



Update zum Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des Kernwaffenverbotsvertrags

31. Januar 2024

1 Einleitung

Der Kernwaffenverbotsvertrag (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, kurz «TPNW») wurde 2017 verhandelt, trat 2021 in Kraft und wurde bis heute von 70 Staaten, allesamt Nichtkernwaffenstaaten, ratifiziert. Unter den westlichen Staaten haben Irland, Österreich, Neuseeland und Malta den TPNW ratifiziert. Er verbietet Kernwaffen und damit in Verbindung stehende Handlungen umfassend: Namentlich verbietet der TPNW den Einsatz sowie Androhung, Herstellung, Lagerung, Erwerb, Besitz, Stationierung, Weitergabe sowie Tests von Kernwaffen. Er verbietet zudem auch die Unterstützung dieser verbotenen Tätigkeiten. Seine Befürworterinnen und Befürworter wollen mittels TPNW die Abrüstung voranbringen und das seit 1945 bestehende Tabu von Kernwaffeneinsätzen stärken. Die Gegnerinnen und Gegner erachten den Vertrag als rein symbolisch mit einem Rechtfertigungs- und Abrüstungsdruck primär für westliche, demokratische Kernwaffenstaaten.

2018 und 2019 entschied der Bundesrat basierend auf dem Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (IDAG) unter Leitung des EDA, dem TPNW vorerst nicht beizutreten. Die IDAG war zum Schluss gekommen, dass der Vertrag in seiner Zielsetzung grundsätzlich im Einklang mit der Schweizer Abrüstungspolitik liege und dass humanitäre, völkerrechtliche und friedenspolitische Überlegungen eher für einen Beitritt der Schweiz zum TPNW sprechen. Sie identifizierte aber auch Risiken eines Beitritts. Dabei nannte die IDAG nebst der Stigmatisierung der Kernwaffenstaaten auch die aufgrund des Fernbleibens jener und ihrer Verbündeten beschränkte Abrüstungswirkung sowie sicherheitspolitische Interessen der Schweiz. Die IDAG kam zum damaligen Zeitpunkt zum Schluss, dass die Gründe gegen einen Beitritt der Schweiz die potenziellen Chancen überwogen. Sie empfahl, im TPNW-Prozess eine Beobachterrolle einzunehmen und die Beitrittsfrage zu einem späteren Zeitpunkt erneut zu beurteilen.

Im selben Zeitraum sprach sich das Parlament mit der Überweisung der Motion Sommaruga 17.4241 «Den Atomwaffenverbotsvertrag unterzeichnen und ratifizieren» mehrheitlich für einen TPNW-Beitritt aus. Angesichts der russischen Aggression gegen die Ukraine überwies das Parlament 2022 das Postulat Dittli 22.3800 «Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum Kernwaffenverbotsvertrag auf die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz», welches den Bundesrat beauftragte, über die aussen- und sicherheitspolitischen Folgen eines Beitritts Bericht zu erstatten und auf dieser Basis das weitere Vorgehen im Interesse des Landes zu definieren.

Der Entscheid von 2018 drückte Skepsis aus, ob der Vertrag für die Abrüstung ein zielführendes Instrument sein könne. Diese Positionierung ist jedoch nicht als Zeichen gegen die nukleare Abrüstung zu werten. Die Schweiz hat ihr langanhaltendes Engagement in diesem Bereich konsistent weitergeführt. Sie ist namentlich im multilateralen Kontext und mit besonderem Fokus auf die Umsetzung des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT) von 1968 aktiv, den 191 Staaten ratifiziert haben, darunter auch die im NPT anerkannten fünf Kernwaffenstaaten. Sie agierte als Brückenbauerin zwischen Staaten unterschiedlicher Weltregionen, auch zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten. Sie bringt praktische Abrüstungsvorschläge sowie konkrete Vorschläge zur Verminderung der Kernwaffenrisiken voran. Sie hebt stets die katastrophalen humanitären Auswirkungen dieser Waffen hervor und unterstreicht, dass es kaum vorstellbar sei, wie ein Einsatz von Kernwaffen in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Völkerrechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts, erfolgen könnte. Als Beobachterin am ersten TPNW-Staatentreffen 2022 sprach sich die Schweiz für ein konstruktives Nebeneinander von NPT und TPNW aus.¹

Der hier vorliegende IDAG-Bericht baut auf der Ausgabe von 2018² auf und aktualisiert vor dem Hintergrund der aktuellen Situation die damaligen Schlussfolgerungen. Wenn nicht anders ausgewiesen, bleibt der Bericht von 2018 auch heute noch relevant. Er berücksichtigt Beiträge von einem guten Dutzend bundesexternen nationalen und internationalen Sachverständigen – aus TPNW-unterstützenden wie nichtunterstützenden Kreisen – die zum Bericht von 2018 und seiner heutigen Relevanz schriftlich befragt wurden. Er umfasst aussen- und sicherheitspolitische, rüstungskontrollpolitische, völkerrechtliche und humanitäre Aspekte ebenso wie wirtschaftliche Aspekte.

2 Ausgangslage

Die im Bericht 2018 skizzierte Ausgangslage bleibt für die Neubeurteilung zu weiten Teilen relevant. Das Engagement zum Erreichen einer Welt ohne Kernwaffen bleibt grundsätzlich unverändert. Die vom Bundesrat Anfang 2022 verabschiedete Strategie «Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022-2025» erklärt Kernwaffen zum ersten von fünf Aktionsfeldern und legt ambitionierte Ziele fest. Die zentrale Bedeutung des NPT und die Umsetzung seiner drei Pfeiler Abrüstung, Nichtverbreitung und friedliche Kernenergienutzung stehen für die Schweizer Politik in diesem Bereich an oberster Stelle.

Das internationale Umfeld präsentiert sich hingegen gegenüber 2018 in einem neuen Licht: Insbesondere wegen dem Krieg in der Ukraine befindet sich die Schweiz 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 der autoritären Herausforderung konfrontiert. Die bestehende regelbasierte Ordnung und die Einhaltung des Völkerrechts stehen unter hohem Druck. Mit der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine findet ein historischer Einschnitt in

¹ Seit Finalisierung dieses Berichts hat die Schweiz auch am zweiten TPNW-Staatentreffen 2023 als Beobachterin teilgenommen.

² Siehe «Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des UNO-Kernwaffenverbotsvertrags» vom 30.06.2018.

Europa statt. Das unmittelbare europäische Umfeld der Schweiz ist wieder zu einem geopolitischen Brennpunkt geworden.

In diesem Umfeld sind Kernwaffen wieder stärker in den Fokus der Weltpolitik gerückt. Die Einschätzung von 2018, dass das langjährige Schweizer Ziel einer Welt ohne Kernwaffen in weite Ferne gerückt sei, akzentuiert sich in diesem Kontext. Wichtige Rüstungskontrollverträge sind 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.

Russlands Drohungen mit Kernwaffen seit Februar 2022 sowie Moskaus Ankündigungen der Stationierung von Kernwaffen in Belarus haben 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. Moskaus Verhalten steht auch im Widerspruch zur Bekräftigung der fünf Atomkräfte, 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.

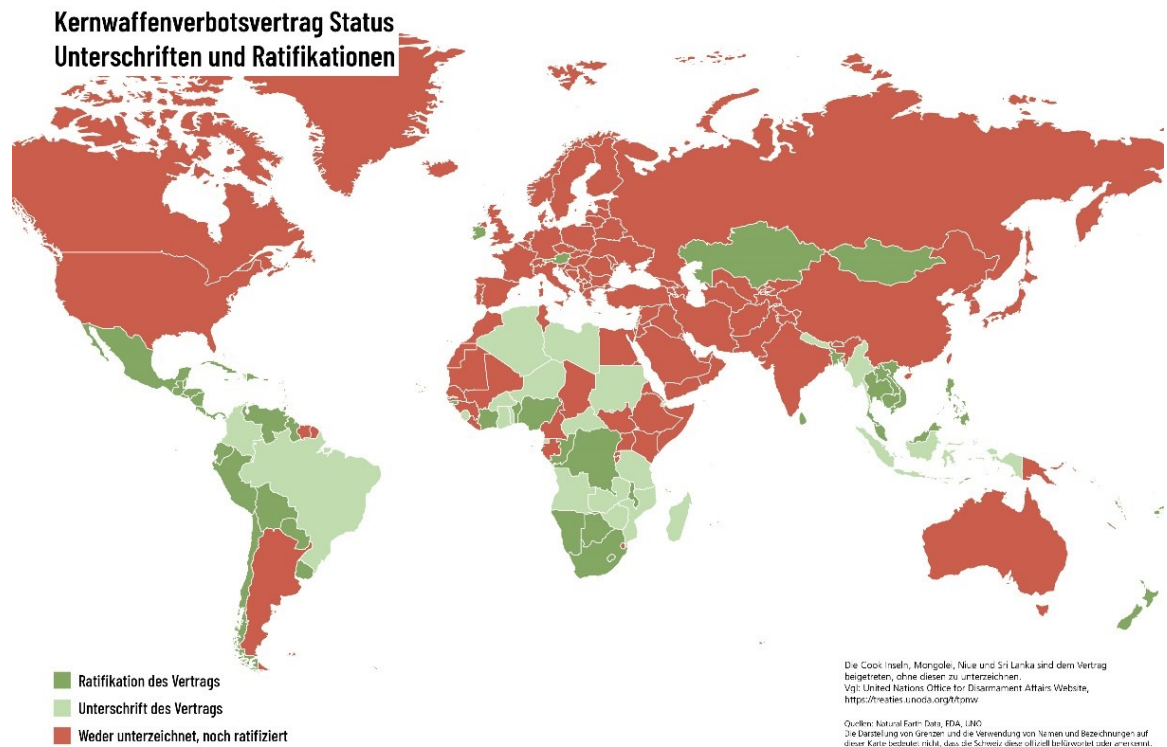


Abb. 1 – Kernwaffenverbotsvertrag Status Unterschriften und Ratifikationen (Quelle: UNO; Grafik EDA)

Seit dem Bericht 2018 ist der TPNW im Januar 2021 nach 50 Ratifikationen in Kraft getreten. Ein Überblick zeigt, dass unter den derzeit 70 Vertragsstaaten die Staaten der Südhalbkugel sehr stark vertreten sind. Im Gegensatz dazu ist die Unterstützung in Europa deutlich geringer. Zudem sind die Positionen der in Europa befindlichen neutralen und bündnisfreien Staaten unterschiedlich.

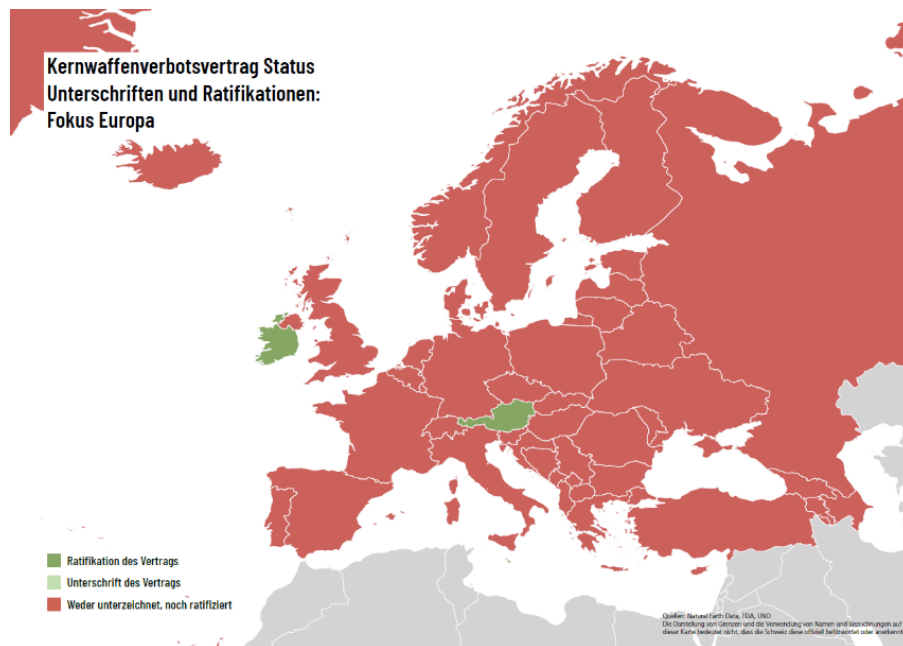


Abb. 2 – Kernwaffenverbotsvertrag Status Unterschriften und Ratifikationen in Europa (Quelle: UNO; Grafik EDA)

Österreich und Irland sehen im TPNW eine Chance für die Abrüstung und haben ihn ratifiziert. Sie gehören zu den aktivsten Staaten im TPNW und sähen wie viele andere Staaten die Schweiz gerne als Partnerin. So richtete Österreich 2022 die erste TPNW-Staatenkonferenz aus und prägte mit dem Wiener Aktionsplan den Umsetzungsprozess. Irland spielte eine Schlüsselrolle in den Verhandlungen und leitet u.a. den Unterausschuss zur Komplementarität TPNW-NPT. Beide Staaten sind Mitglieder des NATO-Programms Partnerschaft für den Frieden (PfP) und des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats. Auch wenn Quervergleiche nur bedingt möglich sind, weil die Ambitionsniveaus bei der Zusammenarbeit zwischen den Partnern variieren können, kann aus bilateralen Gesprächen geschlossen werden, dass sich deren TPNW-Position nicht negativ auf die Zusammenarbeit mit der NATO ausgewirkt hat.

Schweden engagierte sich wie die Schweiz 2017 aktiv in den TPNW-Verhandlungen, beschloss jedoch 2019 bezugnehmend auf einen Expertenbericht, dem Vertrag vorerst nicht beizutreten. Stockholm sah einen TPNW-Beitritt als unvereinbar mit der Aufrechterhaltung seiner sehr engen Beziehungen mit euroatlantischen Partnern. Viele schwedische Bedenken bezüglich des TPNW waren den Schweizer Überlegungen von 2018 sehr ähnlich. Eine zentrale Einschätzung war, dass sich Schweden als TPNW-Beobachter und in Initiativen rund um den NPT besser für die Abrüstung einbringen kann als mittels eines TPNW-Beitritts.

Finnland nahm im Gegensatz zu Schweden und der Schweiz nicht an den TPNW-Verhandlungen teil. Es zog einen Vertragsbeitritt nie in Betracht, nahm aber wie die Schweiz und Schweden am ersten Staatentreffen als Beobachter teil.³ Für Finnland scheinen das Offenhalten der Option eines NATO-Beitritts infolge historischer Erfahrungen und damit sicherheitspolitische Überlegungen das zentrale Argument gegen einen Beitritt gespielt zu haben. Mit dem Beitritt von Finnland und dem geplanten NATO-Beitritt von Schweden ist die TPNW-Frage politisch vom Tisch.

Gesprächspartner in westlichen Kernwaffenstaaten und transatlantische sowie sicherheitspolitische Vertreter halten grossmehrheitlich an der Unvereinbarkeit zwischen NPT und TPNW sowie an der Wirkungslosigkeit des Vertrags fest.

3 Einschätzung des Abkommens und seiner Auswirkungen

Der TPNW und die damit in Verbindung stehenden Schweizer Werte und Interessen können unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden. In Anlehnung an die Berichtsstruktur von 2018 beurteilt dieser Bericht folgende Dimensionen:

1. Sicherheitspolitik
2. Aussenpolitik
3. Völkerrecht und Humanitäres
4. Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung
5. Wirtschaft

3.1 Sicherheitspolitik

Sicherheitspolitischen Überlegungen kommen aufgrund der verschärften Sicherheitslage infolge des Ukraine-Kriegs eine besondere Bedeutung zu. Seit einiger Zeit wird die

³ Sowohl Finnland als auch Schweden haben am zweiten Staatentreffen, welches im November 2023, also nach der Finalisierung dieses Berichts erfolgte, nicht teilgenommen.

internationale Sicherheitsarchitektur durch die zunehmende Konkurrenz der Grossmächte und durch aufstrebende Regionalmächte herausgefordert. Darüber hinaus erlebt auch die Schweiz mit der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine einen historischen Einschnitt in Europa. Dementsprechend gewinnen sicherheitspolitische Überlegungen zu einem TPNW-Beitritt gegenüber dem IDAG-Bericht von 2018 an Bedeutung.

Tatsächlich hat sich mit der militärischen Aggression Russlands gegen die Ukraine gezeigt, wie rasch sich das Sicherheitsumfeld verändern kann. Der Krieg zerstörte, was von einer europäischen Friedens- und Kooperationsstruktur, die Russland einbezieht, noch übrig war. 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.

Im neuen strategischen Konzept der NATO von Juni 2022 wird Russland als Hauptbedrohung für die Sicherheit Europas bezeichnet. Russlands Einsatz von militärischer Gewalt in der Ukraine eint die euroatlantische Gemeinschaft in der Überzeugung der Notwendigkeit einer glaubwürdigen, gemeinsamen Abschreckung und Haltung, um die Eskalation von Konflikten zu verhindern.

In einem nachhaltig verschlechterten sicherheitspolitischen Umfeld wird die sicherheits- und verteidigungspolitische Kooperation in Europa intensiviert. Die NATO wird durch den Beitritt Finnlands und demnächst Schwedens verstärkt. Damit entgeht der Schweiz im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden die Möglichkeit der engen Abstimmung mit zwei wichtigen westeuropäischen Partnerstaaten. Es gilt für die Schweiz, günstige Bedingungen für eine Vertiefung der Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten. Das ist aber nur möglich, wenn die Schweiz in ihren Sicherheitspartnerschaften Leistungen erbringen kann, einschliesslich substanzieller Beiträge zur Sicherheit ihrer Partner. In diesem Sinne verabschiedete der Bundesrat im Januar 2024 den Bericht «Verteidigungsfähigkeit und Kooperation», wonach die Schweiz die Interoperabilität ausbauen – ohne mit der Neutralität unvereinbare Verpflichtungen, Abhängigkeiten oder Sachzwänge einzugehen – und die Partnerschaft für den Frieden als bisherigen institutionellen Rahmen der Kooperation mit der NATO stärker zur Zusammenarbeit auch im Verteidigungsbereich nutzen soll.

Eine Ratifizierung des TPNW dürfte die Position der Schweiz in Sicherheitspartnerschaften komplizieren, insbesondere gegenüber der NATO, die ein erklärtes Nuklearbündnis ist und auf absehbare Zeit bleiben wird. Ein TPNW-Beitritt würde politisch widersprüchliche Signale an Schlüsselpartner wie gewisse Nachbarländer oder Mitglieder der NATO senden. Dies wurde in internationalen Kontakten wiederholt und nachhaltig signalisiert. Ein Beitritt dürfte sich auf die Absicht der Schweiz, ihre internationale bi- und multilaterale Kooperation zu intensivieren oder auszubauen, negativ auswirken.

Der Krieg in der Ukraine rückt das bereits 2018 gemachte Argument weiterhin in den Vordergrund, dass der TPNW von Akteuren, die nicht dem Modell der liberalen Demokratien angehören, kaum zur Kenntnis genommen wird, resp. dort kaum Wirkungen erzielen kann. Als Folge stünden demokratische Staaten unter stärkerem Rechtfertigungs- und Abrüstungsdruck der Öffentlichkeit, autokratische Staaten hingegen nicht.

Die bundesinternen Diskussionen ebenso wie Beiträge der externen Sachverständigen unterstreichen die Notwendigkeit, im aktuellen Umfeld die sicherheitspolitischen Fragen stärker zu berücksichtigen als im Bericht von 2018. Zudem überwies das Parlament Mitte 2022

das Postulat Dittli 22.3800 «Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zum Kernwaffenverbotsvertrag auf die Aussen- und Sicherheitspolitik der Schweiz», wozu es vom Bundesrat ausdrücklich einen Bericht mit aussen- und sicherheitspolitischem Fokus verlangt.

Sicherheitspolitische Erwägungen sprechen nach wie vor gegen einen Beitritt zum TPNW. Diese Einschätzung wurde infolge des Ukrainekriegs signifikant verstärkt. Ein Beitritt der Schweiz wäre nicht kongruent mit der politischen Stossrichtung des Zusatzberichts zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 und würde sich politisch ungünstig auf die angestrebte verstärkte sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit europäischen und euroatlantischen Akteuren auswirken.

3.2 Aussenpolitik

Mit einer langfristigen Perspektive kann festgestellt werden, dass der Rechtsstaat und mit ihm die Demokratie und die Menschenrechte in den letzten Jahren und Jahrzehnten weltweit in die Defensive geraten sind. Die Einhaltung des Völkerrechts steht unter Druck. Eine Schwächung der internationalen Ordnung ist im Gange. Auch die Schweiz ist von diesen Entwicklungen betroffen und muss angesichts der Herausbildung konkurrierender Normenräume Position beziehen. Zahlreiche aussenpolitische Strategiedokumente, so auch die «Strategie Rüstungskontrolle und Abrüstung 2022-2025», basieren auf diesen Feststellungen.

Die Schwächung der internationalen Ordnung zeigt sich insbesondere darin, dass zentrale Rüstungskontrollverträge nicht mehr greifen. Dies betrifft einerseits multilaterale Prozesse, andererseits die bilateralen Verträge. In Anbetracht der amerikanisch-russischen Beziehungen wird der letzte verbliebene bilaterale Rüstungskontrollvertrag, «New START», voraussichtlich im Februar 2026 auslaufen.⁴ Bereits jetzt beginnt sich unter den Grossmächten ein Wettüben zu manifestieren, wobei sich regionale Nebeneffekte abzeichnen. Betrachtet man die internationale Gouvernanz im weiteren Sinne, so ist erstens festzustellen, dass der UNO-Sicherheitsrat zunehmend festgefahren ist – insbesondere in Bezug auf Fragen der Nichtverbreitung. Zweitens sind multilaterale Prozesse aufgrund der im Bereich der Sicherheitspolitik und insbesondere der Rüstungskontrolle weitverbreiteten Konsensregel in ihrer Entscheidungsfähigkeit eingeschränkt. Drittens ist es aufgrund von Divergenzen zwischen den Staaten immer seltener möglich, dass sich eine handlungsfähige multilaterale Konfiguration findet, um neue, von der ganzen Staatengemeinschaft getragene Normen zu vereinbaren.

Vor diesem ernüchternden Hintergrund kann der TPNW einerseits zwar als ein symbolischer und politischer Kontrapunkt betrachtet werden. In seiner Grundausrichtung – strikte Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts, der menschlichen Sicherheit und der Idee der Ächtung der letzten nicht explizit verbotenen Massenvernichtungswaffen – entspricht der TPNW durchaus der Absicht der Schweiz, einen funktionierenden wertebasierten Multilateralismus aktiv mitzugestalten mit dem Ziel, die Sicherheit und den Wohlstand im eigenen Land zu erhöhen.

Andererseits ist die Schweiz mit einer aussenpolitisch höchst volatilen Lage konfrontiert, die mehr als symbolische Antworten erfordert. So ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der TPNW die nukleare Abrüstung zwar kaum komplizieren, aber auch nicht voranbringen wird.

⁴ Seit Finalisierung dieses Berichts hat Russland im November 2023 seine Ratifizierung des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (CTBT) zurückgezogen.

Zur aussenpolitischen Interessenspolitik gehört, der Tatsache Rechnung zu 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.

Erhalt der vermittelnden Position der Schweiz

Die Rolle und Glaubwürdigkeit der Schweiz als Brückenbauerin hängen zu einem grossen Teil von einer wertebasierten, sachbezogenen und eigenständigen Aussenpolitik ab. Es gilt in jedem Fall, die Glaubwürdigkeit der Schweiz und ihre vermittelnde Position in Abrüstungs- und Rüstungskontrollbemühungen, inkl. humanitären Initiativen, zu bewahren.

Das Einnehmen dieser Rolle gelingt am besten, wenn die Schweiz pragmatisch agiert, realistische Positionen vorbringt und eine ausgleichende Funktion unter divergierenden Interessen übernehmen kann. Unter anderem ist es von grossem Interesse für die Schweiz, zwischen Kernwaffen- und Nichtkernwaffenstaaten vermitteln zu können. Dies bedingt wiederum, von beiden Seiten als glaubwürdig und verlässlich wahrgenommen zu werden.

Kontinuität der Schweizer Abrüstungspolitik

Auf eine Welt ohne Massenvernichtungswaffen hinzuarbeiten und die diesbezüglichen multilateralen Normen sowie das Völkerrecht zu stärken, sind und bleiben Ziele der Schweizer Aussenpolitik. Die Schweiz hat in diesen Bereichen innovative Ideen unterstützt und trägt ganz allgemein dazu bei, die Folgen bewaffneter Gewalt zu reduzieren. Sie steht für die strikte Einhaltung des humanitären Völkerrechts ein, um die Auswirkungen von Waffen besonders auf Zivilpersonen und zivile Objekte zu minimieren. Das Engagement ist dabei nicht nur eine Weiterführung der humanitären Tradition der Schweiz. Es fundiert auch auf sicherheitspolitischen Überlegungen, denn Massnahmen im Bereich der Rüstungskontrolle und Abrüstung tragen zur Stabilität und Berechenbarkeit bei. Entsprechende Verträge, beispielsweise im Bereich des Verbots von chemischen und biologischen Waffen, unterstützt die Schweiz aktiv und umfassend.

Dabei ist die Abrüstungspolitik der Schweiz oft geprägt von pragmatischen eher als von symbolischen Schritten, was gegen einen Beitritt zum TPNW spricht, dessen Wirkung in erster Linie symbolisch ist. Sie verfolgt eine inklusive Politik des Dialogs, wonach die Abrüstung *mit* und nicht *gegen* Kernwaffenstaaten erfolgen sollte, und steht traditionell einer Stigmatisierung von Staaten skeptisch gegenüber. In der jetzigen Zeit ist Kontinuität in der Zusammenarbeit mit ihren engsten Partnern wichtig.

Fragen zur Neutralität

Gemäss dem Bericht in Erfüllung des Postulats 22.3385 Aussenpolitische Kommission SR «Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik» vom 26. Oktober 2022 gewährt die 1993 letztmals festgehaltene und seither weitergeführte Praxis der Schweiz einen genügend grossen Handlungsspielraum, um die Neutralität im heutigen internationalen Kontext als Instrument der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik zu nutzen. Im bestehenden Rahmen und unter Einhaltung des Neutralitätsrechts kann die sicherheitspolitische Zusammenarbeit ausgeweitet werden, wie dies auch der Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 vorsieht. Die 2018 zum TPNW gemachten Einschätzungen zur Neutralität treffen damit weiterhin zu. Die Schweiz darf keinem Verteidigungsbündnis beitreten. Sie darf sich aber

gemeinsam mit anderen Staaten oder Bündnissen (inkl. NATO) verteidigen, wenn sie angegriffen wird. Bestehende Kooperationsformen mit der NATO wie die Partnerschaft für den Frieden sind im Rahmen des Neutralitätsrechts zulässig. Ob die Schweiz nach einem Selbstverteidigungsfall ihre Neutralität aufgeben oder weiter daran festhalten würde, wäre ein separater politischer Entscheid. Die Neutralität spricht somit weder für noch gegen einen Beitritt zum TPNW.

Aussenpolitisch betrachtet gibt es Überlegungen für sowie gegen einen Beitritt zum TPNW. Einerseits entspricht der TPNW Bemühungen der Schweiz, die internationale Ordnung zu stärken und sich als humanitäres Land für einen wertebasierten Multilateralismus und für die Friedenspolitik einzusetzen. Andererseits könnte ein TPNW-Beitritt, vor allem im Lichte der militärischen Aggression Russlands in der Ukraine, andere bilaterale und multilaterale aussenpolitische Interessen und die traditionelle Rolle der Schweiz als Brückenbauerin tangieren. Die Neutralität hingegen spricht weder für noch gegen einen Beitritt zum TPNW. Insgesamt spricht die aussenpolitische Interessenspolitik gegen einen Beitritt der Schweiz zum TPNW.

3.3 Völkerrecht und Humanitäres

Völkerrecht

Die Ausführungen von 2018 zu völkerrechtlichen Aspekten sind weiterhin gültig, aktuell und inhaltlich korrekt. 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. Mit Blick auf Szenarien von Kernwaffeneinsätzen im heutigen Kontext scheinen Fälle rechtmässiger Einsätze äusserst zweifelhaft. Zunächst wären die Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts zu beachten, insbesondere, dass jede Reaktion auf einen bewaffneten Angriff im Sinne des Art. 51 der UNO Charta geeignet und verhältnismässig sein muss (*necessary and proportionate*). Darüber hinaus müssten in einem bewaffneten Konflikt die Regeln und Prinzipien des humanitären Völkerrechts eingehalten werden. Dieses verlangt insbesondere, dass jeglicher Waffeneinsatz ausschliesslich gegen Kombattanten oder militärische Ziele gerichtet wird und dass Zivilpersonen und zivile Objekte zu schonen sind. Die Konfliktparteien sind verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, um die Folgen eines Angriffs für die Zivilbevölkerung so gering wie möglich zu halten. Kollaterale Schäden müssen verhältnismässig ausfallen. Die Verwendung von Methoden oder Mittel zur Kriegführung, die ausgedehnte, langanhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen, sind unzulässig, und ebenso der Einsatz von Waffen, die unnötige Leiden verursachen. Schliesslich brächte jede Überschreitung des nuklearen Tabus höchst problematische Eskalationsrisiken mit sich.

Träte die Schweiz dem TPNW bei, würde sie ein klares erneutes Zeichen setzen, dass für sie der Einsatz von Kernwaffen und damit zusammenhängende Handlungen nicht akzeptabel sind. Dann wären alle Handlungen mit Kernwaffen, auch Drohungen, für sie explizit und ausnahmslos verboten. Im aktuellen Kontext wäre das Mittragen einer solchen Norm gegen Kernwaffen eine Bekräftigung der humanitären Politik der Schweiz und ihres langjährigen Engagements für den Abschluss einer Reihe von Verträgen, 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. Zudem könnte argumentiert werden, dass es im Interesse der Schweiz ist, die völkerrechtliche Norm gegen Kernwaffen zu stärken.

Für Nicht-Vertragsstaaten begründet der TPNW (ohne deren Zustimmung) weder Pflichten noch Rechte. Ein allgemeingültiges und umfassendes, gewohnheitsrechtliches Verbot von Kernwaffen dürfte aufgrund des beharrlichen Widerstands relevanter Staaten, insbesondere der Kernwaffenstaaten und ihrer Alliierten, bis auf Weiteres unerreichbar bleiben. Die Rechtslage, insbesondere mit Blick auf den Einsatz von Kernwaffen, bliebe für nicht-TPNW Staaten unabhängig eines Beitritts der Schweiz international umstritten.

Humanitäres und Friedenspolitik

Die Ausführungen zu friedenspolitischen und humanitären Überlegungen des Berichts von 2018 bleiben ebenfalls weitgehend relevant. Die humanitäre Tradition der Schweiz und ihre Bemühungen für den Frieden sowie für die Förderung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sprechen eher für einen Beitritt der Schweiz.

Seit 2018 wurden die Erkenntnisse in Bezug auf die nuklearen Risiken und insbesondere die katastrophalen humanitären Folgen von Staaten und Think Tanks vertieft und mit relevanten wissenschaftlich validierten Resultaten (z.B. Klima-Aspekte, Ernährungssicherheit, globale Lieferketten) weiterentwickelt. Im Einklang mit der Unterstützung der Schweiz für die Ausrichtung der Nuklearfrage an den katastrophalen humanitären Auswirkungen dieser Waffen ist der Bericht von 2018 zu ergänzen, dass es im Gegensatz zu konventionellen Waffen keine angemessenen humanitären Reaktionsmöglichkeiten auf nationaler oder internationaler Ebene gäbe, um auf den Einsatz von Kernwaffen zu reagieren.

Weiterhin besteht eine Erwartungshaltung von friedenspolitischer Seite, dass die Schweiz mit ihrer humanitären Tradition, aufgrund ihrer Werte und namentlich als Heimatland der Genfer Konventionen, dem Vertrag beitrifft. Im aktuellen weltpolitischen Kontext wird die Wichtigkeit betont, dass die Schweiz ihre humanitäre Identität pflegt und sich an der Weiterentwicklung solcher Werte und Normen beteiligt. Aus diesem Blickwinkel würde ein Beitritt das humanitäre und friedenspolitische Engagement bekräftigen, wo die Schweiz traditionell eine Führungsrolle anstrebt. Obwohl sich die Schweiz traditionellerweise gegen den Gebrauch von Kernwaffen ausspricht, würde ein TPNW-Beitritt dazu beitragen, das internationale nukleare Tabu zu stärken und wäre ein symbolisches Zeichen für den Einsatz für die Universalisierung von Rechtsinstrumenten zur Verhinderung von humanitärem Leid und Katastrophen.

Da Kernwaffen kaum unter Einhaltung des Völkerrechts eingesetzt werden könnten, stünde ein Beitritt zum TPNW in der Tradition der Schweiz, den Einsatz bestimmter Waffen aufgrund ihrer verheerenden Wirkungen zu untersagen. Durch einen Beitritt wären für die Schweiz alle Handlungen mit Kernwaffen explizit und ausnahmslos verboten, was ein Zeichen setzen würde angesichts der unter Druck stehenden völkerrechtlichen Normen. Zudem wäre das Mittragen einer starken Norm gegen Kernwaffen eine Bekräftigung der humanitären Politik der Schweiz und ihres langjährigen Engagements für den Frieden sowie für die Förderung der Menschenrechte. Völkerrechtliche und humanitäre Überlegungen sprechen somit für einen Beitritt der Schweiz. Das diesbezügliche völkerrechtliche und humanitäre Zeichen wäre aber zu relativieren durch die Tatsache, dass der TPNW nur für diejenigen Staaten verbindlich ist, die ihm beigetreten sind.

3.4 Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung

Seit einiger Zeit steht die Rüstungskontrolle an einem schwierigen Punkt. Die aktuelle internationale Situation einhergehend mit einer neuen Blockbildung und verengten bilateralen wie multilateralen Spielräumen akzentuiert eine bereits komplexe Ausgangslage. Die Rolle des TPNW ist auch unter diesen Vorzeichen differenziert zu betrachten.

Zusammenspiel mit dem bestehenden Nichtverbreitungs- und Abrüstungsregime

Die IDAG diagnostizierte 2018 zahlreiche offene Fragen bezüglich des Zusammenspiels zwischen dem TPNW und dem NPT bzw. dem bestehenden Nichtverbreitungs- und Abrüstungsregime, zumal in den Verhandlungen das Verhältnis zum NPT aus Sicht der Schweiz nur teilweise geklärt werden konnte. Definitive Aussagen über die langfristige Positionierung des TPNW und seine Auswirkungen im multilateralen System sind aus Sicht der IDAG nach wie vor verfrüht, da sich eine entsprechende Praxis erst über die Zeit etablieren kann. Die IDAG sieht aber heute keine Hinweise auf eine Infragestellung des NPT als Eckpfeiler der Abrüstungs- und Nichtverbreitungsarchitektur oder Aushöhlung desselben. Das zeigen die Abschlusserklärung des ersten Treffens der TPNW-Vertragsparteien und die konstruktive Rolle der TPNW-Staaten an der NPT-Überprüfungskonferenz im Sommer 2022. Spekulationen über NPT-Austritte durch TPNW-Staaten haben sich nicht bewahrheitet. Die Praxis der TPNW-Staaten seit 2018 hat diese offenen Fragen weitestgehend beantwortet.

Darüber hinaus ist positiv zu vermerken, dass die TPNW-Staaten, wie auch die Schweiz, den NPT als zentralen Eckpfeiler der Abrüstungs- und Nichtverbreitungsarchitektur betonen und sich selbst als voll und ganz dem NPT verpflichtet bezeichnen. Die von der Schweiz erhoffte Komplementarität zwischen dem alten und dem neuen Vertrag und Synergien sind deklarierte Ziele des TPNW-Prozesses. Gewisse Nichtkernwaffenstaaten betrachten ihr Eintreten für das umfassende rechtliche Verbot als Beitrag zur Umsetzung der NPT-Abrüstungsverpflichtung. Unter den TPNW-Schlüsselstaaten sind denn auch einige der aktivsten Nichtkernwaffenstaaten im NPT wie Irland und Österreich. Wie von der Schweiz erwartet, war der TPNW kein Stolperstein der NPT-Überprüfungskonferenz. Die Anerkennung des TPNW als in Kraft getretener Vertrag wäre im Abschlussdokument konsensfähig gewesen. Auch Erwähnungen der aus dem TPNW hervorgehenden Aktivitäten im Bereich der Opferhilfe oder der Umweltsanierung, Bereiche wo sich die Schweiz ungeachtet des TPNW engagieren will, wären erstmals in einem NPT-Abschlussdokument verankert worden.

Voranbringen der Abrüstung

Auch der TPNW konnte die nukleare Abrüstung in den letzten Jahren nicht voranbringen. Wer gehofft hatte, dass sich die ausserhalb des TPNW stehenden Kernwaffenbesitzer Entscheidungen über Arsenale oder Strategien von einem Vertrag diktieren lassen würden, den sie weder für legitim noch für hilfreich halten, wurde ernüchert. Enttäuscht wurden auch diejenigen, die sich vom TPNW konkrete Impulse für die ins Stocken geratenen Abrüstungsbemühungen versprochen hatten. Solange keine Besitzerstaaten beitreten, bleibt eine direkte Wirkung aus. Ein unwirksamer TPNW würde sich dann in eine Reihe von multilateralen Initiativen eingliedern, die in der Realität nur begrenzt Einfluss erlangen. Weiterhin im Raum steht jedoch auch der bereits 2018 von der IDAG anerkannte symbolische und deklaratorische Wert des TPNW, als Stellungsbezug gegen die Stärkung der Rolle von Kernwaffen und gegen jegliche Proliferations- und Aufrüstungsbestrebungen.

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass die nukleare Abrüstung insgesamt seit Jahren stockt. Die durchgezogene Bilanz des NPT-Abrüstungspfeilers über Jahrzehnte hinweg, die unbefriedigende Umsetzung des NPT-Aktionsplans 2010, das Nicht-Inkrafttreten des bereits 1995 ausgehandelten umfassenden Teststoppvertrags oder die jahrzehntelange Blockade von Verhandlungen eines Spaltmaterialvertrags verdeutlichen dies. Ungeachtet der NPT-Verpflichtungen oder der TPNW-Impulse haben die meisten Kernwaffenbesitzer im politischen Kontext der letzten Jahre nicht ab-, sondern aufgerüstet und ihre Arsenale mit Blick auf die kommenden Jahrzehnte modernisiert. Normen im Bereich der Abrüstung können über Jahre oder Jahrzehnte ihre Wirkung entfalten; seit seinem Inkrafttreten 2021 hat der TPNW noch keine Abrüstungseffekte gezeigt.

Nichtverbreitungsaspekte

Wie im Bericht 2018 festgehalten, wurde in den TPNW-Verhandlungen die Chance verpasst, die stärksten Nichtverbreitungsstandards (namentlich das IAEA-Zusatzprotokoll) festzulegen. Auch die erste Staatenkonferenz kam nicht auf diesen Punkt zurück. Hier hätten es die Vertragsstaaten in der Hand, einem oft gehörten Kritikpunkt zu begegnen. Als Vertragsmitglied könnte sich die Schweiz für strengere Verifikationsstandards einsetzen, wobei das wenig chancenreich sein dürfte, zumal dieses Anliegen auch im NPT auf starken Widerstand stösst.

Ungeachtet dessen stellt der TPNW eine Verdoppelung der Nichtverbreitungsverpflichtung dar: Es ist im Kontext der Diskussionen um nukleare Teilhabe und gewisser Rüstungstechnischer Vereinbarungen nicht unwesentlich, dass sich TPNW-Staaten über den NPT hinaus zum Verbot aller mit Kernwaffen zusammenhängenden Tätigkeiten verpflichten. Zudem ist der TPNW positiv zu werten, weil seine Vertragsstaaten ihre IAEA-Sicherungsmaßnahmen mindestens auf dem Niveau zum Ratifikationszeitpunkt belassen müssen. Der TPNW enthält zudem eine stärkere Verpflichtung zur Nichtkündigung der IAEA-Sicherungsmaßnahmen als der NPT selbst. Er ergänzt auch das umfassende Teststoppabkommen (CTBT) und die regionalen kernwaffenfreien Zonen, die ebenfalls wichtige Nichtverbreitungsinstrumente sind.

Der TPNW ist aufgrund des Fernbleibens der Kernwaffenstaaten und ihrer Verbündeten auf absehbare Zeit kein Instrument, das die nukleare Abrüstung auf direktem Weg voranbringen kann. Mögliche indirekte positive Effekte, die Stärkung der Nichtverbreitung via die TPNW-Verbotnorm sowie dessen symbolische Wirkung wären angesichts der schwierigen Lage in der Abrüstung zu begrüßen, aber entsprechende Effekte scheinen realistisch beurteilt derzeit begrenzt. Namentlich dürfte der erhoffte Effekt, auf den TPNW aufbauend weitergehende Abkommen zu verhandeln, nicht eintreten. Dies bekräftigt die Einschätzung, dass die Schweiz auch und gerade als Nichtmitglied des TPNW in der Rüstungskontrolle ihre aktive Rolle spielen kann. Zudem konnte sie sich auch als Beobachterin des TPNW für ein konstruktives Nebeneinander der Verträge, gar für die Nutzung gewisser Synergien, aussprechen.

3.5 Wirtschaft

Das Unterstützungsverbot und dessen Tragweite

Die Notwendigkeit, die Auswirkungen eines möglichen Schweizer TPNW-Beitritts auf die Wirtschaft zu analysieren, ergibt sich aus dem in Art. 1 Abs. 1 Bst. e des TPNW stipulierten Verbot der Unterstützung von gemäss Vertrag verbotenen Aktivitäten.

Die Herausforderung besteht darin, dass der TPNW die verbotenen Unterstützungshandlungen nur summarisch als «Unterstützung, Ermutigung und Veranlassung *jeder Art*» umschreibt. Die Tragweite des Verbots bleibt unklar, womit dessen praktische Umsetzung von der Auslegung durch den jeweiligen Vertragsstaat und allfälligen zukünftigen Beschlüssen der Vertragsstaatenkonferenzen abhängt. Verträge mit vergleichbaren Unterstützungsverboten (z.B. Chemiewaffenübereinkommen, CWÜ) können jedoch Hinweise liefern auf eine mögliche Auslegung und Anwendung. Aufgrund der kurzen Zeit seit Inkrafttreten des TPNW und der Schwierigkeit der Vergleichbarkeit mit anderen Staaten liegen kaum verlässliche Informationen vor.

Wenngleich sich derzeit keine Anzeichen für eine extensive Auslegung des Unterstützungsverbots durch die TPNW-Staaten feststellen lassen, kann eine solche – auch zu einem späteren Zeitpunkt – nicht ausgeschlossen werden. Einzelne Kommentare, gerade auch aus TPNW-freundlichen Kreisen, deuten derzeit jedoch ebenfalls auf eine zurückhaltende Auslegung hin. Sie verweisen denn auch auf die Notwendigkeit eines kausalen

Zusammenhangs zwischen einer möglichen Unterstützungshandlung und einer verbotenen Tätigkeit, und dass diese einen wesentlichen Beitrag zur und vom Staat im Wissen um (allenfalls gar mit Absicht zur) Unterstützung einer verbotenen Aktivität erfolgt sein muss.

Nachfolgend werden daher drei Aspekte beleuchtet, welche am Ehesten vom Unterstützungsverbot tangiert werden und so Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft zur Folge haben könnten.

Transfers von Gütern

Art. 7 des Kriegsmaterialgesetzes (KMG) beinhaltet ein umfassendes Verbot von Aktivitäten, einschliesslich Förderungshandlungen, im Zusammenhang mit Kernwaffen. So ist namentlich die Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Kernwaffen verboten. Gemäss Güterkontrollgesetzgebung wird zudem die Ausfuhr kontrollierter Güter u.a. dann verweigert, wenn Grund zur Annahme besteht, dass diese für die Entwicklung, Herstellung, Verwendung, Weitergabe oder den Einsatz von Kernwaffen oder deren Trägersystemen bestimmt sind.

In Abweichung davon ist die Lieferung von Gütern gemäss Güterkontrollgesetz (GKG) an die vom NPT anerkannten Kernwaffenstaaten unter der aktuellen Rechtslage grundsätzlich nicht verboten bzw. bewilligungsfähig, da der Vertrag gegenüber diesen Ländern kein völkerrechtliches Verbot von Kernwaffen begründet. Vorbehalten bleiben allfällige weitere einschlägige Bestimmungen, namentlich diejenigen des Embargogesetzes.

Betreffend Gütertransfers ist die Schweizer Gesetzgebung somit weitestgehend mit dem anzunehmenden Umfang des TPNW-Unterstützungsverbots kompatibel. Allerdings dürfte es bei einem TPNW-Beitritt nicht mehr möglich sein, bei Unterstützungshandlungen zwischen NPT-Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten zu unterscheiden. Die gesamtwirtschaftlichen Folgen dürften sich nach aktuellem Informationsstand in engen Grenzen halten, einzelne Schweizer Firmen könnten inskünftig aber allenfalls für sie potentiell wichtige Einzelaufträge für NPT-Kernwaffenstaaten nicht mehr wahrnehmen können, wenn im Zusammenhang mit dem Geschäft von einem technischen Bezug zu Kernwaffen oder deren Trägersystemen ausgegangen werden muss.

Während im Einzelfall geprüft werden muss, inwiefern GKG-kontrollierte Güter einen technischen Bezug zu Kernwaffen oder Trägersystemen aufweisen, und wie direkt dieser einzuordnen ist, wären z.B. Bestandteile für oder Maschinen zur Urananreicherung oder zum Bau von kernwaffenbestückten U-Booten infrage gestellt. Umgekehrt dürfte z.B. bei Elektronik oder Triebwerkstechnologie für kernwaffenfähige F-35 Jets oder B-52 Bomber, die nicht ausschliesslich für den Kernwaffeneinsatz bestimmt sind, a priori kein ausreichender Bezug zu einem Kernwaffenprogramm gegeben sein.

Finanzierung

Heute gilt die Finanzierung der Entwicklung, der Herstellung oder des Erwerbs von Kernwaffen als Förderungshandlung und ist dann verboten (konkretisiert in Art. 8b und 8c KMG), wenn diese Handlung nicht im Einklang mit dem NPT steht.

Ein Beitritt der Schweiz zum TPNW hätte somit zur Folge, dass die Finanzierung von Kernwaffenprogrammen im Ausland vollständig verboten wäre, unabhängig davon, ob es sich gemäss NPT um Kernwaffenstaaten oder Nicht-Kernwaffenstaaten handelt. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Erweiterung des Finanzierungsverbots dürften gering sein.

Erbringung von Dienstleistungen

Wartung, Instandhaltung, Reparatur, Beratung, Ausbildung oder andere Dienstleistungen im Ausland im Zusammenhang mit Kernwaffen könnten ebenfalls Unterstützungshandlungen gemäss TPNW darstellen. Aktuell sind sie grundsätzlich vom Förderungsverbot in Art. 7 KMG erfasst, sofern die Handlungen nicht im Einklang mit dem NPT stehen.

Bei einem Schweizer TPNW-Beitritt wäre somit auch betreffend Dienstleistungen eine Unterscheidung zugunsten der NPT-Kernwaffenstaaten nicht mehr möglich. Es ist jedoch anzunehmen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen vernachlässigbar ausfallen würden.

Während die Tragweite des TPNW-Unterstützungsverbots unklar bleibt, gibt es derzeit keine Anzeichen für eine extensive Auslegung durch die Vertragsstaaten. Ein TPNW-Beitritt liesse sich ohne Anpassung bestehender Rechtsgrundlagen umsetzen und würde sich in der Praxis einzig auf gewisse wirtschaftliche Tätigkeiten zugunsten von NPT-Kernwaffenstaaten auswirken. Die gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen dürften gering ausfallen.

4 Schlussfolgerungen

In der Einschätzung der Arbeitsgruppe sprechen humanitäre, völkerrechtliche und friedenspolitische Überlegungen an sich eher für einen Beitritt der Schweiz zum TPNW. Weil der TPNW die Schweizer Wirtschaft nach heutigem Erkenntnisstand kaum zu beeinträchtigen scheint, spräche auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive wenig für oder gegen einen Beitritt. Die Befürchtung, dass der TPNW den NPT untergraben würde, scheint sich nicht zu bestätigen. Gleichzeitig steht fest, dass der TPNW die nukleare Abrüstung kaum voranbringen wird und in erster Linie ein symbolisches Zeichen wäre. Demgegenüber stärker zu gewichten sind die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz. In der durch den Ukraine-Krieg entstandenen neuen Lage überwiegen die sicherheits- und aussenpolitischen Argumente, die gegen einen TPNW-Beitritt sprechen. Ein Beitritt der Schweiz dürfte bei unseren wichtigsten Partnerstaaten Unverständnis auslösen, gar den Eindruck mangelnder Solidarität erwecken. Die von der Neutralität und geltendem Recht bestimmte Schweizer Position im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine kann diese Wahrnehmung verstärken. Ein Erschweren der künftigen Intensivierung der Zusammenarbeit mit (NATO-)Partnern wäre absehbar und nicht im Interesse der Schweiz, auch wenn der TPNW eine solche Zusammenarbeit rechtlich nicht verhindern würde.

Aus vorstehenden Überlegungen kommt die IDAG zum Schluss, dass ein TPNW-Beitritt mit aussen- und sicherheitspolitischen Nachteilen verbunden wäre. Aus Sicht der IDAG überwiegen somit die Argumente, die gegen einen Schweizer Beitritt sprechen. Bei Bedarf könnte künftig in einer merklich veränderten Ausgangslage eine erneute Standortbestimmung vorgenommen werden.

Die IDAG hält fest, dass die Schweiz 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 kann. Dazu gehört der anhaltende Schweizer Einsatz zur Verminderung von Kernwaffenrisiken, die Teilnahme an den NPT-Prozessen und 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.