge charakterisiert, verharrte die schweizerische Politik in weitgehender Passivität und passte sich nur in kleinen Schritten den neuen Gegebenheiten an. Dynamik kennzeichnete hingegen die Schweizer Rüstungskontrolle in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, zu einem Zeitpunkt, als auf internationaler Ebene bereits wieder Blockaden die Beweglichkeit der früheren Jahre ersetzten und Fortschritte verhinderten. Die Untersuchung der Beziehungen zwischen der schweizerischen und der internationalen Rüstungskontrollpolitik legte die inneren Beziehungen zwischen den beiden Entwicklungssträngen offen. Es wurde deutlich, dass sich die Schweizer Rüstungskontrolle durchaus nicht überraschend spiegelbildlich zum internationalen Umfeld verhielt.

Für die internationale Rüstungskontrolle bedeutete das Ende des Kalten Krieges nämlich die Chance, dass sicherheitspolitische Probleme, die während Jahrzehnten grösste Brisanz besessen hatten, unvoreingenommener als bisher angegangen werden konnten. Unter diesen neuen Vorzeichen gelang die Dynamisierung und bis 1996 der Abschluss mehrerer wichtiger Verträge zur Regelung des Abbaus nuklearer, chemischer und konventioneller Waffen. Für ihre Zeit waren diese Vereinbarungen bahnbrechend: Nun wurden multilaterale Abkommen geschlossen und umgesetzt, die Rüstungsprozesse nicht nur quantitativ nach oben begrenzen oder qualitativ kanalisieren, sondern durch echte Abbaumassnahmen umkehrten. Insbesondere die Chemiewaffenkonvention von 1993 bestach durch vier Aspekte: Erstens, dass sie in einem umfassenden Sinne multilateral ausgehandelt wurde; zweitens, dass das definierte Verbot dementsprechend globale Gültigkeit besass; drittens, dass nicht nur alle potenziellen Chemiewaffenstaaten auf den Bau und Besitz dieser Waffen von vornherein verzichteten, sondern auch die bisherigen Besitzerstaaten einem umfassenden Abbau ihrer Arsenale zustimmten; und schliesslich

viertens, dass dieser Abbau wie die Verhinderung des Aufbaus neuer Potenziale durch ein effektives Vollzugsregime mit teilweise intrusivem Charakter überwacht werden sollte.

Mit der Entledigung der Rüstungskontrolle von ideologischem Ballast verlor auch das Problem an Brisanz, ob und unter welchen Umständen Inspektoren aus Drittstaaten zur Verifikation einzelner Vertragsbestimmungen zugelassen werden sollten. Die erfolgreichen Abschlüsse der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Europa (VSBM), über das umfassende Verbot von Nuklearwaffentests (CTBT), die Chemiewaffenkonvention (CWC) und der Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies) zeugten in erster Linie vom Bedeutungsverlust vieler ehemals heikler und umstrittener Themen.

Der Schweiz hingegen gelang diese Dynamisierung nicht so rasch. Der Schlüssel für das Verständnis der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik der frühen neunziger Jahre liegt im Erbe der eigenen Aussen- und Sicherheitspolitik des Kalten Krieges. Bis weit in die achtziger Jahre hinein herrschte in der Schweiz eine grundsätzliche Skepsis gegenüber sämtlichen internationalen Aktivitäten in sicherheitspolitischen Belangen, woraus die Haltung des weitgehenden Abseitsstehens von sämtlichen internationalen Zusammenarbeitsformen resultierte. Von dieser Grundhaltung konnte die Rüstungskontrolle nicht ausgenommen bleiben. Spielte diese eine wichtige Rolle zur Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den beiden Supermächten und ihren Bündnispartnern, so schien sich für die Schweiz gerade aus diesem Grund ein Engagement aus neutralitätspolitischen Überlegungen zu verbieten. Zudem fehlten in der eigenen Wahrnehmung die Mittel und Möglichkeiten, als Kleinstaat zur positiven Gestaltung des internationalen Umfeldes beizutragen.

Dennoch zeigte sich die Schweiz bis zu einem gewissen Grad aktiv: Bis zum Ende des Kalten Krieges stellte der Nonproliferationsvertrag (NPT) von 1968 das einzige rechtlich bindende Vertragswerk der Rüstungskontrolle dar, dem die Schweiz beigetreten war, womit sie ihre militärpolitische Handlungsfreiheit aus übergeordneten Interessen tatsächlich einschränkte. Ihre Verantwortung als bedeutender Produktions- und Exportstaat strategisch heikler Güter hatte die Schweiz jedoch mit der Unterstützung der wichtigsten Exportkontrollregime des Zangger-Komitees, der Gruppe der Nuklearlieferländer (NSG) und der Australiengruppe (AG) wahrgenommen. In beiden Fällen hatten allerdings nicht rüstungskontrollpolitische Überlegungen den entscheidenden

den Einfluss auf die Schweizer Politik ausgeübt, sondern handels- und industriepolitische Argumente. Nur durch die Unterstützung des NPT und der Exportkontrollregime konnte die Schweiz verhindern, von anderen Industriestaaten mit Einfuhrbeschränkungen belegt zu werden. Die Unterzeichnung der Verträge zur Begrenzung von Nuklearwaffentests oder zur Verhinderung der Stationierung von Atomwaffen in der Antarktis, auf dem Meeresboden oder im Weltraum mochte zwar der Landesregierung als Argument dienen, die Schweiz unterstütze alle ihr zugänglichen Massnahmen der Rüstungskontrolle. Dies hatte jedoch realistischere sowohl für die Schweiz als auch für die Staatengemeinschaft nur symbolische Bedeutung.

Dieser insgesamt wenig profilierten Haltung steht die Tatsache gegenüber, dass das Zangger-Komitee auf Initiative der Schweiz gegründet worden war und die Schweiz auf dessen Arbeit einen bedeutenden Einfluss besass. Dies belegt, dass für den neutralen Kleinstaat sehr wohl Möglichkeiten offen standen, gleichzeitig sowohl eigene Interessen zu verfolgen als auch wichtige Beiträge zur internationalen Sicherheit zu liefern, wie in diesem Falle durch die Verdichtung des zur Verhinderung der Proliferation notwendigen Regelwerks. Dieses Engagement, das im wesentlichen der persönlichen Initiative Claude Zanggers entsprang, bleibt aber für die Zeit des Kalten Krieges ein Einzelfall.

Auch im Rahmen der rüstungskontrollpolitischen Bemühungen der KSZE engagierte sich die Schweiz in erster Linie als neutrale Erbringerin Guter Dienste oder in defensiver Art dafür, ihre Militärdoktrin vor allem das Mobilmachungskonzept vor Eingriffen von aussen zu schützen. Von einem politisch namhaften Engagement zur Stärkung der internationalen Sicherheit kann demnach für die Zeit des Kalten Krieges nicht die Rede sein, obwohl offiziell immer wieder deklariert worden war, die Schweiz habe als sicherheitspolitischer Kleinstaat ein eminentes Interesse an der Verrechtlichung und damit an der Stabilisierung der internationalen Beziehungen.

Gegen Ende der achtziger Jahre setzte in Kreisen der Wissenschaft ein Wandlungsprozess der Wahrnehmung ein, die Bedeutung einer aktiveren Rüstungskontrollpolitik wurde zunehmend erkannt. Die gewonnenen Erkenntnisse flossen in die neuen aussen- und sicherheitspolitischen Konzeptionen von 1990 und 1993 ein, womit es auf konzeptioneller Ebene gelang, die wesentlichen Züge des Wandels des internationalen Sicherheitsumfeldes zu erfassen, die künftige Richtung

einiger Entwicklungstendenzen zu skizzieren und daraus Schlüsse für die künftige Ausrichtung der Sicherheitspolitik zu ziehen. In diesen Grundlagendokumenten fand die Rüstungskontrolle erstmals Erwähnung als Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik. Im Gegensatz zur bisher verfolgten Politik stellte dies für die Schweiz eine zweifache Neuerung dar: Erstens, indem Rüstungskontrolle überhaupt konzeptionell verankert und in den grösseren sicherheitspolitischen Zusammenhang eingebettet wurde. Zweitens, indem ihr eine Rolle als Mittel zuerkannt wurde, im schweizerischen und im internationalen Interesse das sicherheitspolitische Umfeld positiv zu beeinflussen und mitzugestalten.

Hatte also auf den Ebenen des Verständnisses und der sicherheitspolitischen Konzeption die Rüstungskontrolle ein neues Gewicht erhalten, so fiel es den verantwortlichen Bundesbehörden schwer, die im Laufe des Kalten Krieges eingeübten Handlungsweisen abzustreifen, den bisher beschrittenen Weg zu verlassen und sich den neuen Gegebenheiten der internationalen Rüstungskontrolle anzupassen. Nach wie vor war die schweizerische Haltung dadurch charakterisiert, dass sie das internationale Umfeld nicht – wie in den Konzeptionen gefordert – selber aktiv beeinflusste, sondern vielmehr dadurch, dass sie an bekannten Handlungsmustern kontinuierlich festhielt, sich von den internationalen Entwicklungen treiben liess und nur in kleinen Schritten auf die neuen Tendenzen reagierte. Zwar wurde das internationale Engagement ausgebaut, jedoch primär nur quantitativ und im Rahmen der gewohnten und bekannten Strukturen. Dadurch entstand ein Spannungsverhältnis zwischen konzeptionellem Anspruch und politischer Realität, das die Schweizer Rüstungskontrolle während der ersten Hälfte der neunziger Jahre prägte.

In der KSZE, später in der OSZE führte die Schweiz ihren defensiven Kurs aus dem Kalten Krieg weiter und beteiligte sich erst zögerlich an den Erweiterungs- und Verfeinerungsmassnahmen der VSBM. Dennoch nahm sie an den Arbeiten des Forums für Sicherheitskooperation, der 1992 geschaffenen permanenten Plattform der KSZE-Teilnehmerstaaten für Rüstungskontrolle und Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie für Konfliktverhütung, teil. Allerdings verloren die VSBM mit dem Ende des Kalten Krieges weitgehend ihre ursprüngliche Bedeutung zur Stabilisierung der Ost-West-Beziehungen. Dennoch spielten VSBM nach wie vor eine gewisse Rolle, weil Transparenz und gegenseitiges Vertrauen

tragende Pfeiler der Rüstungskontrolle und ein starkes Bindeglied der sicherheitspolitischen Beziehungen in Europa blieben.

Für die Entwicklung der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik und die Sicherheitspolitik spielte jedoch weniger der inhaltliche Charakter des Engagements eine Rolle, als vielmehr die Tatsache, dass sich die Schweiz überhaupt als vollberechtigtes Mitglied der KSZE/OSZE an multilateralen Sicherheitsbestrebungen beteiligte. Die Erfahrungen, die hier gesammelt wurden, bildeten einen wichtigen Grundstein für den weiteren Ausbau der Rüstungskontrollpolitik und für die Ausrichtung der Sicherheitspolitik auf die internationale Kooperation.

Nur schrittweise stiess die Schweizer Rüstungskontrollpolitik auch in neue Dimensionen vor. Eine erste Etappe bildete die 1991 bei der Genfer Abrüstungskonferenz (CD) deponierte Bewerbung um Erlangung der Vollmitgliedschaft. Inhaltlich betraf das gesteigerte Engagement der Schweiz in erster Linie den Bereich der Nonproliferationspolitik. Neben den zunehmend bedeutungslosen Themen existierten nämlich im Rahmen der internationalen Rüstungskontrolle Probleme, die ihre Relevanz auch nach Ende des Kalten Krieges behielten oder durch den politischen Strukturwandel bedingt sogar noch an Bedeutung gewannen. In diese Kategorie fiel die Gefahr der unkontrollierten Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der erforderlichen Technologie oder des technischen Wissens zu ihrer Herstellung. Insbesondere erhöhten die enormen Wachstumsschübe des globalen privaten Handels die Gefahr, dass aus hoch industrialisierten Staaten strategisch bedeutsames Wissen oder sensible Technologie in falsche Hände gelangen konnten. Die nationalen und internationalen Kontrollen mussten deshalb verschärft werden, jedoch möglichst ohne den freien Handel zu beeinträchtigen.

Um der Proliferationsgefahr zu begegnen, wurde im multilateralen Rahmen die Geltungsdauer des Nonproliferationsvertrags auf unbeschränkte Zeit verlängert und dessen Überprüfungsmechanismus verstärkt. Auf der Ebene der nur politisch bindenden Vereinbarungen initiierten einzelne Industrienationen neue Exportkontrollregime oder verschärften bereits bestehende Regime zur Harmonisierung der Exportkontrollen strategisch heikler Güter. In all diesen Fällen steigerte der internationale Strukturwandel nicht nur die Bedeutung der Probleme, sondern eröffneten sich auch reelle Chancen, diese effektiv anzugehen.

Die Schweiz beteiligte sich an diesen Bemühungen, bestehende Massnahmen zur Kontrolle der Proliferation zu modernisieren und

auszuweiten. Namentlich engagierte sie sich bei der Erweiterung des Geltungsbereichs und der Verschärfung der Richtlinien der Australien-Gruppe, der Nuclear Suppliers Group und des Missile Technology Control Regime, bei der Ablösung des Cocom durch die Wassenaar-Vereinbarung und der Etablierung des Uno-Waffenregisters. Auf innenpolitischer Ebene verschärfte sie ihre Exportgesetzgebung durch Revision und Ausbau des Atomgesetzes, des Kriegsmaterialgesetzes und des Güterkontrollgesetzes. Wesentlich zurückhaltender fiel dagegen ihr internationales Engagement zur unbefristeten Verlängerung des Nonproliferationsvertrages, zur Erreichung des umfassenden Teststopps für Nuklearwaffen und zur Erarbeitung eines Verifikationsregimes für die Biowaffenkonvention aus. Der Bereich der Nuklearwaffenkontrolle stellte für die Schweiz zu keinem Zeitpunkt einen Handlungsschwerpunkt dar, ihre industrie- und handelspolitischen Interessen vertrat sie im Rahmen der nichtbindenden Regime. Dagegen verkannten die Bundesbehörden die Bedeutung der sich abzeichnenden biotechnologischen Revolution und vertraten in der Frage der Anpassung der Biologiewaffenkonvention allzu lange eine passive Politik der kleinen Schritte, während andere Staaten bereits ein umfassendes Überprüfungsregime forderten.

Den Handlungsschwerpunkt legte die Schweiz klar auf den Bereich der Chemiewaffen. Hier entwickelte die Schweiz tatsächlich ein nennenswertes, initiatives Engagement. Dies geschah nicht zuletzt vor der Hintergrund der Tatsache, dass nach der Unterzeichnung des NPT die Chemiewaffenkonvention für die Schweiz den ersten Rüstungskontroll- und Abrüstungsvertrag mit echten Konsequenzen darstellte. Allerdings waren diese Folgen auch im Falle der CWC nicht militärisch, sondern industrie- und handelspolitisch definiert. Als Industriestandort hatte die Schweiz jedoch nicht nur eigene Wirtschaftsinteressen zu verteidigen, sondern auch die Möglichkeit, fachtechnisches Expertenwissen in die multilateralen Verhandlungen über ein Umsetzungsregime der CWC hineinzutragen. Schweizer Experten unterstützten wie schon in den achtziger Jahren in bedeutsamer Weise internationale Missionen zur Aufdeckung und Eliminierung von Massenvernichtungswaffen-Programmen im Irak. Damit konnte die Schweiz der Staatengemeinschaft Dienste anbieten zur Förderung der internationalen Sicherheit sowie zur Vertrauensbildung und zur Konfliktverhütung. Auch als Nichtmitglied der Uno übernahm die Schweiz so wichtige Aufgaben und leistete vergleichsweise bedeutende Beiträge. Zudem zeitigten die Probeinspektionen in Schweizer

Industriebetrieben, die dank enger Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Stellen durchgeführt werden konnten, national und international Wirkung zur Überwindung der Verhandlungsblockaden, die in der CD zum Thema der Chemiewaffenkonvention entstanden waren. Dies verdeutlichte, dass auch die Schweiz als neutraler Kleinstaat und ohne eigene Chemiewaffenpotenziale eine Rolle spielen konnte zur Beseitigung technischer Hindernisse in internationalen Verhandlungen. Diese Rolle nahm sie in den Verhandlungen über den NPT, den CTBT und die BWC während der ersten Hälfte der neunziger Jahre nicht ein.

Dennoch verhalfen solche Beiträge der Schweiz zu internationalem Ansehen als zuverlässiger, kompetenter, vertrauenswürdiger und damit geschätzter Partner. Dieses politische Kapital konnte die Schweizer Delegation zunächst in den CWC-Verhandlungen, später auch in weiteren Rüstungs-kontrollverhandlungen einsetzen. Es floss sowohl in die Aushandlung der Um- und Durchsetzungsmechanismen des neuen C-Waffenregime, als auch in die Ausbildung künftiger Inspektoren. Diese Anstrengungen und Erfolge wiesen der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik den Weg in die zweite Hälfte der neunziger Jahre.

Trotz der punktuellen und erfolgreichen Erneuerungsschritte war die Schweizer Rüstungskontrollpolitik bis Mitte der neunziger Jahre in erster Linie durch das Festhalten an bestehenden und vermeintlich bewährten Handlungsmustern aus der Zeit des Kalten Krieges charakterisiert. Damit fand sie sich im Einklang mit der gesamten Sicherheitspolitik und teilweise auch der Aussenpolitik. Offensichtlich wurden weniger die positiven internationalen Entwicklungen als Messgrösse des eigenen Handelns gewählt, als die negativen Signale aufgefangen, welche die internationale Sicherheitspolitik aussandte. Uno, Nato und EG beispielsweise entwickelten sich trotz visionärer Perspektiven nur allzu schleppend in die Richtung der selber gesetzten Ziele, und die Kriege und Krisen in Europa unterstrichen das Fehlen neuer und verlässlicher Sicherheitsstrukturen. Angesichts dieser Unwägbarkeiten vertraute die Schweiz auf ihre traditionellen Handlungsmuster und brachte vorerst wenig Energie auf, neue Initiativen zu entwickeln.

Dennoch musste den Entscheidungsträgern in der Schweiz angesichts der Dynamik des internationalen Umfeldes die Diskrepanz zwischen den eigenen konzeptionellen Ansprüchen und der Wirklichkeit des Festhaltens an alten Handlungsmustern auffallen. Die im Rahmen des insgesamt

bescheidenen rüstungskontrollpolitischen Engagements gesammelten positiven Erfahrungen halfen wesentlich mit, das Verständnis für eine grundlegende Neuausrichtung der Aussen- und Sicherheitspolitik zu schärfen und die Wende in der Entwicklung der Rüstungskontrolle einzuleiten.

Das Jahr 1996 erwies sich für die Sicherheitspolitik der Schweiz im Allgemeinen und die Rüstungskontrollpolitik im Speziellen als Wendepunkt. Mit der Übernahme der Präsidialverantwortung der OSZE und dem Beitritt zur Nato-Partnerschaft für den Frieden unterstrich die Schweiz die veränderte Bedeutung der Aussensicherheitspolitik. Im selben Jahr lancierte Adolf Ogi als neuer Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport einen tiefgreifenden Prozess zur strategischen Neuausrichtung der Schweiz auf die sicherheitspolitischen Realitäten der Zeit nach Ende des Kalten Krieges. Von dieser Neuausrichtung profitierte insbesondere die Rüstungskontrolle. Dass der aus dem Prozess resultierende sicherheitspolitische Bericht der Kommission Brunner und der Bericht 2000 die Abkehr vom Leitgedanken der Autonomie der Schweiz und eine Strategie der «Sicherheit durch Kooperation» postulierten, bedeutete für die Rüstungskontrolle, die seit Jahren als Mittel der kooperativen Sicherheit eingesetzt wurde, eine Bestätigung, Aufwertung und eine neue Legitimation.

Im Jahre 1996 wurde die Schweiz schliesslich auch Vollmitglied der Genfer Abrüstungskonferenz. Damit vermehrten sich die Möglichkeiten, eigene Interessen unabhängig zu vertreten und Einfluss zu nehmen, nachdem die Schweiz während Jahren den weit beschwerlicheren Arbeitsprozess des Beobachters hatte bewältigen müssen. Allerdings liessen sich diese Vorteile nicht wirklich in die Praxis umsetzen, denn für die internationale Rüstungskontrolle erwies sich 1996 im negativen Sinne als Wendepunkt, indem seither fast sämtliche Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz und in anderen Verhandlungsforen blockiert blieben. Offensichtlich waren mit den seit Ende des Kalten Krieges erreichten Vertragsabschlüssen alte, aber irrelevant gewordene Pendenzen aus der Zeit der Blockkonfrontation erledigt. Was übrig blieb waren die wirklich schwierigen multilateralen Verhandlungsgegenstände, insbesondere die Nonproliferation.

Die Ratifikations- und Umsetzungsprozesse des CTBT und des NPT gerieten ins Stocken, und Verhandlungen zu neuen Themen wie das Überwachungsregime zur BWC oder das Verbot der Herstellung

von Spaltstoffen konnten kaum mehr aufgenommen werden oder dann blieben sie blockiert durch den Nord-Süd-Gegensatz, der den Ost-West-Gegensatz ablöste. Nationale Interessen der Nuklearmächte verhinderten die umfassende Abrüstung der bestehenden Atomwaffenarsenale, und nationale Interessen führten in verschiedenen Teilen der Welt sogar zur weiteren Aufrüstung. Die Proliferation schritt voran: Indien und Pakistan zündeten 1998 ihre nuklearen Sprengsätze. Es wuchs die Zahl der Staaten, die in der Lage sind, Raketen kurzer und mittlerer Reichweite zu bauen und einzusetzen.

Die Krise der Rüstungskontrolle widerspiegelte demnach in erster Linie die nach wie vor alles beherrschende Dominanz der Nationalstaaten und ihrer Möglichkeiten, eigene Interessen international durchzusetzen. Spätestens in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zeigte sich, dass nicht alle Charaktermerkmale, welche die Rüstungskontrolle bis anhin besessen hatte, revidiert worden waren. Wie auch in anderen Politikbereichen galt in der Rüstungskontrolle, dass die Nationalstaaten aus eigenen Sicherheitsinteressen nach wie vor oft gerade das Gegenteil dessen wählten, was für das Staatenkollektiv insgesamt am Rationalsten gewesen wäre.

Angesichts dieser internationalen Handlungsunfähigkeit entwickelte sich die Problematik der Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zur dringendsten und gleichzeitig komplexesten Herausforderung der Rüstungskontrolle der neunziger Jahre. Damit entfernte sich der Schwerpunkt der internationalen Rüstungskontrolle von der Kontrolle grosser und konventioneller Waffensysteme in staatlichem Besitz der Grossmächte. Die Komplexität der aktuellen Herausforderungen entstand aus dem Anspruch, den schmalen Grat zu finden zwischen der Notwendigkeit einerseits, sensibles Wissen und heikle Güter nur in kontrollierter Masse frei zugänglich zu machen, andererseits aber legitime Handels- und Entwicklungsinteressen nicht zu stark zu beschneiden. Die wachsenden Ansprüche vor allem der privaten Wirtschaftsvertreter weltweit in Einklang zu bringen mit sicherheitspolitischen Interessen bleibt auch in Zukunft eine der zentralen Herausforderungen der Rüstungskontrolle.

Das Festhalten der Nuklearwaffenstaaten an ihren Arsenalen und die daraus entstehende Pattsituation in der nuklearen Abrüstung und der Weiterentwicklung des NPT begrenzten zwar den Handlungsspielraum der Schweiz im Bereich der A-Waffenkontrolle. Dagegen öffnete sich

Raum für eine dynamisierte Politik im Bereich der politisch bindenden Exportkontrollregime. Hier hatten während des Kalten Krieges und bis in die neunziger Jahre hinein in erster Linie aussenwirtschaftspolitische Interessen die im internationalen Vergleich ziemlich large Haltung der Schweiz bestimmt. Trotz wiederholter Appelle politisch linker Kreise in und ausserhalb des Bundesparlaments hatte sich die Landesregierung nie für starke Beschränkungen der Exportwirtschaft eingesetzt. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre änderte sich dies. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der beschleunigten Öffnung der weltweiten Märkte fiel die als prekär empfundene Stellung zwischen den Blöcken weg und damit die Grundlage für die Haltung, aus sicherheitspolitischen Interessen an einer starken unabhängigen Exportwirtschaft möglichst wenig Handelsbeschränkungen zu erlassen.

Zugleich steigerten auf internationaler Ebene die durch die Globalisierung erhöhten Proliferationsrisiken den Handlungsbedarf, und damit wuchs der Druck auf die Schweiz, sich den internationalen Anstrengungen anzupassen. Die Bundesbehörden und die Landesregierung gewannen durch das Ende des Ost-West-Gegensatzes und die fortschreitende Globalisierung an der innenpolitischen Front mehr Handlungsfreiheit, gleichzeitig stieg aber seitens der Staatengemeinschaft der Handlungsdruck. Dieser Verantwortung wurde die Schweiz gerecht, indem sie die bestehenden Exportkontrollregime politisch und fachtechnisch unterstützte und ihre verschärften Exportkontrollgesetze anwandte. Dennoch blieben der Handlungsspielraum auf internationaler Ebene durch nationalstaatliche Interessen beschränkt und die Exportkontrollregime insgesamt nur wenig effektiv im Kampf gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Trägerraketen und sensibler Technologien.

Angesichts der weitgehenden Blockaden suchten sich die Staaten für die Rüstungskontrolle neue Handlungsfelder, in denen tatsächliche Verbesserungen der sicherheitspolitischen Lage möglich blieben. In diesem Zusammenhang rückten die Kontrolle kleiner und leichter Waffen, insbesondere der Antipersonenminen und der Vollzug bestehender Abkommen und hier insbesondere die gegenseitige Abrüstungshilfe, in den Blickpunkt.

Die Erfahrungen der humanitären Katastrophen der Bürgerkriege in Zentralafrika und auf dem Balkan lenkten die Aufmerksamkeit der internationalen Rüstungskontrolle auf die Sicherheit einzelner Individuen und auf die Notwendigkeit der Kontrolle kleiner und leichter Waffen,

die in diesen Bürgerkriegen massenweise eingesetzt wurden. Zwar hatte bisher das humanitäre Kriegsvölkerrecht den Einsatz bestimmter, als inhuman klassierter Waffen geregelt oder verboten, die Komplexität der Kontrolle kleiner und leichter Waffen überstieg aber die Dimension des Kriegsvölkerrechts. Der transnationale Charakter der menschlichen Sicherheit verlangte, dass sie im grösseren Zusammenhang mit Fragen der internationalen Wirtschaftspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit, der Konfliktprävention und des Wiederaufbaus kriegsversehrter Gesellschaften angegangen wurde. Die Vielschichtigkeit dieses Problems stellte schliesslich auch die internationale Rüstungskontrolle vor neue Herausforderungen, fehlten doch bis anhin rechtliche und politische Kontrollinstrumente. In diesem Falle verliess die Rüstungskontrolle die Ebene der zwischenstaatlichen und nationalen Sicherheit und bewegte sich verstärkt im Umfeld der transnationalen Sicherheit. Diese Entwicklungen begünstigten die Dynamisierung der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik. Die Kontrolle kleiner und leichter Waffen, insbesondere der Antipersonenminen, und die Abrüstungshilfe eröffneten der Schweiz nämlich neue Möglichkeiten, das eigene Engagement quantitativ und qualitativ auszubauen.

Mit ihrem erfolgreichen Engagement zur Ausarbeitung und Umsetzung des Personenminenverbotes von 1997 vollzog die Schweizer Rüstungskontrollpolitik qualitativ einen bedeutenden Entwicklungsschritt. Zwar lag es nahe, dass gerade die Schweiz sich für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts und dementsprechend auch für die menschliche Sicherheit einsetzte. Im Ottawa-Prozess exponierte sie sich international jedoch stärker als je zuvor. Die Staatengemeinschaft zollte der Schweiz für diese Rolle Anerkennung und betraute sie im Rahmen der Umsetzung des Abkommens mit namhaften Aufgaben. Der Ottawa-Prozess und das daraus resultierende Personenminenverbot von 1997 ebneten den Weg, um auch in weiteren Bereichen des humanitären Völkerrechts Verschärfungen zu erreichen.

Der Schwung des Ottawa-Prozesses konnte jedoch nicht in den Bereich der Kontrolle kleiner und leichter Waffen übertragen werden, zu verschiedenen präsentierten sich die beiden Themenbereiche und zu komplex war das Thema Kleinwaffen. Auch ohne rasche internationale Fortschritte entwickelte sich die Kontrolle kleiner und leichter Waffen zu einem Schwerpunkt schweizerischer Rüstungskontrollpolitik. Hier standen in erster Linie Interessen an der stabilisierenden Beeinflussung des

internationalen Umfelds und humanitäre Überlegungen im Vordergrund. Die humanitäre Dimension der Schweizer Aussenpolitik gewann gegen Ende der neunziger Jahre generell stark an Gewicht. In der Folge bezeichnete der Bundesrat die Kontrolle kleiner und leichter Waffen als eines derjenigen Handlungsfelder, in denen sich die Schweiz nach ihrem Beitritt zu den Vereinten Nationen besonders stark einsetzen wollte.

Das zweite neue Handlungsfeld erschloss sich die Schweiz, indem sie sich von dem noch im Rüstungskontrollbericht von 1996 festgehaltenen Prinzip abwandte, wonach alle Staaten in erster Linie selber für die Folgen ihrer Aufrüstung verantwortlich seien, und sich der Abrüstungshilfe zuwandte. Die Abrüstungshilfe bot sich insbesondere dafür an, die Blockaden multilateraler politischer Prozesse zu umgehen. Solche Aktivitäten fanden zwar oftmals ausserhalb des Schlaglichts des öffentlichen Interesses statt, sie waren jedoch rüstungskontrollpolitisch nicht minder bedeutsam. Im Bereich der Abrüstung chemischer oder konventioneller Waffen setzte die Schweiz ihre beschränkt vorhandenen Ressourcen vorteilhaft ein. Hier stand zudem die Möglichkeit offen, fehlende eigene fachtechnische Expertise durch finanzielle Unterstützung der Abrüstungsprogramme anderer Staaten oder Staatengruppen sinnvoll zu kompensieren.

Bedingt durch die Tatsache, dass sich im Laufe der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sowohl die internationale als auch die schweizerische Rüstungskontrolle vermehrt den Fragen der Kontrolle kleiner und leichter Waffen, der Abrüstung und der Abkommensumsetzung zuwandten, erhielt die Schweiz zusammen mit vergleichbaren Staaten, die in den klassischen Dimensionen der Rüstungskontrolle über wenig Gewicht verfügten, nunmehr grösseren politischen Einfluss. Mit dem erweiterten Handlungsspielraum wuchs aber auch ihre Verantwortung, diese Einflussmöglichkeiten im Sinne der Steigerung der internationalen Sicherheit auch tatsächlich einzusetzen. Nach einigen Jahren des Zögerns während der ersten Hälfte der neunziger Jahre setzten die verantwortlichen Stellen diese Erkenntnis auch in die Praxis um.

Der Schweiz boten sich verschiedene Gelegenheiten Einfluss zu nehmen. In den formalisierten Foren der multilateralen Beziehungen und im informellen Rahmen wie dem Ottawa-Prozess oder der Lysoengruppe übernahm die Schweiz durchaus eine tragende Rolle. Obwohl die Genfer Abrüstungskonferenz während Jahren blockiert blieb, zeigte sich klar, dass der aktiven Mitgliedschaft in den wesentlichen Organisationen

und der Präsenz in den Verhandlungs- und Umsetzungsprozessen eine zentrale Bedeutung zukam. Hier konnten eigene und übergeordnete Interessen miteinander in Einklang gebracht werden. Nur hier bestand die Möglichkeit, wichtige politische Prozesse zu beeinflussen und fehlende eigene Kompetenzen durch Informationsaustausch und Rollenspezialisierung teilweise zu kompensieren. Diese Plattformfunktionen erfüllten die internationalen Organisationen nach wie vor, entsprach dies doch den Interessen der nach wie vor starken Nationalstaaten. Durch ihren Beitritt zur Uno schloss die Schweiz diesbezüglich eine wichtige Lücke. Es durfte als durchaus symptomatisch angesehen werden für den Bedeutungszuwachs, den die Rüstungskontrolle in der Aussensicherheitspolitik der Schweiz in den letzten Jahren erfahren hatte, dass sie prominent auf der Liste derjenigen Themen figurierte, für die sich die Schweiz in der Uno einsetzte.

Dennoch erwachsen der Schweiz durch die Nichtmitgliedschaft in internationalen Organisationen wie der EU oder der Nato deutliche Nachteile: Deren Mitglieder profitierten von ausgebauten Austauschmöglichkeiten, koordinierten verstärkt ihre Politik und traten schliesslich an internationalen Verhandlungen oftmals weitgehend mit einer Stimme auf. Dies hatte den nachteiligen Effekt, dass die einzelnen, an Abmachungen gebundenen Staaten in den Verhandlungsrunden wenig Flexibilität an den Tag legten. Gerade diese stellte jedoch oftmals den Schlüssel zum Erfolg dar.

Mit der Erschliessung der beiden neuen rüstungskontrollpolitischen Handlungsfelder der kleinen und leichten Waffen sowie der Abrüstungshilfe folgte die Schweiz zwar den Trends der internationalen Rüstungskontrolle der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Dennoch erhielt ihre Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik im Laufe der neunziger Jahre eine neue Qualität, die sich in der zweiten Hälfte des Jahrzehntes manifestierte: Als Orientierungspunkt für die Ausrichtung des eigenen politischen Kurses wählte die Schweiz nicht mehr wie während des Kalten Krieges und der ersten Hälfte des Jahrzehnts in erster Linie die binnenfokussierte Eigenwahrnehmung als neutraler Kleinstaat und die daraus abgeleiteten Selbstbeschränkungen, Prinzipien und Handlungsmuster in der eigendefinierten schmalen Bandbreite vermeintlich möglichen Handelns. Als Orientierungspunkt wählte die Schweiz nun vielmehr internationale sicherheitspolitische Herausforderungen und richtete ihr Handeln darauf aus, im eigenen Sicherheitsinteresse international kooperative Lösungen

zu unterstützen. Die Entwicklungen des internationalen Umfeldes ermöglichten und förderten diese Neuorientierung trotz der Blockaden. In diesem Umfeld positionierte sich die Schweiz zunehmend in der Rolle eines internationalen Sicherheitspartners, der die Entwicklungen nicht nur nachvollzog, sondern sie selber aktiv beeinflusste.

# Bibliographie

## Quellen

### *1. Amtliche ungedruckte Quellen*

Präsentationsdokument der Schweiz für die Partnerschaft für den Frieden, vom 30.10.1996.

Individuelles Partnerschaftsprogramm zwischen der Nato und der Schweiz. Verschiedene Jahrgänge 1997–1999.

Jahresbericht des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz an der Partnerschaft für den Frieden. Jahrgänge 1997 und 1998.

Jahresbericht des Bundesrates über die Teilnahme der Schweiz am Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat und der Partnerschaft für den Frieden. Verschiedene Jahrgänge 1999–2003.

### *2. Amtliche gedruckte Quellen*

#### 2.1 Bundesrat

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Genehmigung des in Moskau geschlossenen Abkommens über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser vom 13. September 1963. *BBl* 1963 II 615.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend zwei Abkommen gegen Massenvernichtungswaffen auf und unter dem Meeresgrund und biologische und Toxinwaffen vom 17. Januar 1973. *BBl* 1973 I 295.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung) vom 27. Juni 1973. *BBl* 1973 II 112.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 30. Oktober 1974. *BBl* 1974 II 1009.

Bericht des Bundesrates an die ständerätliche Kommission für auswärtige Angelegenheiten betreffend den Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 28. Januar 1976. *BBl* 1976 I 714.

Zwischenbericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zur Sicherheitspolitik der Schweiz vom 3. Dezember 1979. *BBl* 1980 I 355.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz vom 29. Juni 1988. *BBl* 1989 I 668.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den Antarktisvertrag vom 1. Dezember 1959 vom 16. August 1989. *BBl* 1989 III 297.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel (Bericht 90) vom 1. Oktober 1990. *BBl* 1990 III 847.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren: Anhang: Bericht zur Neutralität, vom 29. November 1993. *BBl* 1994 I 153.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Nord-Süd-Beziehungen der Schweiz in den neunziger Jahren vom 7. März 1994. *BBl* 1994 II 1214.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ) vom 20. April 1994. *BBl* 1994 III 1.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vom 31. Januar 1996. *BBl* 1996 III 186.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das revidierte Protokoll II und das Protokoll IV zum Übereinkommen von 1980 über konventionelle Waffen vom 14. Mai 1997. *BBl* 1997 IV 1.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung vom 19. Januar 1998. *BBl* 1998 I 679.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) vom 9. September 1998. *BBl* 1999 I 653–745.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Sicherheit durch Kooperation (SIPOL B 2000) vom 7. Juni 1999. *BBl* 1999 VII 7657.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000 vom 30. August 2000. *BBl* 2000 VI 5477.

Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Aussenpolitik der Schweiz: Präsenz und Kooperation – Interessenwahrung in einer zusammenwachsenden Welt (Aussenpolitischer Bericht 2000) vom 15. November 2000. *BBl* 2001 I 261.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Unterstützung der weltweiten Chemiewaffenabrüstung vom 20. September 2002. *BBl* 2002 VII 6659.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung vom 23. Oktober 2002, *BBl* 2002 VIII 7975.

## 2.2 Eidgenössische Räte

Amtliches Bulletin der Bundesversammlung.

## 2.3 Bundesverwaltung/Kommissionen

Eidgenössisches Militärdepartement. *Fact Sheets EMD-Zentrums-geschäfte: Uno-Verifikationseinsätze der Schweiz*. Bern: EMD, Generalsekretariat, 1992.

AC-Laboratorium Spiez, Fachsektion Nuklearfragen/Waffenwirkungen (Hrsg.). *Zum Bau einer Kernwaffe und zur Notwendigkeit, diese zu testen: Kernwaffenbau und Kernwaffentes. Hintergrundinformation zu einem aktuellen Thema*. Spiez: AC-Laboratorium Spiez, 1995 (mimeo), S 5.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Vorarbeiten zum «Bericht über die Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz»*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1995 (mimeo). Dieses Dokument wurde vom Bundesrat nie offiziell genehmigt und stellt ausschliesslich die Ansicht der Verwaltung dar.

Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner). Bern 1998.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, Generalsekretariat, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. *Vernichtung toxischer Abfälle in Albanien im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden «VETOXA»*. Bern: VBS, 2001 (mimeo).

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Strategie des Bundes 2004–2007 zum Personenminenengagement der Schweiz*. Bern: EDA, 2003.

## 2.4 Pressemitteilungen

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten / Eidgenössisches Militärdepartement. *Ausfuhr-Moratorium für Landminen*. Bern: EDA / EMD-Pressemitteilung, 11.05.1994.

Eidgenössisches Militärdepartement. *Entscheidung von EMD-Chef Ogi: Schweiz verzichtet auf Personenminen*. Bern: EMD-Pressemitteilung, 24.11.1995.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. *Ausbildungskurs für internationale C-Schutz-Chefinspektoren*. Bern: VBS-Pressemitteilung, 23.11.1998.

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. *Schweizer Kandidatur für den Sitz der neuen Biowaffenorganisation*. Bern: EDA-Pressemitteilung, 19.01.1999.

Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport. *Vernichtung von chemischen Altlasten der albanischen Streitkräfte erfolgreich abgeschlossen*. Bern: VBS-Pressemitteilung, 07.09.2001.

## 2.5 Rechtstexte

### 2.5.1 Internationale Verträge

Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege, SR 0.515.105.

Antarktis-Vertrag vom 1. Dezember 1959, SR 0.121.

Abkommen vom 5. August 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser, SR 0.515.01.

Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, SR 0.515.03.

Vertrag vom 11. Februar 1971 über das Verbot der Anbringung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden und im Meeresgrund, SR 0.515.04.

Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen, SR 0.515.07.

Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässiges Leid verursachen oder unterschiedslos wirken können (mit Protokoll I–IV), SR 0.515.091.

Protokoll II vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen, SR 0.515.091.

Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (mit Anhängen), SR 0.515.08.

Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung, SR 0.515.092.

Vereinbarung vom 28. Januar 2004 zwischen dem Schweizerischen Bundesrat und der Regierung der Russischen Föderation über die Zusammenarbeit bei der Vernichtung der Chemiewaffenlager in der Russischen Föderation, SR 515.081.665.

## 2.5.2 Bundesgesetze und Bundesverordnungen

Bundesgesetz vom 23. Dezember 1959 über die friedliche Verwendung der Atomenergie (Atomgesetz, AtG), SR 732.

Verordnung vom 12. Februar 1992 über die Aus- und Durchfuhr von Waren und Technologien im Bereich der ABC-Waffen und Raketen (ABC-Verordnung), SR 946.225.

Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über das Kriegsmaterial (Kriegsmaterialgesetz, KMG), SR 514.51.

Bundesgesetz vom 13. Dezember 1996 über die Kontrolle zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter (Güterkontrollgesetz, GKG), SR 946.202.

Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Unterstützung der Abrüstung und Nonproliferation von Chemiewaffen, SR 515.08.

## 3. Nichtamtliche Quellen

Friedenszeitung, FriZ

Neue Zürcher Zeitung, NZZ

Tages-Anzeiger, TA

#### *4 Interviews*

Dahinden, Erwin. Dr., Chef Abteilung Rüstungskontrolle, Kriegsvölkerrecht und Verifikationskooperation, Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation, Generalstab, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

Friedrich, Andreas. Wissenschaftlicher Berater, Chef Sektion Abrüstungspolitik und Nuklearfragen, Politische Abteilung III, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Haug, René. Dr., Mitarbeiter Sektion Globale Rüstungskontrolle, Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation, Generalstab, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

Jeanty, Bernard. Chef Sektion Globale Rüstungskontrolle, Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation, Untergruppe Friedensförderung und Sicherheitskooperation, Generalstab, Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport.

Lewis Patricia. Dr., Director United Nations Institute for Disarmament Research.

Linsi, Christian. Dr., Stellvertretender Chef Sektion Rüstungskontrolle und Abrüstung, Zentrum für Internationale Sicherheitspolitik, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Toscano, Sefano. Diplomatischer Mitarbeiter, Sektion Abrüstungspolitik und Nuklearfragen, Politische Abteilung III, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten.

Waldrop, Neal. Senior Adviser, United States Delegation to the Conference on Disarmament / United States Mission to the European Office of the United Nations.

## 5 Internet

<http://www.admin.ch/ch/d/sr/0.5.html>

<http://www.armscontrol.org>

<http://www.australiagroup.net>

<http://www.basicint.org>

<http://disarmament.un.org/cd>

<http://www.gcsp.ch>

<http://www.gichd.ch>

<http://www.imsma.ethz.ch>

<http://www.mtcr.info>

<http://www.osce.org>

<http://www.parlament.ch>

<http://www.ssn.ethz.ch>

<http://www.seismo.ethz.ch>

<http://www.smallarmssurvey.org>

<http://www.wassenaar.org>

## Darstellungen

### 1 Körperschaften

International Committee of the Red Cross (ICRC). *Anti-Personnel Mines: Overview*. Genf: ICRC, 1996.

International Committee of the Red Cross (ICRC). *Anti-personnel Landmines: Friend or Foe? A Study of the Military Use and Effectiveness of Anti-personnel Mines*. Genf: ICRC, 1996.

British American Security Information Council (BASIC) (Hrsg.). *Small Arms and Light Weapons: An Issue for the OSCE? A Report of a Workshop organised by the Governments of Canada, Norway,*

*The Netherlands and Switzerland in Association with the BASIC, Hofburg Palace, Vienna, 9–10 November 1998.* London: BASIC, 1999.

## 2 Autoren

- Albright, David / Hinderstein, Corey. Iran, Player or Rogue? In: *Bulletin of the Atomic Scientist* 59 (2003), Nr. 5, S. 52–58.
- Anthony, Ian / De Geer, Anna / Kokoski, Richard / Stock, Thomas. Multilateral Weapon-related Export Control Measures. In: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.). *SIPRI-Yearbook 1995: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press, 1995, S. 587–633.
- Atwood, David C. / Chubin, Shahram / Dunay, Pál / Goldblat, Jozef / Schütz, Martin / Staub, Heiner. *Arms Control and Disarmament: Revised Version of Papers Presented at the 3rd International Security Forum, Zurich, 19–21. October 1998*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1999 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 51).
- Atwood, David C. Tackling the Problem of Anti-Personnel-Landmines: Issues and Developments. In: Ders. / Chubin, Shahram / Dunay, Pál / Goldblat, Jozef / Schütz, Martin / Staub, Heiner. *Arms Control and Disarmament: Revised Version of Papers Presented at the 3rd International Security Forum, Zurich, 19–21. October 1998*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1999 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 51), S. 35–62.
- Bächler, Günther. Friedenspolitik. In: *ETH-Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1991), S. 29–33.
- Bächler, Günther. *Beitreten oder Trittbrettfahren? Die Zukunft der Neutralität in Europa*. Chur und Zürich: Rüegger, 1994.
- Bailey, Kathleen C. / Barker, Robert B. Why the United States Should Unsign the Comprehensive Test Ban Treaty and Resume Nuclear Testing. In: *Comparative Strategy* 22 (2003), Nr. 2, S. 131–138.

- Beck, Michael. Reforming the Multilateral Export Control Regimes. In: *The Nonproliferation Review* 7 (2000), Nr. 2, S. 91–103.
- Benn, Aluf. The Middle East: Slowing the Missile Race. In: *Bulletin of the Atomic Scientist* 58 (2002), Nr. 1, S. 21–22.
- Bernauer, Thomas. *The Chemistry of Regime Foundation: Explaining International Cooperation for a Comprehensive Ban on Chemical Weapons*. Genf: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 1993.
- Bernauer, Thomas / Ruloff, Dieter (Hrsg.). *The Politics of Positive Incentives in Arms Control*. Columbia, SC: The University of South Carolina Press, 1999.
- Bernauer, Thomas. Warfare: Nuclear, Biological, and Chemical Weapons. In: Simmons, P.J. / de Jonge Oudraat, Chantal (Hrsg.). *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, S. 610–659.
- Breitenmoser, Christoph. *Strategie ohne Aussenpolitik: Zur Entwicklung der schweizerischen Sicherheitspolitik im Kalten Krieg*. Diss. Zürich. Bern et al.: Lang, 2002 (Studien zur Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 10).
- Brem, Stefan. *Schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik: Theoretische Konzepte und methodisches Vorgehen*. Zürich: Center for International Studies, ETHZ, 2000 (mimeo).
- Brem, Stefan / Rutherford, Kenneth. Walking Together or Divided Agenda? Comparing Landmines and Small-Arms Campaigns. In: *Security Dialogue* 32 (2001), Nr. 2, S. 169–186.
- Brem, Stefan. Too Much Too Soon? Ways to Restrict the Trade in and Misuse of Small Arms and Light Weapons. In: Rutherford, Kenneth / Ders. / Matthew, Richard A. (Hrsg.). *Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy*. Westport: Praeger, 2003.
- Brunner, Bernhard. Die Beseitigung der irakischen Massenvernichtungsmittel. In: *ASMZ* 158 (1992), Nr. 6, S. 289–292.

- Brunner, Bernhard et al. *Die internationalen sicherheitspolitischen Aktivitäten des AC-Laboratoriums Spiez*. Spiez: AC-Laboratorium, 1998 (mimeo).
- Brunner, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 213–232.
- Buchbinder, Heinrich. Gibt es Alternativen zur Sicherheitspolitik? In: Chance Schweiz: Verein für Information über Gesamtverteidigung (Hrsg.). *Die Herausforderung der Zukunft: Zur Sicherheit der Schweiz*. Zürich: Chance Schweiz, 1984, S. 105–118.
- Burkhalter, Holly. Phantom Pain: Banning Landmines. In: *World Policy Journal* 14 (1997), Nr. 2, S. 30–34.
- Butfoy, Andrew. Perpetuating US Nuclear First-Use into the Indefinite Future: Reckless Inertia or Pillar of World Order? In: *Contemporary Security Policy* 23 (2002), Nr. 2, S. 149–168.
- Cafilisch, Luzius. Ist ein Totalverbot von Personenminen in Sicht? In: *NZZ*, 21.08.1997.
- Carstairs, Tim. Diplomacy, International Law and the Civic Campaign against Landmines. In: *International Peacekeeping* 4 (1997), Nr. 3, S. 104–111.
- Christ, Felix. *RefleGS: Jahresrückblick 2001*. Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, 2001 (mimeo).
- Cipolat, Urs / Gowlland, Alix / Karpenstein, Ulrich. *Nonproliferation and Switzerland: A Critical Analysis of Switzerland's Legislation Concerning Military Export Controls*. Bern: Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung, 2000 (NFP 42 Synthesis, Nr. 39).
- Däniker, Gustav. *Wende Golfkrieg: Vom Wesen und Gebrauch künftiger Streitkräfte*. Frauenfeld: Huber, 1992.

- Dahinden, Erwin. Das internationale C-Waffenübereinkommen. In: *ASMZ* 160 (1994), Nr. 9, S. 24–25.
- Dahinden, Erwin. Schweizerisches Ausbildungsprogramm für CW-Inspektoren. In: *ASMZ* 164 (1998), Nr. 2, S. 23–24.
- Dahinden, Erwin. Globales Personenminenverbot als humanitäres Anliegen. In: *ASMZ* 164 (1998), Nr. 3, S. 20–21.
- Dahinden, Erwin. Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht: Schweizerische Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 153–181.
- Dahinden, Martin. Der Kampf gegen die Proliferation: Überlegungen zur Rolle der Schweiz. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. September 1994.
- Dahinden, Martin. Das Internationale Zentrum für Humanitäre Minenräumung in Genf. In: *ASMZ* 167 (2001), Nr. 11, S. 31–32.
- Dahinden, Martin. Die Schweiz und die Ächtung der Personenminen. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 10 (2003), Nr. 1, S. 105–127.
- Devaud, Nicolas-Richard / Hug, Simon / Peter, Marcel. Mini-Me wants Mini-Nukes: Die nukleare Strategie von George W. Bush. In: *ASMZ* 170 (2004), Nr. 3, S. 11–13.
- Dhanapala, Jayantha. The Challenge of Results-Based Disarmament. In: Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (Hrsg.). *OPCW Synthesis*. Den Haag: OPCW, März 2002, S. 5–7.
- Dunay, Pál. Konventionelle Rüstungskontrolle in Europa: Wiederbelebung oder endgültiges Ende? In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 13 (1995), Nr. 4, S. 237.
- Dunay, Pál. Prospects for further Constraints in the Conventional Field: Regional and Global Approaches. In: Atwood, David C. et al. *Arms Control and Disarmament: Revised Version of Papers Presented at the 3rd International Security Forum, Zurich, 19.–21. October 1998*. Zürich: Forschungsstelle für

- Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1999 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 51), S. 7–34.
- Eberhart, Hans. *Die Schweiz und ihre Rolle in der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik sowie Friedenssicherung*. Vortrag im Rahmen des «International Course for Military Chaplains», Frauenfeld, 17.06.1993. Bern: EMD Generalstab, 1993.
- Eberhart, Hans. Förderung von Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildung. In: *Was tut die Eidgenossenschaft für den Frieden?* Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1994 (INFO-Gesamtverteidigung, Nr. 13), S. 15–16.
- Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000.
- Eberhart, Hans. Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa – eine Standortbestimmung. In: Ders. / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 127–151.
- Fajnor, Michael. *Multilaterale Anstrengungen zur Kontrolle konventioneller Rüstungstransfers und die Schweiz*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1994 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 34).
- Fanzun, Jon A. / Wenger, Andreas. Schweizerische Sicherheitspolitik im Umbruch: Der Bericht 2000 vor dem Hintergrund des Kosovo-Konflikts. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2000), Nr. 1, S. 9–43.
- Felber, René. La Suisse et le désarmement conventionnel. Vortrag, gehalten am 23. Januar 1989 vor dem United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) in Genf. In: *Documenta* (1989), Nr. 1, S. 7–9.
- Felber, René. Intervention du Chef du Département Fédéral des Affaires Etrangères, le Conseiller Fédéral René Felber, à la cérémonie de signature sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'employ des armes chimiques et sur leur destruc-

- tion. Paris, 14. Januar 1993. In: *EDA-Agenda*, Januar 1993. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 1993, S. 15.
- Gabriel, Jürg Martin. *Sackgasse Neutralität*. Zürich: vdf Hochschulverlag der ETH Zürich, 1997.
- Galtung, Johan. *Es gibt Alternativen – Vier Wege zu Frieden und Sicherheit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1984.
- Gasteyger, Curt / Haug, René. *Schweiz und Rüstungskontrolle: Schweizerische Aussenpolitik vor neuen Aufgaben*. Grösch: Rüegger, 1986.
- Gasteyger, Curt. Internationale Abrüstung und nationale Sicherheitspolitik. In: Lendi, Martin / Gränicher, Heini (Hrsg.). *Strategie - Sicherheitspolitik - Gesamtverteidigung*. Dankesschrift für Franz Muheim. Zürich und Würenlingen: Sachgruppe Strategie, 1987, S. 125.
- Gasteyger, Curt. Die Schweiz und die Abrüstungsfrage: Kleinstaatliche Sicherheit in einem sich wandelnden Umfeld. In: *NZZ*, 12.11.1987.
- Gasteyger, Curt / Hösli, Madeleine. *Europäische Integration und schweizerische Sicherheitspolitik: Das Dreieck EG-EFTA-Osteuropa*. Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1991 (Studien zur Sicherheitspolitik, Nr. 1, 1991).
- Gasteyger, Curt. Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung. In: Riklin, Alois / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern et al.: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11), S. 645–656.
- Gasteyger, Curt. Eindämmung der unkontrollierten Verbreitung leichter Waffen. Ein mögliches Feld für schweizerische Aktivitäten. *NZZ*, 23.07.1998.
- Gerber, Marcel. Schweizerische Rüstungskontrollpolitik in einem neuen internationalen Umfeld: Das innovative Engagement für ein Personenminen-Verbot als Modell für die Zukunft? In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 6 (1999), Nr. 1, S. 77–98.

- Godet, François. Exportkontrolle. In: *Was tut die Eidgenossenschaft für den Frieden?* Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1994 (INFO-Gesamtverteidigung, Nr. 13), S. 20.
- Goetschel, Laurent. Europäische Herausforderungen an die Vermittlung der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: Kux, Stephan (Hrsg.). *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch*. Bern et al.: Haupt, 1994, S. 173–196.
- Goldblat, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 1994.
- Goldblat, Jozef. The Conference on Disarmament at the Crossroads: To Revitalize or Dissolve? In: *The Nonproliferation Review* 7 (2000), Nr. 2, S. 104–107.
- Goldblat, Jozef. *Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 2002.
- Hamberger, Hans. Von nuklearer Rüstungskontrolle zum Verbot von «Klein-Waffen». In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 35 (1997), Nr. 6, S. 621–630.
- Haug, René. *The Adaptation of Arms Control and Disarmament Agreements to a Changing Environment: Arms Control and the Post-Cold War Order*. Diss. Universität Genf, 1998 (mimeo).
- Haug, René. Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearversuchen. In: *Personal-Politik* (1998), Nr. 3, S. 34–36.
- Haug, René. Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 183–212.
- Heinzer, Andrea. *Die Schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960–1999)*. Zürich: Center for International Studies, ETHZ, 2000 (mimeo).
- Heinzer, Andrea E. Swiss Arms Control Policy: From Abstention to Participation. In: Gabriel, Jürg Martin / Fischer, Thomas (Hrsg.).

- Swiss Foreign Policy, 1945–2002*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, S. 159–185.
- Höyngk, Wilhelm. Die OSZE und die europäische Sicherheitspolitik im Umbruch. In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 13 (1995), Nr. 4, S. 211.
- Hürlimann, Jacques. Bericht 90 zur Sicherheitspolitik. In: *ETH-Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (1991), S. 7–11.
- Hürlimann, Jacques / Spillmann, Kurt R. *Der Bericht 90 zur schweizerischen Sicherheitspolitik im Urteil ausländischer Expertinnen und Experten. Bericht und Auswertung der ETH-Arbeitstagung vom 6. Dezember 1990*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1991 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung 15).
- Hug, Peter. *Skizze eines friedenspolitischen Konzepts für die Schweiz*. Bern: Schweizerische Friedensstiftung, 1989 (Arbeitspapiere der Schweizerischen Friedensstiftung 4).
- Hug, Peter. Die internationale Politik zur Eindämmung von Rüstungstransfers als neue Herausforderung an die Schweiz. In: *Swiss Political Science Review* 1 (1995), Nr. 2–3, S. 191–222.
- Hug, Peter. Biologische und chemische Waffen in der Schweiz zwischen Aussen-, Wissenschafts- und Militärpolitik. In: *Rüstung und Kriegswirtschaft*. Bern et al.: Haupt, 1997 (Studien und Quellen: Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs 23), S. 121–169.
- Jacobi, Klaus. Die Rolle der Aussenpolitik. In: *Sicherheitspolitik: Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes. Kolloquium Montreux 1990*. s.l.: s.n., s.a., S. 69–76.
- Johnson, Rebecca. Multilateral Arms Control: Can the CD break the Impasse? In: *Arms Control Today* 27 (1997), Nr. 8, S. 21.
- Joop, Heinz Dieter. Globale Perspektiven von Abrüstung und Rüstungskontrolle. In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 13 (1995), Nr. 4, S. 235.
- Kimball, Daryl G. Turning Iran Away from Nuclear Weapons. In: *Arms Control Today* 33 (2003), Nr. 6, S. 2.

- Koller, Arnold. Schweizerische Sicherheitspolitik heute. In: *Schweizer Monatshefte für Politik, Wirtschaft, Kultur* 68 (1988), Nr. 3, S. 201–213.
- Krause, Joachim / Wenger, Andreas (Hrsg.). *Nuclear Weapons into the 21st Century: Current Trends and future Prospects*. Bern et al.: Lang, 2001 (Studien zu Zeitgeschichte und Sicherheitspolitik 8).
- Kux, Stephan (Hrsg.). *Zukunft Neutralität? Die schweizerische Aussen- und Sicherheitspolitik im Umbruch*. Bern et al.: Haupt, 1994.
- Lang, Joachim. *Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 2001 (Demokratie, Sicherheit, Frieden, Band 122).
- Liener, Arthur. Militärische Bedeutung des CWÜs. In: *Mediendokumentation: Schweizer Ausbildungsprogramm (SWISSPOINT) für OPCW-Inspektoren, AC-Ausbildungszentrum Spiez*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Eidgenössisches Militärdepartement, 1997, S. 4–5.
- Levi, Michael A. Mini-Nukes und andere Entwicklungen: Die amerikanische Debatte über neue Nuklearwaffen. In: *Internationale Politik* 59 (2004), Nr. 1, S. 26–30.
- Lortie, Bret. Setting the Scene. In: *Bulletin of the Atomic Scientist* 57 (2001), Nr. 2, S. 50–52.
- Lüthy, Eugen. Rüstungskontroll- und Friedenssicherungspolitik. In: *Schweizer Journal* 54 (1988), Nr. 6, S. 25–26.
- Lüthy, Eugen. «Die Armee im abrüstungspolitischen Umfeld». Vortrag von Korpskommandant Eugen Lüthy, Generalstabschef der schweizerischen Armee, an der 3. Mitgliederversammlung der Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz, am 29. Mai in Bern. In: *Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS)*(Hrsg.). *Abrüstung und Sicherheitspolitik*. Bern: AUNS, 1989, S. 3–11.
- Luterbacher, Urs. *Conférence du Désarmement: Possibilités et Problèmes pour la Suisse*. Genf: Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, 1987 (mimeo).

- Mantovani, Mauro. Sicherheitspolitische Öffnung im Dienste einer neuen nationalen Leitidee? Ein Essay zur Lage nach dem 12. Juni 1994. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 2 (1994), Nr. 1, S. 57–68.
- Mantovani, Mauro. *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg: Zwischen angelsächsischem Containment und Neutralitäts-Doktrin*. Zürich: Orell Füssli, 1999.
- Mantovani, Mauro. Der sicherheitspolitische Bericht 2000: Konzeptionelle Grundlage für eine tiefgreifende verteidigungspolitische Kurskorrektur. In: Eberhart, Hans / Stahel, Albert A. (Hrsg.). *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft: Sicherheitsgewinn durch stärkeres internationales Engagement*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000, S. 71–87.
- Mantovani, Mauro. *Abrüstungstechnologien – Fachwissen und Potenziale der Bundesverwaltung und der schweizerischen Rüstungsindustrie*. Bern: Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, s.a. (mimeo).
- Metzler, Dominique Benjamin. Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee 1945–1969. Liz. Universität Basel, 1995 (mimeo).
- Metzler, Dominique Benjamin. Die Option einer Nuklearbewaffnung für die Schweizer Armee 1945–1969. In: *Rüstung und Kriegswirtschaft*. Bern et al.: Haupt, 1997 (Studien und Quellen: Zeitschrift des Schweizerischen Bundesarchivs 23), S. 121–169.
- Meuwly, Christian / Etienne, Patrick. Die Schweiz engagiert sich. In: *Schweiz global* (2001), Nr. 2, S. 6.
- Michel, Nicolas. *La Prolifération Nucléaire: Le Régime International de Non-Prolifération des Armes Nucléaires et la Suisse*. Habil. Fribourg: Editions Universitaires Fribourg, 1990.
- Mutimer, David. Testing Times: Of Nuclear Tests, Test Bans and the Framing of Proliferation. In: *Contemporary Security Policy* 21 (2000), Nr. 1, S. 1–22.

- Ogilvie-White, Tanya. Is there a Theory of Nuclear Proliferation? An Analysis of the Contemporary Debate. In: *The Nonproliferation Review* 4 (1996), Nr. 1, S. 43–60.
- Probst, Raymond. Die Aussenpolitik der Schweiz als Teil der Sicherheitspolitik. In: Chance Schweiz: Verein für Information über Gesamtverteidigung (Hrsg.). *Die Herausforderung der Zukunft: Zur Sicherheit der Schweiz*. Zürich: Chance Schweiz, 1984, S. 59–74.
- Rickert, Paul. Ächtung von Personenminen. In: *Schweizerische Zeitschrift für Militär- und Katastrophenmedizin* 74 (1997), Nr. 4, S. 37–39.
- Riklin, Alois / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern et al.: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11).
- Riklin, Alois. *Die Neutralität der Schweiz*. In: Ders. / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern et al.: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11), S. 191–209.
- Rissanen, Jenny. Gloom hangs over the CD. In: *Basic Reports: Newsletter on International Security Policy* (2000), Nr. 74, S. 1–6.
- Ritz, Armin / Dahinden, Martin. Einsatz für die Nichtweiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen. In: *Was tut die Eidgenossenschaft für den Frieden?* Bern: Zentralstelle für Gesamtverteidigung, 1994 (INFO-Gesamtverteidigung, Nr. 13), S. 18.
- Sagan, Scott D. / Waltz, Kenneth N. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York: W.W. Norton and Company, 1995.
- Schärli, Josef. Die militärpolitische Lage der Schweiz im Umfeld der gegenwärtigen internationalen Abrüstungsverhandlungen. In: *TID Information* (1988), Nr. 1, S. 12–15.
- Schärli, Josef. Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Das Wiener Dokument und wir. In: *ASMZ* 157 (1991), Nr. 11, S. 608–610.

- Schärli, Josef. Kooperation und Mitgestaltung im Rahmen der Konferenz für [sic] Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE): Zur Rolle der Schweiz in der KSZE. In: *Der Staatsbürger*, (1992), Nr. 4, S. 6–7.
- Schärli, Josef. SWISSPOINT: Ein schweizerisches Ausbildungsprogramm für OPCW Inspektoren. In: *Mediendokumentation: Schweizer Ausbildungsprogramm (SWISSPOINT) für OPCW-Inspektoren, AC-Ausbildungszentrum Spiez*. Bern: Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten und Eidgenössisches Militärdepartement, 1997, S. 1–2.
- Schenk, Blaise. Die KVAE aus der Sicht der neutralen Schweiz: Rückblick auf die Stockholmer Konferenz und Aussichten auf die Zukunft. In: *Europa-Archiv* 42 (1987), Nr. 3, S. 77–84.
- Schilling, Walter. Die Proliferation von ballistischen Raketen und Massenvernichtungswaffen. In: *Europäische Sicherheit* 50 (2001), Nr. 5, S. 49–51.
- Schmid, Urs. Ein Staatsvertrag entsteht: Zum Beispiel die Ratifikation des Chemiewaffenübereinkommens. In: *Die Schweiz + die Welt* (1995), Nr. 3, S. 8–9.
- Schürch, Nadia / Schütz, Martin. *Biologische Waffen: «Saddams tödliche Option»*. Hintergrundinformation zu einem aktuellen Thema. Spiez: AC-Laboratorium Spiez, 1999 (mimeo).
- Schwartz, Stephen I. Defining Unreliable. In: *Bulletin of the Atomic Scientist* 57 (2001), Nr. 2, S. 55–56.
- Schwarz, Klaus-Dieter. *Amerikas Mission: Eine Analyse der nationalen Sicherheitsstrategie der Vereinigten Staaten*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002 (SWP-Aktuell 38).
- Simpson, John. Redressing Deficiencies in the Nuclear Nonproliferation Treaty. In: Ollapally, Deepa M. (Hrsg.). *Controlling Weapons of Mass Destruction: Findings from USIP-Sponsored Projects*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2001 (Peaceworks 41), S. 10–12.

- Sokolsky, Richard. Demystifying the US Nuclear Posture Review. In: *Survival* 44 (2002), Nr. 3, S. 133–148.
- Spear, Joanna. Warfare: Conventional Weapons. In: Simmons, P.J. / de Jonge Oudraat, Chantal (Hrsg.). *Managing Global Issues: Lessons Learned*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, S. 564–609.
- Spillmann, Kurt R. Globalisierung der Sicherheitsproblematik. In: Ruloff, Dieter (Hrsg.). *Globalisierung – Eine Standortbestimmung*. Chur: Rüegger, 1998 (Sozialwissenschaftliche Studien des schweizerischen Instituts für Auslandsforschung 27), S. 157–161.
- Spillmann, Kurt R. / Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. *Schweizer Sicherheitspolitik seit 1945: Zwischen Autonomie und Kooperation*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2000.
- Stemmler, Urs. *Die Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen und Abrüstung in Europa als Mittel der schweizerischen Sicherheitspolitik*. Diss. Universität Bern, 1989 (mimeo).
- Stritt, Marc-Alain. Inspecteur de l'OSCE dans le cadre de l'Accord de paix de Dayton. In: *Revue Militaire Suisse* 146 (2001), Nr. 5, S. 34–37.
- Tanner, Fred. Eine Chance für den «Sonderfall Schweiz»: Gute Dienste im Rahmen der Rüstungskontrolle. In: Schweizerische Friedensstiftung (Hrsg.). *Sicherheitspolitik und Friedenspolitik: Gegensatz oder notwendige Ergänzung?* Bern: Schweizerische Friedensstiftung, 1989 (Lenzburger Protokolle 1), S. 8.
- Tanner, Fred. *Die Schweiz und Rüstungskontrolle: Grenzen und Möglichkeiten eines Kleinstaates*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik und Konfliktanalyse, 1990 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 14).
- Thakur, Ramesh. The Problem of Landmines. In: *The Pacifica Review* 10 (1998), Nr. 1, S. 61–68.

- Trachsler, Daniel. Menschliche Sicherheit: Klärungsbedürftiges Konzept, vielversprechende Praxis. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 10 (2003), Nr. 1, S. 69–103.
- Vetschera, Heinz. From Helsinki to Vienna: The Development of Military Confidence- and Security Building Measures in Europe. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ)* 38 (2000), Nr. 6, S. 711–720, hier S. 719.
- Villiger, Kaspar. Sicherheitspolitische Anliegen des Bundesrates. Ansprache von Kaspar Villiger, Chef des EMD. In: *Sicherheitspolitik: Unterlagen zu Bildungsveranstaltungen des Eidgenössischen Personalamtes. Kolloquium Montreux 1990*. s.l.: s.n., s.a, S. 1–27.
- Von Berg, Detlof. Fragen der Abrüstung und Rüstungskontrolle. In: *S+F Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden* 13 (1995), Nr. 4, S. 233–235.
- Von Grünigen, Marianne / Schärli, Josef. Die Schweiz und der Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE). In: Riklin, Alois / Haug, Hans / Probst, Raymond (Hrsg.). *Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik*. Bern et al.: Haupt, 1992 (Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik 11), S. 569–588.
- Walker, Jenonne. *Security and Arms Control in Post-Confrontational Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- Waltz, Kenneth N. *The Spread of Nuclear Weapons: More may be better*. London: International Institute for Strategic Studies, 1981 (Adelphi Paper 171).
- Wenger, Andreas / Gerber, Marcel. John F. Kennedy and the Limited Test Ban Treaty: A Case Study of Presidential Leadership. In: *Presidential Studies Quarterly* 29 (1999), Nr. 2, S. 460–487.
- Wenger, Andreas / Breitenmoser, Christoph / Gerber, Marcel. Vermächtnisse des Kalten Krieges – Sechs Thesen zum schwierigen Wandel der schweizerischen Sicherheitspolitik. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* 7 (2000), Nr. 1, S. 109–128.

- Winkler, Theodor H. *Kernenergie und Aussenpolitik: Die internationalen Bemühungen um eine Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen und die friedliche Nutzung von Kernenergie in der Schweiz*. Diss. Berlin: Berlin-Verlag, 1981 (Studien zur internationalen Sicherheit, Nr. 7).
- Wisotzki, Simone / Müller, Harald. *Geissel der Zivilgesellschaft. Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung*. Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 1997 (HSFK-Report 8).
- Wollenmann, Reto. *Zwischen Atomwaffe und Atomsperrvertrag: Die Schweiz auf dem Weg von der nuklearen Option zum Nonproliferationsvertrag (1958–1969)*. Zürich: Forschungsstelle für Sicherheitspolitik, 2005 (Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 75).
- Zumach, Andreas. Gute Ideen der Habenichtse: Verlängerungskonferenz zum Atomsperrvertrag. Wie können die Atomwaffenstaaten zur Abrüstung bewegt werden? In: *Friedenszeitung*, Mai 1995.