

# Europa und der Atomwaffenverbotsvertrag

Das Inkrafttreten des Atomwaffenverbotsvertrags gibt seinen BefürworterInnen in den Parlamenten und der Zivilgesellschaft Rückenwind, um den Druck auf atomar bewaffnete Staaten und ihre militärischen Verbündeten zu erhöhen. Besonders in Europa hat der Vertrag Auswirkungen auf lang bestehende Positionen und könnte so die globalen Bemühungen zur nuklearen Abrüstung beeinflussen.

Von Névine Schepers

Am 22. Januar 2021 ist der Atomwaffenverbotsvertrag (*Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW*) in Kraft getreten. Durch den TPNW werden für die Unterzeichnerstaaten die Entwicklung, das Testen, die Produktion, der Besitz, die Weitergabe, der Einsatz und die Androhung eines Einsatzes von Atomwaffen verboten. Letzteres verweist zum Teil auf Abschreckungsdoktrinen, die sich auf die glaubhafte Androhung von nuklearer Vergeltung stützen – eine Politik, die der TPNW delegitimieren will. Der Vertrag soll zudem den unmenschlichen Charakter von Atomwaffen sowie die katastrophalen Folgen ihres möglichen Einsatzes für Mensch und Umwelt verdeutlichen.

Der TPNW entstand, weil Nichtatomwaffenstaaten unzufrieden waren über das Tempo der nuklearen Abrüstung. Obwohl die Bestände seit dem Höhepunkt des Kalten Krieges deutlich zurückgegangen sind, modernisieren die meisten Atomwaffenstaaten derzeit ihre Kernwaffenarsenale und planen für die nächsten Jahrzehnte gar deren Diversifizierung und Optimierung. Darüber hinaus sind Rüstungskontrollverträge gescheitert. In der Folge hat die Bedeutung von Atomwaffen in den Doktrinen einiger Kernwaffenstaaten zugenommen. Zwar ist die nukleare Abrüstung neben der Nichtverbreitung und der friedlichen Nutzung der Kernenergie eine der drei Säulen des nahezu universellen Atomwaffensperrvertrags (*Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT*).



Setsuko Thurlow, ICAN-Aktivistin und Überlebende des Hiroshima-Atomangriffs, spricht bei der Verleihung des Friedensnobelpreises in Oslo, am 10. Dezember 2017. NTB Scanpix / Terje Bendiksby via Reuters

Dennoch hielten es viele Nichtatomwaffenstaaten für notwendig, einen Schritt weiterzugehen und ein Instrument zu schaffen, das Atomwaffen ausdrücklich verbietet.

Bis Mai 2021 wurde der TPNW von 86 Staaten unterzeichnet und von 54 ratifiziert. Die Vertragsstaaten liegen hauptsächlich in Afrika, Süd- und Mittelamerika, Zentral- und Südostasien, und im Pazifikraum. Weder Atomwaffenstaaten, die vom NPT anerkannt sind (China, Frank-

reich, Grossbritannien, Russland und die USA), oder solche, die sich ausserhalb des Vertragsrahmens befinden (Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan), noch US-Verbündete, deren Sicherheit von einer umfassenden Abschreckung abhängt (NATO-Mitglieder, Japan, Südkorea und Australien), sind dem Vertrag beigetreten. Da ein Beitritt von Atomwaffenstaaten unwahrscheinlich ist, konzentrieren die Befürworterinnen und Befürworter des Verbotsvertrags ihre Bemühungen auf die militäri-

schen Verbündeten der USA. In diesem Bestreben lassen sich bestehende Formen der öffentlichen Unterstützung eines Atomwaffenverbots nutzen, die in unterschiedlicher Ausprägung bei politisch linken Parteien, Parlamentsmitgliedern, Lokalregierungen und der Zivilgesellschaft anzutreffen sind.

In Europa könnte dieser Druck zunehmen und zu einer Spaltung führen. Europa umfasst Atomwaffenstaaten, TPNW-Vertragsstaaten, neutrale und bündnisfreie Staaten und NATO-Verbündete, einschliesslich solche, auf deren Boden US-Atomwaffen stationiert sind. Damit ist die europäische Nuklearlandschaft vielfältig und schwer zu durchschauen. Der TPNW hat frisches Öl in ein Feuer gegossen, das mit unterschiedlicher Intensität in ganz Europa brennt. Es wird genährt von Anti-Atomkraft-Aktivismus, Traditionen der humanitären Diplomatie und einer zunehmenden Desillusionierung angesichts des Versagens der Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik. Eine Untersuchung der möglichen Auswirkungen des TPNW auf die Art und Weise, wie die Debatte zwi-

## Der TPNW delegitimiert Atomwaffen und macht somit die Abschaffung zum Standard und nicht nur zum erstrebenswerten Ziel.

schen Abschreckungs- und AbrüstungsbefürworterInnen in Europa geführt wird, kann als Experimentierfeld dafür dienen, wie sich der TPNW auf globale Abrüstungsbemühungen im weiteren Sinne auswirken wird und ob er seine Ziele wirklich voranbringen kann. Die Förderung eines konstruktiven Dialogs, der die zugrunde liegende Unzufriedenheit mit der bisherigen Abrüstungspolitik sowie die sicherheitspolitischen Gründe für die Ausweitung der Abschreckung anspricht, wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung.

### Ein polarisierender Vertrag

Von seinen frühen Entstehungsphasen (siehe Textfeld) bis zum Inkrafttreten hat der TPNW in Abrüstungsdebatten für Polarisierung gesorgt. Gemäss BefürworterInnen geht der TPNW weit über den NPT hinaus, indem er die Risiken für die internationale Sicherheit hervorhebt, die durch den Besitz von Atomwaffen und das Vertrauen auf nukleare Abschreckung entstehen. Der TPNW delegitimiert Atomwaffen und entsprechende Doktrinen und

### Die Ursprünge des TPNW

Der TPNW steht in **der Tradition humanitärer Rüstungskontroll- und Abrüstungsinitiativen**, die den Schwerpunkt auf den Schutz von Zivilbevölkerung, Gemeinschaften und Umwelt legen. Er richtet zudem den Fokus auf das menschliche Leid, das durch Atomwaffen verursacht wird, und stellt die Opfer des Einsatzes und der Tests von Atomwaffen in den Vordergrund. Dies widerspiegelt sich umfangreich in der Präambel und in Artikel 6 des Vertrags, in denen positive Verpflichtungen in Bezug auf Opferhilfe und Umweltsanierung dargestellt sind.

Der Vertrag wurde **2017 auf einer Reihe von Konferenzen im Auftrag der UNO-Generalversammlung ausgehandelt**. 124 Nationen nahmen an den Verhandlungen teil, auch die Schweiz. Darunter waren jedoch keine Atomwaffenstaaten und die Niederlande waren der einzige NATO-Staat, der sich beteiligte und schliesslich als einziger gegen die Annahme des Vertrags stimmte. Die BefürworterInnen des TPNW sind der Ansicht, dass mit dem Vertrag **eine «Rechtslücke» beseitigt wird**, indem er Atomwaffen vollständig verbietet, so wie chemische und biologische Waffen durch die Chemiewaffenkonvention beziehungsweise die Biowaffenkonvention verboten sind.

macht somit die Abschaffung zum Standard und nicht nur zum erstrebenswerten Ziel. Er schafft eine rechtliche und politische Norm gegen Besitz und Einsatz von Kernwaffen.

Da diese Norm nun im internationalen Recht verankert ist, glauben die BefürworterInnen des Verbotsvertrags, dass sie als Grundlage dienen kann, um alle Aktivitäten im Zusammenhang mit Atomwaffen zu stigmatisieren, einschliesslich deren Finanzierung. Die herausragende Rolle, die zivilgesellschaftliche Organisationen wie die *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons* (ICAN), die 2017 für ihre Arbeit am TPNW den Friedensnobelpreis erhielt, bei den Verhandlungen und der Förderung des Vertrags gespielt haben, widerspiegelt auch ihr Ziel, Menschen und Gemeinschaften in den Mittelpunkt der Abrüstungsbemühungen zu stellen, anstatt sich nur auf Staaten zu konzentrieren.

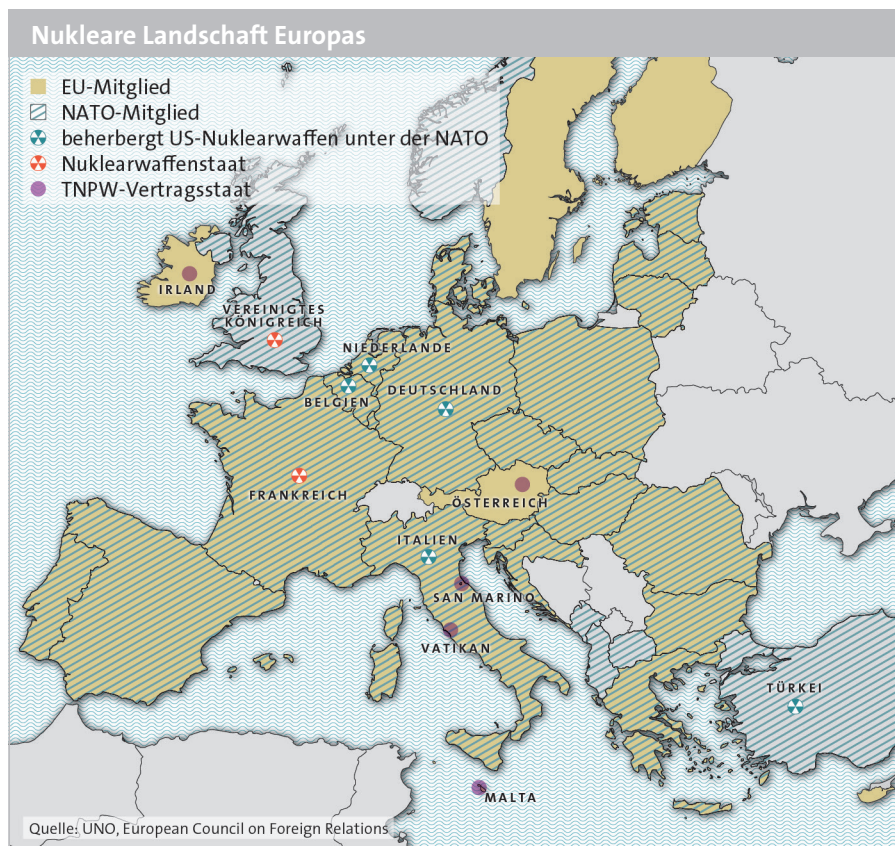
Gegen das Vertragsziel einer atomwaffenfreien Welt werden sich kaum Einwände finden. Die Gegnerinnen und Gegner des Vertrags führen jedoch eine Reihe von Gründen an, warum seine Methoden nicht durchführbar und unrealistisch sind. Erstens: Während dem TPNW das Verständnis zugrunde liegt, dass Atomwaffen Instabilität erzeugen, verweisen KritikerInnen auf die Sicherheitsdynamik, welche die Abschreckungspolitik und das Vertrauen in den Besitz von Atomwaffen verstärkt. Ein damit zusammenhängender Punkt, auf den KritikerInnen vor allem in Europa hinweisen, ist die verstärkte Fokussierung der TPNW-BefürworterInnen auf demokratische Atomwaffenstaaten und ihre militärischen Verbündeten statt auf autokra-

tische Staaten, vor allem Russland und China, die weniger transparent sind. Während dies auf ein eingeschränkteres zivilgesellschaftliches Engagement in Russland und China zurückgeführt werden kann, sehen westliche KritikerInnen des Vertrags dieses Beharren als fehlgeleitet und achtlos gegenüber dem, was sie als destabilisierende Handlungen sowohl von Moskau als auch von Peking ansehen.

Zweitens könnte der TPNW ein konkurrierendes Instrument schaffen, das nicht mit dem NPT vereinbar ist. BefürworterInnen des TPNW widersprechen dieser Behauptung und weisen darauf hin, dass beide Verträge das gleiche Ziel haben. Ihrer Ansicht nach dient der TPNW, wie auch andere Nachfolgeinstrumente des NPT, etwa der Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen und die kernwaffenfreien Zonen, dazu, die bereits im NPT dargelegten Prinzipien umzusetzen. Auch wenn der TPNW langfristig keine rechtliche Herausforderung für den NPT darstellt, so birgt er doch kurzfristig eine politische Herausforderung. Die bevorstehende NPT-Überprüfungskonferenz im August 2021 steht bereits vor einer Reihe von Schwierigkeiten (siehe *CSS Analyse 261*). Je nachdem wie stark die TPNW-BefürworterInnen versuchen werden, den Vertrag auf der Konferenz anerkennen zu lassen, könnten die Konsensbildung und Fortschritte bei anderen anstehenden Themen behindert werden.

Drittens bleiben mehrere Fragen im Zusammenhang mit der Umsetzung des TPNW unklar. Einerseits fehlt ein Mechanismus zur effektiven Überprüfung. Andererseits enthält der TPNW eine Ausstiegsklausel. Angesichts des einzigartigen Zerstörungspotenzials von Kernwaffen ist beides problematisch. Darüber hinaus müssen die TPNW-Mitglieder die not-





wendige institutionelle und technische Infrastruktur entwickeln, um den Vertrag nicht nur zu einem normativen, sondern auch zu einem operativen Instrument zu machen. Es bleibt abzuwarten, wie sie diese Bedenken angehen werden, wenn Vertragsstaaten auf ihrem ersten Treffen im Januar 2022 beginnen, Verfahrensregeln und Umsetzungsmechanismen festzulegen. Dies wird zweifellos ein längerer Prozess.

Nukleare Abrüstung war schon immer ein umstrittenes Thema, doch mit dem TPNW wurden diese Differenzen noch akzentuiert, da man sich von der Konsensfindung und dem Status quo entfernt hat. Nach der Verabschiedung des Vertrags im Jahr 2017 wurden die Debatten zwischen dem Abrüstungs- und Abschreckungslager heftiger. Beide Seiten reden aneinander vorbei und greifen auf «Naming and Shaming»-Taktiken zurück. Die Atomwaffenstaaten nahmen zunächst eine feindselige Haltung gegenüber dem Vertrag ein, wobei die Trump-Regierung sogar mehrere Staaten unter Druck setzte, ihre Ratifizierung zurückzuziehen. Seit seinem Inkrafttreten haben viele den TPNW einfach abgelehnt, statt sich mit seinen BefürworterInnen konstruktiv auseinanderzusetzen.

### Europa und der TPNW

In Europa ist die Debatte über den TPNW aufgrund der geografischen Nähe der Staaten und ihrer politischen Verbindungen durch EU, NATO oder Partnerschaften schwer zu ignorieren. Atomwaffen und die Frage, ob sie Sicherheit erhöhen oder mindern, sind seit Langem ein Streitpunkt, da die Staaten sehr unterschiedliche Positionen vertreten (siehe Karte). Es überrascht daher nicht, dass der TPNW diese Differenzen deutlich hervorhebt. Doch der TPNW hat auch bestehende Anti-Atom-Bewegungen wiederbelebt, indem er eine Plattform bietet, über die zunehmend Druck ausgeübt werden kann.

Die NATO hat sich bislang geschlossen gegen den TPNW ausgesprochen. Einige europäische Mitglieder sehen sich jedoch von der Bevölkerung zunehmend unter Druck gesetzt, den Vertrag zu unterzeichnen. Vor allem in Belgien, Deutschland, Island, den Niederlanden, Norwegen und Spanien wird der Vertrag von einigen Parteien und Lokalregierungen unterstützt und seine Unterzeichnung in den nationalen Parlamenten zur Sprache gebracht. Viele Grossstädte wie Berlin, Oslo und Paris haben den *ICAN Cities Appeal* unter-

zeichnet und sich verpflichtet, den TPNW zu unterstützen. In Belgien, Deutschland und den Niederlanden bauen TPNW-BefürworterInnen darauf auf, dass die Präsenz von US-Atomwaffen in ihrem Gebiet von vielen schon kritisch betrachtet wird. Doch die Ablehnung einer Stationierung von Atomwaffen anderer Staaten auf eigenem Territorium ist nicht unbedingt mit der Ablehnung einer NATO-Mitgliedschaft gleichzusetzen.

Da die NATO im Kern ein nukleares Bündnis ist und auch bleiben wird, solange es Atomwaffen gibt, sind TPNW-Unterstützung und NATO-Mitgliedschaft unvereinbar, ebenso wie eine NATO-Zugehörigkeit ohne Bekenntnis zu ihrer nuklearen Mission. Neuseeland traf 1985 die Entscheidung, eine nuklearfreie Zone zu werden, was seine militärische Zusammenarbeit mit den USA 25 Jahre lang blockierte – ein Hinweis, was die Unterzeichnung des TPNW heute für ein NATO-Mitglied bedeuten könnte. Zu diesem Zeitpunkt scheint das Risiko eines Rückzugs aus den Verteidigungs- und Sicherheitsvereinbarungen der NATO die Vorteile der Unterzeichnung des TPNW, um die Bevölkerung zufriedenzustellen, bei Weitem aufzuwiegen.

Eine übermässig ablehnende Haltung gegenüber dem TPNW ist jedoch auch nicht angebracht, da dies nur negative Auswirkungen auf die öffentliche Meinung zur NATO hätte. Sollte ein NATO-Mitglied dem TPNW beitreten, könnte es zu einem Dominoeffekt kommen. Die Auswirkungen wären sicherlich grösser, wenn ein solcher Zug von einem Staat ausginge, der für konventionelle wie nukleare Missionen verwendbare Kampfflugzeuge für die NATO-Mission bereitstellt und auf dessen Territorium Atomwaffen stationiert sind. Doch bei jedem Bündnispartner hätte ein Beitritt zum TPNW grosse Auswirkungen auf das gesamte Bündnis, seine Grundlagen, seine Stellung und seine Fähigkeiten. Die Regierungen europäischer NATO-Mitglieder sollten sich in Fragen der nuklearen Abrüstung mit der Öffentlichkeit und Befürworterinnen und Befürwortern des Verbotsvertrags auseinandersetzen, denn alle Akteure vereint die Bestrebung, nukleare Risiken zu mindern und eine nukleare Eskalation zu vermeiden.

Die Differenzen im Nuklearbereich sind innerhalb der EU deutlich ausgeprägter. Schliesslich umfasst diese einen Atomwaffenstaat (Frankreich); NATO-Mitglieder, darunter vier, auf deren Territorium US-

Atomwaffen stationiert sind (Belgien, Deutschland, Italien und die Niederlande); Staaten wie Schweden und Finnland, die nicht zur NATO gehören, aber dennoch einen grossen Beitrag zu deren Missionen und Operationen leisten; sowie TPNW-Mitgliedsstaaten (Österreich, Irland und Malta). Die vielfältige nukleare Landschaft der EU hat ihr im NPT-Kontext den Spitznamen eines «Konsenslabors» eingebracht: Manchmal kann sie im kleineren Rahmen als repräsentativ für die wichtigsten internationalen Positionen bei Konferenzen angesehen werden und als Beispiel für die Kompromissfindung dienen.

Doch abweichende europäische Ansichten zur nuklearen Abrüstung – durch den TPNW noch weiter verschärft – erschweren die Ausarbeitung gemeinsamer Positionen zur Abrüstung zunehmend. Als Einheit kann die EU nicht formal Stellung zum TPNW beziehen. Unstimmigkeiten zu TPNW und nuklearer Abrüstung sind zur Haupttrennlinie geworden und wirken sich deutlich auf das Finden einer gemeinsamen Position und somit auf den Einfluss und die Visibilität der EU im NPT-Kontext aus.

### Die Schweiz und der TPNW

Die Schweiz nahm an den TPNW-Verhandlungen teil und stimmte trotz einiger Bedenken für seine Annahme. Der Schweizer Bundesrat hat den Vertrag jedoch nicht unterzeichnet, obwohl das Parlament darauf drängte. Ein Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe von 2018 erörterte mehrere Gründe, dem Vertrag zu dieser Zeit nicht beizutreten. Dazu zählten insbesondere die unklare Beziehung zwischen NPT und TPNW und die ungewissen Auswirkungen des Vertrags auf Abrüstungsbemühungen aufgrund der fehlenden Beteiligung von Atomwaffenstaaten und deren Verbündeten. Zudem wurde auf potenziell negative Folgen für die künftige militärische Kooperation mit diesen Staaten hingewiesen.

Für viele Staaten, darunter auch die Schweiz, wird die bevorstehende NPT-Überprüfungskonferenz als Basis zur weiteren Beurteilung des TPNW und als Entscheidungsgrundlage dienen, ob dieser Abrüstungsbemühungen eher unterstützt

oder behindert. Nach der Konferenz wird die Schweiz den Vertrag erneut prüfen. Sie wird auch als Beobachterin am ersten Treffen der TPNW-Vertragsstaaten teilnehmen. Dies sollte dazu beitragen, offene Fragen unter anderem zu den Beziehungen des Vertrags mit bestehenden Instrumenten, seinem Umsetzungsmechanismus und internen Verfahrensregeln zu klären.

### Ausblick

Der völkerrechtliche Status des TPNW hat seinen Fürsprecherinnen und Fürsprechern in den Parlamenten und der Zivilgesellschaft in ganz Europa weiteren Auftrieb gegeben. Da es schwierig sein dürfte, die Positionen von Atomwaffenstaaten zu beeinflussen, werden sich die BefürworterInnen auf Staaten konzentrieren, die auf umfassende Abschreckung setzen, insbesondere in Europa, und auf bestehenden Anti-Atomkraft-Bewegungen und Ernüchterung über nukleare Abrüstungsbemühungen aufbauen. Da der TPNW dauerhaft bestehen wird, wird die Art und Weise, wie Regierungen und Parlamente mit ihm umgehen, den Ton der Diskussion bestimmen. Sie können sich auf den Vertrag selbst konzentrieren und juristische Argumente vorbringen, die möglicherweise nicht sehr überzeugend klingen, oder sich auf eine inhaltliche Debatte über Sicherheit, Wahrnehmungen von Bedrohungen und die Art und Weise, wie diese angegangen werden sollen, einlassen. Den TPNW ganz zu ignorieren, könnte demokratischen Prozessen schaden, besonders wenn die Unterstützung seitens der Bevölkerung weiter steigt.

Die US-Regierung unter Joe Biden muss sich noch explizit zum TPNW äussern und könnte bei der Herangehensweise der Verbündeten wegbestimmend sein. Angesichts seines Wunsches nach weniger Abhängigkeit von Atomwaffen dürfte Biden – im Gegensatz zur Strategie des Anprangerns von Trump – zurückhaltender, in gewissem Masse vielleicht sogar versöhnlich, sein. Sollte er einer Unterzeichnung tatsächlich offen gegenüberstehen, könnte dies einen Dialog über Möglichkeiten zur Förderung von Beschränkungen in Gang setzen. Vielleicht führt dies gar zu einer Diskussion mit NATO-Verbündeten über notwendige Bedingungen, um einen Abzug der US-Atomwaffen in Europa zu erwägen. Dies

müsste im Rahmen eines Rüstungskontrollvertrags mit Russland erfolgen, der strategische und nicht strategische Atomwaffen abdeckt.

Angesichts der zentralen Bedeutung und der nahezu universellen Gültigkeit des NPT gelten die Art der Herangehensweise an den TPNW bei der NPT-Überprüfungskonferenz und die Frage, ob er bestehende Abrüstungsbemühungen stärkt oder behindert, als Testfall für viele Staaten, die in Bezug auf den TPNW noch unentschieden sind. In Europa ist das vor allem bei Nicht-NATO-Staaten wie der Schweiz, Schweden, Finnland und Zypern der Fall. Es besteht jedoch die Gefahr, die ohnehin überbeladene Überprüfungskonferenz zum Bezugspunkt für die Beurteilung des Wertes des TPNW zu machen. Es wird eine undefinierte oder eine gar hohe Messlatte für den Erfolg gesetzt – dies angesichts anscheinend unüberbrückbarer Differenzen bei einigen Positionen.

Dabei ist der TPNW erst ein paar Monate alt. Es braucht Zeit, ihn institutionell zu etablieren und Umsetzungs-, Verifizierungs- und Compliance-Mechanismen sowie Verfahrensregeln zu entwickeln. Das erste Treffen der Vertragsstaaten im Januar 2022 kann dies in Gang setzen, doch viele Mechanismen entwickeln sich über Jahre und bedürfen institutioneller Erfahrung und finanzieller Mittel. Die Mitgliedsstaaten werden im Rahmen des Vertrags – und nicht durch zivilgesellschaftliche ExpertInnen – einige rechtliche Fragen zur Umsetzung sowie zur Vereinbarkeit mit bestehenden Regimen und militärischen Kooperationen klären müssen. Sie sollten jedoch in der Lage sein, den Ton anzugeben, den sie in der Abrüstungs-Diplomatie anschlagen wollen. Dies wird einen Anhaltspunkt für den Umgang von BefürworterInnen mit VertragsskeptikerInnen darstellen.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

**Névine Schepers** ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeber: Oliver Thränert  
Lektorat: Benno Zogg  
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: [analysen@sipo.gess.ethz.ch](mailto:analysen@sipo.gess.ethz.ch)  
Weitere Ausgaben und Abonnement: [www.css.ethz.ch/cssanalysen](http://www.css.ethz.ch/cssanalysen)

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

**Hyperschall-Technologie: bewaffnet und überbewertet** Nr. 285  
**Geostrategischer Sturm über dem Indischen Ozean** Nr. 284  
**Intersektionale Konfliktanalyse: Religion und Gender** Nr. 283  
**Vertrauensbasis in Gefahr: Aufrüsten im Westbalkan** Nr. 282  
**Mediation mit religiösen Akteuren in Israel-Palästina** Nr. 281  
**Jemen als Spielball der Regionalmächte** Nr. 280

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich  
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000486874