

Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum Kernwaffenverbotsvertrag auf die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 22.3800 Dittli vom 27. September 2022

31. Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Sicherheitspolitische Entwicklungen
3. Risiken
4. Chancen
5. Schlussfolgerungen

1. Einleitung

Am 27. September 2022 überwies das Parlament das Postulat Dittli 22.3800 «Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum Kernwaffenverbotsvertrag auf die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz».

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass aussen- und sicherheitspolitische Überlegungen bereits im Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) 2018 angemessen behandelt und in der Endabwägung gebührend berücksichtigt wurden.

Wie der Autor des Postulats ist der Bundesrat jedoch der Meinung, dass die tiefgreifenden sicherheitspolitischen Veränderungen infolge des Ukraine-Kriegs und die daraus resultierenden Entwicklungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur bei der Neubeurteilung besonders zu betrachten sind.

Gleichzeitig gehören zu einer ganzheitlichen Beurteilung, wie in der Begründung des Postulats gefordert, neben sicherheitspolitischen Überlegungen auch aussenpolitische Zusammenhänge, Auswirkungen auf Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung, Aspekte des Völkerrechts und humanitäre Fragen sowie Auswirkungen auf die Wirtschaft zur Neubeurteilung der Schweizer Position, wie der im Anhang befindliche Bericht einer zweiten IDAG 2022/2023 darlegt.

2. Sicherheitspolitische Entwicklungen

Die Schweiz befindet sich in einem anspruchsvollen internationalen Kontext. Dieser ist geprägt von zunehmender Machtpolitik und zahlreichen geopolitischen Bruchstellen. Grossmächte rivalisieren um Einfluss, eine tiefgreifende Vertrauenskrise schmälert die Handlungsfähigkeit von internationalen Organisationen und geht mit einem Trend zur Aufrüstung einher. Die Globalisierung hat weiter an Kraft verloren, Fragmentierung und Regionalisierung prägen das Bild. Autoritäre Staaten haben an politischem und wirtschaftlichem Gewicht gewonnen, und die liberalen Demokratien sind zunehmend mit dieser Herausforderung konfrontiert. Die bestehende regelbasierte Ordnung und die Einhaltung des Völkerrechts stehen unter hohem Druck.

Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine stellt einen historischen Einschnitt in Europa dar, der zeigte, wie rasch und tiefgreifend sich das Sicherheitsumfeld verändern kann. Das unmittelbare europäische Umfeld der Schweiz ist wieder zu einem geopolitischen Brennpunkt geworden. Der Krieg zerstörte, was von einer europäischen Friedens- und Kooperationsstruktur, die Russland einbezieht, noch übrig war. Diese Aspekte und die Auswirkungen auf die sicherheitspolitische Zusammenarbeit werden im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 weiter ausgeführt.

Die westlichen Staaten reagierten vehement und geschlossen auf Russlands Angriff. Russlands Einsatz von militärischer Gewalt eint die euro-atlantische Gemeinschaft in der Überzeugung einer glaubwürdigen, gemeinsamen Abschreckung, um die Eskalation von Konflikten und weitere Völkerrechtsbrüche zu verhindern. Viele Staaten in Europa sehen sich veranlasst, ihre Verteidigungsbereitschaft zu verstärken. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation in Europa wird intensiviert. Die NATO wird durch den bevorstehenden Beitritt Finnlands und Schwedens verstärkt. Zwei Staaten, die während des Kalten Krieges eine lange Tradition der Neutralität pflegten und sich später mit dem EU-Beitritt und Inkrafttreten des Lissaboner Vertrags von neutralen zu bündnisfreien Staaten entwickelten, sind nun zur Überzeugung gelangt, dass ihre Sicherheit in der NATO besser gewährleistet ist. Die internationale Zusammenarbeit und Solidarität werden zu einem entscheidenden Faktor. Dass die Mischung aus konventioneller und nuklearer Abschreckung eine Wirkung hat, zeigt der Umstand, dass Russland bislang die westliche Rüstungshilfe an die Ukraine auf dem Territorium der angrenzenden NATO-Staaten nicht aktiv bekämpft. Aber auch westliche Staaten sind entsprechend vorsichtig, um keine direkte Eskalation zu provozieren.

In diesem Kontext stehen die Zeichen nicht mehr auf Abrüstung, sondern auf Aufrüstung. Auch Kernwaffen sind wieder stärker in den Fokus der Weltpolitik gerückt. Dass ein Kernwaffenstaat und ständiges Mitglied des UNO-Sicherheitsrats einen Nichtkernwaffenstaat angegriffen hat, dem am Ende des Kalten Krieges Unabhängigkeit, Souveränität und die Achtung seiner Grenzen im Gegenzug für die Aufgabe seines post-sowjetischen Kernwaffenerbes zugesichert worden waren, wirft fundamentale Fragen auf.

Die Einschätzung von 2018, dass das langjährige Schweizer Ziel einer Welt ohne Kernwaffen in weite Ferne gerückt sei, akzentuiert sich in diesem Kontext. Zudem sind wichtige Rüstungskontrollverträge erodiert, neue Abkommen sind derzeit unwahrscheinlich, Kernwaffenarsenale werden modernisiert oder weiterentwickelt. Die Perspektiven für Reduktionen der Kernwaffenbestände oder weitergehende nukleare Abrüstungsbestrebungen stehen angesichts der längerfristigen sicherheitspolitischen Konfrontation zwischen westlichen Staaten und Russland schlecht. Schon nur das Verhindern der weiteren Verbreitung bleibt eine enorme Herausforderung. Nordkorea hat sein Arsenal weiterentwickelt. Zu Irans

Nuklearprogramm bestehen ungelöste Fragen. Weitere Staaten könnten sich für die nukleare Option interessieren.

Vor allem haben Russlands Drohungen mit Kernwaffen seit Februar 2022 sowie Moskaus Ankündigungen der Stationierung von Kernwaffen in Belarus einer breiteren Öffentlichkeit in Erinnerung gerufen, dass weiterhin Tausende von Kernwaffen existieren, und dass eine absichtliche oder unabsichtliche nukleare Eskalation katastrophale humanitäre Folgen hätte, die auch die Schweiz direkt wie indirekt betreffen. Dass Kernwaffen bislang nicht eingesetzt wurden, kann als Argument für die funktionierende Abschreckung gesehen werden. Viele Staaten sind denn auch weiterhin der Ansicht, dass Kernwaffen – als Ultima Ratio – eine unverzichtbare stabilisierende Wirkung haben und investieren in deren Modernisierung. Gleichzeitig sind gestiegene nukleare Risiken insbesondere durch die russischen Drohungen und Verlautbarungen in den Vordergrund der internationalen Sicherheitsbedenken gerückt. Zudem steht Moskaus Verhalten im Widerspruch zur Bekräftigung der fünf Atommächte, dass ein Atomkrieg nicht gewonnen werden kann und daher nie geführt werden darf. Dies zeigt, dass das seit 1945 bestehende Tabu, Kernwaffen zu verwenden, gestärkt werden muss. Eine Quelle des Risikos besteht in der ungewollten Eskalation aufgrund von Fehleinschätzungen zwischen den Nuklearmächten. Eine andere Befürchtung ist, dass wiederholte Drohungen mit Kernwaffen eine Abnahme der Glaubwürdigkeit der nuklearen Abschreckung zur Folge haben könnte.

Die Zusammenarbeit in multilateralen Gremien und Prozessen ist aufgrund der zunehmenden Polarisierung schwieriger geworden. Es gibt eine wachsende Tendenz zur Bildung von Blöcken, was die internationale Zusammenarbeit erschwert. Im UNO-Sicherheitsrat verhindert Russlands Vetorecht bei vielen Fragen die Beschlussfassung. Die UNO-Generalversammlung konnte wichtige Zeichen der politischen Unterstützung für die Ukraine senden, spiegelt aber auch eine zunehmend gespaltene, gar fragmentierte Weltgemeinschaft wider. Prozesse in der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung wurden ebenfalls erschwert. Im Kontext der gegenwärtigen Krise scheiterte 2022 auch die 10. Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT), der Eckpfeiler des internationalen Systems der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung und ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Sicherheitsarchitektur der Nachkriegszeit. Die OSZE wäre das prädestinierte regionale Forum für die Lösung von Spannungen und Konflikten zwischen Ost und West, ist aber derzeit nicht handlungsfähig und kann somit ihre stabilisierende Rolle bis auf weiteres nicht wahrnehmen.

3. Risiken

Das grösste Risiko eines Beitritts kann darin gesehen werden, dass negative Auswirkungen auf die Zusammenarbeit im sicherheitspolitischen Bereich zu erwarten sind. Dies zu einem Zeitpunkt, wo angesichts des verschlechterten Umfelds günstige Bedingungen und die Notwendigkeit für eine Vertiefung dieser Zusammenarbeit zur Stärkung der Sicherheit der Schweiz aufrechtzuerhalten sind. Auch wenn die gegenwärtige militärische Kooperation nach heutigem Kenntnisstand nicht direkt betroffen sein dürfte, würde ein Beitritt zum TPNW die Position der Schweiz in Sicherheitspartnerschaften komplizieren. Dies insbesondere gegenüber der NATO, die ein erklärtes Nuklearbündnis ist und auf absehbare Zeit bleiben wird. Wiederum ist die NATO das massgebliche und stabilisierende Verteidigungsbündnis in Europa, auf welches sich besonders die Staaten in Ost- und Mitteleuropa für ihre Sicherheit verlassen. Somit dürfte es widersprüchlich erscheinen, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit vertiefen zu wollen und gleichzeitig Teile von deren Sicherheitspolitik zu stigmatisieren.

Dabei ist zu bemerken, dass die militärische Zusammenarbeit (wie bisher) auf Aktivitäten mit konventionellen Waffen beschränkt bleibt, ob die Schweiz Vertragspartei des TPNW wäre oder nicht. Ein TPNW-Beitritt würde unmittelbar keine Zusammenarbeitsbereiche ausschliessen, dürfte aber die Bereitschaft der wichtigsten sicherheitspolitischen Partner zu Solidarität und Kooperation mit der Schweiz mindern. Spätestens im Extremfall der sicherheitspolitischen Kooperation aber, falls sich die Schweiz im Einklang mit dem Neutralitätsrecht im Falle einer unmittelbaren militärischen Bedrohung bzw. eines bewaffneten Angriffs alleine oder gemeinsam mit Partnern verteidigen will, wäre eine Mitgliedschaft im TPNW nicht mit allen denkbaren Kooperationsformen zu vereinbaren.

Auch aussenpolitische Interessen müssen berücksichtigt werden. Zu möglichen Risiken eines Beitritts gehört, dass der TPNW bei gewichtigen internationalen Akteuren und bilateralen wie multilateralen Partnern der Schweiz wenig Verständnis, gar klare Ablehnung, findet. Ein TPNW-Beitritt könnte verstanden werden als fehlendes Bewusstsein für den stärkeren Zusammenhalt im Lichte der aussenpolitisch höchst volatilen Lage. Die Schweiz muss der Tatsache Rechnung tragen, dass es die westlichen Staaten und wichtigsten Partner der Schweiz – namentlich die Atomkräfte USA, Frankreich und das Vereinigte Königreich, sowie die EU – sind, welche der Ukraine helfen, der Aggression Russlands die Stirn zu bieten, wovon auch die Sicherheit der Schweiz profitiert.

Zudem wird der TPNW von Akteuren, die nicht dem Modell der liberalen Demokratien angehören, kaum zur Kenntnis genommen, resp. wird dort kaum Wirkungen erzielen. Als Folge stünden demokratische Staaten unter stärkerem Rechtfertigungs- und Abrüstungsdruck der Öffentlichkeit, autokratische Staaten hingegen nicht.

Schliesslich ist die Aussenpolitik der Schweiz traditionell von pragmatischen Schritten geprägt und entspricht selten einer Symbolpolitik. Auch verfolgt die Schweiz eine inklusive Politik des Dialogs und steht traditionell einer Stigmatisierung von Staaten skeptisch gegenüber.

4. Chancen

Die sicherheitspolitischen Chancen eines TPNW-Beitritts hängen davon ab, ob der Vertrag zu einer verbesserten internationalen Situation beiträgt. Diesbezüglich bestehen zahlreiche Fragezeichen, da es bislang kaum Hinweise darauf gibt. Dies auch, weil sich die aktuellen aussen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen ungleich direkter und stärker auswirken als allfällig zu erwartenden positiven Auswirkungen eines Beitritts.

Der TPNW entspricht in seiner Grundausrichtung der humanitären Tradition der Schweiz und ihrem Einsatz für den Frieden und für die Förderung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts. Eine weitere Stärkung dieses Profils liegt im Interesse der Schweiz und definiert ihre Aussenpolitik sowie ihre Stellung im internationalen System, wobei auch sicherheitsrelevante Effekte dieser Positionierung zu berücksichtigen sind.

Ein Beitritt würde sich in die langjährige Politik der Schweiz eingliedern, auf eine Welt ohne Massenvernichtungswaffen hinzuarbeiten und die diesbezüglichen multilateralen Normen sowie das Völkerrecht zu stärken. Die Schweiz hat stets die Haltung vertreten, dass ein Einsatz von Kernwaffen kaum unter Einhaltung der einschlägigen Regeln des Völkerrechts, insbesondere des Humanitären Völkerrechts, erfolgen könnte. Sie hat in diesen Bereichen bereits früher innovative Ideen unterstützt und versucht dazu beizutragen, die unterschiedlichen Folgen bewaffneter Gewalt zu reduzieren. Vor allem steht sie für die strikte Einhaltung des humanitären Völkerrechts ein. Sie setzte sich über Jahrzehnte hinweg für den Abschluss einer Reihe von Verträgen ein, die den Einsatz bestimmter Waffen aufgrund ihrer verheerenden Wirkungen untersagen. Es wäre ein klares Bekenntnis zur Maxime des

humanitären Völkerrechts, wonach in einem bewaffneten Konflikt die daran beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung haben. Entsprechende Verträge zum Verbot von Massenvernichtungswaffen, namentlich für die Verbote von chemischen und biologischen Waffen, unterstützt die Schweiz aktiv und umfassend. Dieses Engagement fundiert auch auf sicherheitspolitischen Überlegungen, denn erfolgreiche Massnahmen im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung tragen zur Stabilität und Berechenbarkeit und letztlich zur Wahrung der Schweizer Sicherheit, wie in der Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022-2025 festgehalten.

Selbst wenn der TPNW, wie im IDAG-Bericht vertieft ausgeführt, vor allem symbolische Akzente setzt und konkrete Ergebnisse kaum greifbar sind, könnte ein Zeichen für die Stärkung des nuklearen Tabus gesetzt werden. Ein Beitritt würde das langfristige Ziel einer Welt ohne Kernwaffen bestärken, welches die Schweiz für erstrebenswert hält.

Eine Chance kann darin gesehen werden, dass ein TPNW-Beitritt ein klares Zeichen sendet gegen die im Rahmen des Ukraine-Kriegs gestiegenen nuklearen Risiken. Tatsächlich wurde im Zuge der jüngsten aussen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen einer breiteren Öffentlichkeit in Erinnerung gerufen, dass eine absichtliche oder unabsichtliche nukleare Eskalation neben den militärischen Konsequenzen auch katastrophale humanitäre Folgen hätte und die Schweiz direkt oder indirekt betreffen. Ein Beitritt wäre namentlich eine Reaktion auf die expliziten nuklearen Drohungen Russlands, zumal der TPNW alle nuklearen Drohungen klar verbietet. Ein Beitritt würde auch die von der Schweiz mitgetragene Maxime stärken, wonach ein Atomkrieg nicht gewonnen werden kann, nie geführt werden darf und kaum unter Einhaltung der einschlägigen Regeln des Völkerrechts, insbesondere des Humanitären Völkerrechts, erfolgen könnte. Mit Blick auf Szenarien von Kernwaffeneinsätzen im heutigen Kontext scheinen Fälle rechtmässiger Einsätze äusserst zweifelhaft.

Ein Beitritt könnte den nuklearen Risiken zwar wenig begegnen, würde aber das seit 1945 bestehende Kernwaffentabu nominell unterstützen. Ein Beitritt gäbe der Besorgnis Ausdruck, dass die nukleare Abschreckung dereinst versagen könnte und dass eine nukleare Eskalation katastrophale Folgen hätte, welche humanitär kaum bewältigt werden könnte und dessen Dimensionen die Auswirkungen eines konventionellen Kriegs in den Schatten stellen würde.

5. Schlussfolgerungen

Die hier skizzierten Chancen und Risiken eines Beitritts sind sorgfältig abzuwägen. Zahlreiche Chancen eines Beitritts sind zu nennen, vor allem im Bereich der Kontinuität der Position der Schweiz als Verfechterin von Frieden und Völkerrecht. Gleichzeitig scheint der konkrete sicherheitspolitische Effekt eines Beitritts nicht direkt und unmittelbar greifbar. Mit Blick auf die Risiken ist zu berücksichtigen, dass sich das aussen- und sicherheitspolitische Umfeld massiv verschlechtert hat, ebenso wie die Aussichten auf Abrüstung. Von besonderer Relevanz ist in der aktuellen Situation, inwiefern ein Beitritt die sicherheitspolitische Kooperation erschweren würde.

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass ein Beitritt zum TPNW zwar ein symbolisches Zeichen gegen nukleare Risiken und für eine kernwaffenfreie Welt darstellen würde. Er ist sich aber auch bewusst, dass ein Beitritt zum jetzigen Zeitpunkt kaum konkreten Nutzen und aus aussen- und sicherheitspolitischer Sicht negative Folgen für die Schweiz haben könnte, die sich aufgrund des Ukrainekrieges noch akzentuiert haben. Die Umsetzung der verstärkten sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, wie im Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 festgelegt, dürfte durch einen Beitritt erschwert werden. Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat weiterhin

gegen einen Beitritt zum TPNW aus. Er hält sich aber bei Bedarf, resp. wenn sich die Ausgangslage merklich verändert, die Möglichkeit einer erneuten Standortbestimmung vor.

Die Schweiz kann aus Sicht des Bundesrats auch bei einem Nichtbeitritt zum TPNW ihr Engagement für die Nichtverbreitung und die Abrüstung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen unterstreichen und entlang der Abrüstungsstrategie 2022-2025 voranbringen. Dazu gehört der anhaltende Schweizer Einsatz zur Verminderung von Kernwaffenrisiken, die Teilnahme an den TPNW-Vertragsstaatenkonferenzen und, im Verbund mit anderen Staaten, die Förderung der Komplementarität und Synergien zwischen dem NPT und dem TPNW, namentlich mit konkreten Beiträgen in den Bereichen Opferhilfe, Umweltsanierung und internationale Hilfe.