

vor allem der »Northeast Asia Cooperation Dialogue« (NEACD) zu nennen.²¹ Der NEACD wurde 1993 gegründet und konzipierte auf seinen jährlichen Treffen die Idee der »Mutual Reassurance Measures«. Dahinter verbirgt sich mehr als die Weigerung, das westliche Konzept von vertrauensbildenden Maßnahmen zu übernehmen. Vielmehr geht es auch hier nicht nur um rein militärische Kooperationsmaßnahmen, sondern auch um die Einbeziehung von wirtschaftlichen und energiepolitischen Fragen. Als wichtigen Erfolg konnte NEACD 2002 die Teilnahme einer Delegation aus Nordkorea vermelden, das zwar zu den Gründungsmitgliedern von NEACD gehörte, aber den jährlichen Treffen bislang ferngeblieben war. Entscheidend bei dieser Form von Kooperation und Verhandlung ist freilich, dass ab einer bestimmten Phase des informellen Prozesses die Vermittlung an die staatliche Ebene gelingt. Während bei der CSCAP dies durch die enge Anbindung an das ARF gewährleistet zu sein scheint, gestaltet sich die Umsetzung in offizielle Politik für NEACD schwieriger.

5. Fazit

In keiner anderen Weltregion hat das Ende des Kalten Krieges die Notwendigkeit für Rüstungskontrolle stärker akzentuiert als in Asien.²² Doch traditionelle Konzepte und Theorien kooperativer Rüstungssteuerung sind hier nur von begrenztem Nutzen. Während Versatzstücke der Theorie der

Abschreckung, Vertrauensbildung, Krisenstabilität usw. ihren heuristischen Wert behalten, sind die regionalen und subregionalen Bedingungen so spezifisch, dass sie nicht eins-zu-eins übertragen werden können. Vielmehr ist eine doppelte Anpassung notwendig: einerseits an die konflikt-spezifischen subregionalen Strukturen, andererseits an die kulturspezifischen regionalen Bedingungen.

Wir haben in Asien drei dominierende Konfliktstrukturen identifiziert: die eingebettete Bipolarität in Südasien, die diffuse Multipolarität in Südostasien und die asymmetrische Rivalität in Nordostasien. Diese Konstellationen unterscheiden sich von der globalen Bipolarität des Kalten Krieges und erfordern daher neue Konzepte der Rüstungskontrolle. Darüber hinaus haben wir regionalspezifische Besonderheiten festgestellt, die Rüstungskontrolle in Asien erschweren: das Fehlen bzw. die nur schwache Ausprägung sicherheitspolitischer Institutionen, das Misstrauen gegenüber multilateralen Verhandlungsforen und eine Rüstungsdynamik, in der sich nicht immer klare Konfliktlinien und Aktions-Reaktions-Muster erkennen lassen. Dies hat zur Folge, dass es keine Block-zu-Block-Verhandlungen geben kann. Zudem ist die Rüstungsdynamik vielfach eng verbunden mit wirtschaftlichen Fragen. Rüstungssteuerung funktioniert daher nur unter Einbeziehung ökonomischer Aspekte. Und schließlich herrscht eine andere Kooperationskultur, in der informelle Absprachen, Dialog und Vertrauensbildung mehr zählen als hartes Verhandeln und formalisierte Verträge. Der Erfolg dieser Form von Rüstungssteuerung, bei der die enge Verbindung von Track-One und Track-Two-Diplomatie eine wichtige Rolle spielt, kann nur in zweiter Linie an ihrem Output gemessen werden. In erster Linie zählt, dass überhaupt Gespräche und Verhandlungen stattfinden.

21 <http://www-neacd.ucsd.edu/>

22 James J. Wirtz, Conclusion: The Future of Arms Control, in: Jeffrey A. Larsen, (Hrsg.), Arms Control. Cooperative Security in a Changing Environment, Boulder 2002, 343-351, 347.

Oliver Meier/Jan van Aken

Politische Handlungsmöglichkeiten zur Kontrolle biologischer Waffen*

Dr. Oliver Meier, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundestagsbüro von Uta Zapf, Vorsitzende des Unterausschuss für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung des Deutschen Bundestags, Berlin/Dr. Jan van Aken, Leiter des Sunshine Project, Hamburg.

immer noch auf dem Stand von 1972. Seinerzeit wurde das multilaterale Biowaffenübereinkommen (BWÜ) vereinbart. Als sich im August 2003 – rund 30 Jahre nach Zeichnung der Biowaffenkonvention – Experten im Rahmen des

1. Einleitung

Biologische Waffen (BW) sind eine der größten Bedrohungen für die internationale Sicherheit. Während diese Bedrohung längst im 21. Jahrhundert angekommen ist, befindet sich die internationale Kontrolle der B-Waffen im

BWÜ in Genf trafen, wurde die Lücke zwischen Bedrohung und politischem Handeln erneut deutlich. Ziel des Treffens war nicht die Aushandlung dringend benötigter völkerrechtlich verbindlicher, strenger Kontrollmaßnahmen, wie sie für nukleare und chemische Waffen seit langem üblich sind. Stattdessen beschränkten sich die Diplomaten auf den Austausch von Details über nationale Gesetze und Regelungen zur sicheren Handhabung von Mikroorganismen. Neue internationale Vereinbarungen standen nicht einmal auf der Tagesordnung.¹

An dieser unbefriedigenden Situation dürfte sich in den nächsten Jahren kaum etwas ändern. Multilaterale Verhandlungen über einen Verifikationsmechanismus für das BWÜ

* Die Autoren danken Iris Hunger für ihre wertvollen Hinweise.

1 Die offiziellen Dokumente des Expertentreffens finden sich unter www.opbw.org.

waren im August 2001 am Widerstand der USA und dem Desinteresse weiterer Staaten gescheitert. Die BWÜ-Vertragsparteien konnten sich auf der Fünften Überprüfungskonferenz 2002 nur auf ein sehr begrenztes Arbeitsprogramm von Konsultationen zu fünf eng definierten Themen für die Jahre 2003 bis 2005 einigen.²

Multilaterale Verhandlungen wurden auf Drängen der USA explizit ausgeschlossen. Die Wiederaufnahme von Verhandlungen über einen Kontrollmechanismus dürfte daher frühestens nach der Sechsten BWÜ-Überprüfungskonferenz 2006 möglich sein.

Die Herausforderungen, mit denen das BWÜ konfrontiert ist, schaffen konkreten politischen Handlungsdruck. Auch wenn ein multilateraler, völkerrechtlich verbindlicher Kontrollmechanismus für BW nicht in Sicht ist, kann die deutsche Regierung die kommenden Jahre dafür nutzen, das Biowaffenverbot zu stärken und gleichzeitig die Wiederaufnahme multilateraler Verhandlungen über einen Verifikationsmechanismus vorzubereiten. Entsprechende internationale, plurilaterale und nationale Handlungsoptionen werden im Folgenden beschrieben.³

2. Die gegenwärtige Krise des Biowaffenverbots

Biologische Waffen sind umfassend geächtet, und die Norm gegen diese Waffen ist nach wie vor stark. Kein Staat der Welt gibt zu, biologische Waffen zu besitzen. Die offene Entwicklung oder gar der Einsatz von BW würde zur internationalen Ächtung führen. Seit Anfang der neunziger Jahre wird diese starke Norm allerdings aus mehreren Richtungen angegriffen. Technologische Entwicklungen, mangelnder politischer Handlungswillen und zunehmende Skepsis gegenüber der Wirksamkeit multilateraler Ansätze lassen das umfassende Verbot des Missbrauchs der Biowissenschaften zunehmend fragil erscheinen. Vier Herausforderungen insbesondere müssen bewältigt werden, wenn ein biologisches Wettrüsten und die Proliferation biologischer Waffen verhindert werden soll.

2.1 Aufweichung des umfassenden BW-Verbotes

Die im BWÜ festgeschriebene Verbotsnorm ist allumfassend. Nicht spezifische Organismen oder Waffensysteme sind ver-

2 Am 22. November 2002 einigten sich die BWÜ-Vertragsmitglieder darauf, in den Jahren bis zur Sechsten Überprüfungskonferenz 2006 effektive Maßnahmen zu den folgenden Themen zu diskutieren und in die Wege zu leiten:

- nationale BWÜ-Implementierung und Strafgesetzgebung,
- physische Sicherheit von Krankheitserregern und Toxinen,
- Untersuchung der Auswirkungen von vermuteten B-Waffeneinsätzen und verdächtigen Krankheitsausbrüchen,
- Überwachung, Erkennung, Diagnose und Behandlung von Infektionskrankheiten bei Menschen, Tieren und Pflanzen,
- Annahme eines ethischen Verhaltenskodex für Wissenschaftler.

Die Dokumente der Fünften Überprüfungskonferenz finden sich unter www.opbw.org.

3 Im Mittelpunkt steht dabei die Verhinderung des Missbrauchs der Biotechnologie durch Regierungen. Die Entwicklung und der Einsatz von BW durch nichtstaatliche Akteure, insbesondere Terroristen, ist nicht Thema dieses Artikels. Allerdings verringern zwischenstaatliche Vereinbarungen die Gefahr des Bioterrorismus mittelbar, indem sie konkrete Vorgaben für staatliches Handeln schaffen und Normen setzen.

boten, sondern die Entwicklung, Produktion oder Lagerung eines jeglichen biologischen Mittels für feindselige Zwecke. Durch die Festlegung der Verbotsnorm in einem derart umfassenden »general purpose criterion« hat das BWÜ eine besonders große Reichweite. Es umfasst Mittel, die gegen Menschen, Tiere, Pflanzen oder Materialien gerichtet sind, und ist nicht explizit auf Kriegssituationen beschränkt. Anders als im Chemiewaffen-Übereinkommen sieht das BWÜ keine Ausnahmen des Verbots, etwa für den Polizeiegebrauch vor. Die Entwicklung oder Produktion biologischer Agenzien zu friedlichen oder defensiven Zwecken ist hingegen nicht nur erlaubt, sondern soll im Rahmen der Konvention auch gefördert werden.

Die USA insbesondere dehnen Forschungsprogramme zum B-Waffenschutz so weit aus, dass *de facto* offensive Kapazitäten entwickelt werden. Beispiele hierfür sind der Nachbau von sowjetischen Bomben zur Ausbringung biologischer Kampfstoffe, die gentechnische Herstellung eines impfstoffresistenten Milzbrandstammes oder der Bau einer BW-Produktionsanlage.⁴ Unter dem Deckmantel der Verteidigungsforschung werden so auch offensive Kapazitäten geschaffen. Diese entziehen sich bisher einer völkerrechtlichen Kontrolle und schwächen das Biowaffenverbot.

Zudem entwickeln insbesondere die USA neuartige biologische Waffen und definieren diese aus dem Geltungsbereich des BWÜ heraus. Beispielhaft zu nennen ist hier die Entwicklung von Material zersetzenden Mikroorganismen und von Organismen, die Drogenpflanzen vernichten.⁵

2.2 Zunehmendes Tempo technologischer Entwicklungen

Die Revolution in der modernen Biomedizin – Stichwort Bio- und Gentechnologie – eröffnet völlig neue Möglichkeiten, BW zu entwickeln, zu produzieren und einzusetzen. Dabei sind mehrere parallele Entwicklungen zu beachten:

- Durch die globale Verbreitung moderner biotechnischer Verfahren ist das benötigte Wissen und Material zur Herstellung von BW zunehmend weltweit verfügbar. Damit sinkt die technologische Schwelle für den Aufbau eines militärisch relevanten BW-Programms.
- Durch einfache und heute weit verbreitete gentechnische Verfahren lassen sich klassische biologische Kampfstoffe effektiver gestalten bzw. auf die Bedürfnisse von Militärs zuschneiden.
- Die Biotechnologie steckt zwar noch in ihren Anfängen, aber bereits heute erscheint die Entwicklung ganz neuartiger BW auf der Grundlage neuer biotechnischer Entwicklungen möglich.⁶ Die Schreckenspalette künftiger Biowaffen reicht von Pilzen zur Zerstörung von Drogenpflanzen bis hin zu populationsspezifischen Biowaffen,

4 J. Miller, S. Engelberg, W.J. Broad, »In secretly fighting germ warfare, US tests limits of a 1972 treaty«, *New York Times*, 4. September 2001.

5 Eine gute Quelle für Informationen zu diesem Thema ist die Netzseite des Sunshine-Projekts www.sunshine-project.org.

6 Siehe dazu z.B. M. Wheelis, M. Dando, »On the brink: biodefence, biotechnology and the future of weapons control«, *Chemical & Biological Weapons Convention Bulletin*, no. 58, 2002, S. 3-7; J. van Aken, »Gentechnik und biologische Waffen«, Zeitschrift für Biopolitik, Nr. 3, 2002, S. 11-17 oder das jüngst erschienene Hintergrundpapier »Emerging Technologies – Gentechnik und biologische Waffen« des Sunshine Project, zu bestellen bei emerging@sunshine-project.de.

die nur Träger bestimmter Gensequenzen treffen, und neuartigen biochemischen Kampfstoffen, die spezifisch auf das Verhalten von Menschen einwirken. Auch in westlichen Demokratien schaffen solche Möglichkeiten neue Begehrlichkeiten und bedrohen damit den Fortbestand der BW-Verbotsnorm. Zu befürchten ist zudem, dass »passgenaue« Biowaffen die bestehenden moralischen und technischen Hürden, die einen Einsatz biologischer Waffen bisher verhindert haben, leichter überwinden könnten.

2.3 Mangel an Transparenz

Die wachsende Gefahr der Proliferation biologischer Waffen steht im Widerspruch zum Mangel an Kontrollmöglichkeiten. Dieses Kontrolldefizit führte Anfang der neunziger Jahre zur Aufnahme von Verhandlungen über einen Transparenz- und Verifikationsmechanismus, um die Einhaltung des BWÜ überprüfen und die Implementierung des Biowaffenverbots stärken zu können. Ziel war der Aufbau einer Rüstungskontrollbehörde vergleichbar der Internationalen Atomenergiebehörde in Wien und der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen in Den Haag. Mit dem Amtsantritt der Bush-Administration entschieden sich die USA, einen solchen völkerrechtlich verbindlichen Überprüfungsmechanismus aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen und einen Vertragsabschluss zu verhindern. Die Verhandlungen kollabierte daraufhin kurz vor Toresschluss im August 2001.

Die Folgen für das Verbot biologischer Waffen sind schwerwiegend. International herrscht keine Transparenz über Aktivitäten, die für militärische Zwecke missbraucht werden können. Meldungen über bestimmte Einrichtungen, die zur Herstellung biologischer Waffen verwendet werden können (wie etwa Impfstofffabriken oder Biowaffenschutzeinrichtungen), erfolgen nur auf freiwilliger Basis und entsprechend lückenhaft im Rahmen der Vertrauensbildenden Maßnahmen zum BWÜ. Internationale Kontrollen solcher Einrichtungen sind nicht möglich. Verfahren oder Kapazitäten für Verdachtsinspektionen existieren nicht.

2.4 Mangelnder Glaube an die Wirksamkeit der Verbotsnorm

Wo es an Offenheit mangelt, nimmt Misstrauen zu. Insbesondere in den USA wird das im BWÜ festgeschriebene internationale BW-Verbot zunehmend als wenig effektiv wahrgenommen. Die USA beschuldigen mindestens sechs BWÜ-Mitgliedsstaaten, BW anzustreben oder bereits zu besitzen.⁷

Neu ist, dass dieses Misstrauen gegenüber der Wirksamkeit des BWÜ nicht mehr nur in Geheimdienstberichten oder über diplomatische Kanäle artikuliert, sondern offen zum Ausdruck

⁷ Es sind dies China, Iran, Kuba, Libyen, Nordkorea und Russland. Syrien, BWÜ-Signatarstaat, wird ebenfalls beschuldigt, BW zu besitzen. Ob der Irak auch weiterhin des BW-Besitzes verdächtigt wird, bleibt unklar. U.S. Department of State, »Adherence to and Compliance With Arms Control and Nonproliferation Agreements«, Report to Congress, Washington D.C., no date, <http://www.state.gov/t/vc/rls/rpt/22322.htm>.

gebracht wird.⁸ Die Wahl des Ortes und des Zeitpunktes für solche Anschuldigungen, die Auswahl der Beschuldigten nach politischer Opportunität und die Weigerung, Verdachtsfälle durch internationale Kontrollen nachzugehen, lassen den Verdacht begründet erscheinen, dass hinter der amerikanischen Kritik auch der Versuch steckt, das BWÜ (und andere multilaterale Regime) zu diskreditieren. Auf jeden Fall schwächt die gebetsmühlenartige Wiederholung des Vorwurfs, dass das BWÜ wirkungslos ist, die Norm gegen biologische Waffen.

3. Politische Handlungsoptionen für die Bundesregierung

Im Jahresabrüstungsbericht 2002 erklärte die deutsche Bundesregierung:

»Unabhängig von den derzeit begrenzten Möglichkeiten zur Stärkung des BWÜ bleibt es das erklärte Ziel der Bundesregierung, mittel- bis langfristig ein breites und rechtlich verbindliches Instrumentarium zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des BWÜ zu verabsiedeln.«⁹

Trotz der gegenwärtigen schwierigen diplomatischen Situation in Genf gibt es multilaterale, plurilaterale und nationale Handlungsoptionen für die Bundesregierung, um das Biowaffen-Verbot zu stärken.

3.1 Multilateral

Die Vereinbarung bzw. die Stärkung multilateraler Abkommen bleibt notwendig, wenn der internationale Konsens gegen biologische Waffen aufrechterhalten und gestärkt werden soll. Nur solche inklusiven, allen offenstehenden Abkommen sind in der Lage, allgemein akzeptierte Normen zu setzen und Proliferation zu verhindern.

Aktive Positionierung gegen Grenzverletzungen des BW-Verbots

Die Entwicklung neuartiger biologischer Waffen, die angeblich nicht unter das *general purpose criterion* fallen, stellt eine Grenzverletzung des Biowaffenverbots dar. Dadurch droht eine Aufweichung der Verbotsnorm.

Es war bisher Aufgabe der alle fünf Jahre stattfindenden BWÜ-Überprüfungskonferenzen, die Reichweite der Bestimmungen der Konventionen festzulegen und einen Konsens darüber herzustellen, ob relevante technische Neuentwicklungen unter das BWÜ fallen. Diese zentrale Funktion der

⁸ Siehe beispielsweise »Statement of The Honorable John R. Bolton, Under Secretary of State for Arms Control and International Security, US Department of State, to the Fifth Review Conference of the Biological Weapons Convention«, 19. November 2001, Genf.

⁹ Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2002), S. 60, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/abrber2002.pdf>.

Konvention ist neuerdings in Frage gestellt. Die BWÜ-Vertragsstaaten konnten sich auf der Fünften Überprüfungs-konferenz erstmals nicht auf eine gemeinsame Interpretation der Vertragsbestimmungen einigen. Eine Einigung auf ein umfassendes Abschlussdokument war unmöglich. Indirekt wurde damit auch die Gültigkeit der in den bisherigen Abschlussdokumenten enthaltenen Interpretationen in Frage gestellt.¹⁰

Politisch verbindliche internationale Stellungnahmen können helfen, der Gefahr zu begegnen, dass die Entwicklung neuartiger Biowaffen die normative Kraft des Faktischen erlangt und so das BWÜ untergräbt. Die Bundesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, dass im Rahmen der Vereinten Nationen (vorzugsweise im VN-Sicherheitsrat, notfalls aber auch über die Generalversammlung) Resolutionen verabschiedet werden, die den umfassenden Verbotscharakter des BWÜ bekräftigen. Befördert werden können solche Entschließungen durch entsprechende Stellungnahmen der EU, der OSZE, der G8 oder anderer Gremien, die sicherheitspolitische Kompetenzen besitzen.

Schaffung eines ständigen VN-Inspektionsmechanismus

Die Bundesregierung sollte sich zudem für die Schaffung eines permanenten Inspektionsmechanismus unter dem Dach der Vereinten Nationen und der Verfügungsgewalt des VN-Generalsekretärs einsetzen. Solche Inspektionen sind im Prinzip schon heute möglich. Die VN-Generalversammlung und der VN-Sicherheitsrat haben in Resolutionen bekräftigt, dass einzelne VN-Mitgliedstaaten, die Generalversammlung oder der Sicherheitsrat den Generalsekretär mit der Untersuchung von Fällen beauftragen können, in denen eine Verletzung des Genfer Protokolls oder des BWÜ vermutet wird.¹¹ Zwischen 1981 und 1992 haben solche Untersuchungen viermal stattgefunden.¹² Angelegt ist eine Rolle der VN auch in Artikel VI des BWÜ, der jedem Mitglied das Recht gibt, beim VN-Sicherheitsrat Beschwerde einzulegen, wenn Verdacht auf eine Vertragsverletzung besteht. Jedes BWÜ-Mitglied ist zudem verpflichtet, an einer Untersuchung solcher Anschuldigungen mitzuwirken.

Eine Stärkung von VN-Inspektionen findet bereits breite politische Unterstützung. Es war zunächst Präsident George W. Bush selbst, der am 1. November 2001 die Forderung nach einer stärkeren Rolle der VN erhob.¹³ In der Folge

10 Siehe insbesondere Nicholas Sims, »Biological Disarmament Diplomacy in The Doldrums: Reflections After The BWC Fifth Review Conference«, *Disarmament Diplomacy*, No. 70, April-May 2003, <http://www.acronym.org.uk/dd/dd70/70op2.htm>.

11 A/Res/37/98D vom 13. Dezember 1982 und S/Res/620 vom 26. August 1988.

12 Untersucht wurde der angebliche Einsatz chemischer oder toxischer Waffen durch die Sowjetunion in Südostasien, durch den Irak gegen Iran, durch Widerstandsgruppen in Mosambik und durch Armenien und Aserbaidschan. Vgl. Jonathan B. Tucker/ Raymond A. Zilinskas, »Assessing U.S. Proposals to Strengthen the Biological Weapons Convention«, *Arms Control Today*, April 2002.

13 Bush schlug damals vor »to establish an effective United Nations procedure for investigating suspicious outbreaks or allegations of biological weapons use«. Statement by the President: »Strengthening the International Regime Against Biological Weapons«, White House, Office of the Press Secretary, Washington, D.C., 1 November 2001. Dieser Vorschlag war eine der Maßnahmen, die Washington als Ersatz für das

konkretierte die britische Regierung die Forderung nach einem VN-Inspektionsmechanismus.¹⁴ Weder die USA noch Großbritannien haben diese Ideen in der Folge weiter verfolgt und es ist fraglich, ob London und Washington sie heute noch unterstützen würden. Die Forderung nach einer Stärkung internationaler Inspektionsmechanismen ist mittlerweile aber von der EU aufgegriffen worden. Dabei schlägt die EU insbesondere die Nutzung der UNMOVIC Ressourcen im Rahmen der VN vor.¹⁵

In der Tat bietet die gegenwärtige Situation der UNMOVIC eine einmalige Möglichkeit zur Schaffung eines permanenten VN-Inspektionsmechanismus. UNMOVIC verfügt über einen einmaligen Erfahrungsschatz bei der Aufklärung geheimer Waffenprogramme und der Kontrolle von sensitiven »dual-use«-Einrichtungen sowie über erhebliche technische und personelle Ressourcen. Es liegt daher nahe, UNMOVIC zu einem Inspektionsmechanismus unter der Hoheit des VN-Generalsekretärs aus- oder umzubauen.

Ein solcher VN-Inspektionsmechanismus würde verlässliche, unparteiische Fakten über (vermeintliche) Verletzungen des Biowaffenverbots bereitstellen. Er würde zudem Staaten, die von anderer Seite eines Verstoßes gegen das BWÜ bezichtigt werden, eine Gelegenheit zur objektiven Klärung solcher Anwürfe geben.

Offene Fragen bezüglich Reichweite, Organisation oder Verbindlichkeit eines solchen VN-Inspektionsmechanismus sollten möglichst bald aktiv angegangen werden, um die Expertise der UNMOVIC möglichst zeitnah nutzen zu können, ein internationales Signal zur Stärkung des Biowaffen-Verbotes zu setzen und einen wichtigen Baustein für ein multilaterales Biowaffen-Kontrollsysteem zu etablieren.

Entwicklung eines Exportmonitoring-Konzepts als Ergänzung zu Exportkontrollregimen

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass zusätzlich zu existierenden Exportkontrollen ein internationales System des Exportmonitoring etabliert wird. Konzeptionell unterscheiden sich diese beiden Ansätze darin, dass in einem Kontrollregime Ausführen genehmigt – oder eben auch abgelehnt – werden, während ein Monitoring rein passiv alle Warenbewegungen registriert.

Der Vorteil eines Monitoring liegt darin, dass es sehr viel umfassender als Exportkontrollen alle relevanten Gegenstände erfassen und zudem multilateral implementiert werden kann.

BWÜ-Verifikationsregime vorschlag.

14 In einem sogenannten »Green Paper«, schlug die britische Regierung unter anderem vor, einen Mechanismus zur Untersuchung des Verdachts des BW-Einsatzes zu schaffen, entweder indem ein neues internationales Abkommen ausgehandelt wird oder verschiedene Übereinkommen kombiniert werden. Siehe Foreign and Commonwealth Office, »Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention: Countering the Threat from Biological Weapons«, London, 29. April 2002, S. 14.

15 Dieser Vorschlag ist enthalten in einem »Aktionsplan«, den die EU zur Umsetzung von Prinzipien gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen auf dem Ratstreffen im Juni 2003 angenommen hat. Darin wird der Vorschlag gemacht, Inspektionsexperten aus den Reihen von UNMOVIC dem VN-Sicherheitsrat zur Verfügung zu stellen. Siehe »Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction«, 20./21. Juni 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>.

Exportkontrollen sind dagegen in ihrer Reichweite beschränkt. Aus ökonomischen Gründen werden relevante Technologien nur nach sehr eng gefassten Kriterien berücksichtigt – nach der deutschen Ausfuhrliste beispielsweise nur Aerosolkammern mit einem Volumen über 1 m³ oder Fermenter über 100 Liter Fassungsvermögen. Es gibt hier einen direkten Interessenskonflikt zwischen einer exportorientierten Industrie und Rüstungskontrollmaßnahmen. Viele Gegenstände, die direkt in offensiven Biowaffen-Programmen eingesetzt werden könnten, fallen nicht unter die Ausfuhrlisten und sind somit frei handelbar.

Exportkontrollen beruhen in der Regel darauf, dass die technologiestarken Länder den Zugang anderer Staaten zu »dual-use«-Technologien kontrollieren.

Exportmonitoring ist nicht restriktiv. Eine solche Überwachung würde alle rüstungsrelevanten Technologien nach sehr breit gefassten Kriterien zentral erfassen und die Erkennung von ungewöhnlichen Warenbewegungen bzw. Importen eines Landes, die mit einer üblichen zivilen Nutzung nicht kompatibel sind, ermöglichen. Eine solche zentrale Datenbank wäre einerseits ein Frühwarnsystem für mögliche illegitime Forschungs- und Entwicklungsprogramme und andererseits ein Instrument der Abschreckung. Ein historisches Beispiel für die Nutzung eines solchen Monitorings für die biologische Rüstungskontrolle ist die Analyse irakischer Importe von bakteriologischen Wachstumsmedien durch die UNSCOM Anfang der neunziger Jahre. Dieses Monitoring lieferte die ersten harten Daten über mögliche militärische Biowaffen-Programme des Irak.

Kriminalisierungskonvention

Matthew Meselson und Julian Perry Robinson vom renommierten *Harvard-Sussex Program on CBW Armament and Arms Limitation* propagieren seit vielen Jahren eine internationale Strafrechtskonvention zum Verbot biologischer und chemischer Waffen.¹⁶ In Ergänzung zu nationaler Gesetzgebung und internationalen Verträgen würde eine internationale Strafrechtskonvention es ermöglichen, Personen unabhängig von ihrer Nationalität und unabhängig vom Ort der Straftat in jedem Vertragsstaat wegen der Verletzung des Biowaffenverbotes anklagen zu können. Ähnliche Übereinkommen existieren unter anderem bereits für Flugzeugentführungen, Sabotage, Geiselnahme und Folter. Der Arbeitsbeginn des Internationalen Strafgerichtshofes böte für Staaten wie Deutschland die Gelegenheit, auch eine Kriminalisierungskonvention politische Wirklichkeit werden zu lassen.

3.2 Plurilateral: Regionale Initiativen und Initiativen mit gleichgesinnten Staaten

Plurilaterale Aktivitäten können die Biowaffenkontrolle voranbringen, ohne dass ein globaler Konsens vorhanden ist. Besonders Erfolg versprechend sind dabei regionale Initiativen, da hier oft ein hohes Maß an direkter Interaktion vorhanden

¹⁶ M. Meselson und J.P. Robinson, »A draft convention to prohibit biological and chemical weapons under international criminal law«, The CBW Conventions Bulletin Nr. 42, 1998, S. 1, <http://fas-www.harvard.edu/hsp/pdf.html>.

und gegenseitige Kontrolle möglich ist. Plurilaterale Ansätze sind ebenfalls unter gleichgesinnten Staaten – in *coalitions of the willing* – erfolgversprechend, wenn die Bereitschaft vorhanden ist, langfristig in Kontrolle biologischer Waffen zu investieren. In folgenden Bereichen sollte Deutschland politisch initiativ werden:

Aufbau eines BWÜ-Transparenzsystems

Auf der Zweiten Überprüfungskonferenz 1986 einigten sich die Mitgliedsstaaten des BWÜ darauf, jährlich relevante Informationen auszutauschen, um so die Transparenz BW-relevanter Aktivitäten zu erhöhen. Zugleich sollte die Einführung von rechtlich bindenden Deklarationen im Rahmen eines Verifikationsregimes vorbereitet werden. Die Implementierung dieser politisch bindenden Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM) bleibt bis heute lückenhaft. Allerdings sind die VBM nach dem Scheitern der Verhandlungen über ein Verifikationsinstrument die einzigen permanenten Maßnahmen zur Stärkung des BWÜ.

Die EU hatte daher im April 2002 beschlossen, die VBMS zu stärken. Sie wollte darauf hinwirken, dass alle EU-Staaten ihren Berichtspflichten im Rahmen der VBM zeitgerecht und vollständig nachkommen. Außerdem will die EU die Bedingungen für eine Nutzung der resultierenden Informationen verbessern.¹⁷ Eine Umsetzung dieser Beschlüsse wäre von großer Bedeutung. Es würde das politische Interesse an einem starken BWÜ demonstrieren. Ein auf den VBM basierendes Transparenzsystem könnte zudem wertvolle Lehren für Deklarationen im Rahmen eines zukünftigen Verifikationssystems liefern.

(Weiter)entwicklung von Verifikationsmaßnahmen, insbesondere Inspektionsmechanismen

Die Neuaufnahme von Verhandlungen über ein Verifikationsinstrument zum BWÜ erfordert nicht nur das Beharren auf alten Forderungen, sondern innovative Anstrengungen und neue Argumente. Ausgehend vom vorliegenden Entwurf des Verifikationsprotokolls (und der Vorschläge der Kritiker) sollten daher alte und neue Verifikationsmaßnahmen entwickelt und getestet werden.¹⁸ Die EU hat bereits einen ersten Schritt in dieser Richtung getan. In ihrem Aktionsplan von 2003 hat sie sich verpflichtet, eine Expertengruppe einzurichten, die Wege finden soll, die Vertragstreue unter dem BWÜ zu stärken.¹⁹ Die (Weiter)Entwicklung von Verifikationsmaßnahmen und deren experimentelle Umsetzung sollte ein Schwerpunkt solcher Aktivitäten sein.

¹⁷ Council of the European Union, *Conclusions of the 2421st Council Meeting – General Affairs*, 7705/02 (Presse 91), Luxembourg, April 15, 2002, S. II-VI.

¹⁸ Solche Studien können Elemente des Protokollentwurfs involvieren (z.B. Deklarationen und Inspektionen), von den USA vorgeschlagene Elemente untersuchen (z.B. Untersuchung von Krankheitsausbrüchen), Ideen aus der Arbeit der VEREX-Gruppe aufgreifen (z.B. Überwachung aus der Luft) und Vorschläge von NGOs begutachten (z.B. Nutzung offener Quellen).

¹⁹ Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 20./21. Juni 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>.

Erweiterung der Abrüstungskooperation

Westliche Anstrengungen im Bereich der Abrüstungskooperation mit den Staaten der ehemaligen Sowjetunion zielen auf die Verringerung der Gefahr durch Altbestände von Massenvernichtungswaffen und dafür tauglichen Materialien, Produktionseinrichtungen und Wissen. Im Rahmen der *Globalen Partnerschaft* haben die G8-Staaten auf dem Gipfel von Kananakis im Juni 2002 insgesamt US\$20 Milliarden für solche Programme zugesagt. Bisherige Anstrengungen konzentrieren sich aber vor allem auf die Abrüstung und Sicherung nuklearer und chemischer Waffen. Die Programme im BW-Bereich beschränken sich im Wesentlichen auf die Weiterbeschäftigung von ehemaligen BW-Experten in zivilen Projekten. Außerdem unterstützen die G8-Staaten die Verbesserung der physischen Sicherheit (z.B. Aufbau von Zäunen, Anbringen von Überwachungskameras) und die sichere Handhabung von Mikroorganismen in relevanten Einrichtungen. Einige BW-Einrichtungen – darunter eine Produktionsanlage in Kasachstan – sind bereits zerstört worden.²⁰

Die EU hat im Rahmen ihres Aktionsplans von 2003 die Erhöhung der finanziellen Mittel für die Abrüstungskooperation beschlossen.²¹ Deutschland sollte sich dabei für verstärkte internationale Anstrengungen im BW-Bereich einsetzen und auch entsprechende nationale Mittel für diesen Zweck verwenden. Nach wie vor besteht ein erheblicher Aufklärungsbedarf darüber, wie und ob das ehemals größte Biowaffenprogramm abgewickelt wurde.

Neben der Ausweitung der *Globalen Partnerschaft* sollten dabei vor allem zivilgesellschaftliche Initiativen gefördert werden. Solche Initiativen könnten u.a. helfen, ehemalige BW-Produktionseinrichtungen und Versuchs- und Entsorgungsgelände zu identifizieren. Sie können zudem bei der Gesundheitsüberwachung der Bevölkerung in der Nähe solcher Einrichtungen helfen, spezifische Diagnose- und Therapiepläne entwickeln sowie die Umweltüberwachung in der Nähe solcher Einrichtungen durchführen.

3.3 National: Deutschland als Vorreiter bei der B-Waffenkontrolle

Angesichts des diplomatischen Stillstandes in Genf kommt nationalen Maßnahmen eine größere Rolle zu. Wenn Deutschland sich dabei auf bestimmte Normen festlegt, so würde dies international eine wichtige Signalwirkung haben. Denkbar wäre zum Beispiel ein einseitiger Verzicht auf die Forschung an und Entwicklung von sogenannte nicht-tödlichen Bio- und Chemiewaffen. Ein deutsches Kompetenzzentrum zur biologischen Rüstungskontrolle würde die Entwicklung neuer Ideen zur Stärkung des BWÜ befördern und künftigen Verhandlungen in Genf den Boden bereiten.

20 D. Averre, »From Co-option to Cooperation. Reducing the Threat of Biological Agents and Weapons«, in: R. J. Einhorn, M. A. Flournoy (Project Directors): Protecting Against the Spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons. An Action Agenda for the Global Partnership, Band 2, Center for Strategic and International Studies: Washington, D.C., Januar 2003, S. 23-52.

21 Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 20./21. Juni 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>.

Selbstverpflichtung zur Offenlegung und Beschränkung der BW-Schutzforschung

Abwehrforschung gegen biologische Waffen ist zwar legitim, kann jedoch leicht eine Atmosphäre des Misstrauens schaffen, da die Grenze zwischen offensiven und defensiven Biowaffenprogrammen manchmal sehr schmal ist. Von zentraler Bedeutung für die biologische Rüstungskontrolle sind deshalb umfassende Transparenz und Offenheit in der BW-Defensivforschung. Daher sollten viele Staaten – auch Deutschland – unilateral vorangehen und für die eigene Verteidigungsforschung klare Grenzen und ein Höchstmaß an Transparenz garantieren.

Um diesen Prozess zu befördern hat im vergangenen November eine Gruppe internationaler Nichtregierungsorganisationen einen *Code of Conduct for Biodefense* veröffentlicht, der sich an die Vertragsstaaten des BWÜ richtet.²² Die Unterzeichner verpflichten sich grundsätzlich dem Prinzip der allumfassenden Transparenz in der Abwehrforschung. Dabei ist es wichtig, dass der Begriff der Abwehrforschung alle privaten und Regierungsprogramme umfasst, die erklärtermaßen mit der Abwehr gegen biologische Waffen in Verbindung stehen, und nicht nur die rein militärische Forschung.

Der zweite Kernpunkt einer solchen Selbstverpflichtung betrifft klare Grenzen für die Defensivforschung und zwar:

- die Verpflichtung, Ausbreitungsmechanismen bzw. Waffensysteme niemals und unter keinen Umständen herzustellen;
- die Verpflichtung, potenzielle Biowaffen-Agenzien nicht bis zur Waffentauglichkeit zu entwickeln;
- die Verpflichtung, im Rahmen von Defensivprogrammen keine gentechnisch veränderten Organismen herzustellen oder zu verwenden, die ein erhöhtes Biowaffen-Potenzial besitzen.

4. Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen

Wenn Regierungen es nicht schaffen, internationale Normen zu stärken und Mechanismen zur Überprüfung zu schaffen, dann fällt es der Zivilgesellschaft zu, diese Lücken zu füllen. Die Verifikation des Verbots biologischer Waffen ist zweifellos schwieriger als bei den nuklearen oder chemischen Waffen.²³ Trotzdem haben Nichtregierungsorganisationen immer wieder Hinweise auf (geheime) Aktivitäten gegeben, die eine Verletzung des Biowaffenverbots darstellen. Insbesondere solange keine internationale Behörde zur Überwachung des BWÜ existiert, wird es darauf ankommen, diese Funktion von Zivilgesellschaft zu stärken.

Eine neues Netzwerk von Gruppen und Institutionen, die Verstöße gegen die Biowaffen-Verbotsnorm aufdecken und dokumentieren wollen, ist bereits in der Folge des Scheiterns der Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll begründet

22 Siehe www.fas.org. Eine deutsche Fassung gibt es unter www.sunshine-project.de.

23 Eine Übersicht über die Rolle von NGOs in der Verifikation internationaler Abkommen findet sich in Oliver Meier, Clare Tenner: »Non-governmental monitoring of international agreements«, in: Trevor Findlay, Oliver Meier (Hrsg.): Verification Yearbook 2001, London: The Verification Research, Training and Information Centre (VERTIC), Dezember 2001, S. 207-227.

worden. Das *BioWeapons Prevention Project* (BWPP) ist eine neue zivilgesellschaftliche Initiative, die es sich zum Ziel gesetzt hat, die Norm gegen biologische Waffen zu stärken. BWPP beobachtet relevante Aktivitäten von Regierungen und anderen Akteuren, die zu einer Verletzung der internationalen Verbotsnormen führen könnten. Das globale Netzwerk von BWPP-Mitgliedern will so helfen, die Bedrohung durch biologische Waffen zu vermindern.²⁴

Daneben wird es auch weiterhin darauf ankommen, Druck auf Regierungen auszuüben, damit möglichst schnell wieder über die Schaffung eines umfassenden und verbindlichen Überwachungsmechanismus verhandelt wird. Die größte Herausforderung ist dabei, bis zur nächsten Überprüfungskonferenz 2006, die über eine Wiederaufnahme der Gespräche über ein Verifikationsprotokoll befinden könnte, eine kritische Masse von Organisationen zu mobilisieren, die auf dieses Ziel drängen.

5. Ausblick

Vom 10.-14. November 2003 treffen sich Vertreter der BWÜ-Mitgliedsstaaten in Genf, um über die Ergebnisse des Expertentreffens vom August sowie weitere Schritte zur Stärkung des BWÜ zu beraten. Die schwierige Aufgabe dieses ersten Treffens seiner Art sowie der weiteren Staatentreffen bis zur Sechsten Überprüfungskonferenz 2006 wird es sein, konkrete Fortschritte zu erzielen. Da alle Treffen dem Konsensprinzip verpflichtet sind und die USA konkrete Vereinbarungen hier weiterhin ablehnen, werden hier kreative Ansätze nötig sein.

Das erste Expertentreffen in Genf wurde vor diesem Hintergrund bereits als Erfolg gefeiert, weil es ohne größere politische Auseinandersetzungen zu Ende ging. Im Ergebnis produzierte es allerdings nur eine Loseblattsammlung relevanter nationaler Gesetze und Bestimmungen vor allem aus solchen Staaten, die keine Proliferationskandidaten sind. Gemessen an den Herausforderungen, mit denen das BWÜ konfrontiert ist, und gemessen an dem Anspruch der Bundesregierung, die Wiederaufnahme von Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll zu erreichen, ist dies zu wenig.

Der Fokus der staatlichen Bemühungen um eine Stärkung des BWÜ hat sich unter dem Druck der USA verlagert. Selbst Befürworter eines multilateralen Ansatzes, wie Deutschland, konzentrieren sich mittlerweile vor allem auf nationale Maßnahmen. Zwar können so konkrete Fortschritte erreicht werden. Präventiv wirken allerdings nach wie vor nur multilatera-

le Ansätze. Es bleibt daher die Frage, wie der Weg zurück zu multilateralen Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll gefunden werden kann.

Hier wird 2004 eine wichtige Weichenstellung stattfinden. Dann werden die Untersuchung der Auswirkungen von vermuteten B-Waffeneinsätzen und verdächtigen Krankheitsausbrüchen sowie die Überwachung, Erkennung, Diagnose und Behandlung von Infektionskrankheiten bei Menschen, Tieren und Pflanzen auf der Genfer Tagesordnung stehen. Bei beiden Problemkreise können vor allem international Fortschritte erreicht werden. Die Diskussionen 2004 können daher genutzt werden, um multilaterale Ansätze, insbesondere die von der EU unterstützte Idee eines VN-Inspektionsmechanismus, wieder in den Vordergrund zu rücken.

Ein weiterer sinnvoller Zwischenschritt ist ebenfalls bereits in EU-Beschlüssen angelegt. In den Prinzipien zur Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen erklärt die EU: »With regard to biological and chemical weapons, we will work towards declaring the bans on these weapons to be universally binding rules of international law.«²⁵ Eine solche umfassende Ächtung biologischer und chemischer Waffen ist sinnvoll. Sie ist aber nur realistisch, wenn nukleare Waffen ebenfalls geächtet werden. Denn letzten Endes wird der Kampf gegen biologische Waffen nur dann gewonnen werden, wenn alle Massenvernichtungswaffen umfassend geächtet, verboten und kontrolliert sind. Zu stark sind die Querverbindungen zwischen biologischen, chemischen und nuklearen Waffen. Solche Zusammenhänge bestehen sowohl regional (etwa im Nahen Osten) als auch funktional (etwa durch die nukleare Abschreckung biologischer Waffen durch die etablierten Nuklearmächte). Trotz des gegenwärtigen Inkrementalismus und Pragmatismus bei der Kontrolle biologischer Waffen darf das Ziel der Abschaffung aller Massenvernichtungswaffen daher nicht aus dem Blickfeld geraten.

Es dürfte nicht möglich sein, diese Ziele ausschließlich mit alten Verbündeten zu erreichen. Zu groß sind mittlerweile die Differenzen über Ziele und Mittel von Abrüstung und Rüstungskontrolle nicht nur im transatlantischen Verhältnis sondern zum Teil auch innerhalb der EU. Es kann daher sinnvoll sein, neue internationale Koalitionen in der Abrüstung – die sich wo immer nötig auch von der Position der Bush-Administration abgrenzen – zu schmieden. Gerade bei der Kontrolle biologischer Waffen ist es nicht schwierig, zusätzliche Bündnispartner zu finden, die die Stärkung vorhandener Kontrollinstrumente unterstützen.

²⁴ Siehe www.bwpp.org.

²⁵ Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, 20./21. Juni 2003, <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>.