



Bericht der Arbeitsgruppe zur Analyse des UNO- Kernwaffenverbotsvertrags

30.06.2018

1 Einleitung

Die Schweiz teilt das Ziel einer Welt ohne Kernwaffen. Ein starkes Engagement in der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung ist deshalb Teil der Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Als 2017 in der UNO-Generalversammlung Verhandlungen über ein Kernwaffenverbot (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) lanciert wurden, verhandelte die Schweiz aktiv mit. Nach Vorliegen des Verhandlungsergebnisses zeigte sich, dass vertiefte Abklärungen zum Abkommen und seinen Auswirkungen erforderlich sind. Eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung des EDA hat sich mit diesen Fragen befasst.¹ Mit dem vorliegenden Bericht legt diese Arbeitsgruppe eine gemeinsam getragene Einschätzung des Kernwaffenverbotsvertrags vor. Nach einer differenzierten Analyse kommt sie zum Schluss, dass der Vertrag in seiner Zielsetzung zwar durchaus auf der Linie der Schweizer Abrüstungspolitik liegt. Aus heutiger Warte überwiegen die Gründe gegen einen Beitritt der Schweiz aber die potenziellen Chancen, die mit einer Unterzeichnung und Ratifizierung dieses Vertrags einhergehen würden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass die Schweiz die weiteren Entwicklungen aufmerksam verfolgt und ihre Haltung zum Vertrag bei Bedarf überprüft.

2 Ausgangslage

Der Grundstein der heutigen nuklearen Weltordnung ist der 1968 verhandelte Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (NPT). Der NPT stellt die rechtlich-politische Basis dar, um dereinst eine Welt ohne Kernwaffen zu erreichen. Der NPT fusst auf drei Pfeilern: (1) Nicht-Verbreitung, (2) zivile Nutzung der Kernenergie und (3) Abrüstung. Der NPT anerkannte fünf Staaten als Kernwaffenstaaten, ohne sich aber zur Rechtmässigkeit des Einsatzes von Kernwaffen oder dessen Androhung zu äussern. Sein grösster Erfolg liegt in der Begrenzung der Weiterverbreitung auf lediglich vier weitere Staaten.² Auch die Gewährleistung der zivilen Nutzung der Kernenergie ist eine Erfolgsgeschichte. Bei der Abrüstung ist die Bilanz hingegen gemischt: Es gibt heute zwar sehr viel weniger Nuklearwaffen als im Kalten Krieg, die nukleare Abschreckungslogik dürfte aber auf Jahrzehnte hinaus ein wesentlicher Pfeiler des

¹ EDA Abteilung Sicherheitspolitik; EDA Direktion für Völkerrecht; Ständige Mission der Schweiz beim Büro der Vereinten Nationen und den anderen internationalen Organisationen in Genf; VBS Internationale Beziehungen Verteidigung; WBF Staatssekretariat für Wirtschaft; UVEK Bundesamt für Energie.

² Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea ausserhalb des NPT. Die fünf gemäss NPT anerkannten Kernwaffenstaaten sind: Vereinigte Staaten, Russland, Grossbritannien, Frankreich und China.

strategischen Gleichgewichts bleiben. Kernwaffen werden modernisiert und einige Staaten bauen ihr Arsenal aus. Das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen ist auf absehbare Zeit nicht erreichbar.

Die Unzufriedenheit über diese gemischte Abrüstungsbilanz und die Befürchtungen über die Risiken von Kernwaffen stiegen in den letzten Jahren an. Dies veranlasste einige Nichtkernwaffenstaaten (z.B. Mexiko, Südafrika, Irland und Österreich – unterstützt von vielen Nichtregierungsorganisationen) dazu, in der UNO-Generalversammlung Verhandlungen über ein Kernwaffenverbot zu lancieren. Das Ziel war, die letzte noch nicht verbotene Massenvernichtungswaffe zu ächten. Hierzu wurde der Fokus auf die katastrophalen Auswirkungen von Kernwaffen (auf Mensch, Umwelt, Weltwirtschaft, Ernährungssicherheit, Gesundheit etc.) gelegt. Sicherheits- und geopolitische Überlegungen sollten explizit in den Hintergrund treten.

An den 2017 in der UNO-Generalversammlung geführten Verhandlungen nahmen ausschliesslich Nichtkernwaffenstaaten teil. Sämtliche Kernwaffenbesitzer (die fünf im NPT anerkannten Kernwaffenstaaten sowie die ausserhalb des NPT stehenden Kernwaffenländer Indien, Pakistan, Israel sowie Nordkorea) und der Grossteil der mit Kernwaffenstaaten alliierten Staaten (Nato-Staaten, aber auch US-Alliierte wie Australien, Japan oder Südkorea) blieben den Verhandlungen fern.

Obwohl die Schweiz Skepsis gegen ein derartig lanciertes Kernwaffenverbot hegte, nahm sie an den Verhandlungen teil, um ihre Interessen zu wahren und ein Abkommen in ihrem Sinne mitzuprägen. Gemäss Verhandlungsmandat des Bundesrates versuchte die Schweiz, das Abkommen gewinnbringend für die Abrüstung zu gestalten und existierende völkerrechtliche Normen und Instrumente, wie namentlich den NPT, zu bewahren, zu konsolidieren und, wo möglich, zu stärken. Die Schweiz war in den Verhandlungen aufgrund der einseitigen Teilnehmerschaft mit ihren Anliegen vielfach minorisiert. Die Schweiz stimmte der Verabschiedung des Abkommens am 7. Juli 2017 schliesslich zu, ergänzte ihre Ja-Stimme jedoch mit einer kritischen Abstimmungserklärung. Diese wies auf mehrere technische, rechtliche und politische Bedenken hin. Zu diesen Fragen kündigte die Schweiz weitere Abklärungen an, welche Gegenstand des Folgekapitels sind.

Der TPNW wurde am 20. September 2017 zur Unterschrift aufgelegt. Er wird nach 50 Ratifikationen in Kraft treten (aktueller Stand: 59 Staaten haben unterzeichnet, 11 haben ratifiziert). Er statuiert die Unvereinbarkeit eines Einsatzes von Kernwaffen mit dem Völkerrecht. Er verbietet den Einsatz sowie Androhung, Herstellung, Lagerung, Erwerb, Besitz, Stationierung, Weitergabe sowie Tests von Kernwaffen. Er verbietet zudem auch die (im Vertrag nicht weiter definierte) Unterstützung dieser verbotenen Tätigkeiten. Der Vertrag enthält auch Bestimmungen über die internationale Zusammenarbeit, insbesondere betreffend Opferhilfe und Umweltsanierungen. Damit liegt nun eine umfassende Verbotsnorm für Kernwaffen vor, wie sie schon für chemische und biologische Waffen existiert.

Für seine Befürworter setzt der TPNW mit dem Ansatz der Ächtung ein humanitäres und friedenspolitisches Zeichen im Kontext gestiegener Kernwaffenrisiken. Für sie können Staaten nun erstmals mittels eines formellen Instruments des Völkerrechts ihrer Überzeugung Nachdruck verleihen, dass der Besitz und Einsatz von Kernwaffen nicht mit dem Völkerrecht vereinbar ist, und sie entsprechende Handlungen nicht mittragen werden. Die Befürworter sehen den TPNW als effektive Umsetzungsmassnahme derjenigen Bestimmung des NPTs, die alle Staaten zu Abrüstungsverhandlungen verpflichtet (Art. VI). Sie sind überzeugt, dass der TPNW diesbezüglich Raum für die aus ihrer Sicht schleppend verlaufende Abrüstung schafft.

Gegner des TPNW sind der Meinung, dass das Abkommen auf einer gefährlichen Fehleinschätzung der Weltlage gründet. Für sie weicht das Abkommen von der NPT-Logik ab und ist ein die Abrüstung komplizierender, nicht fördernder Faktor. Weil keine Kernwaffenbesitzer und Nato-Staaten dem TPNW beitreten dürften, wird das Abkommen ihrer Meinung nach keine positiven Wirkungen entfalten. Viele Staaten kündigten denn auch umgehend und unmissverständlich an, dass sie das Abkommen und seine Normen nicht anerkennen. Aus ihrer Sicht unterstreichen die Erfahrungen mit Iran und Nordkorea die Wichtigkeit langfristig ausgerichteter, gemeinsamer Anstrengungen.

3 Einschätzung des Abkommens und seiner Auswirkungen

Im Zusammenhang mit der Einschätzung des Abkommens und seiner Auswirkungen sind folgende Dimensionen zu beurteilen:

1. Auswirkungen des Vertrags auf die Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation;
2. Völkerrechtliche und humanitäre Dimension des Vertrags;
3. Aussen- und sicherheitspolitische Auswirkung des Vertrags;
4. Implikationen für Handel und Industrie, Energie und Forschung sowie die gesellschaftliche Wohlfahrt.

3.1 Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nonproliferation

Zentrales Prüfkriterium ist, ob der Vertrag den aussen- und sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz entspricht. Dabei steht im Vordergrund, ob der TPNW einen Abrüstungsbeitrag leisten kann oder im Gegenteil die Entwicklung von Abrüstungsschritten eher verkompliziert. A priori möchte die Schweiz keine Gelegenheit ungenutzt lassen, in der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung Fortschritte zu unterstützen. Es wäre jedoch kontraproduktiv, Risiken für etablierte Foren und Prinzipien einzugehen, ohne das Kernanliegen weiterer Abrüstungsschritte effektiv voranzubringen.

Zusammenspiel mit anderen Abkommen und Foren

Der NPT ist das Schlüsselinstrument im Bereich der nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungsarchitektur sowie Fundament einer von der Schweiz unterstützten internationalen Ordnung. Sein unangefochtener Fortbestand ist für das Erreichen einer Welt ohne Kernwaffen von zentraler Bedeutung. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass der NPT der einzige Nuklearvertrag ist, der die drei Pfeiler (Abrüstung, Nicht-Verbreitung und zivile Nutzung der Kernenergie) ausgewogen behandelt und nahezu universelle Geltung hat. Die Schweiz versuchte deshalb, in den Verhandlungen auf ein Abkommen hinzuwirken, das den Mehrwert des NPT bewahrt und verstärkt. Dieses Verhandlungsziel wurde nur teilweise erreicht.

So konnte die Zentralität des NPT im Vertragstext (abgesehen von einer hart erkämpften Erwähnung als Eckstein des nuklearen Non-Proliferations- und Abrüstungsregimes in der Präambel) nicht klarer verankert werden. Insbesondere konnte nicht vermieden werden, dass die regelmässigen Staatentreffen im TPNW-Format weitere (auch rechtlich verbindliche) Massnahmen zur nuklearen Abrüstung verhandeln können. Erst die Praxis künftiger Staatentreffen wird zeigen, ob dieses Vertragselement ein konstruktives Zusammenspiel der verschiedenen Abkommen zulässt, oder ob etablierte Prozesse wie der NPT-Überprüfungsprozess dupliziert werden und einer Fragmentierung und anhaltenden Polarisierung Vorschub geleistet wird. Darüber hinaus konnte der bedauerlicherweise noch immer nicht in Kraft getretene Kernwaffenteststopp-Vertrag (CTBT) im Vertragstext nicht stärker berücksichtigt werden.

Mangels klarerer Aussagen im Vertragstext wird eine abschliessende Beurteilung der Wechselwirkungen zwischen dem TPNW und dem NPT resp. dem CTBT erst mittelfristig möglich sein. Indikatoren sind künftige NPT-, CTBT- und TPNW-Konferenzen wie auch die Entwicklungen in den relevanten UNO-Gremien.

Voranbringen der Abrüstung

Inwiefern der TPNW den Spielraum für Abrüstung erweitern kann, ist heftig umstritten. Der TPNW zeichnet zwar relativ detaillierte Prozesse für die Kernwaffenbeseitigung vor. Diese Vertragsbestimmungen dürften aber nicht zur Anwendung kommen, da Besitzerstaaten dem Vertrag kaum beitreten werden.

Unter diesem Blickwinkel ist der TPNW primär als *deklaratorisches* Instrument zu betrachten. Der TPNW setzt in diesem Sinne einen Kontrapunkt gegen steigende Nuklearrisiken und die stärkere Gewichtung von Nuklearstreitkräften, signifikante Modernisierungsanstrengungen sowie ein erneut drohendes Wettrüsten. Erst im Laufe der Zeit wird beurteilt werden können, ob dieses deklaratorische Abkommen eine direkte oder indirekte Abrüstungswirkung haben wird.

Derzeit ist auch kaum abschätzbar, ob und in welchem Ausmass der TPNW die künftige Zusammenarbeit unter den Staaten erschwert. Es wäre beispielsweise denkbar, dass künftig Konsens im NPT durch Verweise auf die höhere Verbotsnorm des TPNW noch schwieriger zu erreichen sein wird. Die vom TPNW gewollte Stigmatisierung könnte so die bereits seit einiger Zeit zunehmende Polarisierung weiter verstärken.

Verifizierbarkeit/Verifikation

Es ist zu begrüßen, dass der TPNW *keine* eigenen Verifikationsmassnahmen für die Einhaltung seiner Verbote schafft. Dadurch wurden Doppelspurigkeiten verhindert. Ebenfalls ist positiv zu vermerken, dass unter dem TPNW die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags angewendeten Verifikationsinstrumente als Minimalstandard weitergeführt werden müssen.

Zu bemängeln ist jedoch, dass der TPNW darauf verzichtet, das strengere Zusatzprotokoll der Internationalen Atomenergieagentur (IAEA) als angemessenen Standard für die Verifikation vorzuschreiben. Damit kann weiterhin jeder Vertragsstaat sein bisheriges Verifikationsniveau beibehalten, obwohl er sich zu einem umfassenden Verbot bekennt. Diese Diskrepanz bleibt eine der grössten Schwächen des Abkommens und stellt gerade aus der Perspektive der Nichtverbreitung eine verpasste Chance dar.

Fazit

Der TPNW weist gewisse Schwächen auf, wenn man ihn an Abkommen misst, welche die umfassende, irreversible und verifizierbare Abrüstung und Nichtverbreitung verfolgen. Als deklaratorisches Instrument betrachtet, ist die Absicht hinter dem Abkommen erkennbar, der nuklearen Abrüstung einen neuen Impuls zu verleihen. Aufgrund der Tatsache aber, dass auf absehbare Zeit kein Nuklearwaffenstaat dem Abkommen beitreten dürfte und auch deren Alliierte sich vom Vertrag distanzieren, dürften direkte Abrüstungswirkungen bis auf Weiteres ausbleiben. Das Vorgehen der Stigmatisierung entspricht zudem nicht dem Schweizer Ansatz, wonach die Abrüstung *mit* und nicht *gegen* Kernwaffenstaaten erfolgen sollte. Ob der TPNW eine direkte oder unmittelbare Schädigung der existierenden Instrumente und Prozesse verursacht, kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht vorausgesagt werden. Dies wird primär davon abhängen, ob gewisse Staaten oder Akteure den TPNW in Zukunft instrumentalisieren, nicht zuletzt gegen den NPT. Erst die Praxis der Staaten, innerhalb wie ausserhalb des TPNW, dürfte hier Klarheit schaffen.

3.2 Völkerrechtliche und humanitäre Dimension des Vertrags

Völkerrechtliche Würdigung

Die Schweiz ist der Ansicht, dass im Vergleich zu anderen Kategorien von Massenvernichtungswaffen – also den bereits durch entsprechende multilaterale Verträge verbotenen chemischen und biologischen Waffen – bei den Kernwaffen völkerrechtlich eine Lücke besteht. Aus diesem Grund sprach sie sich grundsätzlich auch ein Verbot der Kernwaffen durch ein international verbindliches Abkommen aus. Der TPNW schafft erstmals ein umfassendes und ausdrückliches, vom Humanitären Völkerrecht inspiriertes Verbot für Kernwaffen.

Unabhängig vom TPNW statuiert das Völkerrecht bereits eine Serie von Verboten und Einschränkungen betreffend den Besitz, den Einsatz oder die Androhung eines Einsatzes von Kernwaffen. Es handelt sich hierbei insbesondere um den NPT, die UNO-Charta sowie das Humanitäre Völkerrecht.

Die Schweiz ist durch den NPT schon jetzt dazu verpflichtet, auf die Entwicklung und den Erwerb von Kernwaffen zu verzichten. In diesem Bereich brächte eine Ratifizierung des TPNW für die Schweiz keine zusätzlichen Verpflichtungen.

Der Schweiz sind aufgrund ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen und ihrer Neutralität enge Grenzen gesetzt, den Schutz durch die nukleare Abschreckung explizit anzurufen oder einer Kernwaffenallianz wie der Nato beizutreten. Der TPNW entwickelt in diesem Bereich die bereits existierenden rechtlichen Verpflichtungen weiter, indem er die militärische Kooperation mit anderen Staaten zum Zweck der nuklearen Abschreckung erstmals klar verbietet.

In Bezug auf den Einsatz von Kernwaffen ist die Rechtskonformität umstritten. Die Schweiz hat stets die Haltung vertreten, dass ein solcher kaum unter Einhaltung der einschlägigen Regeln des Völkerrechts, insbesondere des Humanitären Völkerrechts, erfolgen könnte. In keinem Fall dürfen Kernwaffen gemäss UNO-Charta als Aggressionsmittel gegen einen anderen Staat verwendet werden. Der TPNW regelt diese Frage nun explizit.

Humanitäre Tradition der Schweiz und Bemühungen für den Frieden

Der Schweiz kommt als Depositär der Genfer Abkommen, als Gaststaat des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und aufgrund ihrer humanitären Tradition eine Fürsprecherrolle für das Humanitäre Völkerrecht und für humanitäre Werte zu. Der TPNW muss somit auch unter dem Blickwinkel der humanitären Folgen von Kernwaffen beurteilt werden. Diesen Aspekten kommen insofern Bedeutung zu, als der Nichteinsatz von Kernwaffen sinnbildlich für den Appell steht, Kriegen Grenzen zu setzen. Sie sollen nicht absolut geführt werden können. Leid und Not sollen wann immer möglich minimiert werden. Der TPNW entspricht grundsätzlich der humanitären Tradition der Schweiz, ihren Bemühungen für den Frieden sowie für die Förderung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts. Staaten können nun ihre Überzeugung zum Ausdruck bringen, dass sie die humanitären Konsequenzen verhindern wollen, indem sie die im TPNW verbotenen Handlungen, insbesondere den Einsatz von Kernwaffen, nicht unterstützen. Die Wirkung des Vertrags bleibt jedoch dahingehend eingeschränkt, als eine vollständige Verhinderung der humanitären Konsequenzen die Akzeptanz der Verbotsnorm durch alle Kernwaffenbesitzer bedingen würde.

Fazit

Aus rechtlicher Sicht bekräftigt und ergänzt der TPNW die bereits geltenden völkerrechtlichen Verpflichtungen, die namentlich aus dem NPT und dem Humanitären Völkerrecht abgeleitet werden können. Für die Vertragsstaaten klärt der TPNW die bisher unklare Rechtslage im Bereich des Einsatzes von Kernwaffen. Der TPNW verbietet nun auch klar die militärische Kooperation im nuklearen Bereich, namentlich die Abschreckungskooperation, was die Handlungsfreiheit der Schweiz im Verteidigungsfall einschränken würde.

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. Allerdings bleibt die präventive Wirkung des Vertrags mit Bezug auf die humanitären Konsequenzen des Einsatzes von Kernwaffen in Realität solange eingeschränkt, als die Kernwaffenstaaten und ihre Alliierten die Verbotsnorm nicht akzeptieren.

3.3 Aussen- und sicherheitspolitische Dimension

Der TPNW und der Positionsbezug der Schweiz sind im Kontext eines sich im Wandel befindlichen aussen- und sicherheitspolitischen Umfelds zu betrachten. Gegenwärtig ist die Schweiz mit neuen Unsicherheiten, einer international angespannten Lage und einer Weiterentwicklung des Konfliktbilds konfrontiert.

Kernwaffen als Sicherheits- und Unsicherheitsfaktor

In einem von Rivalitäten und Spannungen geprägten Umfeld spielen Kernwaffen wieder eine grössere Rolle. Sie wirken weiterhin abschreckend, insbesondere zur Verhinderung direkter bewaffneter Konflikte zwischen Grossmächten. Allerdings gehen von Kernwaffen auch Risiken aus, zum Beispiel ein nuklearer Schlagabtausch infolge von Fehlperzeptionen. Und solange es Kernwaffen gibt, bleibt die Schweiz dem Risiko ausgesetzt, von den direkten oder indirekten Konsequenzen einer nuklearen Auseinandersetzung betroffen zu sein.

Grundsätzlich liegt also die nukleare Abrüstung im Sicherheitsinteresse eines Nichtkernwaffenstaats wie der Schweiz. Allerdings muss verhindert werden, dass eine unkoordinierte oder einseitige Abrüstung zu mehr Instabilität führt und das Risiko militärischer Auseinandersetzungen erhöht. Zahlreiche globale Herausforderungen sind noch zu meistern, um in einer Welt ohne Kernwaffen Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten.

Asymmetrische Wirkung der Kernwaffen

Dass ein Staat in absehbarer Zeit bewaffnete Gewalt gegen die Schweiz anwenden könnte, ist als wenig wahrscheinlich zu beurteilen. Bei ungünstiger Lageentwicklung kann eine solche Bedrohung langfristig jedoch nicht ausgeschlossen werden. Weil die Sicherheit der Schweiz aufgrund ihrer geografischen Lage untrennbar mit derjenigen ihrer Nachbarstaaten und namentlich derjenigen der Nato verbunden ist, spielen Kernwaffen für ihre Sicherheit eine Rolle. Die Nato ist eine deklarierte Nuklearallianz und wird es gemäss Aussagen ihrer Mitgliedstaaten solange bleiben, wie es Kernwaffen gibt. Da das erklärte Ziel des TPNW die Delegitimierung von Kernwaffen ist, müsste eine TPNW-Mitgliedschaft mit einer dezidierten Haltung gegen die nukleare Abschreckungsdoktrin einhergehen (z.B. im Rahmen der Staatentreffen). Die Schweiz würde einen klaren Oppositionskurs zu den Kernwaffenstaaten sowie deren Verbündeten einschlagen, während sie sich stets für eine Abrüstung *mit* und nicht *gegen* diese Staaten ausgesprochen hat.

Sollte der Vertrag dennoch eine Abrüstungswirkung entfalten, dann dürfte dies eher in liberalen Demokratien mit ausgeprägten Zivilgesellschaften geschehen als in Staaten, wo es kaum oder keine kritische Öffentlichkeit gibt. Im Endeffekt besteht deshalb das Risiko, dass westliche Kernwaffenstaaten und ihre Bündnispartner geschwächt würden, somit also jene

Partner, die massgeblich zur Stabilität unseres Umfelds und damit zur Sicherheit und zum Wohlstand der Schweiz beitragen.

Rechtliche oder politische Schranken für bilaterale und multilaterale Streitkräftebeziehungen

Der Vertragstext legt grundsätzlich keine rechtlichen Schranken in Bezug auf militärische Kooperation mit kernwaffenbesitzenden Staaten oder Schirmstaaten auf, solange sie nicht dazu dient, Kernwaffen zu entwickeln, zu modernisieren, zu beschaffen oder zum Einsatz zu bringen. Andere Kooperationsarten dürften nach gegenwärtigem Kenntnisstand nicht betroffen sein.

Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass die Schweiz sich nach einem Beitritt mit politisch motivierten Kooperationseinschränkungen konfrontiert sähe. Sowohl im Bereich der bilateralen Streitkräftebeziehungen (die Schweizer Armee unterhält enge bilaterale Beziehungen mit ihren Nachbarn, u.a. mit Deutschland, Frankreich und Italien) als auch im Bereich der Kooperation mit der Nato im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) wären einseitig verhängte Einschränkungen in relevanten Kooperationsfeldern nicht auszuschliessen. Zumindest der sicherheitspolitische Dialog der Schweiz mit mehreren Staaten ihres regionalen Umfelds dürfte von einem TPNW-Beitritt eher ungünstig beeinflusst werden. Die grosse Mehrheit der europäischen Staaten steht dem Vertrag kritisch gegenüber.

Allianz im Extremfall der Abwehr eines bewaffneten Angriffs

Im Extremfall der Abwehr eines bewaffneten Angriffs würde die Schweiz mit einiger Wahrscheinlichkeit mit anderen Staaten oder Bündnissen, nicht zuletzt mit Kernwaffenstaaten oder deren Alliierten, zusammenarbeiten. In diesem Kontext wäre die Abstützung auf die nukleare Abschreckung aufgrund der Gesamtheit ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen, wenn auch in rechtlich eng begrenztem Rahmen, nicht ausgeschlossen. Mit einem Beitritt zum TPNW würde sich der Schweiz die Handlungsoption verschliessen, sich im Rahmen solcher Bündnisse explizit unter einen Nuklearschirm zu stellen. Ein rein konventionell deklariertes militärisches Verteidigungsbündnis wäre (unter Vorbehalt des Neutralitätsrechts) vom TPNW nicht explizit betroffen. Es wäre in der Realität aber nur schwer von einer allfälligen nuklearen Dimension zu differenzieren. Zudem enthält der Vertrag Bestimmungen, deren Auswirkungen auf sicherheitspolitische Kooperationen im Moment nicht abschliessend abgeschätzt werden können.

Fazit

Rechtlich gesehen verunmöglicht der TPNW-Beitritt die bestehenden militärischen Kooperationsformen voraussichtlich nicht. Politisch könnte allerdings gewisser Druck entstehen, der zu einer Einschränkung von bestimmten Dialogen und bilateralen wie multilateralen Kooperationsformen führen könnte. Aus aussen- und sicherheitspolitischer Sicht scheint der Beitritt zu einem Abkommen, das die Sicherheitsdoktrin der für die Schweiz relevantesten Partner nicht nur in Frage stellt, sondern mittels einer Stigmatisierungsagenda sogar direkt angreift, wenig ratsam. Die damit einhergehenden Risiken scheinen die potenziellen sicherheitspolitischen Chancen des TPNW zu übersteigen.

3.4 Dimension Handel und Industrie, bzw. Energie und Forschung

Eine zentrale Frage ist, ob ein Vertragsbeitritt für die Schweiz wirtschafts-, energie- und forschungspolitische Auswirkungen hätte.

Auswirkung auf Ausfuhren von Kernwaffenprogramm-relevanten Gütern

Der Vertrag verbietet in Art. 1 Abs. 1 Bst. e die Förderung (namentlich die Unterstützung, Ermutigung und Veranlassung) der im TPNW verbotenen Tätigkeiten.

Bereits heute ist es nach Schweizer Recht verboten, in der Schweiz Kernwaffen zu entwickeln, herzustellen, zu vermitteln, zu erwerben, jemandem zu überlassen, ein-, aus-, durchzuführen, zu lagern oder anderweitig über sie zu verfügen, eine solche Handlung zu fördern oder jemanden zu einer solchen Handlung zu verleiten (Art. 7 Abs. 1 des Kriegsmaterialgesetzes; KMG). Zudem ist auch die direkte und indirekte Finanzierung solcher Handlungen verboten (vgl. Art. 8b und 8c KMG).

Unter heute geltenden Bestimmungen verweigert die Schweiz Ausfuhrbewilligungen für vom Güterkontrollgesetz erfasste Güter, wenn Grund zur Annahme besteht, dass die auszuführenden zivil- und militärisch verwendbaren Güter für die Entwicklung, die Herstellung, die Verwendung, die Weitergabe oder den Einsatz von Kernwaffen bestimmt sind (Art. 3 Abs. 4 sowie Art. 6 Abs. 1 Bst. a der Güterkontrollverordnung; GKV).

Das im TPNW enthaltene Unterstützungsverbot sollte somit der in der Schweiz geltenden Ausfuhrregelung der Kriegsmaterial- und Güterkontrollgesetzgebung entsprechen. Bei einem TPNW-Beitritt der Schweiz wären folglich keine rechtlichen Anpassungen notwendig und die bestehende Bewilligungspraxis könnte beibehalten werden. Diesbezüglich wäre mit keinen wirtschaftlichen Konsequenzen zu rechnen.

Tragweite des Unterstützungsverbots

Das Unterstützungsverbot gemäss KMG gilt auch für im Ausland begangene Handlungen, wenn damit völkerrechtliche Vereinbarungen verletzt werden, an welche die Schweiz gebunden ist (Art. 7, Abs. 3 KMG). Dies betrifft somit auch das in Art. 8b und 8c KMG konkretisierte Finanzierungsverbot. Massgeblich ist dabei der NPT. Zurzeit ist im Schweizer Recht nicht abschliessend geklärt, ob Förderungshandlungen, die im Einklang mit dem NPT stehen, ebenfalls verboten sind. Weil der TPNW im Gegensatz zum NPT die Unterstützung (resp. Förderung) von Aktivitäten generell verbietet, könnte ein TPNW-Betritt diese Unklarheit beseitigen.

Die Tragweite des Unterstützungsverbots aus dem TPNW hängt insbesondere davon ab, wie dieses Verbot von den Vertragsparteien inskünftig ausgelegt wird. Es müsste insbesondere definiert werden, welche Förderungshandlungen vom Verbot umfasst sind. Obwohl es zurzeit keinerlei Anzeichen für eine extensive Auslegung des Unterstützungsverbots gibt, wäre eine Anpassung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen bezüglich dem Finanzierungsverbot (Art. 8b und 8c KMG) nicht vollständig auszuschliessen. Die damit u.U. einhergehenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen müssten in Kenntnis des Geltungsbereiches des Unterstützungsverbots des TPNW geprüft werden.

Energie und Forschung

Ein TPNW-Beitritt beträfe die Energieversorgung der Schweiz nicht. Ein Beitritt hätte auch keinen Einfluss auf die Sicherheitsaktivitäten der IAEA in der Schweiz. Die Forschung in der Schweiz würde ebenfalls nicht tangiert.

Fazit

Gemäss der derzeit erwarteten Auslegung des Unterstützungsverbots, die nicht über die gegenwärtige Schweizer Rechtslage und –praxis hinauszugehen scheint, wären durch einen TPNW-Beitritt keine Anpassungen notwendig. In der Folge ist auch mit keinen volkswirtschaftlichen Konsequenzen zu rechnen. Eine umfassende und abschliessende Aussage dazu liesse sich aber lediglich über die Zeit machen.

4 Zusammenfassung und Einordnung

Der TPNW dürfte positive und negative Effekte haben. Generell sprechen folgende Gründe für einen Beitritt zum Vertrag:

- **Völkerrechtlich folgerichtig:** Im Vergleich zu anderen Massenvernichtungswaffen besteht völkerrechtlich eine Lücke. Kernwaffen sind die einzige Kategorie von Massenvernichtungswaffen, zu der bisher kein umfassendes Verbotsabkommen besteht. Die Schweiz unterstützt das grundsätzliche Ansinnen, neben chemischen und biologischen Waffen auch Nuklearwaffen zu verbieten und abzuschaffen. Aus Sicht der Schweiz ist es schwer vorstellbar, wie ein Einsatz von Nuklearwaffen in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Völkerrechts, insbesondere des Humanitären Völkerrechts, erfolgen könnte (insb. Prinzipien der Unterscheidung, Verhältnismässigkeit, Vorsichtsmassnahme; Verbot unnötiger Leiden, Verbot langandauernder Umweltschäden). Der TPNW bekräftigt und ergänzt die bestehenden völkerrechtlichen Verbote und Einschränkungen und statuiert insbesondere die Unvereinbarkeit eines Einsatzes von Kernwaffen mit dem Völkerrecht. Der TPNW könnte über die Zeit einen Beitrag zu einer normativen Wirkung leisten und das «Tabu» des Einsatzes von Nuklearwaffen stärken.
- **Humanitär und friedenspolitisch motiviert:** Der Schweiz kommt als Depositar der Genfer Abkommen, als Gaststaat des IKRK und aufgrund ihrer humanitären Politik eine Fürsprecherrolle für das Humanitäre Völkerrecht und für humanitäre Werte zu. Ein Beitritt wäre Ausdruck dieser humanitären Tradition, ihrer Bemühungen für Frieden sowie für die Förderung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts.
- **Kontrapunkt zu besorgniserregenden Entwicklungen:** Der TPNW kann als Zeichen gegen die stärkere Gewichtung von Kernwaffen, deren laufende Modernisierungen und ein erneut drohendes Wettrüsten verstanden werden. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer jüngst besorgniserregenden Zunahme der Rhetorik über den Gebrauch von Kernwaffen.
- **Volkswirtschaftlich vertretbar:** Wirtschafts-, energie- und forschungspolitisch dürfte ein Beitritt zum TPNW vertretbar sein, weil die diesbezüglichen Schweizer Interessen nach heutigem Kenntnisstand vom Vertrag nicht betroffen scheinen. Im Rahmen einer konkreten Beitrittsprüfung müsste jedoch das Unterstützungsverbot vertieft analysiert werden. Die damit u.U. einhergehenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen müssten in Kenntnis des Geltungsbereiches des Unterstützungsverbots des TPNW geprüft werden.

Demgegenüber sprechen generell folgende Gründe gegen einen Beitritt zum Vertrag:

- **Kaum Abrüstungseffekte:** Die Kernwaffenstaaten und deren Verbündete werden dem TPNW auf absehbare Zeit nicht beitreten. Im Rahmen des TPNW werden deshalb direkt keine Kernwaffen abgerüstet werden. Es ist davon auszugehen, dass der Vertrag diesbezüglich rein deklaratorischer Natur bleiben wird. Damit ist unklar, ob der Vertrag Abrüstungswirkung haben wird.
- **Infragestellung des Schweizer Ansatzes des Brückenbauens:** Das Vorgehen der Stigmatisierung ohne Einbezug zentraler Staaten entspricht nicht dem Schweizer Ansatz, wonach die Abrüstung *mit* und nicht *gegen* Kernwaffenstaaten erfolgen sollte. Das umfassende Verbot stellt zudem den Status Quo (die bestehende nukleare Ordnung) grundsätzlich in Frage und verfolgt somit einen radikalen Ansatz. Es könnte auch zu Unklarheiten führen, weil der NPT den Besitz von Kernwaffen für fünf Staaten grundsätzlich anerkennt, der TPNW jedoch genau dies hinterfragt. Die Ächtung der Kernwaffenstaaten dürfte die Polarisierung in der Abrüstungsdiplomatie noch weiter verschärfen, was wiederum weitere Fortschritte erschweren könnte.

- **Sicherheitspolitisch riskant:** Sicherheitspolitische Überlegungen finden beim TPNW kaum Beachtung. Das Abkommen steht in Opposition zur sicherheitspolitischen Ausrichtung wichtiger Partner der Schweiz. Im gegenwärtigen internationalen Kontext birgt dies erhebliche Risiken: (i) Sollte der Vertrag entgegen der vorhergehenden Einschätzung eine Abrüstungswirkung entfalten, dann dürfte dies eher in liberalen Demokratien mit ausgeprägten Zivilgesellschaften geschehen, als in Staaten, wo es kaum oder keine kritische Öffentlichkeit gibt. Im Endeffekt besteht deshalb das Risiko, dass westliche Nuklearstaaten und ihre Bündnispartner militärisch geschwächt würden. (ii) Das Abkommen könnte auch negative politische Auswirkungen auf bilaterale Streitkräftebeziehungen haben und würde im Extremfall (Landesverteidigung) den Handlungsspielraum der Schweiz einschränken. Es wäre der Schweiz selbst im Verteidigungsfall rechtlich verwehrt, einer Verteidigungsallianz beizutreten, die auf nuklearer Abschreckung beruht. In Bezug auf die bilateralen Streitkräftebeziehungen fällt auch ins Gewicht, dass sich Nachbarländer – Deutschland, Frankreich und Italien – dezidiert gegen den TPNW aussprechen. (iii) Das Abkommen könnte ebenfalls negative politische Auswirkungen auf die Kooperation der Schweiz mit Nato-Staaten im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) haben.
- **Nebenwirkungen unklar:** Der Vertrag enthält zahlreiche Bestimmungen, deren Auslegung oder Auswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt nur vorläufig abgeschätzt werden können, unter anderem: (i) Das Verhältnis des TPNW mit dem NPT oder auch zum Kernwaffenteststopp-Vertrag (CTBT): Die Rechtmässigkeit der Kernwaffe wird im TPNW und im NPT unterschiedlich beurteilt. Es ist noch nicht absehbar, wie Staaten (welche beiden Abkommen angehören) mit dieser Spannung umgehen, und was die Auswirkungen dessen auf den NPT sein könnten. Es ist auch nicht auszuschliessen, dass parallele multilaterale Prozesse zu gleichen oder ähnlichen Themen geschaffen werden und gewisse Kräfte gar versuchen, die Zentralität des NPTs zu unterminieren. Dies ist umso problematischer, als der NPT und seine nukleare Ordnung bereits heute stark unter Druck stehen. (ii) Aufgrund der unklaren Tragweite des im Vertrag enthaltenen Unterstützungsverbots³ lässt sich keine abschliessende Aussage machen, welche Handlungen genau davon erfasst werden. Somit lassen sich auch keine umfassenden und abschliessenden Aussagen zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen machen. (iii) Der Vertrag setzt veraltete Verifikationsstandards als Minimalstandard fest. Die für einen Verbotsvertrag angemesseneren Standards (IAEA-Zusatzprotokoll) werden nicht erwähnt. Eine Stärkung im Verifikationsbereich wäre für einen Verbotsvertrag wichtig gewesen.
- **Bisher geringe Unterstützung des Vertrags:** Bisher haben 59 Staaten den Vertrag unterzeichnet, und 11 Staaten haben ihn ratifiziert. Der Vertrag erfährt eine deutlich geringere Unterstützung im westlichen Lager als in anderen Weltregionen. Nur Österreich und der Heilige Stuhl haben den Vertrag bislang ratifiziert. Die Ratifikationen von Irland und Neuseeland dürften demnächst erfolgen. Das Fürstentum Liechtenstein scheint einer Ratifikation eher positiv gegenüberzustehen. Die Position Schwedens bleibt unsicher und könnte von derjenigen der Schweiz beeinflusst werden. Da die NATO-Staaten den Vertrag ablehnen und zum jetzigen Zeitpunkt nur wenige Nicht-NATO-Staaten der EU eine Ratifizierung beabsichtigen, geniesst der Vertrag im europäischen Umfeld der Schweiz auf absehbare Zeit eine sehr begrenzte politische Akzeptanz.

³ Gemäss Art. 1 Bst. e verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, unter keinen Umständen jemals irgendjemanden in irgendeiner Weise zu unterstützen, zu ermutigen oder zu veranlassen, Tätigkeiten vorzunehmen, die einem Vertragsstaat aufgrund des TPNW verboten sind.

5 Schlussfolgerungen

In der Einschätzung der Arbeitsgruppe sprechen humanitäre, völkerrechtliche und friedenspolitische Überlegungen für einen Beitritt der Schweiz zum TPNW. Weil der TPNW die Schweizer Interessen in den Bereichen Handel, Industrie, Energie und Forschung nach heutigem Erkenntnisstand nicht zu beeinträchtigen scheint, spräche volkswirtschaftlich wenig gegen einen Beitritt. Hingegen birgt der TPNW im gegenwärtigen internationalen Kontext Risiken, einerseits betreffend das weitere Voranbringen der Abrüstungsdiplomatie, andererseits betreffend die sicherheitspolitischen Interessen der Schweiz. Zudem zeigt sich, dass die Faktenlage in mehreren untersuchten Bereichen noch unvollständig ist. Gewisse Entwicklungen dürften erst nach Inkrafttreten des TPNW, resp. in den ersten Jahren seiner Umsetzung, umfassender zu erkennen sein.

Aus vorstehenden Überlegungen kommt die Arbeitsgruppe zum Schluss, dass aus heutiger Warte die Gründe gegen einen TPNW-Beitritt die potenziellen Chancen eines Beitritts der Schweiz überwiegen. Die Schweiz sollte in dieser Frage dennoch aktiv und engagiert bleiben. Sie teilt das Ziel einer Welt ohne Kernwaffen und setzt sich weiter für die Abrüstung ein. Sie möchte auch die weiteren Diskussionen zum TPNW, sowie zu dessen Verhältnis mit dem NPT mitbeeinflussen, damit dieser das Regime der nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung stärkt. Auch will die Schweiz ihre Mittlerposition zwischen Staaten mit Kernwaffen und den Nichtkernwaffenstaaten fortsetzen, um der Polarisierung entgegenzuwirken. Aufgrund dieser Überlegungen wäre es naheliegend, dass die Schweiz an den ersten Vertragsstaatenkonferenzen als Beobachterin teilnimmt. Die Schweiz könnte somit ihre Haltung zum Vertrag im Vorfeld der ersten Überprüfungskonferenz (fünf Jahre nach Inkrafttreten des TPNW) erneut abwägen.