

Schweizerische Rüstungskontrollpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges: Von der Konstanz zum Wandel in einem wechselvollen internationalen Umfeld

von Marcel Gerber

Einleitung

Mit dem Ende der Blockkonfrontation des Kalten Krieges eröffneten sich der Staatengemeinschaft neue Möglichkeiten, rüstungskontrollpolitische Prozesse und Strukturen zu dynamisieren. Zum einen konnten Probleme, die während Jahren und Jahrzehnten einer Lösung geharrt hatten, mit frischem Elan angegangen und entschärft werden. Zum anderen wurden neue Themen als relevant eingestuft und neue Akteure betraten die Arena der internationalen Rüstungskontrolle. Allerdings veränderte sich das Politikfeld der Rüstungskontrolle und Abrüstung nicht in fundamentaler Art. Gewisse Themen sind heute noch im selben Masse aktuell wie vor 12 Jahren und gewisse Strukturen und Prozesse widersetzten sich dem Wandel und harren bis heute einer Verbesserung.

Für die Schweiz brachten diese Veränderungen der rüstungskontrollpolitischen Rahmenbedingungen die Herausforderung mit sich, ihre herkömmlichen Wahrnehmungs- und Handlungsmuster zu überprüfen und sich in diesem wandelnden Umfeld neu zu positionieren. Dieser Artikel untersucht deshalb folgende Fragen: Welche neuen Herausforderungen stellten sich der schweizerischen Rüstungskontrolle, wie reagierte die Schweiz auf diesen Wandlungsprozess und welche Chancen und Möglichkeiten bietet heute die Rüstungskontrolle als Element einer auf internationale Kooperation ausgerichteten Sicherheitspolitik? Nachfolgend geht es darum, in Thesenform den Entwicklungsprozess der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik in seiner Austauschbeziehung mit dem internationalen Umfeld im Gesamtüberblick nachzuzeichnen.

In zeitlicher Hinsicht können sowohl für die internationale wie für die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik zwei identische Phasen erkannt werden. Die erste Phase dauerte von der grossen Wende der Jahre 1989/1990 bis 1996, die zweite von 1996 bis heute. Inhaltlich jedoch verliefen die internationalen und die schweizerischen Entwicklungsprozesse interessanterweise nicht parallel,

* Der Autor dankt Andreas Wenger und Daniel Trachler für die Durchsicht des Manuskripts.

sondern fast diametral gegeneinander: Im internationalen Umfeld nahmen die Akteure der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik die neuen Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten nach Ende des Kalten Krieges rasch auf; innerhalb kurzer Zeit konnten, vor allem durch multilaterale diplomatische Anstrengungen, verschiedene rüstungskontrollpolitische Erfolge verbucht und erfolgversprechende Prozesse in Bewegung gesetzt werden.

Die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz dagegen benötigte länger, um sich von den Wahrnehmungs- und Handlungsmustern des Kalten Krieges zu lösen. Zwar erkannten die Entscheidungsträger bis zu einem gewissen Grad die neuen Herausforderungen, weit weniger jedoch die neuen Möglichkeiten. Diese erste Phase der neunziger Jahre zeichnete sich demnach in erster Linie durch kontinuierliches Fortführen bekannter und vertrauter Handlungsmuster aus. Nur in zweiter Linie kann davon gesprochen werden, dass die Schweizer Rüstungskontrollpolitik sich den neuen Gegebenheiten anpasste und die neuen Möglichkeiten ausschöpfte. Der Ausbau geschah primär in quantitativer Hinsicht, indem die Aktivitäten auf bereits bekannten Handlungsfeldern ausgeweitet wurden.

Die charakteristischen Merkmale der internationalen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der zweiten Periode, von 1996 bis heute, sind weitgehende Erlahmung der Dynamik, Verstrickung in den ungelösten Problemen und zum Teil sogar die erneute Anwendung unkooperativer Handlungsmuster aus dem Kalten Krieg. Die grossen Erfolge multilateraler Diplomatie liessen sich nicht mit wenigen Ausnahmen mehr wiederholen, nationale Partikularinteressen zwangen Verhandlungsfora und Prozesse oftmals zum Stillstand. Aus dieser Pattsituation heraus und aus der Einsicht, dass im Bereich des humanitären Völkerrechts dringliche Probleme einer Lösung bedurften, erschlossen sich gewisse Staaten mit der sogenannten „menschlichen Sicherheit“ ein neues Handlungsfeld der Rüstungskontrolle.

Die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik hingegen profilierte sich in dieser zweiten Phase sowohl durch quantitativen, vor allem aber qualitativen Auf- und Ausbau. Die neuen Herausforderungen des internationalen Umfeldes wurden jetzt nicht mehr nur erkannt, sondern in Anpassungsleistungen auch umgesetzt. Zusätzlich begann die Schweiz, auf verschiedenen Handlungsebenen der Rüstungskontrolle verstärkten Einfluss zu nehmen. In diesem Sinne entwickelte sich die Rüstungskontrollpolitik parallel zur allgemeinen Aussen- und Sicherheitspolitik, die ebenso bereits zu Beginn der neuen Zeitepoche das Wesentliche analytisch erfasst hatte, aber Jahre brauchte, um vertraute Handlungsmuster aus dem Kalten Krieg abzustreifen und durch neue zu ersetzen. Die Rüstungs-

kontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz erfuhr jetzt einen deutlichen Bedeutungszuwachs.

Die skizzierten zwei Zeitabschnitte von 1989/1990 bis 1996 und von 1996 bis heute bilden die zwei ersten Teile des folgenden Beitrags. Im ersten Teil geht es insbesondere darum, den Fächer der Herausforderungen der internationalen Rüstungskontrolle auszubreiten und damit den Handlungsrahmen der Schweiz abzustecken. Der zweite Teil skizziert die Umkehrung der Vorzeichen der internationalen und der schweizerischen Rüstungskontrolle. Der dritte Teil geht abschliessend auf die aktuellsten Herausforderungen ein und analysiert die Situation der Schweiz angesichts der heute geltenden Rahmenbedingungen.

1 Von der grossen Wende bis 1996: Aufbruch im internationalen Umfeld –skeptisches Zögern der Schweiz

Die Auflösung der bipolaren Ordnung der internationalen Sicherheitspolitik verhalf der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik zu einer Entkrampfung. Damit erfuhren drei Ziele, denen die Rüstungskontrolle während der Dauer des Kalten Krieges gedient hatte, einen drastischen Bedeutungswandel: Erstens hatte es gegolten, Krieg zu verhindern und zweitens, im Kriegsfall Schaden zu begrenzen. Die Gefahren des Kriegsausbruchs zwischen den Blöcken, der allumfassenden Zerstörung eines Nuklearkrieges und der konventionellen Waffenpotentiale in Europa verloren mit einem Male das drückende Gewicht, das sie noch während den Rüstungskontrollverhandlungen zwischen Ronald Reagan und Michail Gorbatschow in den achtziger Jahren besessen hatten. Der dritte Zweck dagegen, die wirtschaftlichen Kosten der Rüstung zu senken, erfuhr damit einen Bedeutungszuwachs.¹

Auch der Widerspruch, dass sowohl Rüstung wie auch Abrüstung der Sicherheit der Staaten dienen sollen, löste sich vordergründig auf.² Die Mehrheit der Staaten suchte angesichts der neuen Lage den Sicherheitsgewinn in der Abrüstung. Schliesslich verschwand mit der Blockkonfrontation auch das Strukturmerkmal, das wie kein zweites die internationale Rüstungskontrollpolitik der vergangenen Jahrzehnte geprägt hatte. Bisher waren sich die Supermächte hier bilateral oder

1 Das Konzept der drei grundlegenden Zwecke der Rüstungskontrolle geht auf Thomas Schelling zurück: SCHELLING, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960. Vgl. auch: 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 Gesellschaft für Aussenpolitik 11), S. 645–56.

2 Zum inneren Widerspruch der Rüstungskontrolle: SPILLMANN, Kurt R. Dient Abrüstung der Sicherheit? Differenzierte Ansätze. Sonderdruck aus: *Schweizer Monatshefte*, Heft 7/8 (1988).

mit ihren jeweiligen Bündnissen gegenübergestanden und oft war es gerade die Rüstungskontrolle, die den Zustand der Beziehungen zwischen den Supermächten definierte. Diese bipolare Konstellation hatte über Verhandlungsgegenstände, -fora und -prozesse sowie weitgehend über Erfolg und Misserfolg der Rüstungskontrolle bestimmt, auch bei Fragen, die über den Teilnehmerkreis der Blöcke hinausgegangen waren. Die Ideologisierung der internationalen Beziehungen hatte auch dazu geführt, dass die Rüstungskontrolle regelmässig als Propagandavehikel missbraucht worden war.³

Das Ende des Kalten Krieges bedeutete für die Rüstungskontrolle somit die dreifache Chance, dass sicherheitspolitische Probleme, die während Jahrzehnten grösste Brisanz besessen hatten, ihre Bedeutung entweder verloren oder unvoreingenommener als bisher angegangen werden konnten, und dass die Strukturen der internationalen Rüstungskontrolle revidiert werden konnten.

1.1 Lösung hergebrachter Probleme der internationalen Rüstungskontrolle

Bis 1996 gelang der Abschluss mehrerer Verträge zur Regelung des Abbaus nuklearer, chemischer und konventioneller Waffen.⁴ Für ihre Zeit waren diese Vereinbarungen bahnbrechend: Zum ersten Mal seit den frühen siebziger Jahren wurden wieder multilaterale Abkommen geschlossen und umgesetzt, welche Rüstungsprozesse nicht nur quantitativ nach oben begrenzten oder qualitativ kanalisierten, sondern durch echte Abbaumassnahmen umkehrten. Insbesondere die Chemiewaffenkonvention von 1993 bestach durch die vier Aspekte, dass sie, erstens, in einem umfassenden Sinne multilateral ausgehandelt wurde, zweitens, das definierte Verbot dementsprechend globale Gültigkeit besass, drittens, dass nicht nur alle potentiellen Chemiewaffenstaaten auf den Bau und Besitz dieser Waffen von vornherein verzichteten, sondern auch die bisherigen Besitzerstaaten einem totalen Abbau ihrer Arsenale zustimmten und viertens, dass dieser Abbau wie die Ver-

3 GASTEYGER, Die Stellung der Schweiz zu Rüstungskontrolle und Abrüstung, S. 646.

4 In der Zeitspanne von 1990 bis 1996 wurden eine ganze Reihe rechtlich bindender Verträge und politisch verpflichtender Dokumente unterzeichnet: die Verträge über die Reduzierung strategischer Atomwaffen (START I und II), der Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearwaffentests (CTBT), das amerikanisch-sowjetische C-Waffen-Übereinkommen, die Chemiewaffenkonvention (CWC), der Vertrag über die Begrenzung konventioneller Waffen in Europa (CFE), die Übereinkunft über die Begrenzung der Streitkräfte-Personalstärken in Europa (CFE 1A), die verschiedenen Wiener Dokumente über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Europa und der Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies). Einen guten Überblick bietet: GOLDBLAT, Jozef. *Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements*. London: Sage Publications, 1994.

hinderung des Aufbaus neuer Potentiale durch ein effektives Vollzugsregime mit teilweise intrusivem Charakter überwacht werden sollte.

Allerdings zeugten diese Erfolge nicht nur davon, dass nach Ende des Ost-West-Gegensatzes die bisherigen Hauptakteure der Rüstungskontrolle jetzt zum rationalen Fortschritt aufbrachen. Sie zeugten ebenso davon, dass gewisse Inhalte und Themen der Rüstungskontrolle an Bedeutung verloren. Im sich neu formierenden System der internationalen Beziehungen verlor militärische Macht an Bedeutung als Hauptattribut politischen Gewichts und Einflusses. Damit wurden riesige Waffenarsenale zunehmend irrelevant und mussten, nicht zuletzt ihrer horrenden Kosten wegen, reduziert oder entsorgt werden.

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 Regelung von Inspektionen vor Ort durch ausländische Delegationen hatte über Jahrzehnte hinweg zahllose Verhandlungsrunden erschwert oder gar scheitern lassen. Die plötzlichen Durchbrüche und erfolgreichen Vertragsabschlüsse, insbesondere im Bereich der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen in Europa (VSBM) symbolisierten weniger den Aufbruch in eine neue Ära, sondern zeugten eher vom Bedeutungsverlust einiger ehemals heikler Themen.⁵

1.2 Effektivere Massnahmen zur Bewätigung nach wie vor aktueller Probleme

Neben diesen zunehmend irrelevanten Themen existierten jedoch Probleme der internationalen Rüstungskontrolle, die ihre Relevanz behielten oder durch den politischen Strukturwandel bedingt sogar noch an Bedeutung gewannen. Die Gefahr der unkontrollierten Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Technologie oder des erforderlichen technischen Wissens zu ihrer Herstellung wurde mit dem Ende des Kalten Krieges noch grösser als bisher. Auch die Lockerung politischer Beschränkungen des globalen privaten Handels vergrösserte die Gefahr, dass aus hochindustrialisierten Staaten strategisch bedeutsames Wissen

5 Die Wiener Dokumente von 1990, 1992 und 1994 bauten bereits bestehende Massnahmenkataloge im Bereich der VSBM aus. Eine detaillierte Darstellung findet sich in: 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 internationales Engagement*. Zürich: NZZ, 2000, S. 127–51. Weitere Verträge mit ausgeprägten Verifikationsmassnahmen sind beispielsweise das umfassende Verbot von Nuklearwaffentests (CTBT), die Chemiewaffenkonvention (CWC), und der Vertrag über den Offenen Himmel (Open Skies).

oder sensible Technologie in falsche Hände gelangen konnten. In diesen Fällen durften nationale und internationale Kontrollen auf keinen Fall vernachlässigt werden, jedoch möglichst ohne den freien Handel zu beeinträchtigen.

Um der Proliferationsgefahr zu begegnen wurde im multilateralen Rahmen die Geltungsdauer des Nonproliferationsvertrages (NPT) auf unbeschränkte Zeit verlängert und dessen Überprüfungsmechanismus verstärkt. Auf der Ebene nur politisch bindender Vereinbarungen initiierten einzelne Industrienationen neue Exportkontrollregime, oder verschärfte bereits bestehende Regime zur Harmonisierung der Exportkontrollen strategisch heikler Güter.⁶ In allen diesen Fällen steigerte der internationale Strukturwandel nicht nur die Bedeutung der Probleme, sondern eröffneten sich auch reelle Chancen, diese effektiv anzugehen. Auf unterschiedlichen Ebenen zeitigten diese Bemühungen ihre positive Wirkung.

1.3 Neue Problemkategorien der Rüstungskontrolle

Im Entwicklungsprozess der neuen Strukturen der internationalen Beziehungen verlagerten sich gewisse Sicherheitsprobleme zunehmend von der staatlichen Ebene weg. Einerseits verschoben sie sich auf die Ebene der internationalen Organisationen und andererseits auf die substaatliche Ebene. Gerade hier machte sich bemerkbar, dass die Supermächte ihr Interesse und die Kontrolle über Stellvertreterkriege in der Dritten Welt verloren; viele dieser Konflikte und Bürgerkriege schwellten jedoch weiter. Die Globalisierung begünstigte sogar die Etablierung von lokalen Kriegswirtschaften ausserhalb der Einflussphären der Grossmächte. Dies erschwerte die Kontrolle der Ströme von kleinen und leichten Waffen, die in solchen Konflikten in grosser Zahl eingesetzt werden und menschliches Leid verursachen. Dieses Leid rückte nach Ende des Kalten Krieges stärker als bisher ins Blickfeld der internationalen öffentlichen Wahrnehmung und der Sicherheitspoli-

6 So wurden verschiedene Richtlinien über den Transfer nuklearer Güter, Richtlinien über den Transfer von militärisch wie zivil nutzbaren Gütern (Dual-use-Gütern) und Richtlinien über die Nichtweiterverbreitung von Raketentechnologie (MTCR) modernisiert und verschärft oder neu etabliert. Vgl: GOLDBLAT, *Arms Control*, S. 77–90.

1996 wurde das Liefer sperren-Regime *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (Cocom) aus dem Kalten Krieg durch das Wassenaar-Arrangement abgelöst. Das Cocom hatte seit den frühen fünfziger Jahren bestanden und die Staaten der Nato und des Westblocks zu strengen Exportkontrollen gegenüber dem Ostblock verpflichtet. Nach Ende des Kalten Krieges konnte es in dieser politischen Ausrichtung nicht weiterbestehen, die Proliferationsgefahr gebot jedoch, ein Nachfolgeregime zu finden. Das Wassenaar-Arrangement regelt die Exporte von Kriegsmaterial und anderen militärisch relevanten Gütern und Technologien seiner Mitglieder.

Die Mitgliedstaaten der Australiengruppe, dem Zusammenschluss von Lieferländern von Ausgangsstoffen für Chemiewaffen mit dem Zweck, nationale Exportrichtlinien zu harmonisieren, weiteten ihre Kontrollen aus auf den Bereich der Biologiewaffen und auf dafür notwendige Ausrüstung und Technologiekomponenten.

tik. Es begann sich dafür ein neues Sicherheitsverständnis unter dem Begriff der „menschlichen Sicherheit“ zu etablieren. Der transnationale Charakter dieser Sicherheitsdimension implizierte, dass sie im grösseren Zusammenhang mit Fragen der internationalen Wirtschaftspolitik, der Entwicklungszusammenarbeit, der Konfliktprävention und des Wiederaufbaus kriegsversehrter Gesellschaften angegangen werden musste.

Zwar hatte bisher das humanitäre Kriegsvölkerrecht den Einsatz gewisser Waffen geregelt oder verboten, die Komplexität der Kontrolle kleiner und leichter Waffen überstieg aber die Dimension des Kriegsvölkerrechts. Die Vielschichtigkeit dieses Problems stellte die internationale Rüstungskontrolle vor neue Herausforderungen, fehlten doch diesbezüglich bis anhin rechtliche und politische Kontrollinstrumente. In diesem Falle verliess die Rüstungskontrolle ihre klassische Ebene der zwischenstaatlichen nationalen Sicherheit und bewegte sich verstärkt im Umfeld der transnationalen, gesellschaftlichen Sicherheit. Die Entwicklung des Problembewusstseins und erster Lösungsansätze der menschlichen Sicherheit dauerte jedoch über die erste Hälfte der neunziger Jahre hinaus und weist somit in das zweite Kapitel dieses Artikels.

Ein weiteres Problem stellte das Umweltrisiko dar, das bestimmten obsoleten Waffenarsenalen innewohnte. Insbesondere Lager- und Verarbeitungsstätten von Massenvernichtungswaffen mussten umfassend saniert und gefährliche Materialien entsorgt werden. Zu diesem Zwecke wurden verschiedene länderübergreifende Initiativen zur praktischen Abrüstungshilfe lanciert.

Der zunehmend inter- und transnationale Charakter der Sicherheit zwang die Staaten, rüstungskontrollpolitische Themen vermehrt multilateral und kooperativ zu lösen. Durch die Globalisierung erfuhr die Souveränität der Staaten insgesamt eine Abwertung, und sie zeigten sich entsprechend gewillt, Regime zu akzeptieren, die in einem bisher ungekannten Masse durch die Schale der nationalen Souveränität hindurchgriffen.

1.4 Zögerliche Reaktion der Schweiz auf die neuen Herausforderungen

Bis zum Ende des Kalten Krieges stellte der Nonproliferationsvertrag von 1967 das einzige rechtlich bindende Vertragswerk der Rüstungskontrolle dar, dem die Schweiz beigetreten war und dadurch ihre Handlungsfreiheit aus übergeordneten Interessen tatsächlich einschränkte. Ihre Verantwortung als Hochtechnologie- und Exportland hatte die Schweiz jedoch wahrgenommen, indem sie gewisse politische Absprachen unter Industriestaaten zur Harmonisierung der Exporte von stra-

teigisch heiklen Gütern, insbesondere im Bereich der Nukleartechnologie, unterstützte. Solcherlei Absprachen bildeten jedoch keinen rechtlich bindenden Rahmen und verfügten über keine griffigen Durchsetzungsmassnahmen.

Im Rahmen der rüstungskontrollpolitischen Bemühungen der KSZE hatte sich die Schweiz primär als neutrale Erbringerin Guter Dienste engagiert oder in rein defensiver Art dafür eingesetzt, ihre Militärdoktrin – vor allem das Mobilisierungskonzept – vor Eingriffen von aussen zu schützen. Von einem politisch namhaften Engagement zur positiven Gestaltung des internationalen Umfeldes 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.⁷

Während der ersten Hälfte der neunziger Jahre zeigte die Schweiz Mühe, den bisher beschrittenen Weg zu verlassen und sich den neuen Gegebenheiten der internationalen Rüstungskontrolle anzupassen. Auf konzeptioneller Ebene gelang es zwar den Bundesbehörden mit den Berichten von 1990 und 1993 zur Sicherheits- und zur Aussenpolitik, die wesentlichen Züge des Wandels des internationalen Sicherheitsumfeldes analytisch zu erfassen, gewisse Entwicklungstendenzen zu antizipieren und daraus Schlüsse für die künftige Ausrichtung der Sicherheitspolitik zu ziehen.⁸ In diesen Berichten fand die Rüstungskontrolle erstmals Erwähnung als Mittel der Aussen- und Sicherheitspolitik. In bezug auf die Politik des Kalten Krieges stellte dies eine zweifache Neuerung und Bedeutungssteigerung dar; erstens, indem Rüstungskontrolle überhaupt Erwähnung fand und damit konzeptionell eingebettet wurde in ihren grösseren politischen Zusammenhang. Und zweitens, indem ihr eine Rolle als Mittel zuerkannt wurde, im schweizerischen und im internationalen Interesse das sicherheitspolitische Umfeld positiv zu beeinflussen und mitzugestalten.

Obwohl der sicherheitspolitische Bericht von 1990 positive internationale Entwicklungen wahrnahm, blieb er jedoch im Gesamturteil skeptisch, ob die sich abzeichnenden Chancen auch genutzt werden könnten. Aus dieser skeptischen

7 Dass die Schweiz bereits während des Kalten Krieges die Verträge zur Begrenzung von Nuklearwaffentests oder zur Verhinderung der Stationierung von Atomwaffen in der Antarktis, auf dem Meeresboden oder im Weltraum unterzeichnet hatte, mochte zwar als Argument dienen, sie unterstütze alle ihr zugänglichen Massnahmen der Rüstungskontrolle, hatte jedoch realistischerweise sowohl für die Schweiz wie für die Staatengemeinschaft eher symbolische Bedeutung.

8 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz: Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel vom 1. Oktober 1990. *BBl* 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.

Haltung abgeleitet, geriet die Festlegung der künftigen Marschrichtung der schweizerischen Sicherheitspolitik zu einer weitgehenden Fortschreibung des bisherigen Kurses. Auch die Praxis der Rüstungskontrollpolitik der nächsten Jahre zeichnete sich durch kontinuierliches Festhalten an bekannten Handlungsmustern aus: Zwar wurde das internationale Engagement ausgebaut, jedoch primär nur quantitativ. Die Schweiz beteiligte sich aktiv an den Bemühungen, bestehende Kontrollmassnahmen im Bereich der Nonproliferation zu modernisieren und auszuweiten.⁹ Mit technischem Expertenwissen unterstützte sie – wie schon in den achtziger Jahren – in bedeutsamer Weise internationale Missionen zur Aufdeckung und Eliminierung von Massenvernichtungswaffen-Programmen im Irak.¹⁰ Zudem initiierte die Schweiz die Revision und Verschärfung der Gesetzgebung in verschiedenen Bereichen.¹¹

In den multilateralen Rüstungskontrollverhandlungen engagierte sich die Schweiz im Rahmen dessen, was ihr als Nichtmitglied aller wesentlichen internationalen Organisationen und Foren überhaupt möglich war. In der KSZE führte sie ihren defensiven Kurs aus dem Kalten Krieg weiter und unterstützte erst nach etwelchen Vorbehalten die Erweiterungs- und Verfeinerungsschritte der VSBM.¹² Dennoch beteiligte sie sich als Mitglied am „Forum für Sicherheitskooperation“, dem 1992 geschaffenen permanenten Forum der KSZE-Teilnehmerstaaten für Rüstungskontrolle und Abrüstung, Vertrauens- und Sicherheitsbildung sowie für

-
- 9 Namentlich engagierte sich die Schweiz bei der Schaffung der *Nuclear Suppliers Group* (NSG), bei der Verlängerung des Nonproliferationsvertrages, bei der Ablösung des Cocom durch das Wassenaar-Agreement, bei der Etablierung des *Missile Technology Control Regime* (MTCR), des Uno-Waffenregisters und bei der Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der Australien-Gruppe. Eine ausgezeichnete Darstellung der schweizerischen Bemühungen in diesem Rahmen bietet die umfassende Arbeit: HEINZER, Andrea. Die schweizerische Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik – eine Übersicht (1960–1999). Erarbeitet im Rahmen des NFP 42 Projektes: *Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der Schweiz: Schweizer Beiträge zur Stärkung internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollregime*. Zürich, 2000 (mimeo).
- 10 Eine detaillierte Darstellung findet sich in: BRUNNER, Bernhard. Unterstützung des AC-Laboratoriums Spiez zur Rüstungskontrolle bei ABC-Waffen. In: EBERHART/STAHEL, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 213–32.
- 11 Dabei handelte es sich um die ABC-Verordnung, die Güterausfuhr-Verordnung, die Atomgesetzgebung, das Güterkontrollgesetz und das Kriegsmaterialgesetz. Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vom 31. Januar 1996. *BBl* 1996 III 186–89, hier S. 188.
- 12 Noch 1996 lautete die offizielle Haltung des Bundesrates, „sollten neue, OSZE-weite konventionelle Rüstungskontroll- und Abrüstungsverhandlungen vereinbart werden, so wird sich die Schweiz daran beteiligen, wobei die Besonderheiten des schweizerischen Wehrsystems (mobilmachungsabhängige Milizarmee) zu berücksichtigen sein werden.“ Bundesrat, *Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz*, S. 188.

Konfliktverhütung. Allerdings war den Behörden nicht verborgen geblieben, dass mit dem Ende des Kalten Krieges die VSBM an Bedeutung verloren hatten.¹³

Nur langsam mehrten sich die Zeichen, dass das Schweizer Engagement in der Rüstungskontrolle auch qualitativ in neue Dimensionen vorstossen sollte. So bewarb sich die Eidgenossenschaft darum, bei der Genfer Abrüstungskonferenz vom Beobachter zum Vollmitglied zu werden und unterstützte die Entstehung der Chemiewaffenkonvention nach Kräften mit relevanten Beiträgen auf verschiedenen Ebenen. Sie unterstützte ebenfalls die Erarbeitung von Verifikationsmassnahmen für die Biowaffenkonvention.

Im Überblick zeichnete sich also während der ersten Phase der neunziger Jahre das internationale Umfeld durch Aufbruch und Dynamik aus, durch die Lösung alter rüstungskontrollpolitischer Pendenzen und die Hinwendung zu nach wie vor relevanten oder neuen Problemen, sowie durch einen gewissen Souveränitätsverlust der Nationalstaaten gegenüber internationalen Organisationen und transnationalen Politikprozessen. Die internationale Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik wurde zunehmend zum bedeutenden Teilstück einer breit angelegten, auf Kooperation angewiesenen Sicherheitspolitik, in der die Staaten, vornehmlich im Rahmen internationaler Organisationen, gemeinsam Risiken zu bewältigen und Chancen zu nutzen suchten.

Demgegenüber charakterisierte sich die Schweizer Rüstungskontrollpolitik durch weitgehendes Festhalten an bewährten Handlungsmustern. Damit fand sich die Rüstungskontrollpolitik nicht isoliert, sondern im Einklang mit der gesamten Sicherheitspolitik und teilweise auch der Aussenpolitik. Trotz der Wahrnehmung, dass das neue Umfeld neben alten und neuen Risiken auch Chancen bot, lauteten die Antworten der Schweiz beinahe identisch wie vor der grossen Wende. Damit wurden offensichtlich weniger die positiven internationalen Entwicklungen als Messgrösse des eigenen Handelns gewählt, sondern vor allem die negativen Signale aufgefangen, welche die internationale Sicherheitspolitik aussandte. Uno, Nato und EG beispielsweise, modernisierten sich trotz visionärer Perspektiven nur allzu schleppend in die Richtung der selber gesetzten Ziele. Die Kriege und Krisen in Europa unterstrichen das Fehlen einer neuen und verlässlichen Sicherheitsstruktur. Angesichts dieser Unwägbarkeiten vertraute die Schweiz auf ihre traditionellen Handlungsmuster und brachte vorerst wenig Energie auf, neue Initiativen

13 Vorarbeiten zum *Bericht über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz*, (Stand: September 1999), S. 20. Diese Vorarbeiten bildeten den umfassenden Grundlagentext für den offiziellen Bericht des Bundesrates. Sie wurden weder offiziell durch den Bundesrat genehmigt noch publiziert und geben daher ausschliesslich die Sichtweise der Bundesverwaltung wieder.

zu entwickeln. Dies wurde erst während der zweiten Periode der neunziger Jahre zum wesentlichen Merkmal der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik.

2 Von 1996 bis heute: Stagnation des internationalen Umfelds – dynamischer Aufbau der Schweizer Rüstungskontrolle

In der zweiten Phase des Jahrzehnts nach dem Ende des Kalten Krieges kehrten sich die Entwicklungsprozesse der internationalen und der schweizerischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik beinahe spiegelbildlich um: Während die internationale Dynamik zunehmend der Stagnation zu weichen begann, geriet das Rad der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik erst in Schwung. Die Schweiz begann vermehrt politischen Einfluss zu nehmen auf die internationale Rüstungskontrolle.

2.1 Verstrickung der internationalen Rüstungskontrolle in alten und neuen Problemen

Auf der internationalen Ebene der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik beflügelte das bisher Erreichte zu weiteren Anstrengungen zur Lösung unerledigter Aufgaben und neu erkannter Probleme. Trotzdem gelangen in dieser zweiten Phase keine wesentlichen Durchbrüche mehr. 1996 erwies sich für die internationale Rüstungskontrolle als Scheitelpunkt: Zwar gelangen noch einzelne Erfolge, bereits deuteten sich aber auch Blockaden an. Positiv zu vermerken war die Formalisierung des Wassenaar-Agreement.¹⁴ Ferner wurde im selben Jahr der Vertrag über ein umfassendes Verbot von Nuklearwaffentests (CTBT) abgeschlossen, und damit eine der ältesten Pendenzen der internationalen Rüstungskontrolle aus dem Kalten Krieg erledigt. Negativ schlug aber zu Buche, dass der Vertrag bis heute nicht in Kraft getreten ist. Auch nach 1996 gelangen noch Erfolge, beispielsweise die Anpassung und Öffnung des CFE-Vertrages, oder die Tatsache, dass viele der im CFE-Vertrag festgesetzten Ziele erreicht wurden. Ebenso wurden auch die Ziele des START I-Vertrages erreicht. Allerdings zeugen gerade diese Beispiele davon, dass die sicherheitspolitische Realität – der enorme Abbau von Waffenarsenalen und Armeen im euroatlantischen Raum – die Inhalte der Verträge überholt hat. Als wesentlicher positiver Punkt verdient schliesslich die Inkraftsetzung der Chemiewaffenkonvention 1997 ihre Würdigung.

Im negativen Sinne erwies sich 1996 als Scheitelfahr, indem seither fast sämtliche Verhandlungsstränge in der Genfer Abrüstungskonferenz, mithin immer noch

14 Siehe Fussnote 6 für Details zum Cocom und Wassenaar-Agreement.

das wichtigste globale Verhandlungsforum für Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, blockiert sind. Die Ratifikations- und Umsetzungsprozesse verschiedener Verträge, die in der dynamischen Phase der neunziger Jahre abgeschlossen worden waren, gerieten ins Stocken, und bei einigen Verträgen fehlen nach wie vor die Unterschriften von Schlüsselstaaten. Verhandlungen zu neuen Themen konnten in diesem Forum kaum mehr aufgenommen werden. Oftmals wurden sie blockiert durch einen Nord-Süd-Gegensatz, der den alten Ost-West-Gegensatz ablöste.¹⁵ Indien und Pakistan zündeten 1998 nukleare Sprengsätze. Ferner hat trotz funktionierendem Regime zur Nichtweiterverbreitung von Raketentechnologie die Zahl der Staaten zugenommen, die in der Lage sind, Raketen kurzer und mittlerer Reichweite einzusetzen. Dieser Zustand weitgehender Blockade der Rüstungskontrollpolitik liess die Staaten unter Umgehung der blockierten formellen Foren und Prozesse in neuen Bereichen nach Verhandlungserfolgen suchen.¹⁶

Vor allem der Bereich der menschlichen Sicherheit profitierte von diesen Kräften. Während in der ersten Periode der neunziger Jahre das öffentliche Bewusstsein um das Problem der kleinen und leichten Waffen deutlich zugenommen hatte, war in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts nun die Zeit reif zu handeln. Der Ottawa-Prozess und das daraus resultierende Personenminenverbot von 1997 ebnete den Weg, um in Bereichen des humanitären Völkerrechts weitere Verschärfungen zu erreichen, die in ihrem Wesen der Rüstungskontrolle teilweise sehr nahe verwandt sind.¹⁷ Sah es zu Beginn dieser Erfolgsserie danach aus, als würden sich die „klassische Rüstungskontrolle“, die sich um grosse konventionelle Waffensysteme und Massenvernichtungswaffen kümmert, und der Bereich der menschlichen Sicherheit möglicherweise durch Vermengung von Akteuren, Foren und Prozessen in die Quere kommen, so hat sich unterdessen die menschliche Sicherheit als eigenstän-

15 Hierbei beharrten insbesondere industrielle Schwellenländer darauf, dass neue Verträge oder Regime ihre Entwicklungschancen nicht schmälern dürften. Insbesondere wurde wie im Kalten Krieg nun auch wieder Linkage-Politik betrieben, das heisst, dass verschiedene Verhandlungsbereiche miteinander verknüpft wurden und Verhandlungsbereitschaft in dem einen Bereich nur als Tausch gegen Konzessionen der Gegenseite in dem anderen Bereich angeboten wurde. Die betrifft unter anderem auch die seit Jahren blockierten Verhandlungen um den effektiven Abbau von Nuklearwaffen und den neuen Vertrag über das Verbot der Produktion spaltbaren Materials (FMCT).

16 Vgl. 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* (1999). S. 77–98.

17 Im Bereich des humanitären Völkerrechts wurde bereits 1995 ein Verbot von Laserwaffen erreicht, die eine dauernde Erblindung herbeiführen. Seither wird auch über die Aktualisierung des Verbots des Gebrauchs von Kleinkalibermunition mit besonders grossem Verletzungspotential (Dumdum-Munition), die Regelung der Problematik explosiver Munitionsrückstände (z.B. Streubomben, Mörser-Granaten), die Reglementierung von anderen Landminen als Personenminen (z.B. Fahrzeugminen) und entsprechender Kontrollmechanismen verhandelt. Dahinden, Erwin. Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht: Schweizerische

diges Element der Rüstungskontrolle auf der bereits bestehenden Schiene des humanitären Völkerrechts etabliert.

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zeichnete sich eine Zunahme der Akteure der internationalen Rüstungskontrolle ab, beispielsweise durch eine stärkere Profilierung der EU oder der Nato, insbesondere mit der Partnerschaft für den Frieden (PfP). Die Zunahme der Anzahl Staaten mit Sitz in der Uno oder der Genfer Abrüstungskonferenz hat die Konsensfindung nicht vereinfacht, und die Aktivitäten weiterer internationaler Organisationen steigert den allgemeinen Koordinationsaufwand.

Im Bereich der menschlichen Sicherheit spielen schliesslich auch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine gewichtigere Rolle als bisher. Dies bedeutet einerseits die Chance, dass die Staaten unliebsame Probleme weniger einfach als bisher unter den Teppich kehren können, dass die Transparenz von Verhandlungen gefördert wird und dass die Vertragsumsetzung bei den NGOs teilweise in kompetenteren Händen liegt als bei staatlichen Behörden. Andererseits steigt auch hier die Komplexität der Balancierung unterschiedlicher Interessen und damit wiederum der internationale Koordinationsaufwand.

2.2 Aufschliessen der Schweiz zu den internationalen Entwicklungen und Herausforderungen

In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zeichnete sich die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz vor allen dadurch aus, dass erstens im politischen Prozess in der Schweiz selbst Neuerungen sich bemerkbar machten und zweitens die Beiträge der Schweiz im internationalen Umfeld neben einem quantitativen vor allem einen qualitativen Ausbau erfuhren.

1996 erwies sich auch für die Sicherheitspolitik der Schweiz im allgemeinen und die Rüstungskontrollpolitik im speziellen als Wendepunkt. Die Tatsache, dass die Eidgenossenschaft für dieses Jahr die Präsidialverantwortung der OSZE übernahm, setzte ein bedeutendes Zeichen des Bedeutungszuwachses, den die Aussensicherheitspolitik erfuhr. Im selben Jahr lancierte der neue Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS), Adolf Ogi, einen tiefgreifenden Prozess der strategischen Neuausrichtung der Schweiz auf die

Sicherheitskooperation mit Leistungsausweis. In: EBERHART/STAHEL, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 153–81, hier 165–66; Eidgenössisches Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA). *Teilnahme an der zweiten Überprüfungskonferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens von 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen (CCW)*, 11. bis 21. Dezember 2001 in Genf. Pressemitteilung vom 30.11.01.

sicherheitspolitischen Realitäten der Zeit nach Ende des Kalten Krieges. Damit wurden sowohl die neuen internationalen Herausforderungen angegangen, als auch bewusst die Abkehr von den vertrauten sicherheitspolitischen Handlungsmustern der vergangenen Jahrzehnte in Angriff genommen. Von einer derartigen Neuausrichtung konnte die Rüstungskontrolle nur profitieren. 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 per se eine Aufwertung der Rüstungskontrolle, die seit Jahren als Mittel der kooperativen Sicherheit im Einsatz stand.¹⁸

Auch die Rüstungskontrolle an sich wurde zu Beginn des Jahres 1996 Gegenstand eines Berichts des Bundesrats. Allein die Tatsache, dass die Exekutive erstmals überhaupt mit einem Bericht, der sich ausschliesslich diesem Thema widmete, dem Parlament gegenüber Rechenschaft über ihre Arbeit in diesem Bereich leistete, stellte ein Novum dar. Allerdings atmete der Bericht noch eher den Geist der Sicherheits- und Rüstungskontrollpolitik der vergangenen ersten Phase der neunziger Jahre. Wie der sicherheitspolitische Bericht von 1990 lieferte er zwar eine treffliche Analyse der internationalen Entwicklungsprozesse, jedoch ein sehr konventionelles Programm, die Konsequenzen und Handlungsmöglichkeiten der Schweiz betreffend. Diesen Mangel behob aber bereits vier Jahre später ein zweiter, wesentlich stringenterer Bericht zur Rüstungskontrolle.¹⁹

1996 wurde die Schweiz schliesslich in der Genfer Abrüstungskonferenz zum Vollmitglied gewählt. Damit vereinfachte sich für die Schweiz die Mitarbeit auf dieser Plattform und vermehrten sich die Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen, nachdem die Schweiz seit Jahren den weit beschwerlicheren Arbeitsprozess des Beobachters hatte bewältigen müssen. Derselbe Effekt dürfte sich nach dem Beitritt zur Uno als Vollmitglied einstellen.

Die Innendimension der schweizerischen Rüstungskontrollpolitik zeichnete sich in der zweiten Periode der neunziger Jahre dadurch aus, dass Strukturen und Prozesse einen namhaften Wandel erfuhren. Im Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA), im VBS und in weiteren Departementen und Amtsstellen, die in die Rüstungskontrolle involviert sind, wurden auf flexible Art und Weise neue Strukturen geschaffen und personelle wie materielle Ressourcen aus-

18 Bericht der Studienkommission für strategische Fragen (Kommission Brunner). Bern, 26. Februar 1998; 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.

19 Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik der Schweiz 2000 vom 30. August 2000. *BBl* 2000 VI 5477.

gebaut. Die Zusammenarbeit zwischen diesen Departementen gestaltete sich weniger kompliziert als früher. Damit fand die Einsicht, dass Aussen- und Sicherheitspolitik sich viel stärker verschränken mussten als bisher, nun auch ihre praktische Umsetzung.

Ausserhalb der Bundesverwaltung übernahm das Bundesparlament einen stärkeren Part in der Rüstungskontrollpolitik. Es lieferte nicht nur vermehrt Impulse, sondern stellte Forderungen an den Bundesrat, etwa in gewissen Fragen aktiv zu werden oder über seine Arbeit Rechenschaft abzulegen.²⁰ Die Bundesbehörden öffneten sich zudem in kooperativer Weise gegenüber nichtstaatlichen Akteuren, insbesondere NGOs im Bereich der menschlichen Sicherheit und gegenüber der Privatwirtschaft im Bereich der Nonproliferation. Im Vergleich zu früher lässt sich die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen diesen unterschiedlichen Akteuren heute routinierter und effizienter an.

Themen der Schweizer Rüstungskontrolle finden heute sogar auch verstärktes Medieninteresse, vor allem natürlich Fragen der menschlichen Sicherheit, weil diese einer breiten Öffentlichkeit relativ einfach zugänglich sind. Durch die Erweiterung des Kreises der Akteure, die auf die Rüstungskontrollpolitik des Bundes aktiven Einfluss zu nehmen versuchen, hat sich dieses Thema „im Halbschatten“ des öffentlichen Interesses positioniert; es ist zwar weit stärker präsent als früher, es steht aber nicht im permanenten Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit wie beispielsweise die Wirtschafts- oder Sozialpolitik. Diese Neupositionierung stellt für die Rüstungskontrolle insgesamt eine Chance dar.

Auf der Ebene des internationalen rüstungskontrollpolitischen Engagements der Schweiz fand sowohl quantitativ, wie auch qualitativ ein Ausbau statt. Nach dem Beitritt zum Umfassenden Verbot für Nuklearwaffentests (CTBT) beteiligte sich die Schweiz an den internationalen Anstrengungen zur Inkraftsetzung und steuerte zum weltweiten Netz von Sensoren zur Verifikation auch einen Standort bei. Der Ausbau der bestehenden Nonproliferationsregime wurde politisch und vor allem technisch unterstützt: Zur Umsetzung der Chemiewaffenkonvention nahm die Schweiz zwischen 1998 und 2000 Einsitz in den Exekutivrat der Organisation für das Verbot der chemischen Waffen (OPCW) und bildete in beispielhaft enger Zusammenarbeit mit der chemischen Industrie und der OPCW Industrieinspekto-

20 So gehen beide Berichte des Bundesrats über die schweizerische Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik auf Postulate von Nationalrätin Barbara Haering Binder (SPS, Zürich) zurück: Postulat Haering Binder 93.3597 vom 13. Dezember 1993; Postulat Haering Binder 98.3611 vom 17. Dezember 1998. Ständerat Pierre Paupe (CVP, Jura) forderte in einer Motion, die wesentliche Steigerung der schweizerischen Bemühungen zur Vernichtung chemischer Waffen in Russland; Motion Paupe 00.3519 vom 4. Oktober 2000.

ren aus.²¹ Ferner beteiligte sie sich aktiv an der Erarbeitung eines zur Chemiewaffenkonvention analogen Instruments zur Überwachung der Durchsetzung des Verbots biologischer Waffen.

In verschiedensten Gremien und Organisationen unterstützte die Schweiz Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahmen. Auch wenn diese im Rahmen der OSZE ihre ursprüngliche Bedeutung zur Stabilisierung Ost-Westeuropäischer Beziehungen weitgehend eingebüsst haben, so spielen VSBM im weiteren Sinne nach wie vor eine zentrale Rolle. Transparenz und gegenseitiges Vertrauen bleiben nach wie vor tragende Pfeiler der Rüstungskontrolle und bilden ein starkes Bindeglied der sicherheitspolitischen zwischenstaatlichen Beziehungen.²²

Schliesslich beteiligt sich die Schweiz verstärkt – sowohl unilateral wie im multilateralen Rahmen – an verschiedenen Abrüstungsprogrammen. Im Bereich der Chemiewaffenvernichtung in Russland will die Schweiz ihre Beteiligung in Zukunft namhaft ausbauen. Damit hat sie sich de facto richtigerweise von dem noch im Rüstungskontrollbericht von 1996 festgehaltenen Prinzip abgewandt, alle Staaten seien in erster Linie selber verantwortlich für die Folgen ihrer Aufrüstung und hat sich ernsthaften Proliferations- und Umweltgefahren zugewandt. Auf diesem Gebiet kann die Schweiz mit dem Expertenwissen des Labors Spiez nach wie vor gewichtige Beiträge leisten.

Mit ihrem erfolgreichen Engagement zur Ausarbeitung und der Umsetzung des Personenminenverbotes von 1997 hat die Schweiz auch qualitativ einen bedeutenden Entwicklungsschritt vollzogen. Zwar lag es nahe, dass gerade die Schweiz sich für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts und dementsprechend auch für die menschliche Sicherheit entschieden einsetzte, im Ottawa-Prozess exponierte sie sich jedoch stärker als zuvor im politischen Sinne. Die Staatengemeinschaft hat der Schweiz für diese Rolle auch Anerkennung gezollt und sie bei der Umsetzung des Abkommens mit namhaften Aufgaben betraut. Diesen Effort im Bereich der menschlichen Sicherheit trägt sie nun weiter im Rahmen einer informellen Arbeitsgruppe von Staaten (Lysoen-Gruppe), die sich mit der Kontrolle des Handels mit leichten Waffen, der Personenminen und dem Verbot des Einsatzes von Kindersoldaten befasst.

Stagnation und Schwierigkeiten, weitere Fortschritte zu erzielen, charakterisierten insgesamt auf internationaler Ebene die zweite Phase der neunziger Jahre, die Zeitspanne von 1996 bis heute. Demgegenüber entwickelte sich die Schweizer

21 DAHINDEN, Rüstungskontrolle und Kriegsvölkerrecht, S. 161–64 und 171–73.

22 EBERHART, Die Schweizer Armee und ihr Beitrag zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in Europa, S. 145–47.

Rüstungskontrollpolitik im grösseren Rahmen der Sicherheitspolitik in Richtung der Dynamisierung und des Aufbaus. Primär wurden quantitative, aber durchaus auch qualitative Leistungssteigerungen vorgenommen. Insgesamt positionierte sich die Schweiz damit im internationalen Rahmen günstiger als bis anhin, um als gleichberechtigter Partner effektivere Arbeit leisten zu können, als aus der Perspektive des abseitsstehenden Beobachters. Bisherige Stärken der Schweiz, vor allem ihr technisches Expertenwissen, oder Standortvorteile wie bestehende Infrastrukturen wurden bewusst eingesetzt und der Kreis der beteiligten Akteure gewinnbringend ausgeweitet.

3 Fazit und Blick auf aktuelle Herausforderungen

Begann das erste Jahrzehnt nach Ende des Kalten Krieges im Bereich der internationalen Rüstungskontrolle sehr erfreulich, so präsentiert sich die allgemeine Lage heute anders. Zwar hat das die Rüstungskontrolle des Kalten Krieges dominierende Sicherheitsdilemma einem weitgehenden Verständnis für den Nutzen kooperativen Verhaltens Platz gemacht. Entwicklungschancen jedoch, die zu Beginn der neunziger Jahre wahrgenommen wurden, verstrichen ungenutzt. Die heutigen Blockaden widerspiegeln insbesondere die Tatsache, dass gewisse Prozesse und Strukturmerkmale der Rüstungskontrolle seit dem Ende des Kalten Krieges zu wenig umfassend reformiert wurden und in ihrer alten Form den neuen Herausforderungen nicht mehr genügen. Die Krise der Rüstungskontrolle ist jedoch nicht in erster Linie Ausdruck der Schwäche von internationalen Organisationen oder Regimen, sondern der Stärke der Nationalstaaten und ihrer Möglichkeiten, eigene Interessen nach wie vor international durchzusetzen.²³ Spätestens in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zeigte sich, dass im neuen Zeitalter nicht alle Merkmale, die die Rüstungskontrolle bis anhin getragen hatten, revidiert wurden. Wie für andere Politikbereiche auch, gilt für die Rüstungskontrolle insbesondere, dass die Nationalstaaten aus eigenen Sicherheitsinteressen nach wie vor oft gerade das Gegenteil dessen wählen, was für das Staatenkollektiv insgesamt am rationalsten wäre. Der wahrgenommene Souveränitätsverlust durch Verschiebung des Einflusses auf substaatliche oder überstaatliche Ebenen relativiert sich damit. Die USA demonstrieren dies seit dem Amtsantritt der Administration Bush exemplarisch.

23 MÜLLER, Harald. *Compliance Politics: A Critical Analysis of Multilateral Arms Control Treaty Enforcement*. Genf: Geneva Centre for Security Policy (GCSP), 2000. (Occasional Paper Series, Nr. 10).

Mit ihrem gegenwärtig praktizierten Unilateralismus drücken die USA auch der Rüstungskontrolle den Stempel auf. Insbesondere mit den rabiaten Störmanövern, mit denen die Vereinigten Staaten das Zustandekommen des Verifikationsregimes zur Biologiewaffenkonvention verhinderten, steuern die USA zur Zeit einen Kurs, der gewissen Grundsätzen der Rüstungskontrolle zuwiderläuft. Die Ablehnung eines neuen Regimes nach Vorbild der Chemiewaffenkonvention und die Forderung nach primär voluntaristischen und unilateralen Verifikationsmassnahmen verstossen gegen die Prinzipien der verbindlichen Reziprozität und der Transparenz durch Überwachung; Prinzipien mithin, die bei fast allen bisherigen Erfolgen der Rüstungskontrolle eine Hauptrolle spielten. Auch die Vorschläge zur unilateralen aber gemeinsamen Abrüstung der nuklearen Langstreckenraketen, die mit Russland gegenwärtig verhandelt werden, widerspiegeln nur vordergründig den Geist des NPT und der Verpflichtung der Nuklearmächte zur Abrüstung. Auch diesen Vorschlägen fehlt – vorerst wenigstens – mit der verbindlichen Festlegung der kooperativen Reziprozität ein wesentliches Stabilitätsmerkmal. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass der von den USA mit ihrem Verhalten offiziell bezweckte Effekt eintritt, dass die Staatengemeinschaft aufgerüttelt wird und nach effektiveren Methoden der Rüstungskontrolle sucht als bisher. Es besteht aber durchaus auch die längerfristige Gefahr, dass damit die Rüstungskontrolle allgemein, auch deren Erfolge, unterminiert wird.²⁴

Anhand der Nonproliferationsproblematik lässt sich ein weiteres Beispiel anführen, das verdeutlicht, dass entweder die nach wie vor weit verbreitete Dominanz nationalstaatlicher Interessen überwunden werden, oder aber neue Kooperationsformen gefunden werden müssen: Die Effektivität der meisten Nonproliferationsregime basiert wesentlich auf dem Informationsaustausch zwischen den Staaten – oder den Staaten und Kontrollbehörden – über unproblematische oder aber unerwünschte Gütertransfers. Da letztere Informationen jedoch oft nachrichtendienstlichen Hintergrund besitzen, zögern viele Regierungen, ihr Wissen anderen Staaten oder sogar multilateralen Kontrollbehörden zur Verfügung zu stellen. Kooperatives Handeln über die einzelnen staatlichen Interessen hinweg ist jedoch nach wie vor der Schlüssel zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und strategisch heikler Technologie.

Die Problematik der Verhinderung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und von anderen heiklen Technologien hat sich im Laufe der neunziger Jahre zur drängendsten und gleichzeitig komplexesten Herausforderung der

24 KIMBALL, Daryl G. A Good Deal That Must Be Honored. In: *Arms Control Today* 32 (2002) Nr. 3, S. 2; LANDAU, Emily. Unilateral Arms Control? Post-September 11 Trends in US Arms Control and Non-Proliferation Approaches. In: *Strategic Assessment* 4 (2002) Nr. 4, S. 18–21.

internationalen Rüstungskontrolle entwickelt, angesichts der Fortschritte in Wissenschaft und Industrie, der Globalisierung des freien Handels und der Möglichkeiten des Wissens- und Datentransfers. Damit hat sich der Schwerpunkt der internationalen Rüstungskontrolle entfernt von der Kontrolle grosser und konventioneller Waffensysteme in staatlichem Besitz der Grossmächte. Die Komplexität der aktuellen Herausforderungen entsteht aus dem Anspruch, den schmalen Grat zu finden, zwischen der Notwendigkeit einerseits, dass sensibles Wissen und Güter nur in kontrolliertem Masse frei zugänglich sind, andererseits aber legitime Handels- und Entwicklungsinteressen nicht zu stark limitiert werden. Die Interessen der wachsenden Zahl staatlicher und vor allem privater Beteiligter weltweit in Einklang zu bringen, bleibt auch in Zukunft eine der zentralen Herausforderungen der Rüstungskontrolle. In etwas beschränkterem Masse betreffen diese Herausforderungen auch die Rüstungskontrolle im Bereich der menschlichen Sicherheit. So verliert die Rüstungskontrolle zusehends den Charakter der „Erbsezählerei“, den sie beispielsweise zur Kontrolle der Nuklearwaffen der Supermächte oder der konventionellen Waffenarsenale in Europa aufwies.

Diese Prioritätenverschiebung der internationalen Rüstungskontrolle hin zu Fragen der Prävention und der effektiven Abkommensumsetzung bedeutet für Staaten wie die Schweiz, die in den klassischen Dimensionen der Rüstungskontrolle wenig oder gar kein Gewicht besaßen, dass sie politisch grösseres Gewicht erhalten. Zusätzlich vermehren sich ihre Handlungsmöglichkeiten, aber auch ihre Verantwortung.²⁵ Nach einigen Jahren des Zögerns während der ersten Hälfte der neunziger Jahre haben die verantwortlichen Stellen diese Erkenntnis nun auch in die Praxis umgesetzt.

Es bieten sich der Schweiz verschiedene Möglichkeiten, Einfluss zu nehmen. In den formalisierten Foren der multilateralen Beziehungen und im informellen Rahmen wie dem Ottawa-Prozess oder der Lysoen-Gruppe hat die Schweiz durchaus eine tragende Rolle übernommen. Auch wenn die Genfer Abrüstungskonferenz seit Jahren blockiert ist, zeigte sich klar, dass der aktiven Mitgliedschaft in den wesentlichen Organisationen und der Präsenz in den Verhandlungs- und Umsetzungsprozessen eine zentrale Bedeutung zukommt. Hier können eigene und übergeordnete Interessen miteinander in Einklang gebracht und umgesetzt werden. Nur hier besteht die Möglichkeit, auf bedeutende politische Prozesse Einfluss zu nehmen. Und hier bietet sich auch die Möglichkeit, fehlende Kompetenzen durch Informationsaustausch teilweise zu kompensieren. Diese Plattform-Funktionen

25 HAMBERGER, Hans. Von nuklearer Rüstungskontrolle zum Verbot von „kleinen Waffen“. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* (1997) Nr. 6, S. 630.

erfüllen die internationalen Organisationen auch weiterhin, denn sie entsprechen durchaus den Interessen der nach wie vor starken Nationalstaaten. Durch ihren Beitritt zu Uno als Vollmitglied hat die Schweiz diesbezüglich eine wichtige Lücke geschlossen, und es darf als durchaus symptomatisch angesehen werden für den Bedeutungszuwachs, den die Rüstungskontrolle in der Aussensicherheitspolitik der Schweiz in den letzten Jahren erfahren hat, dass sie prominent auf der Liste derjenigen Themen figuriert, für die sich die Schweiz in der Uno einsetzen will.²⁶

Dennoch erwachsen der Schweiz durch die Nichtmitgliedschaft in internationalen Organisationen wie der EU oder der Nato deutliche Nachteile: Deren Mitglieder profitieren von ausgebauten Austauschmöglichkeiten, koordinieren heute vermehrt ihre Politik untereinander und treten schliesslich an internationalen Verhandlungen als ziemlich homogene Einheit auf.²⁷ Fühlen sich die einzelnen Staaten an ihre Abmachungen gebunden, hat dies den nachteiligen Effekt, dass sie in den Verhandlungsrunden wenig Flexibilität an den Tag legen; gerade diese aber ist oftmals der Schlüssel zum Erfolg – wie das starre Verhalten der USA unter umgekehrten Vorzeichen demonstriert.²⁸ Als Nichtmitglied der gewichtigen EU oder Nato bleibt der Schweiz die Möglichkeit, im multilateralen Rahmen pragmatische Flexibilität zu fördern und auf diese Weise Positives zu leisten.

Ausserhalb dieser multilateralen Anstrengungen hat die Schweiz vermehrt wichtige Beiträge zur konkreten Abrüstungshilfe geleistet. Diese Handlungsebene bietet sich heute insbesondere dafür an, die Blockaden multilateraler politischer Prozesse zu umgehen. Aktivitäten auf dieser Ebene finden zwar oftmals ausserhalb des Schlaglichts des öffentlichen Interesses statt und werfen keinen weltpolitischen Glanz ab, sie sind jedoch für die internationale Sicherheit nicht minder bedeutend. Im Bereich der Abrüstungshilfe von nuklearen, chemischen oder konventionellen Waffenpotentialen hat die Schweiz mit ihrem technischen Know-how

26 Bundesrat Deiss nennt folgende Schwerpunkte schweizerischer Aktivitäten: „Sicherheitspolitik und nukleare Abrüstung, Kleinwaffen, Anti-Minen-Programm, Umweltentwicklung, Entwicklungsfinanzierung, [...] Korruption, Verbrechensbekämpfung oder Finanzplatzfragen. [...] Sodann werden [...] Menschenrechte, humanitäre Angelegenheiten und die Weiterentwicklung des Völkerrechts traktandiert werden. Das werden Kernthemen unserer Politik als Mitglied der Vereinten Nationen sein.“ Prioritäten werden gemäss Deiss bei der Friedensförderung, beim humanitären Völkerrecht und bei den Menschenrechten liegen. „Seien wir vernünftig – aber nicht zu bescheiden.“ Interview mit Bundesrat Joseph Deiss, geführt von Luzi Bernet und René Zeller. In: *NZZ am Sonntag*, 31. März 2002.

27 HAUG, René. Militärische und rüstungskontrollpolitische Implikationen der Bemühungen zur Verhütung und Begrenzung nuklearer Proliferation. In: EBERHART/STAHEL, *Schweizerische Militärpolitik der Zukunft*, S. 183–212, hier 201 und 207.

28 In diesem Sinne äussert sich Michael Moodie, früherer Assistant Director for Multilateral Affairs der US-amerikanischen Arms Control Agency. Arms Control Association Press Conference With James F. Leonard, Michael Moodie, and Elisa Harris: „The BWC After the Protocol: Previewing the Review Conference“. In: *Arms Control Today* 31 (2001) Nr. 10, S. 13–18.

ihre gute Ausgangslage vorteilhaft umgesetzt. Insbesondere steht hier bei fehlender eigener fachtechnischer Expertise die Möglichkeit offen, mit finanziellen Mitteln Abrüstungsprogramme anderer Staaten oder Staatengruppen zu unterstützen. Ein Ausbau dieser Aktivitäten in der Zukunft, auch in weiteren Bereichen, sollte für die Schweiz eine attraktive Möglichkeit darstellen, zur internationalen und damit zur eigenen Sicherheit beizutragen.

Gerade das Engagement im Bereich der C-Waffen verdeutlicht beispielhaft, wie stark sich die Rüstungskontrollpolitik der Schweiz während der letzten Jahre durch grosse Konstanz auszeichnet. Positiv ist in diesem Zusammenhang zu vermerken, dass die schweizerische Rüstungskontrolle ihre diesbezüglichen Kompetenzen auf politischer und technischer Ebene sehr sinnvoll eingesetzt hat. Damit steigerte die Schweiz nicht nur ihre eigene Expertise auf diesem Gebiet, sondern profilierte sich international als kompetenter, verlässlicher und glaubwürdiger Partner. Dies ist mithin wichtiges politisches Kapital für die weitere Arbeit. Die pragmatische Konzentration auf ein ausgewähltes Thema unter Einsatz der vorhandenen Stärken scheint für die Schweiz angesichts ihrer nach wie vor eher knappen rüstungskontrollpolitischen Ressourcen sinnvoll, auch wenn damit Ressourcen für die Arbeit in anderen Themen abgezogen werden.

Kritisch bleibt aber anzumerken, dass darin auch zum Ausdruck kommt, wie stark sich die Schweizer Rüstungskontrollpolitik nach wie vor an vertrauten Themen und Dossiers orientiert und dementsprechend ihre Handlungsschwerpunkte legt. Damit verfolgt sie einen politischen Kurs, der sich weitgehend auf das vorhandene eigene Potential ausrichtet und weniger auf die drängendsten Fragen der internationalen Sicherheit. Obschon es nicht einfach ist, die Relevanz der aktuellen und künftigen Herausforderungen der Rüstungskontrolle gegeneinander abzuwägen, können doch die Faktoren „Schadenspotential“ und „Wahrscheinlichkeit des Einsatzes“ der verschiedenen Waffenkategorien wichtige handlungsweisende Angaben liefern. Die Resultate einer solchen Analyse könnten, kombiniert mit der Analyse bestehender eigener Stärken und Schwächen, beispielsweise die Prioritätenreihenfolge ergeben, dass in erster Linie alle internationalen Bemühungen zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen und ihrer Technologie und Trägersysteme unterstützt werden müssen. Nachgeordnet erschienen die Handlungsfelder der internationalen Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels – auch der Kleinwaffen – und der ausgewogenen Abrüstung vorhandener Waffenpotentiale. Und schliesslich folgte die regionale Rüstungskontrolle in Europa, namentlich der Vertrauensbildenden Massnahmen und die Prüfung der Beitrittsfrage zum CFE-Abkommen. Obwohl alle diese Bereiche relevant sind, ist

nicht von der Hand zu weisen, dass die Zuweisung personeller und finanzieller Ressourcen und die Entwicklung der Organisationsstrukturen in der Bundesverwaltung einer übergeordneten Politik folgen muss. Der Entwicklungsprozess der schweizerischen Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik seit dem Ende des Kalten Krieges hat in dieser Hinsicht wesentliche Fortschritte vorzuweisen, weitere Schritte sind aber notwendig.

Insgesamt hat also die schweizerische Rüstungskontrollpolitik den internationalen Handlungsspielraum, der grösser und komplexer geworden ist, mit ihrer kooperativen Politik effizient und effektiv genutzt, um an der Lösung anstehender Probleme mitzuarbeiten. Ihre Interessen in der Rüstungskontrollpolitik decken sich heute mehr denn je mit denjenigen des internationalen Umfeldes.