

Una Becker/Harald Müller/Carmen Wunderlich

Impulse für das Biowaffenregime

Ein provisorischer Compliance-Mechanismus
als Schritt aus der Sackgasse

HSFK-Report 7/2005



Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse der Autor/innen:

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt

Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481

Email: becker@hsfk.de • mueller@hsfk.de • wunderlich@hsfk

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-937829-20-2

Euro 6,-

Zusammenfassung

Die Möglichkeit, die Einhaltung von internationalen Verträgen und eingegangenen Verpflichtungen (Compliance) zu überprüfen, ist integraler Bestandteil effektiver Rüstungskontrolle und Abrüstung. Tatsächlich enthalten zwei der drei zentralen Verträge für die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen, der nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) und das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ), ausgefeilte Compliance-Mechanismen. Das Biowaffen-Übereinkommen (BWÜ) muss dagegen bis heute ohne solche Mechanismen auskommen, ein Zustand, der einer effektiven Kontrolle von biologischen Waffen im Wege steht und das Vertrauen in die Konvention und das zugehörige Regime zunehmend schwächt. Wird dieser Zustand nicht schnellstmöglich bearbeitet, besteht die Gefahr, dass Vertragsbrüche und Selbsthilfekonzeppte das Regime unterminieren.

Eine Analyse der Compliance-Mechanismen des NVV und des CWÜ sowie der Erfahrungen, die die Vereinten Nationen (VN) mit Untersuchungen in diesem Bereich gemacht haben, zeigt zweierlei. Zum einen lässt sich ablesen, welche Elemente für effektive Compliance-Prozeduren wichtig sind; es sind dies unter anderem

- die Fähigkeit, einen Vertragsbruch überhaupt zu erkennen, die nötigen Fakten zu sammeln und sie von unabhängigen Experten prüfen zu lassen
- sowie ein unabhängiger Akteur, der glaubhaft losgelöst von nationalen Interessen handeln kann.

Zum anderen zeigen die Erfahrungen in den beiden Regimen, dass in der Praxis die Befassung des Sicherheitsrats eine hohe politische Hürde darstellt und dass daher politische Überlegungen Staaten davon abhalten können, die Compliance-Prozeduren zu nutzen. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass es für die Prüfung, Durchsetzung und Wiederherstellung der Vertragseinhaltung zusätzlich wichtig ist, dass eine Ebene zwischen den relativ schwachen *bilateralen Konsultationsprozessen* und der politisch aufgeladenen *Diskussion im Sicherheitsrat* eingezogen wird.

Genau dies sind jedoch die beiden einzigen Maßnahmen, die das BWÜ gegenwärtig vorsieht. Zwar wurden bereits in der Vergangenheit Versuche unternommen, die defizitären Compliance-Mechanismen der Konvention zu stärken, diese sind jedoch bisher wenig erfolgreich verlaufen. Die vertrauensbildenden Maßnahmen, auf die sich die Vertragsstaaten 1986 einigten und die 1991 erweitert wurden, könnten zwar grundsätzlich dazu beitragen, die Transparenz im Regime zu erhöhen und so das Vertrauen in die Vertragstreue zu stärken. Ihre Umsetzung verlief jedoch bisher unbefriedigend, da sich zu wenige Staaten beteiligten und keinerlei Möglichkeiten zur Verfügung stehen, die abgegebenen Deklarationen zu überprüfen. Zwischen 1994 und 2001 verhandelten die BWÜ-Mitglieder in der Ad Hoc-Gruppe in Genf außerdem über ein Verifikations- und Complianceprotokoll. Den Protokollentwurf des Vorsitzenden, der die Grundlage für die letzte Verhandlungsrunde bilden sollte, lehnten die USA jedoch ebenso ab wie kurz darauf grundsätzlich den Ansatz, das BWÜ durch ein rechtlich verbindliches Dokument zu stärken. Bis auf weiteres ist nicht davon auszugehen, dass die Verhandlungen zu einem solchen Dokument wieder aufgenommen werden können.

Zahlreiche Vorschläge wurden gemacht, die die Defizite des BWÜ wenigstens mildern sollen, bis seine Stärkung durch rechtlich verbindliche Maßnahmen möglich wird. Sie beziehen sich unter anderem auf die Stärkung des Mechanismus, mit dem der VN-Generalsekretär Verstöße gegen das Genfer Protokoll von 1925, also den Einsatz von Bio- oder Chemiewaffen, untersuchen kann, auf die Erweiterung der vertrauensbildenden Maßnahmen und auf die Einrichtung eines ständigen Inspektorats als Nachfolgeorganisation der UNMOVIC. Während diese Vorschläge sinnvolle Ideen enthalten, sind die meisten von ihnen angesichts der gegenwärtigen politischen Lage im BWÜ-Regime nicht umsetzbar.

Dieser Report stellt dagegen einen Vorschlag vor, der aus vier Elementen besteht, die auch unabhängig voneinander umgesetzt werden können, sich aber gegenseitig verstärken. Im Zentrum dieses Vorschlags steht erstens ein Mechanismus, in dem der Generalsekretär vermutete Verstöße gegen das BWÜ untersuchen kann. Das Recht hierzu lässt sich aus Artikel 99 der VN-Charta ableiten, der den Generalsekretär ermächtigt, in eigener Initiative den Sicherheitsrat auf Probleme aufmerksam zu machen, die den internationalen Frieden und die Sicherheit bedrohen. Sowohl der Sicherheitsrat als auch die VN-Generalversammlung haben wiederholt erklärt, dass die Verbreitung von nuklearen, chemischen und biologischen Waffen eine solche Bedrohung darstellt. Artikel 99 setzt voraus, dass der Generalsekretär zur Ausübung seines Rechts die nötigen Informationen erlangen können muss. Dies kann dadurch sichergestellt werden, dass zweitens innerhalb der (bereits bestehenden) VN-Abrüstungsabteilung biologische und biotechnologische Expertise angesiedelt wird. Eine Stärkung und Erweiterung sowohl der vertrauensbildenden Maßnahmen selbst als auch des Mandats der Abrüstungsabteilung, mit ihnen umzugehen, könnte drittens den Experten eine wichtige Informationsgrundlage bereitstellen, auf der sie verdächtige Aktivitäten leichter identifizieren könnten. Eine Überführung der BWÜ-Normen ins Völkergewohnheitsrecht, unter das gegenwärtig nur der *Einsatz* von Bio- und Chemiewaffen fällt, nicht aber ihre *Herstellung* oder *Weitergabe*, könnte viertens die Rechtsgrundlage stärken, auf der der Generalsekretär und die internationale Staatengemeinschaft gegen Proliferatoren vorgehen können.

Der hier vorgeschlagene Mechanismus ist nicht als dauerhafter Ersatz für ein BWÜ-Protokoll gedacht. Vielmehr soll er den Mitgliedsstaaten eine Möglichkeit bieten, mit vermuteten Vertragsbrüchen effektiv umzugehen, bis ein solches Protokoll vereinbart werden kann. Er erfüllt die Kriterien, die an effektive Compliance-Prozeduren zu richten sind, da mit dem Generalsekretär eine unabhängige Instanz zur Verfügung steht, die zwischen bilateraler Konsultation und Befassung des Sicherheitsrats geschaltet werden kann, und da das Expertenteam in der Abrüstungsabteilung unabhängig Fakten sammeln, prüfen und bewerten kann. Staaten könnten von diesem Mechanismus Gebrauch machen, um einen Verdacht bestätigen zu lassen, aber auch, um die eigene Vertragstreue zu demonstrieren.

Ein wesentlicher Vorteil dieses Vorschlags gegenüber anderen liegt darin, dass er die meisten Hürden umgeht, die derzeit Fortschritten bei der Biowaffenkontrolle im Wege stehen. Weder wird ein neues verbindliches Abkommen benötigt, da die Grundlagen bereits bestehen, noch ist eine Entscheidung des Sicherheitsrats nötig, die am Veto eines

oder mehrerer der ständigen Mitglieder scheitern könnte, was die Chancen für die Realisierung des Vorschlags deutlich erhöht. Ein weiterer Vorteil ist, dass das Expertenteam auch der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat bei Fragen zu biologischen Waffen zur Verfügung stünde und auch dann eingesetzt werden könnte, wenn vermutete Einsätze biologischer Waffen durch nicht-staatliche Akteure zu untersuchen sind.

Für Deutschland böte sich hier eine Möglichkeit, die eigene konstruktive Politik im Biowaffen-Regime fortzusetzen und sich aktiv für seine Stärkung einzusetzen. Gemeinsam mit anderen gleichgesinnten Staaten sollten Bemühungen sowohl auf VN-Ebene als auch im Rahmen der nächsten Überprüfungskonferenz unternommen werden, einen solchen Mechanismus einzurichten.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die Compliance-Mechanismen im NVV und im CWÜ	4
2.1	Compliance-Prozeduren im nuklearen Nichtverbreitungsvertrag	4
2.2	Compliance-Mechanismen im Chemiewaffenübereinkommen	6
3.	Untersuchungen und Inspektionen der Vereinten Nationen	9
3.1	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)	9
3.2	Der Untersuchungsmechanismus im Zusammenhang mit dem Genfer Protokoll	12
3.3	Bisherige Erfahrungen: Untersuchungen des Generalsekretärs	13
4.	Compliance-Prozeduren im Biowaffen-Übereinkommen	16
4.1	Artikel V und VI des BWÜ	16
4.2	Compliance-Prozeduren im BWÜ-Protokoll	17
5.	Vorschläge zur Stärkung des Regimes in der internationalen Diskussion	20
5.1	Vertrauensbildende Maßnahmen und Artikel V	20
5.2	Völkergewohnheitsrecht	22
5.3	Stärkung des Mechanismus zur Untersuchung von CBW-Einsätzen	23
5.4	Eine ständige Inspektionseinheit in den Vereinten Nationen	25
6.	Ein Mechanismus des VN-Generalsekretärs als vorläufige Lösung des Problems	27
6.1	Das Verfahren	28
6.2	Die Organisation	31
6.3	Hürden im Entscheidungsprozess vermeiden	32
6.4	Die Aufgaben der neuen Einheit	34
7.	Fazit	35
	Abkürzungen	37

1. Einleitung

Die Stabilität und Entwicklungsfähigkeit der Regime zur Nichtverbreitung und Abrüstung von Massenvernichtungswaffen ist grundlegend für die globale Sicherheit. Diese Stabilität ruht auf zwei Säulen: das Regime muss glaubhaft auf vermutete und erwiesene Fälle von Vertragsbruch reagieren können, und die Mitglieder müssen ihre Verpflichtungen einhalten.¹ Werden die Verfahren zum Umgang mit Vertragsbrüchen (Compliance-Verfahren) nicht als glaubhaft, verlässlich, vorhersagbar und effektiv wahrgenommen, wird das Vertrauen der Mitglieder in ihren Vertrag schwinden.² Dann könnte vertragswidriges Verhalten als einzig effektiver Schutz gegen mögliche Verstöße anderer Parteien wahrgenommen werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit Compliance-Verfahren waren nicht übermäßig überzeugend. Obwohl solche Verfahren im nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV), im Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) und – rudimentär – im Biowaffen-Übereinkommen (BWÜ) zwar vorhanden sind, wurden sie von den Vertragsstaaten, wenn überhaupt, bisher nicht optimal genutzt. Auch der VN-Sicherheitsrat hat bisher nicht die Rolle gespielt, die ihm in den Verträgen und auch in der Charta der Vereinten Nationen zugeschrieben wird.³

Das BWÜ-Regime ist das einzige der drei Regime, das nicht über ein ausgefeiltes System verfügt, mit dem die Mitglieder ernste Fälle von Vertragsbrüchen bearbeiten können. Das BWÜ selbst sieht keinerlei Maßnahmen vor, mit denen sich die Vertragseinhaltung durch die Mitglieder überprüfen ließe. Über ein Verifikationsprotokoll, das dieses Defizit beseitigen sollte, wurde zwar in Genf fast sieben Jahre lang verhandelt, es scheiterte aber 2001 vor allem an der kompromisslosen Ablehnung durch die USA. Die Vereinigten Staaten glaubten nicht an die Verifizierbarkeit des Übereinkommens, fürchteten um die Betriebsgeheimnisse ihrer Pharma-Industrie und wollten Einblicke in ihr Biowaffen-Abwehrprogramm vermeiden, das oft an der Grenze des Erlaubten oder auch darüber

- 1 Harald Müller, Compliance Politics: A Critical Analysis of Multilateral Arms Control, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 7, Nr. 2, Sommer 2000, S. 77-90.
- 2 Zu Compliance siehe: Julie Dahlitz, *Avoidance and Settlement of Arms Control Disputes: Follow-up Studies Subsequent to the Symposium on the International Law of Arms Control and Disarmament*, New York (United Nations), 1994; Serge Sur (Hg.), *Disarmament and Arms Limitation Obligations: Problems of Compliance and Enforcement*, Aldershot u. a., Dartmouth (UNIDIR), 1994; Müller, a.a.O. (Anm. 1); Michael Moodie/Amy Sands, Introduction. New Approaches to Compliance with Arms Control and Nonproliferation Agreements, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 8, Nr. 2 (Spring 2001), S. 1-9; Foreign Affairs Canada/VERTIC, *WMD Verification and Compliance: The State of Play*, WMD Commission Paper 19, Oktober 2004; Foreign Affairs Canada, *WMD Verification and Compliance: Challenges and Responses*, Stockholm 20, 2004; Edward C. Luck/Michael W. Doyle, *International Law and Organization: Closing the Compliance Gap*, Boulder (Rowman&Littlefield), 2004.
- 3 Harald Müller, *Dealing With WMD Crises: The Role of the United Nations in Compliance Politics*, in: Rakesh Thakur u.a. (Hg.), *Iraq Crisis and World Order*, Vol. II, New York (United Nations University Press), i.E.

hinaus operiert und so Anlass für den Vorwurf amerikanischer Vertragsbrüche hätte geben können. Das Regime muss also weiter ohne effektive Compliance-Mechanismen auskommen⁴.

Dieser Zustand untergräbt das Vertrauen in die Konvention und kann angesichts der erhöhten Aufmerksamkeit, die den Gefahren durch biologische Waffen gewidmet wird, verstärkt zu Überlegungen und Praktiken der Selbsthilfe führen. Dies würde auch das internationale Recht im Allgemeinen unterminieren.⁵ Der vorliegende Report untersucht Möglichkeiten, diese Entwicklung aufzuhalten.

Er geht dabei von zwei grundlegenden Überlegungen aus: *Erstens* wären die Compliance-Prozeduren des BWÜ-Protokollentwurfs von 2001 prinzipiell in der Lage gewesen, die Situation deutlich zu verbessern. Trotz einiger Mängel wäre es nach wie vor die beste Lösung, diese Prozeduren rechtlich verbindlich einzuführen.⁶ Diese beste Lösung ist allerdings aus politischen Gründen auf absehbare Zeit nicht durchzusetzen. Sie würde erneut an der andauernden Ablehnung der USA scheitern, aber auch an anderen Staaten, die sich hinter Washington verstecken, die jedoch ebenfalls die Annahme solcher Prozeduren verzögern oder gar verhindern würden. *Zweitens* steht der gegenwärtige Zustand einer effektiven Kontrolle biologischer Waffen im Wege und darf nicht anhalten, bis irgendwann eine Veränderung der politischen Umstände den Abschluss des BWÜ-Protokolls ermöglichen würde. Dafür ist das Risiko, dass das Feld der Biowaffenkontrolle zu einem Geflecht zunehmender Vertragsbrüche und Selbsthilfeoperationen degeneriert, schlicht zu groß.

Es wäre daher sinnvoll, ausreichend effiziente Interimsmaßnahmen zu installieren, mit denen Verstöße gegen das BWÜ bearbeitet werden können. Solche Maßnahmen sollen nicht dauerhaft ein BWÜ-Protokoll ersetzen; sobald die Bedingungen dafür günstiger sind, sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um es in Kraft zu setzen und die darin enthaltenen Compliance-Prozeduren einzurichten. Bis dahin wäre jedoch ein Mechanismus nötig, der praktikabel ist und die Hürden umgeht, die dem Protokoll im Wege stehen: er müsste auf internationalem Recht basieren, und seine Annahme müsste trotzdem alle Entscheidungsprozeduren vermeiden, die Einstimmigkeit voraussetzen, also auch die Entscheidungen unter Kapitel VII der VN-Charta, über denen das Damoklesschwert des Vetorechts der fünf ständigen Mitglieder hängt.

4 Zur aktuellen Lage des Regimes vgl. Una Becker, Zur schwierigen Kontrolle biologischer Waffen, in: Ulrich Ratsch u.a. (Hg.), Friedensgutachten 2005, Münster (Lit Verlag), 2005, S. 163-171; Alexander Kelle/Kathryn Nixorff, Verlieren die Staaten die Kontrolle über ihre Kriegsmittel? Zur Problematik der Biowaffen, in: Bruno Schoch u.a. (Hg.), Friedensgutachten 2002, Münster (LIT), 2002, S. 49-57.

5 Reynolds M. Saerno/Jennifer Gaudio/Jennifer L. Frerichs, A BW Risk Assessment: Historical and Technical Perspectives, in: The Nonproliferation Review, Jg. 11, Nr. 3, Herbst/Winter 2004, S. 25-55.

6 Dies entspricht auch der Einschätzung des vom VN-Generalsekretär eingesetzten High-Level Panel (A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, UN General Assembly Document A/59/565, 2. Dezember 2004.

Der hier vorgestellte Vorschlag für einen Interimsmechanismus sieht die Lösung darin, technische Expertise in der VN-Abrüstungsabteilung anzusiedeln und Gebrauch von der Autorität des VN-Generalsekretärs unter Artikel 99 der Charta zu machen. Dieser Artikel spricht ihm das Recht zu, auf eigene Initiative Probleme des internationalen Friedens und der Sicherheit vor den Sicherheitsrat zu bringen. Wird dieser Artikel kreativ interpretiert, lässt er Raum für einen Mechanismus, mit dem auch Verstöße gegen das BWÜ behandelt werden können, bis sich die internationale Gemeinschaft auf das BWÜ-Protokoll (oder ein ähnliches rechtlich bindendes Dokument) einigen kann.

Dieser Ansatz unterscheidet sich von denjenigen, die das bestehende Defizit vor allem in fehlenden *Verifikationsmöglichkeiten* der VN sehen, da wir vielmehr davon ausgehen, dass es wichtiger wäre, einen brauchbaren *Compliance-Mechanismus* einzurichten. Verifikation dient an erster Stelle dazu, es den Parteien zu ermöglichen, ihre Vertragstreue zu demonstrieren. In zweiter Linie soll sie Erkenntnisse ergeben, die auf eventuelle Verstöße hinweisen. Damit beginnt der Mechanismus der „Compliance-Politik“, d.h. des geregelten Umgangs mit vermeintlichen und tatsächlichen Vertragsbrüchen. Diese Erkenntnisse müssen sodann technisch und politisch bewertet werden. Die Schwere des Vertragsbruchs muss bewertet, der inkriminierten Vertragspartei unter Auflagen die Möglichkeit gegeben werden, die Sache selbst zu korrigieren. Schließlich ist zu entscheiden, welche Maßnahmen gegen den Vertragsbrecher zu treffen sind. Verifikation ist also ein Teil, aber nicht der Kern eines solchen Mechanismus.

Wir beginnen unsere Ausführungen mit einer Analyse der Maßnahmen im NVV und im CWÜ (Kapitel 2). Das Ziel dieser Analyse ist es festzustellen, auf welche Weise die verhandelnden Parteien versucht haben, funktionierende Verfahren zur Sicherung der Vertragseinhaltung einzubauen und welche Elemente dieser Verfahren unverzichtbar erscheinen. Diese Elemente müssen dann auch in einem Mechanismus integriert werden, der mit Verletzungen des Biowaffenübereinkommens umgehen soll. Kapitel 3 betrachtet die Vorgänge in diesem Bereich, in die die Vereinten Nationen involviert waren, um einschätzen zu können, welche Rolle die Organisation dabei spielen könnte, die bestehenden Lücken des BWÜ zu verkleinern. Aus diesen bestehenden Mechanismen und Erfahrungen werden Schlüsse gezogen, wie ein provisorischer Compliance-Mechanismus konzipiert sein sollte. Anschließend werden in Kapitel 4 die Compliance-Aspekte des BWÜ, seine vertrauenbildenden Maßnahmen (VBM) und der Protokollentwurf vorgestellt. In Kapitel 5 werden Vorschläge, die Einhaltung des BWÜ sicherzustellen, vorgestellt, diskutiert und mit eigenen Ideen ergänzt, bevor wir in Kapitel 6 unseren Vorschlag präsentieren. Kapitel 7 schließlich enthält eine Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen.

2. Die Compliance-Mechanismen im NVV und im CWÜ

2.1 Compliance-Prozeduren im nuklearen Nichtverbreitungsvertrag

Die Prozeduren für den Umgang mit Problemen der Vertragseinhaltung beginnen unter dem NVV mit dem System der Sicherungsmaßnahmen. Artikel III des NVV verpflichtet die Mitglieder, mit der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) ein Abkommen zu schließen und ihre Verifikationsmaßnahmen (*safeguards*) zu akzeptieren. Angesichts offensichtlicher Defizite wurden in den Neunziger Jahren einige Verbesserungen vorgenommen. 1997 wurde schließlich ein Zusatzprotokoll vereinbart, das die Verifikationsmaßnahmen grundlegend reformierte. Das neue, gestärkte System verbindet das alte, auf Materialbilanzierung basierende (INFCIRC/153) mit einem staatenbasierten System (INFCIRC/540).⁷ Mit letzterem wurden Compliance-Prozeduren geschickt in ein eigentlich verifikationsorientiertes System eingebunden.⁸

Die zentralen Innovationen von INFCIRC/540 wurden speziell dafür entwickelt, die Vollständigkeit der verlangten staatlichen Deklarationen sicherzustellen (was natürlich in dem Moment zum Thema wird, in dem Hinweise darauf vorliegen, dass sie unvollständig sein könnten), zu klären, ob die durch den Staat vorgebrachten Informationen korrekt sind und um Unregelmäßigkeiten in den Deklarationen aufzuklären (die an sich Indikatoren für einen möglichen Vertragsbruch darstellen).⁹ Bedenken bezüglich der Vertragstreue können dadurch aufkommen, dass die IAEO entsprechende Informationen aus offenen Quellen, von kommerziellen Satelliten oder von Mitgliedsstaaten erhält – Quellen, die die IAEO unter dem alten System nicht nutzen durfte. Die neuen Werkzeuge der Organisation sind erweiterte Berichtspflichten, Zugang auch zu Anlagen, die kein Spaltmaterial enthalten, und neue Methoden, in solchen Anlagen Informationen zu sammeln.¹⁰

Staaten müssen jetzt nicht nur Anlagen deklarieren, in denen Spaltmaterial in mehr als sehr geringen Mengen lagert, sondern alle Orte, von Uranminen zu Zwischen- und Endlagern, die in den nuklearen Brennstoffkreislauf eingebunden sind, sowie alle nuklearen und damit verbundenen Forschungs- und Produktionsstätten. Die IAEO hat das Recht, Zugang zu all diesen Anlagen zu verlangen, und sie darf außerdem all jene Gebäude einer deklarierten Anlage inspizieren, in denen angeblich kein Spaltmaterial existiert (und die

7 Richard Hooper, *The Changing Nature of Safeguards*, in: IAEA Bulletin Jg. 45, Nr. 1, 2003, S. 7-11; Victor Bragin/John Carlson/Leslie Russel: *Integrated Safeguards: Status and Trends*, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 8, Nr. 2, 2001, S. 102-110.

8 Theodor Hirsch, *The IAEA Additional Protocol: What It Is and Why It Matters*, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 11, Nr. 3, Sommer 2004, S. 140-166.

9 Piet de Klerk, *Advancing the Agenda. New Roles Evolve for the IAEA Safeguards System*, in: IAEA Bulletin, Jg. 41, Nr. 4, 1999, S. 9-13.

10 Zum Folgenden vgl. Hirsch, a.a.O. (Anm. 8); Jan Priest/Laura Rockwood, *Protocols for Strengthened Safeguards: Progress and Prospects*, in: IAEA Bulletin, Jg. 41, Nr. 4, 1999, S. 14-23.

daher von den Zugangsrechten unter INFCIRC/153 ausgenommen waren). Außerdem darf die IAEO Umweltproben auch auf nicht-deklariertem Gelände nehmen. Dabei wurden Vorsichtsmaßnahmen vorgesehen, um die Sicherheit und Industriegeheimnisse des inspizierten Staates und von privaten Akteuren wie Firmen zu schützen. Dies geschieht durch Verfahren des *managed access*, die u.a. das Recht einschließen, bestimmte Geräte zu verdecken, Räume verschlossen zu halten oder Textstellen in Büchern oder Laborberichten zu schwärzen.¹¹

Hinweise auf oder Beweise für einen Vertragsbruch sind mit den gestärkten Verfahren leichter zu erlangen. Solche Hinweise können von Inspektoren während Routineinspektionen gefunden werden, die durch den intelligenten Gebrauch von zusätzlichen Zugangsrechten in Compliance-Prozeduren umgewandelt werden. Es gibt keine Möglichkeit, in einer laufenden Inspektion diesen Verlauf zu verhindern, was jener Politisierung vorbeugt, die dann unausweichlich ist, wenn das Führungsgremium der Organisation über den Einsatz von außerordentlichen Mitteln entscheidet (wie etwa bei den Verdachtsinspektionen des CWÜ).¹² Auch hat der Staat, anders als nach dem alten System, kein Recht, eine Inspektion abzulehnen. Er kann um Veränderungen der geplanten Inspektionsmodalitäten bitten, er kann aber nicht den zusätzlichen Zugang und die Entnahme von Umweltproben als solche verhindern, ohne seinen Verpflichtungen zuwider zu handeln. Diese Struktur legt eine beachtliche unabhängige Macht in die Hände des Inspektorats und des IAEO-Direktorats.

Wenn das Sekretariat der IAEO zu dem Schluss kommt, dass es sichere Beweise für einen Vertragsbruch gibt, wird es dies dem Gouverneursrat berichten, der den Fall dann verhandelt und eine Entscheidung treffen kann, die die Einschätzung des Sekretariats entweder stützt oder verwirft. Er kann auch weitere Belege zur Aufklärung des Sachverhalts erbitten und den betreffenden Staat auffordern, die Situation zu klären und seinen guten Ruf wiederherzustellen. Wenn jedoch zwei Drittel der Ratsmitglieder der Meinung sind, dass ein ernster Vertragsbruch vorliegt, werden sie den VN-Sicherheitsrat und die Generalversammlung informieren und Sanktionen wie die Aussetzung technischer Hilfe durch die IAEO oder allgemein der IAEO-Mitgliedsrechte gegen den Täter verhängen.¹³

Der Sicherheitsrat hat dann das weitere Vorgehen in der Hand. Da ein Verstoß gegen den NVV wahrscheinlich als Gefahr für den internationalen Frieden und die Sicherheit eingestuft wird, sind die Entschlüsse unter Kapitel VII (wirtschaftliche und militärische Sanktionen) eine nahe liegende Möglichkeit. Bis heute hat der Sicherheitsrat seine Macht in diesem Zusammenhang allerdings mit der größtmöglichen Zurückhaltung ausgeübt.

11 Richard Guthrie, *Technological Aspects of Verification: Declarations, Managed Access and Confidential Proprietary Information*, in: Malcolm Dando u.a. (Hg.), *Verification of the Biological and Toxin Weapons Convention*, Dordrecht (Kluwer), 2000, S. 151-160.

12 Hirsch, a.a.O. (Anm. 8), S. 147.

13 Statut der Internationalen Atomenergie-Organisation, Artikel VI E (Abstimmungsverfahren), Artikel XII C (Sanktionen).

Im Falle Nordkoreas hat der Rat die Angelegenheit während der Krise in den frühen neunziger Jahren zwar diskutiert, aber lediglich zur Vertragseinhaltung aufgerufen und die Mitglieder aufgefordert, sich für eine friedliche und diplomatische Lösung einzusetzen. Der Fall Iran ist über lange Zeit gar nicht an den Sicherheitsrat verwiesen worden, obwohl der Gouverneursrat der IAEO feststellte, dass der Iran über mehrere Jahre gegen das NVV-Sicherungsabkommen verstoßen hatte. In beiden Fällen war es die Sorge, dass die Befassung des Sicherheitsrats die Spannung verschärfen und zu einer unkontrollierbaren Eskalation führen könnte, die einige oder gar die meisten Beteiligten davon abhielt, diese Option zu wählen.

Die NVV-Sicherungsmaßnahmen bilden ein sehr komplexes System, das die unabhängige Bewertung von Fragen der Vertragseinhaltung erlaubt und geschickt Verifikations- und Compliance-Verfahren integriert. Seine Erfahrungen zeigen aber auch, dass die Politisierung eigentlich technischer Fragen die Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrats drastisch einschränken kann.

2.2 Compliance-Mechanismen im Chemiewaffenübereinkommen

Das Chemiewaffenübereinkommen verbietet Staaten die Entwicklung, Herstellung, Lagerung, den Einsatz sowie den direkten oder indirekten Transfer chemischer Waffen und verpflichtet die Vertragsstaaten, vorhandene chemische Kampfstoffe vollständig zu vernichten. Um die Einhaltung des Übereinkommens zu überwachen, wurde die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW)¹⁴ eingerichtet, die Verifikationstätigkeiten durchführt sowie Konsultationsprozesse und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten koordiniert. Die OVCW besteht aus der Staatenkonferenz, dem Exekutivrat und dem Technischen Sekretariat.

Die Basis des Verifikationssystems bilden die Deklarationen, die die Vertragsstaaten dem Technischen Sekretariat vorlegen. Um die Gültigkeit dieser Daten zu bestätigen, werden in regelmäßigen Abständen Vor-Ort-Inspektionen in deklarierten Lagerungs-, Produktions- und Vernichtungsanlagen sowie in zivilen Einrichtungen, in denen mit gelisteten Chemikalien gearbeitet wird,¹⁵ durchgeführt. Wenn sich im Laufe solcher Routi-

14 Vgl. zur OVCW deren Website: <http://www.opcw.org> oder auch: Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, Basic Facts on Chemical Disarmament, The Hague, 2004; Andrea de Guttry, The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, in: Michael Bothe u. a. (Hg.), The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects, The Hague, London, Boston (Kluwer Law International), 1998, S. 119-151.

15 Auf den drei im Anhang des CWÜ befindlichen Listen werden toxische Chemikalien je nach dem Risiko, das sie für Ziel und Zweck des Übereinkommens darstellen, aufgeführt. Vgl. Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (im Folgenden abgekürzt als CWÜ), Anhang über Chemikalien, Übersetzung des Auswärtigen Amtes, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruistung/cwue.pdf>, 12.9.2005.

neinspektionen Unklarheiten im Bezug auf die Einhaltung des Übereinkommens ergeben, ist der Generaldirektor angehalten, den betreffenden Vertragsstaat um Klarstellung zu bitten. Können die Zweifel durch bilaterale Konsultationen nicht ausgeräumt werden, informiert der Generaldirektor den Exekutivrat, welchem es obliegt, die Vertragsstaaten zu unterrichten. Letztere können weitere Maßnahmen beschließen.¹⁶

Jeder Vertragsstaat ist dazu berechtigt, den Generaldirektor um eine kurzfristige Verdachtsinspektion deklarerter oder nicht deklarerter Einrichtungen auf dem Hoheitsgebiet oder unter der Hoheitsgewalt bzw. Kontrolle eines Mitgliedsstaates zu ersuchen, um Zweifel an der Vertragseinhaltung auszuräumen, die nicht in zuvor unternommenen bilateralen Konsultationsprozessen zerstreut werden konnten.¹⁷ Der Antrag auf eine Verdachtsinspektion muss von „sachdienlichen Informationen“ begleitet sein, „auf deren Grundlage Bedenken über eine mögliche Nichteinhaltung des Übereinkommens [...] entstanden sind“.¹⁸ Der Exekutivrat kann mit Dreiviertelmehrheit seiner Mitglieder unter Ausschluss des ersuchenden und des verdächtigten Staates beschließen, dass die Inspektion nicht vorgenommen wird, wenn er das Ersuchen als leichtfertig und missbräuchlich erachtet (*red-light procedure*).

Der inspizierte Vertragsstaat ist dazu verpflichtet, die Durchführung der Inspektion nicht zu behindern und den Inspektoren Zugang zu jeder Anlage und jedem Standort in seinem Hoheitsgebiet zu gewähren. Allerdings wird ihm – vor allem im Hinblick auf nicht deklarierte Anlagen – das Recht zugestanden, alternative Möglichkeiten zum Beweis seines vertragskonformen Verhaltens zur Verfügung zu stellen sowie sicherheitsrelevante Ausrüstungen oder Bereiche zu schützen und der Enthüllung vertraulicher Informationen, die nicht mit dem CWÜ in Verbindung stehen, vorzubeugen (*managed access*).¹⁹ Während einer Inspektion gesammelte Informationen werden durch den Generaldirektor an den Exekutivrat und die Konferenz der Vertragsstaaten weitergeleitet, damit diese über weitere Maßnahmen entscheiden können.

Jeder Mitgliedsstaat kann den Generaldirektor darum bitten, einen vermuteten Einsatz chemischer Waffen innerhalb des eigenen Hoheitsgebietes oder des Territoriums eines anderen Staates zu untersuchen. Das Inspektionsersuchen kann entweder die Form einer Verdachtsinspektion oder einer Bitte nach Hilfeleistung im Falle eines angeblichen Chemiewaffeneinsatzes annehmen.²⁰ Das Inspektionsteam erhält eine Zugangsberechtigung zu jedem Gebiet, das von dem Einsatz chemischer Waffen betroffen ist, sowie zu Kranken-

16 Siehe auch Thilo Marauhn, Routine Verification under the Chemical Weapons Convention, in: Michael Bothe u. a. (Hg.), *The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects*, The Hague, London, Boston (Kluwer International Law), 1998, S. 219-247.

17 Vgl. CWÜ (Anm. 15), Artikel IX, Absatz 3.

18 CWÜ (Anm. 15), Artikel IX, Absatz 9.

19 Vgl. CWÜ (Anm. 15), Anhang über den Schutz vertraulicher Informationen („Vertraulichkeitsanhang“), Artikel X, Absatz 42.

20 Vgl. CWÜ (Anm. 15), Artikel X, Absatz 8.

häusern, Flüchtlingslagern und anderen Orten, die für eine effektive Untersuchung als entscheidend erachtet werden. Das Inspektionsteam hat das Recht, Personen, die durch den angeblichen CW-Einsatz betroffen sein könnten, sowie Augenzeugen und medizinisches Personal zu befragen und zu untersuchen.²¹ Bezieht sich der angebliche Einsatz chemischer Waffen auf einen Staat, der nicht Vertragspartei des CWÜ ist, oder auf ein Hoheitsgebiet, das nicht der Kontrolle eines Vertragsstaates unterliegt, soll die OVCW eng mit dem VN-Generalsekretär zusammenarbeiten oder ihm sogar gegebenenfalls ihre Ressourcen zur Verfügung stellen (vgl. Kapitel 4.2).

Können Zweifel im Bezug auf die Vertragseinhaltung eines Mitgliedsstaates durch die beschriebenen Prozeduren nicht ausgeräumt werden, obliegt es dem Exekutivrat, der Konferenz der Vertragsstaaten Empfehlungen zum weiteren Vorgehen auszusprechen.²² Artikel XII des Übereinkommens ermächtigt die Staatenkonferenz, die zur Gewährleistung der Vertragsbestimmungen erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen und vertragswidriges Verhalten der Mitgliedsstaaten zu bereinigen. Während das CWÜ ein sorgfältig ausgefeiltes Verifikationssystem vorsieht, sind die Prozeduren zur Feststellung von vertragskonformem bzw. vertragswidrigem Verhalten verhältnismäßig vage. Dennoch enthält der Vertragstext einige Bestimmungen, die die Zuständigkeit des Exekutivrates und der Staatenkonferenz in Bezug auf Compliance-Entscheidungen vermuten lassen.²³ Kommt ein Vertragsstaat der Aufforderung des Generaldirektors zur Bereinigung einer zweifelhaften Situation innerhalb der festgesetzten Frist nicht nach, kann die Konferenz unter anderem die Rechte und Privilegien des betreffenden Vertragsstaates aus dem Übereinkommen einschränken oder aussetzen, bis dieser die notwendigen Schritte unternimmt, um seinen Verpflichtungen nachzukommen.²⁴ Die Entziehung der Abstimmungsrechte, die vorübergehende Einstellung von Kooperationsvereinbarungen, die Aufhebung von Beistandsverpflichtungen sowie das Aussetzen des Handels mit gelisteten Chemikalien können unter diese Regelung fallen.

Wenn die Konferenz schweren Schaden für Ziel und Zweck des Übereinkommens fürchtet, kann sie den Vertragsstaaten gemeinsame Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht empfehlen. Dass die Bezeichnung „gemeinsame Maßnahmen“ implizit das Verhängen von Sanktionen beinhaltet, deutet die Überschrift des Artikel XII an. In besonders schwerwiegenden Fällen kann die Staatenkonferenz das Verdachtsmoment zur

21 Vgl. CWÜ (Anm. 15), Anhang über die Durchführung und Verifikation („Verifikationsanhang“), Artikel XI, Absatz 27.

22 Vgl. CWÜ (Anm. 15), Artikel IX, Absatz 24.

23 Bestimmungen im Bezug auf den Exekutivrat finden sich in folgenden Artikeln des CWÜ: Artikel VIII, Absatz 36; Artikel IX, Absätze 5, 22, 23 des CWÜ. Die Zuständigkeit der Staatenkonferenz wird in folgenden Artikeln festgelegt: Artikel VIII, Absatz 20; Artikel XII, Absätze 2, 3.

24 CWÜ (Anm.15), Artikel VIII, Absatz 36.

Kenntnis des VN-Generalsekretärs und des Sicherheitsrates bringen. Letzterem obliegt die Entscheidung über weitere Maßnahmen.²⁵

Bisher wurden im Rahmen des CWÜ noch keine schwerwiegenden Verdachtsmomente vorgebracht, obwohl Anschuldigungen bezüglich vertragswidriger Verhaltensweisen einzelner Vertragsparteien wiederholt anderweitig geäußert wurden. Dies ist zum Teil der hohen politischen Hürde geschuldet, die mit einem Ersuchen um eine Verdachtsinspektion verbunden ist, steht aber auch damit in Zusammenhang, dass Vertragsstaaten fürchten, im Falle einer Beschwerde selbst Subjekt einer Verdachtsinspektion zu werden.²⁶

3. Untersuchungen und Inspektionen der Vereinten Nationen

3.1 United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)

Nachdem die von den Vereinten Nationen eingerichtete Sonderkommission UNSCOM (*United Nations Special Commission*)²⁷ den Irak im Dezember 1998 verlassen musste, wies der Sicherheitsrat eine Expertengruppe, das sogenannte *Amorim Panel*, an auszuloten, wie künftig jene Hindernisse vermieden werden konnten, denen sich UNSCOM gegenüber gesehen hatte.²⁸ Mit der Annahme der Resolution 1284 etablierte der Sicherheitsrat 1999 schließlich die *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC)²⁹ als Unterorgan des Rates. Wie ihre Vorgängerin war UNMOVIC damit beauftragt, die Einhaltung der Verpflichtungen zu überprüfen, die der Irak 1991 im Zusammenhang mit der Waffenstillstandsresolution³⁰ eingegangen war. Darin wurde er verpflichtet, vorhandene Massenvernichtungswaffen zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen. Laufende Überwachungsaktivitäten sollten sicherstellen, dass es nicht zu einer Wiederaufnahme verbotener Tätigkeiten kam.

25 Ebd.

26 Vor allem im Hinblick auf den Nutzen und die Durchführbarkeit von Verdachtsinspektionen herrschen große Unstimmigkeiten zwischen den Vertragsstaaten, die vor allem während der ersten CWÜ-Überprüfungskonferenz zu Tage traten. Eine ausführliche Diskussion der ersten Überprüfungskonferenz findet sich in Kathrin Höhl/Alexander Kelle, Die multilaterale Rüstungskontrolle von chemischen Waffen am Scheideweg. Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seiner erste Überprüfungskonferenz, Frankfurt/M., HSFK-Report Nr.15/2003.

27 UN Security Council resolution 687, S/RES/687, 3. April 1991.

28 Vgl. Report of the First Panel Established Pursuant to the Note by the President of the Security Council on 30 January 1999, S/1999/356, 30. März 1999.

29 UN Security Council resolution 1284, S/RES/1284, 17. Dezember 1999.

30 UN Security Council resolution 687, a.a.O.(Anm. Rosenberg 27).

Um die Implementierung der Resolution 1284 zu überprüfen und um dem Leiter von UNMOVIC zusätzliche professionelle Hilfe zur Verfügung zu stellen, berief der Generalsekretär der Vereinten Nationen ein *College of Commissioners* ein. Dem Chefinspektor oblag es, die Rahmenbedingungen und Richtlinien für Inspektions- und Überwachungstätigkeiten auszuformulieren sowie dem Sicherheitsrat alle drei Monate über die Aktivitäten von UNMOVIC Bericht zu erstatten. Zusätzlich zum Büro des Chefinspektors verfügte UNMOVIC über vier Abteilungen (*Planning and Operations, Analysis and Assessment, Information, Technical Support and Training*), wovon jede vier funktionale Einheiten umschloss, nämlich biologische Waffen, chemische Waffen, Trägersysteme und multidisziplinäre Inspektionen, sowie Verwaltungsaufgaben.³¹

Während der vier Jahre, die zwischen der Etablierung der UNMOVIC und dem tatsächlichen Einsatz der Inspektoren im Irak lagen, war UNMOVIC in der Lage, sowohl die Inspektionsprozeduren gründlich vorzubereiten³² als auch viele der Empfehlungen des *Amorim Panel* umzusetzen. Demzufolge wurde das Personal von UNMOVIC als Beamte der Vereinten Nationen angestellt, was die Mitarbeiter dazu verpflichtete, nicht den Anweisungen nationaler Regierungen Folge zu leisten, sondern ausschließlich im Namen und Interesse der Vereinten Nationen zu handeln.³³ Außerdem konnte UNMOVIC auf gewachsene technologische Fähigkeiten zurückgreifen, die genauere Aufklärungsvorrichtungen, bessere Kommunikationskanäle und interdisziplinäre Analysemöglichkeiten bereitstellten und somit das Potenzial von UNMOVIC vergrößerten.³⁴

Mit der einstimmigen Annahme der Resolution 1441 verurteilte der Sicherheitsrat den Irak aufgrund des fortgesetzten Bruches seiner Verpflichtungen und forderte die Regierung zu umgehender und bedingungsloser Zusammenarbeit mit den Waffeninspektoren auf.³⁵ Zusätzlich zu den bereits in Resolution 1284 vorgesehenen Verifikationsmaßnahmen wurden den Inspektoren tiefer greifende Befugnisse zugestanden, wie etwa vollständige Bewegungsfreiheit im Irak, das Recht, kurzfristige Vor-Ort-Inspektionen durchzuführen, sowie die Befugnis, offizielle Regierungsbeamte und andere als relevant erachtete Persönlichkeiten ohne die Anwesenheit irakischer Beobachter zu befragen.³⁶ Darüber hinaus wurden die Inspektoren dazu ermächtigt, Flug- und Fahrverbotszonen im Umkreis

31 Die Organisationsstruktur von UNMOVIC ist enthalten in folgendem Dokument der Vereinten Nationen: S/2000/292, 6. April 2002.

32 Vgl. Trevor Findlay, *The Lessons of UNSCOM and UNMOVIC, Verification Yearbook 2004*, London (VERTIC), S. 65-86 (hier 69).

33 Im Gegensatz dazu bestand UNSCOM größtenteils aus Mitarbeitern, die von nationalen Regierungen abgestellt und bezahlt wurden. Vgl. Findlay 2004, a.a.O. (Anm. 32), S. 70.

34 Vgl. ebd., S. 71.

35 UN Security Council resolution 1441, S/RES/1441, 8. November 2002.

36 Resolution 1441 sah sogar die Möglichkeit vor, diese Interviews außerhalb des Iraks durchzuführen, indem die Ausreise der betreffenden Personen und ihrer Familienmitglieder arrangiert wurde. Vor dem plötzlichen Abzug der UNMOVIC-Mitarbeiter im März 2003 kam es jedoch nicht zur Realisierung dieser Möglichkeit.

verdächtigter Orte zu verhängen sowie gefundene Waffen und verbotenes Material zu zerstören oder zu beschlagnahmen.

Ebenso wie die durch den ehemaligen UNSCOM-Leiter ausgehandelten vertraulichen Abmachungen, die der irakischen Regierung zugestanden worden waren,³⁷ wurden die Sonderbestimmungen, die die Inspektion von Präsidentenpalästen einschränkten, außer Kraft gesetzt.³⁸

UNMOVIC war ausdrücklich unter Kapitel VII der VN-Charta ermächtigt, was bedeutete, dass die Einhaltung der Resolutionsbestimmungen verbindlich war und die Entschlossenheit der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen nachdrücklich betont wurde. Dementsprechend wurde festgelegt, dass jeglicher Verstoß gegen die Abmachungen einem materialen Bruch mit Iraks Verpflichtungen gleichkomme und dazu führe, dass der Sicherheitsrat davon in Kenntnis gesetzt würde, um über weitere Maßnahmen zu entscheiden, was schwerwiegende Konsequenzen („serious consequences“³⁹) nicht ausschloss.

Resolution 1441 stellte damit erstmals eine direkte Verbindung zwischen der Einhaltung von Verpflichtungen und der Androhung von Gewalt dar, um einen Staat dazu zu zwingen, das Inspektionsregime der Vereinten Nationen zu akzeptieren. Unter UNSCOM waren die Verpflichtungen, die Inspektionen zu akzeptieren, an Iraks Waffenstillstandsverpflichtungen geknüpft, wobei die Androhung von Gewalt nur indirekt im Hintergrund schwebte.⁴⁰

Nach einem Zeitraum von vier Jahren konnte UNMOVIC 2002 schließlich die Waffeninspektionen aufnehmen, diesmal mit gewachsener Akzeptanz seitens der irakischen Regierung.⁴¹ Allerdings endeten UNMOVICs Bemühungen abrupt, als die US-geführte „coalition of the willing“ eine bevorstehende Militäraktion ankündigte, so dass sich die Mitarbeiter von UNMOVIC am 18. März 2003 aus dem Irak zurückziehen mussten.

Dass auch die Bemühungen der Besatzungsmächte, das vermutete irakische illegale Waffenprogramm aufzudecken, keine Ergebnisse erbrachten, die über die Erkenntnisse von UNSCOM und UNMOVIC hinaus gingen, zeigt, dass ein bei den Vereinten Nationen angesiedelter Compliance-Mechanismus effektiv arbeiten kann. Allerdings müssen angemessene Bedingungen erfüllt sein, wie etwa tief greifende Inspektionsrechte, die Zusammenarbeit der betreffenden Parteien und gegebenenfalls eine glaubwürdige Androhung schwerwiegender Konsequenzen.

37 UN Security Council resolution 1154, S/RES/1154, 2. März 1998.

38 Vgl. Findlay 2004, a.a.O. (Anm. 32), S. 72.

39 UN Security Council resolution 1154, a.a.O. (Anm. 37).

40 Vgl. Findlay, a.a.O. (Anm. 32), S. 72.

41 Vgl. Hans Blix, *Disarming Iraq: the Search for Weapons of Mass Destruction*, New York (Pantheon Books), 2004, S. 10-11.

3.2 Der Untersuchungsmechanismus im Zusammenhang mit dem Genfer Protokoll

Ein zweiter Mechanismus unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen betrifft den Einsatz von chemischen und biologischen Waffen (CBW). Das Genfer Protokoll⁴² von 1925 verbietet den Vertragsstaaten die Anwendung von CBW im Krieg. Eine Androhung des Einsatzes dieser Kampfstoffe wird von dem Protokoll jedoch nicht erfasst.

Viele Vertragsstaaten behielten sich das Recht vor, die verbotenen Waffen gegen Nicht-Vertragsstaaten einzusetzen oder so auf die Stationierung von CBW durch einen vertragsbrüchigen Feind oder dessen Alliierte zu reagieren. Daher stellt das Genfer Protokoll im engeren Sinne einen Erstschlagsverzicht dar. Allerdings haben inzwischen zahlreiche Vertragsstaaten ihre Vorbehalte zurückgenommen, und das Verbot des Einsatzes chemischer und biologischer Waffen ist in das internationale Gewohnheitsrecht übergegangen, dessen Regelungen auch für diejenigen Staaten gelten, die dem Protokoll nicht beigetreten sind.⁴³

Das Genfer Protokoll an sich verfügt weder über einen Mechanismus, der es ermöglicht, die Einhaltung der Nicht-Einsatz-Bestimmung zu überprüfen, noch sieht es Prozeduren vor, um mehrdeutige Situationen zu klären. Um diese Lücke zu füllen, schuf die VN-Generalversammlung durch verschiedene Resolutionen einen solchen Mechanismus – obgleich dieser nicht rechtlich verbindlich ist. 1982 verabschiedete die Generalversammlung eine Resolution, die den Generalsekretär ersuchte, Mechanismen dafür zu entwickeln, vermutete Protokollverletzungen oder andere Verstöße gegen international geltendes Recht zu untersuchen.⁴⁴ Des Weiteren wurde er damit beauftragt, Listen mit Laboratorien und qualifizierten Experten zusammenzustellen und zu führen, damit letztere zu den entsprechenden Orten des vermuteten Angriffes entsendet werden könnten, um objektive Ermittlungen durchzuführen.

In den späten achtziger Jahren bevollmächtigte der Sicherheitsrat den Generalsekretär dazu, über die Durchführung von Felduntersuchungen im Falle angeblicher Anwendung chemischer oder biologischer Waffen selbsttätig zu entscheiden.⁴⁵ Aufgrund einer Bitte der

42 Der vollständige Titel lautet: Protokoll über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege, Übersetzung des Auswärtigen Amtes; <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/bwue-dt.pdf>.

43 Vgl. Jozef Goldblat, *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements*, London (Sage), 2002, S. 137; Anders Boserup, *The Customary Prohibition of CBW*, in: ders.: *CBW and the Law of War. The Problem of Chemical and Biological Warfare*, Vol. III, Solna (SIPRI), 2002.

44 United Nations General Assembly resolution, A/RES/37/98D, 13. Dezember 1982.

45 United Nations Security Council resolution, A/RES/620, 26. August 1988. Mit der Verabschiedung dieser Resolution verurteilte der Sicherheitsrat den Einsatz chemischer Waffen durch Irak und Iran und ermächtigte den Generalsekretär gleichzeitig dazu, jeden nachfolgenden Fall eines vermuteten CBW-Einsatzes zu untersuchen.

Generalversammlung, die damit das Recht des Generalsekretärs bestätigte, umgehende Untersuchungen zu angeblichen Waffeneinsätzen zu initiieren,⁴⁶ entwickelte der Generalsekretär technische Richtlinien und umfassende Prozeduren, die wirksame und zeitige Untersuchungen ermöglichen sollten.⁴⁷ Diesen Bestimmungen entsprechend ist jeder Vertragsstaat, der Informationen über einen angeblichen Vertragsbruch besitzt, dazu berechtigt, den Generalsekretär von der möglichen Verletzung des Genfer Protokolls zu unterrichten. Im Falle schwerwiegender Verdachtsmomente, die durch bilaterale Konsultationsprozesse nicht ausgeräumt werden konnten, kann der Generalsekretär weitere Inspektionen auf dem Hoheitsgebiet des beschuldigten Staates oder – wenn nicht möglich – auf dem Territorium eines benachbarten Staates durchführen. Jegliche Untersuchung sollte schnellstens und mit größtmöglicher Zurückhaltung ausgeführt werden.

Der inspizierte Staat sollte die Durchführung der Untersuchung gestatten und den Inspektoren unbegrenzten Zugang zu jedem Standort auf seinem Hoheitsgebiet gewähren sowie die Befragung möglicher Opfer des Waffeneinsatzes, Augenzeugen und anderer relevanter Personen zulassen, er ist dazu jedoch nicht verpflichtet. Um die Untersuchung abzuschließen, soll die Expertengruppe die gesammelten Beweismaterialien evaluieren und einen Abschlussbericht erstellen. Auf dieser Grundlage obliegt es schließlich dem Generalsekretär, vertragskonformes oder vertragswidriges Verhalten festzustellen. Die ausgearbeiteten Richtlinien sind nur in Bezug auf die Methoden zur Überwachung der Vertragseinhaltung formuliert, während die Evaluierung dieser Daten und mögliche Reaktionen auf vertragswidriges Verhalten nicht ausdrücklich angesprochen werden. Dies gibt dem Generalsekretär in dieser Hinsicht einen beträchtlichen Spielraum.

Da die Möglichkeit zu Untersuchungen nicht permanent besteht, ist der Mechanismus nur als „virtuell“ zu bezeichnen. Außerdem wurden weder die Listen der Experten, Laboren und der Ausrüstung noch die Prozeduren für Felduntersuchungen seit 1989 aktualisiert und müssen somit als überholt gelten.

3.3 Bisherige Erfahrungen: Untersuchungen des Generalsekretärs

Bisher wurden zwischen 1981 und 1992 vier Felduntersuchungen in Bezug auf den vermuteten Einsatz chemischer oder toxischer Waffen der Vereinten Nationen durchge-

46 United Nations General Assembly resolution A/RES/42/37C, 30. November 1987; United Nations General Assembly resolution A/RES/43/74A, 7. Dezember 1988.

47 Diese Richtlinien sind in folgendem Dokument der Vereinten Nationen enthalten: United Nations General Assembly document, Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons. Report of the Secretary General, A/44/564, 4. Oktober 1989; vgl. auch United Nations General Assembly resolution, A/RES/44/561, 4. Oktober 1989.

führt.⁴⁸ In Bezug auf die Anwendung biologischer Waffen wurde noch keine Bitte an den Generalsekretär herangetragen, Untersuchungen anzustellen.

Südostasien und Afghanistan 1980-1982

In den späten 70er Jahren beschuldigten die Vereinigten Staaten die mit der Sowjetunion verbündeten Regierungen in Laos, Kambodscha und Afghanistan, chemische Waffen gegen einheimische Widerstandsbewegungen eingesetzt zu haben. Wegen anhaltenden politischen Drucks durch die Vereinigten Staaten verabschiedete die Generalversammlung 1980 eine Resolution, die den Generalsekretär dazu ermächtigte, den angeblichen Einsatz chemischer Kampfstoffe in Afghanistan und Südostasien zu untersuchen.⁴⁹ Später wurden zwei weitere Untersuchungen angestellt, deren letztere Ermittlungen im Bezug auf die Anwendung von Mycotoxinen (*yellow rain*) einschloss. Aufgrund der seit dem angeblichen Einsatz verstrichenen Zeit und der mangelnden Zusammenarbeit seitens der beschuldigten Regierungen, die den Inspektoren keinen Zugang zu den vermuteten Einsatzorten gewährten, sowie der sich widersprechenden Aussagen befragter Augenzeugen konnten keine befriedigenden Ergebnisse erzielt werden.

Irak-Iran Krieg 1984-1988

Während des Krieges zwischen Irak und Iran führten die Vereinten Nationen ein weiteres Mal Felduntersuchungen durch. Aufgrund einer 1983 erfolgten Beschwerde der iranischen Regierung beauftragte der Sicherheitsrat den Generalsekretär zu untersuchen, ob iranische Streitkräfte mit irakischen chemischen Kampfstoffen angegriffen worden waren. Das entsandte Inspektionsteam, dem vollständiger Zugang zu den Einsatzorten gewährt wurde, bestätigte die Anschuldigungen.

1986 behauptete der Irak, der Iran benutze Chemiewaffen gegen irakische Kampftruppen- Anschuldigen, die durch weitere Felduntersuchungen des Generalsekretärs bestätigt wurden. Da die internationale Gemeinschaft nicht auf die wiederholten Verletzungen des Genfer Protokolls seitens der irakischen und iranischen Regierungen reagierte, setzten beide Staaten den Einsatz chemischer Waffen bis zum Ende des Krieges fort.

Irak beendete seine Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen unerwartet 1988, als das irakische Regime Senfgas und Nervengift gegen die kurdische Bevölkerung im nördlichen Teil des Landes einsetzte. Der Irak verweigerte die darauf folgenden Inspektionsgesuche des Generalsekretärs mit dem Argument, die Behandlung der kurdischen Bevölkerung im Irak zähle zu den inneren Angelegenheiten des Staates, woraufhin die Vereinten Nationen jegliche weitere Beschäftigung mit der Angelegenheit aussetzten.

48 Vgl. Jonathan B. Tucker/Raymond A. Zilinkas, Assessing U. S. Proposals to Strengthen the Biological Weapons Convention, *Arms Control Today*, April 2002, S. 10-14.

49 United Nations General Assembly, Sixth Special Session, ES-6/2, 14. Januar 1980.

Mosambik 1992

1987 und 1988 verabschiedeten sowohl die Generalversammlung als auch der Sicherheitsrat Resolutionen, die den Generalsekretär dazu befähigten, Felduntersuchungen auf eigene Initiative durchzuführen (vgl. Kapitel 3.2).⁵⁰ Aufgrund von Anschuldigungen seitens der Regierung in Mosambik, dass Guerillagruppen des Mosambikanischen Nationalen Widerstandes (Renamo) Regierungsgruppen mit chemischen Waffen angegriffen hätten, wurde ein Inspektionsteam in die angeblichen Einsatzorte entsendet. Untersuchungen zeigten, dass die beobachteten Symptome sowohl durch chemische Agenzien als auch durch intensive Hitzeeinwirkung verursacht sein konnten. Nachdem weitere Beweismittel zur Hilfe genommen worden waren, konnten die Anschuldigungen jedoch schließlich weitgehend ausgeräumt werden.

Aserbaidsschan 1992

Nach der Auflösung der Sowjetunion brach zwischen Aserbaidsschan und Armenien ein Konflikt über die Region Nagorno-Karabakh aus, eine größtenteils von Armeniern bewohnte Gebiet in Aserbaidsschan. Nach einem Angriff der armenischen paramilitärischen Kräfte, reichte die aserbaidsschanische Regierung eine Beschwerde beim Sicherheitsrat ein, in welcher sie Armenien beschuldigte, chemische Kampfstoffe eingesetzt zu haben. Armenien dementierte diese Behauptung und forderte den Generalsekretär auf, eine Untersuchung durchzuführen. Das Inspektionsteam kam schließlich zu dem Ergebnis, dass die Beschuldigung nicht gerechtfertigt war, da die bestehenden Verunreinigungen als Nebenprodukte konventioneller Waffen identifiziert wurden.

Die Fälle in Mosambik und Aserbaidsschan zeigen, dass unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stehende Felduntersuchungen nützliche Verifikationsinstrumente darstellen können, wenn sie bald nach einem vermuteten Waffeneinsatz durchgeführt werden.

Der Fehlschlag der Untersuchungen in Südostasien und Afghanistan sowie die Weigerung Iraks, erneute Inspektionen zuzulassen, weisen darauf hin, dass der beschuldigte Staat in jeder Hinsicht mit den Inspektoren zusammenarbeiten und ihnen vollständigen Zugang zu entsprechenden Standorten und Personen gewähren muss. Da das Genfer Protokoll seine Mitgliedsstaaten nicht rechtlich bindend zur Zusammenarbeit verpflichtet, sind die politischen Konsequenzen einer Weigerung minimal.

Im Hinblick auf das BWÜ ist der Untersuchungsmechanismus des Generalsekretärs unter dem Genfer Protokoll ein potenziell nützlicher, aber bei weitem nicht ausreichender Compliance-Mechanismus, da er nur den CBW-Einsatz verbietet, nicht aber frühere Stufen möglicher Biowaffenproliferation beinhaltet. Da der Mechanismus bisher nicht zur

50 United Nations General Assembly resolution, A/RES/42/37C, 30. November 1997; United Nations General Assembly resolution, A/RES/43/74A, 7. Dezember 1988; United Nations Security Council resolution, S/RE/620, 26. August 1988.

Untersuchung eines angeblichen Einsatzes biologischer Waffen herangezogen wurde, ist seine gegenwärtige Effizienz in diesem Bereich nur schwer festzustellen.

4. Compliance-Prozeduren im Biowaffen-Übereinkommen

4.1 Artikel V und VI des BWÜ

Das BWÜ verbietet die Entwicklung, Produktion, Lagerung, den Erwerb und das Zurückhalten biologischer Kampfstoffe und der Mittel zu ihrer Ausbringung.⁵¹ Die Konvention enthält jedoch keinerlei rechtlich verbindliche Maßnahmen, um die Einhaltung dieser Verbote zu überprüfen, sondern bietet lediglich die relativ schwachen Mechanismen aus Artikel V und VI.

Artikel V sieht vor, dass die Vertragsstaaten sich verpflichten, „einander zu konsultieren und zusammenzuarbeiten, um alle Probleme zu lösen, die sich in bezug auf das Ziel oder bei der Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens ergeben können“.⁵² Die Vereinten Nationen werden als geeigneter Rahmen für Konsultationen und Kooperation genannt, ohne dass jedoch Prozeduren für solche Fälle ausformuliert oder Umstände genannt würden, in denen der Artikel zur Anwendung kommt.

Nach dem Vorfall von Sverdlovsk 1979, als die versehentliche Freisetzung von Milzbrandbakterien aus einer Fabrik den Verdacht nährte, die Sowjetunion unterhalte ein illegales, offensives Biowaffenprogramm, wuchs die Besorgnis der Vertragsstaaten wegen der augenscheinlich schwachen Compliance-Bestimmungen. Bei der Überprüfungskonferenz von 1980 einigten sie sich auf konkretere Prozeduren unter Artikel V: Vertragsstaaten sollten das Recht haben, konsultative Treffen auf Expertenebene einzuberufen, die dazu beitragen sollten, Probleme zu lösen und Bedenken wegen der Vertragstreue zu zerstreuen.⁵³ Die folgenden Überprüfungskonferenzen 1986 und 1991 arbeiteten weitere Details zu diesen Prozeduren aus, die sich auf den Umfang, die Organisation und die Finanzierung der Treffen bezogen und außerdem die Möglichkeit für Vertragsstaaten betonten „to initiate appropriate international procedures within the framework of the United Na-

51 Das BWÜ enthält kein explizites Einsatzverbot für Biowaffen. Allerdings haben die Vertragsstaaten bei der Vierten Überprüfungskonferenz bekräftigt, dass ein solcher Einsatz effektiv auch unter dem BWÜ verboten ist (BWC/CONF.IV/9 Part II).

52 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (BWÜ), Übersetzung des Auswärtigen Amtes; <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruistung/bwue-dt.pdf>.

53 Schlusserkklärung der Ersten BWÜ-Überprüfungskonferenz, BWC/CONF.I/10; Nicholas Sims, *The Diplomacy of Biological Disarmament. Vicissitudes of a Treaty Into Force, 1975-1985*, New York (St. Martin's Press), 1988.

tions and in accordance with its Charter“.⁵⁴ Diese Möglichkeit wurde bei der Überprüfungs-konferenz 1996 erneut bekräftigt.⁵⁵ Der Konsultationsmechanismus wurde bisher nur einmal in Gang gesetzt: 1997 behauptete Kuba, die USA hätten einen Pflanzenschädling über der Insel ausgebracht. Obwohl mehrere Treffen abgehalten wurden, konnte der Sachverhalt nicht restlos aufgeklärt werden.

Zusätzlich zu den ausgefeilteren Prozeduren für die konsultativen Treffen einigten sich die Vertragsstaaten 1986 auch auf vertrauensbildende Maßnahmen, die den Informationsaustausch und die Transparenz zwischen den BWÜ-Mitgliedern erhöhen sollten. Die Teilnahme an den VBM ist politisch verbindlich und besteht darin, jährlich die entsprechenden Formulare auszufüllen und an die VN-Abrüstungsabteilung (*Department for Disarmament Affairs*, DDA) zu übersenden, die sie an die Mitglieder weiterleitet. Zunächst wurden VBM zu den folgenden Themen vereinbart: Datenaustausch zu Laboratorien der höchsten Sicherheitsstufe (BL-4) (A), Informationsaustausch zu Krankheitsausbrüchen (B), die Ermutigung wissenschaftlicher, für das BWÜ relevanter Publikationen (C), die Förderung wissenschaftlicher Kontakte (D). Bei der dritten Überprüfungs-konferenz 1991 wurden drei weitere VBM hinzugefügt, nämlich die Deklaration von nationaler Gesetzgebung (E), von offensiven und defensiven Programmen (F) und von Impfstoff-Produktionsanlagen (G).⁵⁶ VBM A wurde außerdem um defensive Forschungs- und Entwicklungsprogramme erweitert.

Artikel VI betrifft vermutete Verstöße gegen das BWÜ. Mitglieder, die einen solchen Verstoß seitens eines anderen Mitglieds vermuten, können beim Sicherheitsrat Beschwerde einlegen und müssen diese Beschwerde durch Beweise stützen. Die Vertragsstaaten sind gehalten, in Untersuchungen, die vom Sicherheitsrat eingeleitet wurden, zu kooperieren. Allerdings bietet die Konvention auch hier wieder keine expliziten Prozeduren. Obwohl seit Inkrafttreten des BWÜ mehrere Staaten des Vertragsbruchs bezichtigt wurden⁵⁷, ist Artikel VI nie angewendet worden.

4.2 Compliance-Prozeduren im BWÜ-Protokoll

1994 stellten die BWÜ-Vertragsstaaten eine Ad Hoc-Gruppe (AHG) mit dem Mandat aus, ein rechtlich verbindliches Protokoll zu verhandeln, das die Effektivität der Konven-

54 Schlusserklärung der Zweiten BWÜ-Überprüfungs-konferenz, BWC/CONF.II/13; Schlusserklärung der Dritten BWÜ-Überprüfungs-konferenz, BWC/CONF.III/23.

55 Schlusserklärung der Vierten BWÜ-Überprüfungs-konferenz, BWC/CONF.IV/9.

56 Vgl. Nicholas Sims, *The Evolution of Biological Disarmament*, SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies 19, Oxford (Oxford University Press), 2001, S. 61-81.

57 So bezichtigt der US Compliance Report 2005 China, Iran, Irak, Kuba, Libyen, Nordkorea, Russland und Syrien des Verstoßes gegen das BWÜ; US Department of State, *Adherence to and Compliance with Arms Control and Nonproliferation Agreements and Commitments*, Washington, August 2005, (<http://www.state.gov/documents/organization/22466.pdf>).

tion verbessern und ihre Implementierung vorantreiben sollte. Nach zähen Verhandlungen legte der Vorsitzende der AHG 2001 seine Fassung eines Protokollentwurfs, den sogenannten *composite text*, vor, der einen Kompromiss darstellen und die Basis für die letzte Phase der Verhandlungen bilden sollte.⁵⁸ Ähnlich den Bestimmungen des CWÜ hätte auch das Protokoll ein komplexes System zur Überprüfung der Vertragseinhaltung beinhaltet, das in eine Organisation für das Verbot biologischer Waffen (OVBW) integriert worden wäre. Ebenso wie die OVCW hätte sie aus drei Gremien – Staatenkonferenz, Exekutivrat und Technisches Sekretariat – bestanden.

Der Protokollentwurf sieht drei Arten von Vor-Ort-Inspektionen vor: zufällig ausgewählte Transparenzbesuche (*transparency visits*), freiwillige Besuche zur Unterstützung (*voluntary assistance visits*) und „Klärungsbesuche“ (*clarification visits*).⁵⁹ Diese sollten gemeinsam sicherstellen, dass die Deklarationen sowohl vollständig als auch korrekt sind. Der Zweck der zufällig ausgewählten Transparenzbesuche sollte es sein, die Richtigkeit der Deklarationen zu bestätigen, die Abgabe korrekter Deklarationen herbeizuführen, die Transparenz zu erhöhen und von unerlaubten Aktivitäten unter dem Deckmantel deklarerter Anlagen abzuschrecken. Freiwillige Besuche zur Unterstützung waren dafür gedacht, Staaten bei der Erfüllung ihrer vertraglichen Verpflichtungen zu helfen; sie hätten jedoch auch von Vertragsstaaten während eines Klärungsprozesses oder zur Demonstration ihrer Vertragstreue eingesetzt werden können. „Klärungsbesuche“ hätten spezifische Fragen bezüglich staatlicher Deklarationen bearbeiten sollen. Solche Besuche sollten auch in Anlagen durchgeführt werden können, die deklariert werden müssten, aber nicht angegeben wurden; dieser Vorschlag wurde allerdings von einigen Beteiligten abgelehnt.⁶⁰ Der Protokollentwurf enthält außerdem Konsultationsmechanismen, mit deren Hilfe Staaten fragwürdige Deklarationen zunächst bilateral bearbeiten könnten, bevor sie weitergehende Maßnahmen ergreifen.⁶¹

Um ernste Zweifel an der Vertragstreue eines Staates auszuräumen, hätte jedes Mitglied das Recht, eine Untersuchung einzufordern.⁶² Das Protokoll sieht zwei Arten der Untersuchung vor: Felduntersuchungen und Untersuchungen in Anlagen. Während erstere überall dort angewendet werden können, wo die Freisetzung oder der vermutete Einsatz biologischer Agenzien die Sorge um einen möglichen Bruch des BWÜ hervorrufen,

58 Protocol to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, BWC/AD HOC GROUP/CRP.8 (im Folgenden zitiert als „BWÜ-Protokoll“). Eine umfassende Analyse des Verhandlungsprozesses findet sich in: Jez Littlewood, *The Biological Weapons Convention. A Failed Revolution*, Aldershot (Ashgate), 2005.

59 Alexander Kelle, *Die Verhandlungen zur Stärkung des Biowaffen-Übereinkommens: Auf dem Weg zu einem Verifikationsprotokoll*, in: *Die Friedens-Warte*, Jg. 75, Nr. 2, 2000, S. 204-220.

60 Vgl. Seth Brugger, *Tóth Issues Draft BWC Protocol, Reactions in Geneva Mixed*, in: *Arms Control Today*, Mai 2001 (http://www.armscontrol.org/act/2001_05/bwcmay01.asp).

61 Vgl. BWÜ-Protokoll (Anm. 58), Artikel VI, B; Artikel VIII.

62 Vgl. BWÜ-Protokoll (Anm. 58), Artikel IX.

sind letztere auf bestimmte Anlagen beschränkt, in denen der mögliche Vertragsbruch stattgefunden haben soll.

Um eine Untersuchung zu initiieren, müsste ein Antrag zusammen mit hinreichenden Informationen dem Generaldirektor vorgelegt werden, der dann bei eigener Zustimmung diesen Antrag an den Exekutivrat weiterleitet. Eine Untersuchung in Anlagen würde nur dann durchgeführt, wenn eine einfache Mehrheit des Rates dem zustimmt (*green light procedure*). Eine Felduntersuchung eines vermuteten Biowaffeneinsatzes oder eines verdächtigen Krankheitsausbruchs würde hingegen automatisch beginnen, wenn nicht eine bestimmte Anzahl der Ratsmitglieder dagegen stimmt (*red light procedure*).⁶³ Bezüglich der Besuche enthält der Protokollentwurf eine Reihe von Maßnahmen des *managed access*, die es dem inspizierten Staat erlauben, seine nationale Sicherheit und vertrauliche Informationen zu schützen.

In schweren Fällen des Vertragsbruches überträgt das Protokoll die Entscheidungsgewalt der Staatenkonferenz,⁶⁴ die – analog zum CWÜ – kollektive Maßnahmen gegen den Vertragsbrecher empfehlen oder dessen Rechte und Privilegien unter dem BWÜ aussetzen kann. Solche Fälle können auch dem VN-Sicherheitsrat und der Generalversammlung vorgelegt werden.⁶⁵

Die Reaktionen auf den *composite text* des Vorsitzenden waren gemischt, sowohl unter Staatenvertretern als auch in der Zivilgesellschaft.⁶⁶ Viele Staaten zeigten sich mit dem Entwurf unzufrieden, und Themen aus den AHG-Verhandlungen wie etwa die Deklaration von Bioabwehraktivitäten und die Untersuchungsprozeduren blieben weiterhin umstritten. Die EU-Mitglieder und weitere westliche Staaten hätten z.B. ein einschneidendes Inspektionssystem bevorzugt, während einige Mitglieder der blockfreien Bewegung nicht mit den Exportkontroll- und den Deklarationsbestimmungen einverstanden waren oder den Entwurf als Ganzen in Frage stellten.⁶⁷ Der Text an sich wurde also nie angenommen, es schien aber ein Konsens darüber erreichbar zu sein, ihn als Grundlage für eine letzte Verhandlungsrunde zu akzeptieren. Allerdings lehnten die USA 2001 nicht nur grundsätzlich den Protokollentwurf ab, weil er das BWÜ nicht stärken könne und US-

63 Die Zahl der nötigen Stimmen hängt davon ab, ob ein angeblicher Einsatz oder verdächtiger Krankheitsausbruch auf dem Gebiet desjenigen Staates vorliegt, der die Inspektion beantragt hat, oder auf dem Gebiet eines anderen Staates.

64 Vgl. BWÜ-Protokoll (Anm. 58), Artikel IX, I, Absatz 47.

65 Vgl. BWÜ-Protokoll (Anm. 58), Artikel XII.

66 Vgl. z.B. Littlewood 2005, a.a.O. (Anm. 58), S. 203-219; das Spektrum der Meinungen findet sich auch in einer Sonderausgabe von Arms Control Today, Special Section: The Chairman's Text of the BWC Protocol, Jg. 31, Nr. 4, Mai 2001.

67 Littlewood, a.a.O. (Anm. 58), S. 209-212.

amerikanische Sicherheits- und Industrieinteressen gefährde, sondern auch den gesamten Ansatz, das BWÜ um ein rechtlich verbindliches Verifikationsinstrument zu erweitern.⁶⁸

Da die USA seitdem ihre Ablehnung jeglicher verbindlicher Maßnahmen aufrechterhalten und da viele andere Staaten, u.a. die EU und andere westliche Staaten, den eingeschlagenen Weg ohne die USA nicht weiter verfolgen wollen, sind die Aussichten für das Protokoll mehr als dürrftig. Diese Staaten halten dennoch an ihrem Ziel fest, so bald wie möglich ein rechtlich verbindliches Compliance-Protokoll auszuhandeln. Darüber hinaus wurden zahlreiche Vorschläge gemacht, wie die Defizite des BWÜ zwischenzeitlich vermindert werden könnten. Einige davon stellen wir im nächsten Kapitel vor.

5. Vorschläge zur Stärkung des Regimes in der internationalen Diskussion

Schon seit der Anfangszeit des BWÜ stehen die defizitären Compliance-Mechanismen auf der Agenda der Vertragsstaaten. Besonders seit dem Scheitern der Protokollverhandlungen 2001 wurden zahlreiche alternative Vorschläge vorgelegt, die auch ohne rechtlich verbindliche Verifikationsmaßnahmen zur Stärkung des BWÜ-Regimes beitragen sollten. Diejenigen, die für Compliance relevant sind, kreisen vor allem um vier Themen: die Stärkung bzw. Erweiterung der vertrauensbildenden Maßnahmen, die Stärkung des Artikel V und des VN-Untersuchungsmechanismus für vermutete CBW-Einsätze sowie die Erhaltung der Expertise und des Wissens von UNMOVIC. Diese Vorschläge werden im Folgenden diskutiert, und wir schlagen ergänzend vor, die Normen des BWÜ in das Völkergewohnheitsrecht zu überführen.

5.1 Vertrauensbildende Maßnahmen und Artikel V

Die VBM wurden ursprünglich eingeführt, um die Schwäche der Compliance-Mechanismen zu reduzieren und um Transparenz und Vertrauen in das vertragskonforme Verhalten der Mitglieder zu stärken. In der Praxis war die Beteiligung jedoch äußerst gering, was dazu führte, dass der gesamte Ansatz als Compliance-Maßnahme in Verruf geriet.⁶⁹ Dennoch gehen mehrere Autoren davon aus, dass VBM nach wie vor nützlich für

68 Die US-Position findet sich z.B. in Kathleen C. Bailey, *Why the US Rejected the Protocol to the Biological and Toxin Weapons Convention*, National Institute for Public Policy, Oktober 2002; Guy B. Roberts, *Arms Control Without Arms Control: The Failure of the Biological Weapons Convention Protocol and a New paradigm for Fighting the Threat of Biological Weapons*, INSS Occasional Paper 49, März 2003; vgl. auch Oliver Thränert, *Multilaterale Rüstungskontrolle in der Sackgasse? Vor der 5. Überprüfungskonferenz zum Verbot Biologischer Waffen*, SWP-Aktuell 18, Oktober 2001.

69 Für eine umfassende Analyse vgl. Marie I. Chevrier/Iris Hunger, *Confidence-Building Measures for the BTWC: Performance and Potential*, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 7, Nr. 3, 2002, S. 24-42.

die Stärkung des Regimes sein könnten, wenn sie nur effektiver gestaltet würden. Dazu wurde vorgeschlagen, ein Büro einzurichten, das die Formulare besser analysieren und verteilen kann⁷⁰, die VBM rechtlich verbindlich zu machen⁷¹, neue VBM einzuführen⁷² und eine Folgeprozedur für Mitglieder einzurichten, mit der sichergestellt werden soll, dass sie die Formulare vollständig und rechtzeitig abgeben.⁷³

Um den Wert der vertrauensbildenden Maßnahmen auszuschöpfen, halten wir es in der Tat für nötig, ihren Status zu erneuern und zu stärken. Langfristig könnte dies am besten dadurch geschehen, dass sie in ein Compliance-Protokoll integriert oder anderweitig rechtlich verbindlich gemacht werden. Kurzfristig sollten die Vertragsstaaten wenigstens die politische Verbindlichkeit bekräftigen, das Mandat des DDA so erweitern, dass die Abteilung effektiver mit den Meldungen umgehen kann, und auf der Basis der VBM-Angaben freiwillige Besuche vereinbaren. Dies sind zwar bescheidene Schritte, sie erscheinen aber immerhin umsetzbar, und bei vollständiger Implementierung könnten sie dem Ansatz mehr Gewicht verleihen und dazu beitragen, dass die Transparenz im Regime gesteigert und der Compliance-Mechanismus des BWÜ somit gestärkt wird. Ein verbessertes System vertrauensbildender Maßnahmen könnte außerdem eines der gravierendsten Probleme angehen, dem Compliance-Mechanismen ausgesetzt sind: den Mangel an Informationen und erkennbaren regelmäßigen Mustern relevanter Aktivitäten. Es könnte auch die Aufdeckung verdächtiger Vorgänge erleichtern und damit eine nützliche Grundlage für eine zukünftige Experteneinheit der VN schaffen.

Neben den VBM, die üblicherweise unter Artikel V gefasst werden, ist auch der Artikel selbst Gegenstand einiger Vorschläge. Die USA schlugen 2001 vor, Artikel V dadurch zu stärken, dass der Untersuchungsmechanismus für verdächtige Krankheitsausbrüche verbessert und Maßnahmen ausgearbeitet werden, die Compliance-Fragen behandeln sollen.⁷⁴ Ersteres soll auf der Basis des bestehenden Mechanismus des Generalsekretärs erreicht werden, indem die Mitglieder eine Verpflichtung aushandeln, bei verdächtigen Krankheitsausbrüchen oder angeblichen Biowaffen-Einsätzen zusammenarbeiten. Andere betonten, dass Artikel V und die konsultativen Treffen alle möglichen Probleme abde-

70 Trevor Findlay/Angela Woodward, Enhancing BWC Implementation: A Modular Approach, WMD Commission Paper 23, Oktober 2004.

71 Jonathan B. Tucker, The BWC New Process. A Preliminary Assessment, in: *The Nonproliferation Review*, Jg. 11, Nr. 1, Frühjahr 2004, S. 24-39.

72 United Kingdom, Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention: Countering the Threat from Biological Weapons („Green Paper“), April 2002; Peter Gizewski, Strengthening the Biological and Toxin Weapons Regime: Strategies for the Fifth Review Conference and Beyond, Ottawa, December 2002.

73 Foreign Affairs Canada 2004, a.a.O. (Anm. 2).

74 US Department of State, Bureau of Arms Control, New Ways to Strengthen the International Regime Against Biological Weapons, Fact Sheet, Washington, DC, 19. Oktober 2001.

cken, die unter der Konvention auftreten und dass sie auch dazu verwendet werden könnten, die eigene Vertragstreue zu demonstrieren.⁷⁵

Der VN-Aspekt im Text der Konvention scheint im Diskurs bislang vernachlässigt worden zu sein, obwohl Artikel V ausdrücklich auch Prozeduren im VN-Rahmen vorsieht. Dieser Report geht davon aus, dass die Folgen der schwachen Compliance-Mechanismen wenigstens vorübergehend gemildert werden können, indem die Position des VN-Generalsekretärs bei der Bearbeitung von Compliance-Fragen des BWÜ gestärkt wird.

5.2 Völkergewohnheitsrecht

Als Rechtsgrundlage für Compliance-Verfahren könnte zusätzlich zu Artikel V und der VN-Charta auch das Völkergewohnheitsrecht eine Handlungsbasis darstellen. Während andere sich auf das Völkerrecht bezogen, um eine Konvention zur Kriminalisierung von biologischen und chemischen Waffen vorzuschlagen,⁷⁶ konzentrieren wir uns auf das Völkergewohnheitsrecht als eine Möglichkeit, das BWÜ zu stärken. Gegenwärtig sind die Normen gegen Besitz und Weitergabe biologischer Waffen, anders als die Norm gegen ihren Einsatz, nicht Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts.⁷⁷ Diese Idee verdient allerdings weitere Beachtung. Völkergewohnheitsrecht entsteht aus der Übung der Staaten und der vorherrschenden Rechtsmeinung.⁷⁸ Bisher wurde nicht untersucht, inwieweit die Staatenpraxis gegenüber dem Besitz und der Weitergabe biologischer Waffen so konsistent ist, dass sie eine gewohnheitsrechtliche Norm darstellen könnte (die Tatsache, dass das BWÜ nicht universal ist und dass einige Staaten gegen seine Bestimmungen verstoßen haben, ist an sich noch nicht entscheidend, da die Missachtung einer Norm nicht zwangsläufig die Norm selbst ungültig macht).

Es wäre sinnvoll zu untersuchen, inwieweit bestehende Dokumente (Resolutionen, Dokumente aus Überprüfungskonferenzen u.ä.) bereits Elemente enthalten, die auf Völ-

75 Marie I. Chevrier, Strengthening the International Arms Control Regime, in: Raymond A. Zilinskas (Hg.), *Biological Warfare. Modern Offense and Defense*, Boulder, CO (Lynne Rienner), 2001, S. 164; Jez Littlewood, *Back to Basics: Verification and the Biological Weapons Convention*, in: Trevor Findlay (Hg.), *Verification Yearbook 2003*, London (VERTIC), S. 101.

76 Matthew Meselson/Julian Perry Robinson, *A Draft Convention to Prohibit Biological and Chemical Weapons Under International Law*, in: Rodrigo Yepes-Enriquez/Lisa Tabassi (Hg.), *Treaty Enforcement and International Cooperation in Criminal Matters: With Special Reference to the Chemical Weapons Convention*, Den Haag (T.M.C. Asser Press), 2002, S. 457-469.

77 Allerdings schreibt Trevor Findlay, dass auch das Verbot biologischer Waffen als solches bereits in das Völkergewohnheitsrecht eingegangen ist oder ihm zumindest nahe steht. Trevor Findlay, *A Standing United Nations WMD Verification Body: Necessary and Feasible. An interim study prepared for the WMD Commission by the Canadian Centre for Treaty Compliance*, Ottawa, Canada, in cooperation with VERTIC, London, UK, Mai 2005, S. 4-5.

78 Wir danken Michael Bothe für hilfreiche Informationen und Kommentare zu diesem Thema.

kergewohnheitsrecht hindeuten, und inwieweit die Praxis der Staaten darauf schließen lässt, dass eine Norm jenseits des Vertragsrechts existiert. Die unbestrittene Feststellung, biologische Waffen stellen eine Gefahr für internationalen Frieden und Sicherheit dar, die mindestens seit der *Swedish Resolution* von 1982 besteht, könnte einen Ausgangspunkt dafür darstellen.

Darüber hinaus fehlt ein breiter Diskurs zwischen Völkerrechtsexperten und Wissenschaftlern über den rechtlichen Status der BWÜ-Normen und ihrer Beziehung zum Völkergewohnheitsrecht. Ein solcher Diskurs könnte angestoßen werden, indem gleich gesinnte Staaten qualifizierte Rechtsmeinungen und -kommentare einholen, und es könnte eine Kampagne gestartet werden, die ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zum Ziel hat, ähnlich wie es 1996 für Nuklearwaffen verfasst wurde. Während ein solches Gutachten nicht an sich Völkergewohnheitsrecht „schreiben“ könnte, wäre es doch eine wichtige Aussage zum rechtlichen Status der BWÜ-Normen.

Die Geschichte der biologischen Waffen und ihrer Kontrolle bietet eine aussichtsreiche Grundlage für einen solchen Ansatz, der parallel zur Förderung der universalen BWÜ-Mitgliedschaft verfolgt werden könnte. Falls der politische Wille dazu besteht, könnten die Normen gegen biologische Waffen deutlich gestärkt werden. Auch stünde der internationalen Gemeinschaft und mit ihr dem VN-Generalsekretär eine stärkere rechtliche Basis zur Verfügung, um nicht nur effektiv gegen Proliferatoren vorgehen, sondern auch um Compliance-Mechanismen wie den hier vorgeschlagenen einführen zu können.

5.3 Stärkung des Mechanismus zur Untersuchung von CBW-Einsätzen

Der VN-Mechanismus zur Untersuchung von CBW-Einsätzen ist veraltet, da weder die Experten-, Labor- und Gerätelisten noch die Richtlinien für Felduntersuchungen seit 1989 aktualisiert worden sind. Ein grundlegender und unkontroverser Vorschlag besteht daher darin, diesen Mechanismus auf den neuesten Stand zu bringen, indem die erforderliche Ausstattung der Inspektoren und Labors sowie die geeigneten Untersuchungstechniken präziser definiert, die Expertenlisten aktualisiert und die Prozeduren verfeinert werden, so dass sie auch auf biologische Vorfälle anwendbar sind.⁷⁹

Vorschläge zur weiteren Stärkung dieses Mechanismus wurden sowohl außerhalb als auch innerhalb des BWÜ-Rahmens gemacht. Im Jahre 2004 war die Untersuchung vermuteter Biowaffeneinsätze und verdächtiger Krankheitsausbrüche eines der beiden Themen, die bei dem Expertentreffen im Juli und dem Treffen der BWÜ-Vertragsstaaten im Dezember diskutiert wurden.⁸⁰ Während einige Staaten argumentierten, die Untersu-

79 Vgl. z.B. Angela Woodward, *BW: Revisiting the UN Mechanism*, in: *Trust & Verify*, Nr. 116, September/Oktober 2004, S. 3-4.

80 Die Themen und das Mandat des gesamten Interimprozesses findet sich im Schlussdokument der Fünften Überprüfungskonferenz, *BWC/CONF.V/17*, November 2002.

chung des Einsatzes von Biowaffen sei getrennt von BWÜ-Compliance-Mechanismen und daher nicht in diesem Forum zu behandeln,⁸¹ argumentierten andere, der BWÜ-Prozess sei durchaus ein angemessener Rahmen. Diese Staaten unterbreiteten auch Vorschläge dazu, welche Aspekte des VN-Mechanismus behandelt werden sollten.⁸² Großbritannien wiederholte in diesem Zusammenhang seinen Vorschlag von 2002, der Mechanismus des Generalsekretärs solle nicht nur auf den neuesten Stand gebracht, sondern auch erweitert werden (s.u.), und Deutschland bemerkte, dass die Aufgabe, die Experten- und Laborlisten zu aktualisieren und zu evaluieren, ein „permanent element of expertise on the staff of the Secretary-General“ benötigen könnte. Da einige Staaten nicht bereit waren, dieses Thema überhaupt im Rahmen des BWÜ zu behandeln, enthielt der Schlussbericht des Staatentreffens 2004 keinen Verweis auf den VN-Mechanismus, geschweige denn eine Empfehlung oder Verpflichtung, ihn zu überarbeiten.

Ideen, die außerhalb des BWÜ-Rahmens von Staaten und nicht-staatlichen Experten eingebracht wurden, enthalten häufig konkretere Ansätze, die von zusätzlichen freiwilligen Maßnahmen bis zu rechtlich verbindlichen Instrumenten reichen. Der US-amerikanische Vorschlag von 2001 bleibt auf verdächtige Krankheitsausbrüche und vermutete BW-Einsätze beschränkt (s.o.). Das *Green Paper* Großbritanniens aus dem Jahre 2002 (auf dem das Arbeitspapier von 2004 aufbaut) geht dagegen einen Schritt weiter und schlägt vor, dass die Untersuchungen vermuteter Vertragsverstöße auch den angeblichen Missbrauch von Fabriken und sonstigen Anlagen einschließen sollten; solche Untersuchungen könnten demnach entweder in einen überarbeiteten Mechanismus des Generalsekretärs integriert werden oder in einem neuen internationalen Abkommen enthalten sein.⁸³

Kritik an der reaktiven Ausrichtung der US-Vorschläge kommt auch von nicht-staatlichen Experten. Sie plädieren für einen präventiv ausgerichteten Ansatz, in dem der Generalsekretär auch befugt sein sollte, bei Verdacht auf Verstöße gegen das BWÜ Anlagen zu inspizieren.⁸⁴ Auch wird in einer ähnlichen Argumentation vorgeschlagen, die BWÜ-Mitglieder in einem neuen verbindlichen Abkommen darauf zu verpflichten, Feld-

81 Vgl. z.B. das Working Paper Irans (BWC/MSP/2004/MX/WP.68) sowie die „U.S. Views on Enhancing International Capabilities to Investigate, Respond to, and Mitigate the Effects of Alleged Use of Biological Weapons or Suspicious Outbreaks of Disease“, BWC Experts Meeting, 19.-30. Juli 2004, Genf; <http://www.opbw.org>.

82 Vgl. z.B. die Working Papers von Deutschland (BWC/MSP/2004/MX/WP.10), Großbritannien (BWC/MSP/2004/MX/WP.56) und Südafrika (BWC/MSP/2004/MX/WP.56); <http://www.opbw.org>.

83 United Kingdom, Strengthening the Biological and Toxin Weapons Convention: Countering the Threat from Biological Weapons, April 2002; ein Vergleich der Vorschläge der USA und Großbritanniens findet sich in US General Accounting Office, Efforts to Strengthen the Biological Weapons Convention. GAO Report to the Chairman, Subcommittee on National Security, Veterans Affairs, and International Relations, Committee on Government Reform, House of Representatives, September 2002. Der britische Ansatz ist explizit von Kanada unterstützt worden: Foreign Affairs Canada, a.a.O. (Anm. 2).

84 Tucker/Zilinskas, a.a.O.(Anm. 48).

untersuchungen⁸⁵ oder sogar Inspektionen von verdächtigen Anlagen⁸⁶ zuzulassen. Einer weiteren Studie zufolge sollte der bestehende VN-Untersuchungsmechanismus für das Genfer Protokoll insgesamt rechtlich verbindlich gemacht und dem Generalsekretär unterstellt werden; hier bleibt die Untersuchung von Anlagen jedoch mit der Begründung ausgeschlossen, ein neues Abkommen sei dafür gegenwärtig nicht zu erreichen, werde aber dringend benötigt.⁸⁷

5.4 Eine ständige Inspektionseinheit in den Vereinten Nationen

All diese Vorschläge akzeptieren, dass der Mechanismus vorerst ein „virtueller“ bleibt. Andere setzten sich dagegen dafür ein, ein permanentes Expertengremium einzurichten, das sich mit Fragen der Vertragseinhaltung beschäftigt. Nur an einer Stelle wird dabei eine Verbindung zwischen einem solchen Gremium im DDA und dem bestehenden Untersuchungsmechanismus für vermutete BW-Einsätze hergestellt.⁸⁸ Andere Autoren diskutieren dagegen eher Möglichkeiten, ein ständiges Gremium als Nachfolger der UNMOVIC einzurichten und verknüpfen dies nicht explizit mit einem Mechanismus des Generalsekretärs.

Von diesen Autoren plädieren einige dafür, dass eine solche neue Institution in der Struktur UNMOVIC ähneln, aber ein breiteres Mandat erhalten und dem VN-Sicherheitsrat untergeordnet sein sollte.⁸⁹ Sie begründen dies vor allem damit, dass die Autorität des Sicherheitsrats über bestehende Verträge hinausreicht und die Macht einschließt, Entscheidungen und Untersuchungen durchzusetzen. Die Möglichkeit, ein permanentes Inspektorat unter dem Generalsekretär und im DDA anzusiedeln, wird mit der Begründung verworfen, dass es nicht die nötige Unabhängigkeit böte und zu schwach sei, Entscheidungen zu erzwingen. Als weiteres Argument wird angeführt, dass die Finanzierung durch die Organe der Generalversammlung wenig verlässlich sei.⁹⁰ Dagegen wird an

85 Jonathan Tucker, Strengthening the BWC: A Way Forward, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 78, Juli/August 2004 (a).

86 Jonathan B. Tucker, The BWC New Process. A Preliminary Assessment, in: The Nonproliferation Review, Jg. 11, Nr. 1, 2004 (b), S. 26-39 (hier S. 37/38).

87 Peter Gizewski, Strengthening the Biological and Toxin Weapons Regime: Strategies for the Fifth Review Conference and Beyond. Prepared for the International Security Research and Outreach Programme, International Security Bureau, Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, Dezember 2002, S. 23.

88 Findlay/Woodward, a.a.O.(Anm. 70).

89 Findlay 2004, a.a.O.(Anm. 32); Trevor Findlay, Preserving UNMOVIC: The Institutional Possibilities, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 76, März/April 2004; Barbara Rosenberg, Enforcing WMD Treaties: Consolidating a UN Role, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 75, Januar/Februar 2004.

90 Findlay 2004, a.a.O.(Anm. 32).

anderer Stelle vorgeschlagen, das Inspektorat unter dem Generalsekretär einzurichten, der dann in „speziellen Fällen“ mit einem Mandat des Sicherheitsrats handeln könnte.⁹¹

Solch eine permanente Institution könnte vermutete Biowaffeneinsätze untersuchen, sie könnte jedoch auch auf Verlangen eines Staates dazu benutzt werden „to deflect accusations, to confirm its annual information-exchange report under the BWC’s confidence-building measures (CBMs), or simply to promote the concept of transparency“.⁹² Solche Aktionen, die auf Wunsch eines Staates erfolgen, müssten nicht unbedingt vom Sicherheitsrat autorisiert sein, sondern könnten vom Generalsekretär selbst initiiert werden.⁹³ Zusätzlich könnte ein permanentes Expertengremium allgemeinere technologische und sonstige Entwicklungen im Zusammenhang mit dem BWÜ beobachten und des Weiteren bei der Überwachung und Umsetzung der Sicherheitsratsresolution 1540 mitwirken.⁹⁴ Alle Befürworter eines permanenten VN-Inspektorats stimmen darin überein, dass es nicht nötig wäre, viele Experten bei den Vereinten Nationen anzustellen, sondern dass eine feste Kerngruppe ausreichte, wenn gleichzeitig ein Pool weiterer Experten auf Abruf bereit stünde. Das DDA hat die verschiedenen Vorschläge bezüglich der Zukunft von UNMOVIC analysiert und ist zu dem Schluss gekommen, dass angesichts des ungünstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses und des fehlenden Konsens unter den VN-Mitgliedern ein permanentes Inspektorat nicht erstrebenswert erscheint.⁹⁵

Dieser fehlende Konsens würde höchstwahrscheinlich jeder Inspektionsinstitution im Wege stehen, die eine einvernehmliche Entscheidung erfordert. Während mehrere (vor allem westliche) Staaten die Idee unterstützen, die Expertise von UNMOVIC dauerhaft zu erhalten, haben die USA wiederholt deutlich gemacht, dass sie alle Ansätze ablehnen würden, die irgendeine Form der Institutionalisierung beinhalten, sei es in Form eines BWÜ-Sekretariats oder einer Inspektionseinheit. Andere Staaten, insbesondere einige Mitglieder der blockfreien Bewegung, stehen generell Vorschlägen kritisch gegenüber, die einzelne Aspekte der Konvention herausstellen und andere vernachlässigen, insbesondere wenn diese anderen Kooperation und Entwicklungshilfe nach Artikel X betreffen. Dieselben Länder würden vermutlich alles ablehnen, was sie als Ersatz für ein Verifikationsprotokoll wahrnehmen.

Es wäre allerdings voreilig, die Idee eines dauerhaften Inspektorats gänzlich zu verwerfen, weil derzeit kein Konsens herzustellen ist. Zum einen könnten energische Bemühungen gleichgesinnter Staaten das politische Klima eventuell doch günstig beeinflussen, zum

91 Terence Taylor, Building on the Experience: Lessons from UNSCOM and UNMOVIC, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 75, Januar/Februar 2004.

92 Rosenberg 2004, a.a.O. (Anm. 89).

93 ebd.

94 Findlay 2005, a.a.O.(Anm. 77).

95 UN DDA 2004, A Standing Inspection Capacity for Biological Weapons and Ballistic Missiles. Follow-up to the Fifth High-Level Meeting between the Secretary-General and Regional Organizations, DDA Research Paper I.

anderen kann ein Weg gefunden werden, das Konsensproblem zu umgehen, wie wir im nächsten Kapitel zeigen werden.

6. Ein Mechanismus des VN-Generalsekretärs als vorläufige Lösung des Problems

Was kann man aus den Modellen der anderen Regime, den verschiedenen VN-Aktivitäten sowie dem Text des BWÜ und den darauf bezogenen anderen Vorschlägen lernen? Zunächst werden die nötigen Schritte in einem Prozess sichtbar, der die Vertragseinhaltung prüfen soll, nämlich

- Anzeichen für einen Vertragsbruch zu erkennen oder zu erhalten
- die nötigen Fakten zu sammeln und zu sichten
- über Vertragseinhaltung oder -bruch zu entscheiden
- die Dringlichkeit der Situation einzuschätzen
- Schritte vorzuzeichnen, wie der betroffene Staat die Situation klären kann
- Gegenmaßnahmen zu beschließen, falls der Vertragsbrecher dies nicht zufriedenstellend tut.

Außerdem lassen sich die institutionellen Anforderungen identifizieren, die zur Implementierung einer solchen Prozedur nötig sind:

- eine permanent verfügbare technische Expertise zur Datensammlung und -auswertung
- ein unabhängiger Akteur, dem nicht automatisch nationale Eigeninteressen unterstellt werden und dem die Beurteilung der Fakten obliegt
- eine Ebene zwischen der bilateralen Beziehung von verdächtigem und verdächtigtem Regime-Mitglied und der spannungsgeladenen Arena des Sicherheitsrats.

Auf dieser Ebene haben die VN mehrmals eine wichtige Rolle eingenommen, als es nötig war, und sie haben diese effektiv ausgefüllt, sobald die Mitgliedsstaaten ihnen den nötigen Raum gelassen haben (vgl. Kapitel 3). Auch hat sich gezeigt, dass der VN-Generalsekretär erfolgreich im Bereich der Massenvernichtungswaffen tätig sein und dieses Amt von daher als aussichtsreichster Kandidat für die genannte „Zwischenebene“ betrachtet werden kann.

Wir schlagen im Folgenden vor, zwei Ansätze – einen Mechanismus des Generalsekretärs und ein dauerhaftes Inspektorat – zu kombinieren, indem die Autorität des Generalsekretärs unter Artikel 99 der VN-Charta, der auch die Basis des aktuell bestehenden Un-

tersuchungsmechanismus für das Genfer Protokoll bildet⁹⁶, genutzt und auf mögliche Verletzungen des BWÜ ausgedehnt wird. Hierfür stützen wir uns auf eine Empfehlung aus dem Bericht des Abrüstungsbeirats (*Advisory Board on Disarmament Matters, ABDM*) des VN-Generalsekretärs von 2004 und auf einige der in Kapitel 5 vorgestellten Ideen. Der Abrüstungsbeirat hat vorgeschlagen, eine kleine technische Experteneinheit in der VN-Abrüstungsabteilung anzusiedeln, in der vor allem Expertise zu biologischen Waffen vertreten sein soll.⁹⁷ Gemäß dem Report sollte diese Einheit auf Verlangen dem Sicherheitsrat, dem Generalsekretär und der Generalversammlung zur Verfügung stehen. Diese Idee verdient es, weiter verfolgt zu werden.

Ihr Kern ist es, die Möglichkeiten des Generalsekretärs zu stärken, auf aus Vertragsbrüchen resultierende Krisen zu reagieren, während gleichzeitig der Sicherheitsrat und die Generalversammlung mit einem nützlichen Instrument ausgestattet werden. Unser Vorschlag hat einen prozeduralen und einen organisatorischen Aspekt: Wir schlagen vor, Artikel 99 der VN-Charta als Basis für den fehlenden Untersuchungsmechanismus zu verwenden, und als Ersatz für die fehlende Organisation, die durch das Protokoll entstanden wäre, eine Expertengruppe in der VN-Abrüstungsabteilung einzusetzen.

6.1 Das Verfahren

Nach Artikel 99 der Charta kann der Generalsekretär jedes Thema vor den Sicherheitsrat bringen, das seiner Einschätzung nach den internationalen Frieden und die Sicherheit gefährdet. Artikel 99 geht damit über die Möglichkeiten des Generalsekretärs unter Artikel 98 hinaus, da er selbst die politische Initiative ergreifen darf. Dies kann auch geschehen, nachdem ein Mitgliedsstaat ihn auf eine fragwürdige Situation hingewiesen hat, wobei die Bewertung dieser Situation dem Generalsekretär allein obliegt. Aus Artikel 99 lässt sich ableiten, dass er für die Ausübung seiner Rechte Informationen benötigt und dass er implizit das Recht hat, zu ihrer Beschaffung Untersuchungen durchzuführen. Sobald der Generalsekretär den Sicherheitsrat nach Artikel 99 ersucht hat, sich mit einer Frage zu befassen, ist der Sicherheitsratspräsident unter Regel 3 der *Provisional Rules of Procedure* verpflichtet, eine Sitzung anzuberaumen und das Thema auf die Tagesordnung zu setzen.⁹⁸

96 Foreign Affairs Canada/VERTIC 2004, a.a.O.(Anm. 2), S. 29.

97 Multilateral Disarmament and Non-Proliferation Regimes and the Role of the United Nations: An Evaluation. Contribution of the Advisory Board on Disarmament Matters to the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, United Nations Department on Disarmament Affairs, Occasional Paper 8, New York 2004, S. 55-56.

98 Bruno Simma (Hg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München (Beck), 1991, S. 991-995; Leland M. Goodrich/Edvard Hambro/Anne Particia Simons, Charter of the United Nations. Commentary and Documents, New York/London (Columbia University Press), 1969, S. 588-593.

Unter Nutzung dieses Rechts im Feld biologischer Waffen könnte der Generalsekretär – vorausgesetzt, er verfügt über die nötige technische Unterstützung – eine Untersuchung veranlassen, wenn ein Verstoß gegen das BWÜ vermutet wird, und gegebenenfalls den Sicherheitsrat benachrichtigen.

Man könnte einwenden, dass die Verwendung des Artikel 99 beinhaltet, dass auch Nicht-Mitglieder des BWÜ von einer Untersuchung betroffen sein oder eine solche anstoßen könnten, obwohl das Verbot biologischer Waffen anders als das ihres Einsatzes bisher nicht in das Völkergewohnheitsrecht übergegangen ist. Allerdings sind weder die Autorität des Generalsekretärs unter Artikel 99 noch die des Sicherheitsrats unter Kapitel VII auf irgendeine Weise beschränkt. Was sie als Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit ansehen, bleibt ihnen überlassen und ist nicht nur an den Bruch bestehender Verträge gebunden. In diesem Sinne hat der Sicherheitsrat jegliche Form der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zur Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erklärt, zum ersten Mal in einer Erklärung des Präsidenten vom 31. Januar 1992, in der der Bruch von Verträgen zwar als besonders eklatanter, aber keinesfalls als einziger Hinweis auf eine solche Bedrohung genannt wird. Die Einschätzung der Proliferation als Gefahr wurde im April 2004 mit der Resolution 1540 bestätigt, die sich explizit auf die Erklärung von 1992 bezieht. Resolution 1540 wurde unter Kapitel VII angenommen. Außerdem ist das Einsatzverbot für Biowaffen Teil des Völkergewohnheitsrechts, und der Erwerb oder die Herstellung solcher Waffen beinhalten eindeutig die Möglichkeit eines zukünftigen Einsatzes, was das Risiko für den Weltfrieden weiter erhöht. Eine Übertragung der BWÜ-Normen ins Völkergewohnheitsrecht, wie wir sie in Kapitel 5 vorgeschlagen haben, würde die rechtliche Grundlage unseres Vorschlages signifikant verstärken, da der Generalsekretär sich auf universal gültige Normen stützen könnte. Aber selbst jetzt würden es alle hier genannten Überlegungen rechtfertigen, das vorgeschlagene Verfahren auch auf Staaten außerhalb des BWÜ-Regimes anzuwenden.

Nichts in diesem Vorschlag hindert Staaten daran, die im BWÜ in Artikel V und VI enthaltenen Prozeduren anzuwenden. Artikel V sieht das Vorgehen im VN-Rahmen ohnehin vor, und bei mehreren Überprüfungskonferenzen wurde diese Möglichkeit bekräftigt. Es ist in jedem Fall vorzuziehen, dass ein Staat, der einen Verdacht gegen einen anderen Staat hegt, den Konsultationsprozess zur Aufklärung des Sachverhalts nutzt, da dies eine zu starke Politisierung der Sache vermeiden und möglicherweise einen größeren Konflikt verhindern könnte. Wenn jedoch die Konsultationen keine befriedigenden Ergebnisse bringen, steht es dem verdächtigenden Staat frei, sich direkt an den Sicherheitsrat zu wenden. Er könnte auch den hier vorgeschlagenen Weg einschlagen und den Generalsekretär informieren. Wenn die anschließende Untersuchung des Generalsekretärs auch keine Klärung bringen kann, bleiben immer noch zwei Möglichkeiten: der Staat kann den Fall jetzt, wie in Artikel VI vorgesehen, vor den Sicherheitsrat bringen. Oder er kann dies aus politischen Überlegungen heraus dem Generalsekretär überlassen. Auch könnten beide unabhängig voneinander den Rat informieren. In jedem Fall ergänzt das hier vorgeschlagene Verfahren die Möglichkeiten des BWÜ und ersetzt sie nicht.

Sowohl das BWÜ als auch die VN-Charta bieten also ausreichenden Raum für unseren Vorschlag. Er könnte entweder als Mechanismus außerhalb des BWÜ auf der Grundlage

der Charta eingerichtet werden, oder er könnte ein Mandat der BWÜ-Mitglieder unter Artikel V erhalten. In beiden Fällen wäre es entscheidend, dass der Generalsekretär über mögliche Bedrohungen durch Biowaffen informiert wird, was auf zwei Wegen geschehen könnte.

Zunächst könnte er von einem Expertenteam (s.u.) informiert werden, dass aus der Routinebeobachtung offener Quellen ein Muster von Aktivitäten ersichtlich wird, das genauere Untersuchung erfordert. Ein erweitertes und gestärktes System vertrauensbildender Maßnahmen könnte hier zusätzlich wichtige Informationen liefern. Auf der Basis dieser Erkenntnisse könnte der Generalsekretär sich mit Mitgliedsstaaten beraten und zu dem Ergebnis kommen, dass der Sicherheitsrat zu befassen sei.

Außerdem ist ein Szenario denkbar, in dem ein Staat den bilateralen Klärungsprozess unter Artikel V des BWÜ ausgereizt hat, von den Ergebnissen jedoch nicht überzeugt ist und weitere Untersuchungen für nötig hält, um seinen Verdacht auf einen Vertragsbruch zu prüfen. Dieser Staat könnte durch die zu erwartende enorme Öffentlichkeitswirkung und seine eigene, dann exponierte Stellung davon abgehalten werden, sich direkt an den Sicherheitsrat zu wenden. Vielmehr könnte er es bevorzugen, sich an eine andere Instanz zu wenden, die die weitere Untersuchung übernimmt und im Falle einer Bestätigung des Verdachts die Hauptrolle im zu erwartenden Drama übernimmt. Ein solcher Staat könnte sich nach dieser Idee an den Generalsekretär wenden und ihm die verfügbaren Informationen übergeben; dieser müsste dann seine eigenen Experten mit einer genauen Prüfung der Situation beauftragen und anschließend selbst über das weitere Vorgehen – also die Anrufung des Sicherheitsrats – entscheiden.

Es ist zu betonen, dass das Expertenteam in dieser Phase der Untersuchung nicht unbedingt auf Daten zurückgreifen kann, die von ihm selbst erhoben wurden, da solche Verifikationsmaßnahmen das Einverständnis des verdächtigten Staates oder ein Mandat des Sicherheitsrats voraussetzen. Das zu prüfende Material setzt sich vielmehr aus dem zusammen, was der verdächtigende Staat vorlegt und was die Experten zusätzlich aus offenen Quellen und informellen Kontakten gewinnen können. Dies mag nicht völlig zufriedenstellend erscheinen, schafft aber dennoch eine solide Grundlage dafür, den Verdacht entweder auszuräumen oder zu verstärken.

Wenn die Datenanalyse die Experten zu dem Schluss bringt, dass kein ernster Fall eines Vertragsbruchs vorliegt, ist dies erfreulich; der Generalsekretär könnte den verdächtigenden Staat von diesem Ergebnis informieren und den Fall dann ruhen lassen. Wenn der Verdacht jedoch bestärkt wird und die Experten weitere Untersuchungen für angezeigt halten, bleiben zwei Optionen: der erste Staat kann sich direkt an den Sicherheitsrat wenden, oder er kann mit dem Generalsekretär vereinbaren, dass dieser Artikel 99 nutzt und es selbst übernimmt, den Rat zu informieren.

Dieses vorgeschlagene Verfahren ist ganz offensichtlich kein befriedigender Ersatz für die komplexeren Prozeduren, die im Protokollentwurf vorgesehen waren. Es würde jedoch der internationalen Gemeinschaft einen gangbaren Mittelweg anbieten, der zwischen den schwachen Compliance-Prozeduren des BWÜ und dem schwerwiegenden Schritt der Befassung des Sicherheitsrats liegt. Es richtet eine Zwischenebene ein, die auch

dazu genutzt werden kann, Verdachtsmomente zu beseitigen. Ein solcher Vertrauensgewinn wäre nicht möglich, wenn ein Staat, der vom Ausgang der Konsultation nicht befriedigt wurde, den Fall ruhen ließe, seinen Verdacht aber beibehielte (was zur Erosion der Norm beitrüge), oder wenn er den Fall vor den Sicherheitsrat brächte und damit die vermutlich ohnehin angespannten Beziehungen mit dem zu Unrecht Verdächtigten weiter belastete (was sicherlich dem internationalen Frieden und der Sicherheit abträglich wäre). Wenn dagegen die Experten des Generalsekretärs einen tatsächlichen Vertragsbruch vermuten, könnten durch ihre Arbeit Beweise angesammelt worden sein, die dem Sicherheitsrat bei seinen Verhandlungen helfen würden. Der gleiche Mechanismus könnte im Übrigen auch von Staaten initiiert werden, die ihre Vertragstreue und die Richtigkeit ihrer VBM-Angaben demonstrieren wollen.⁹⁹

Diese Ausführungen machen deutlich, dass es für eine so zentrale Rolle des Generalsekretärs nötig ist, dass er auf die entsprechende Expertise zurückgreifen kann, die die ihm vorgelegten Informationen einer kenntnisreichen Prüfung unterzieht. Eine solche Expertise ist gegenwärtig im VN-Sekretariat nicht verfügbar. Daher müssen Mittel und Wege gefunden werden, sie herzustellen und dort zu institutionalisieren.

6.2 Die Organisation

Wie im ersten Teil dieses Kapitels angedeutet, sollte eine solche Expertise in der UN-Abrüstungsabteilung eingerichtet werden. Das DDA erfüllt eine ganze Reihe von Aufgaben, von der Bereitstellung von Sekretariatsdiensten für die verschiedensten Konferenzen und Expertengruppen über die Vorbereitung von Studien bis hin zur Beratung des Generalsekretärs, wenn dieser bei wichtigen Überprüfungskonferenzen oder anderen Abrüstungskonferenzen spricht. Mit anderen Worten: das DDA ist mit dem Tagesgeschäft der VN vollauf beschäftigt, und zusätzliche Mitarbeiter könnten auch in der täglichen Routine der Abteilung wichtige Beiträge leisten. Dies ist deshalb bedeutsam, weil es zeigt, dass unser Vorschlag keine neue Organisation nur für Notfälle gründen würde, die möglicherweise nie eintreten werden.

Innerhalb des DDA ist derzeit niemand beschäftigt, der über eine Expertise im Bereich der Biowissenschaft oder Biotechnologie verfügt.¹⁰⁰ Es gibt dort ausgezeichnete Experten für die rechtliche und historische Dimension der Biowaffenkontrolle, aber keine ausgebildeten Biologen, die jedoch für die Untersuchung vermuteter Biowaffenproduktion oder möglicher Einsätze benötigt würden. Allgemein ist das juristische, sozialwissenschaftliche und historische Wissen im DDA viel stärker vertreten als das technische. Die Einrichtung einer technischen Expertengruppe in der Abteilung würde ihre analytischen Möglichkei-

99 Vgl. Rosenberg 2004, a.a.O. (Anm. 89).

100 Information aus Hintergrundgesprächen im DDA New York, Mai 2005.

ten auch für Routinetätigkeiten wie die Analyse der VBM deutlich stärken, während sie gleichzeitig für die forensischen Aufgaben eines möglichen Notfalls vorbereitet wäre.

Welche Größe müsste eine solche Einheit haben? Für die nuklearen und chemischen Felder würde vermutlich je ein Experte genügen, der für die Koordination und Kooperation mit der IAEO und der OVCW zuständig wäre. Für den biologischen Sektor sollte die Zahl der Mitarbeiter nicht unter das gegenwärtige Niveau von UNMOVIC, also sechs Stellen, sinken. Zwei sollten zusätzlich eingestellt werden, damit eine Rotation möglich wird und die Experten regelmäßig in ihre Heimatbereiche zurückkehren und so auf dem neuesten Stand der Forschung bleiben können. Vier bis sechs Raketenspezialisten sollten ebenso hinzugefügt werden wie Gruppenleiter und Sekretariatspersonal (für Raketen gibt es kein etabliertes universales Regime). Dies würde sich insgesamt auf etwa 20 bis 25 Personen belaufen, was deutlich unter der aktuellen Zahl der UNMOVIC-Mitarbeiter liegt, aber dennoch eine signifikante Erweiterung des DDA bedeutete.

Im Vergleich mit anderen Vorschlägen, die diesbezüglich gemacht wurden, erscheint diese Idee eher bescheiden, wenn nicht sogar als Unterschätzung der anstehenden Aufgaben.¹⁰¹ Sie folgt der Linie des VN-Abrüstungsbeirats aber aus ganz pragmatischen Überlegungen heraus. Ehrgeizigere Ideen erscheinen uns für die nächste Zeit aus politischen Gründen als nicht durchsetzbar. Um UNMOVIC mit dieser neuen Aufgabe zu betrauen, wäre ein Sicherheitsratsmandat nötig, dem die US-Regierung kaum zustimmen wird. Eine neue Verifikationsbehörde im Sekretariat anzusiedeln stellt auch keine Alternative dar, da der Sicherheitsrat einer größeren Umstrukturierung ebenfalls zustimmen müsste und die finanziellen Fragen vermutlich Widerstand unter den VN-Mitgliedern provozieren würden.¹⁰² Auch die Angliederung an den Sicherheitsrat selbst löst das Problem nicht, da hier die gleichen Hürden bestünden. Darüber hinaus würde eine solche Behörde hohe Kosten verursachen, da mehr Personal und umfangreichere administrative Strukturen nötig wären. Es ist zu erwarten, dass die VN-Mitglieder solch hohen zusätzlichen Belastungen äußerst kritisch gegenüberstünden.

6.3 Hürden im Entscheidungsprozess vermeiden

Der hier vorgelegte Vorschlag umgeht die meisten dieser Hürden. Zu seiner Umsetzung sind keine Verhandlungen (und Entscheidungen) im Sicherheitsrat notwendig. Da es sich nur um die Schaffung neuer Planstellen handelt und UNMOVIC offiziell nicht einbezogen ist, müsste er nur die Entscheidungsprozesse der Generalversammlung passieren. Er wäre auch unabhängig von der Entscheidung über die Zukunft von UNMOVIC, da er keine formale Transformation dieser Organisation beinhaltet. Als schlanke und daher

101 Vgl. Kapitel 5.

102 Vgl. Findlay 2004, a.a.O. (Anm. 32).

kostengünstige Einheit hat diese Idee die besten Chancen, von einer Mehrheit der VN-Mitglieder akzeptiert zu werden.

Die Einheit, die wir vorschlagen, ist vergleichsweise klein. Eine zusätzliche Verwaltungsstruktur wäre nicht nötig, da sie auf die bestehende des DDA zurückgreifen könnte.¹⁰³ Dies räumt sicherlich nicht alle Einwände bezüglich der Kosten aus, aber sie werden weniger scharf sein als im Falle größerer Organisationen. Wenn die Einheit gut funktioniert und der Bedarf nach einer Erweiterung besteht, wären schrittweise Ergänzungen später leichter umzusetzen und könnten den kostenbewussten Mitgliedern besser schmackhaft gemacht werden als eine einmalige große Investition mit ähnlich hohen Folgekosten. Damit bleibt als einzige Hürde der Budgetierungsprozess. Der Vorschlag müsste die Zustimmung des *Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions* der Generalversammlung (ACABQ) finden, das alle Aufstockungen des Budgets genauestens untersucht. Dieses Komitee berät auch den für den Haushalt zuständigen Fünften Ausschuss der Generalversammlung und damit die Generalversammlung selbst darüber, ob die vorgeschlagene Erweiterung des Budgets sinnvoll ist.

Selbst eine eher bescheidene Experteneinheit würde mit 20 bis 25 Stellen eine deutliche Aufstockung des DDA-Personals bedeuten. Um die Hürde der Finanzierung zu nehmen, müssten vermutlich einige Mitgliedsstaaten mit freiwilligen Beiträgen für eine längere Zeit einspringen.¹⁰⁴ Es ist damit zu rechnen, dass einige Staaten dazu bereit wären, da mehrere gleichgesinnte Industrieländer bereits für eine Fortsetzung von UNMOVIC eingetreten sind und sich eventuell auch an der Rechnung für ein alternatives Projekt beteiligen würden, wenn sich die Gelegenheit dazu bietet. In diesem Fall könnte die Hürde der Zweidrittelmehrheit, die nach Artikel 18 der VN-Charta gegeben sein muss, genommen werden. Da somit auch das Veto im Sicherheitsrat umgegangen werden kann, bietet dieser Vorschlag die Chance, tatsächlich umgesetzt werden zu können. Die Politisierung, die leider im Rat gängig ist, könnte so zwar wohl nicht völlig vermieden, aber doch verringert werden.¹⁰⁵ Die organisatorischen Fragen würden mit Haushaltsfragen zusammenfallen; wie dann die innere Struktur des DDA konkret verändert wird, wäre allein Sache des Sekretariats.

Es wäre eine Illusion anzunehmen, dass die politischen Streitereien um eine ständige Expertengruppe dieser Art auf VN-Ebene vollständig ausblieben – es liegt in der Natur der Sache, dass dies nicht möglich ist. Der hier vorgestellte Vorschlag vermeidet allerdings mehr Stolperfallen als alle anderen Konzepte, und die Chancen für seine Realisierung, die

103 Allerdings könnte die mit der Einrichtung einhergehende Veränderung auch dazu genutzt werden, Verbesserungen an der bestehenden Struktur vorzunehmen.

104 Dies könnte auch das Problem umgehen, dass Entwicklungsländer generell Budgeterhöhungen und Umverteilungen kritisch gegenüberstehen (Findlay 2004, a.a.O. (Anm. 32)).

105 International Peace Academy, *Weapons of Mass Destruction and the United Nations: Diverse Threats and Collective Responses*, IPA Report, New York, 2004, S. 15-16.

Unterstützung des Generalsekretärs und einer Gruppe gleichgesinnter Staaten immer vorausgesetzt, sind daher deutlich besser.

6.4 Die Aufgaben der neuen Einheit

Die Rolle, die die neue Experteneinheit bei der Untersuchung angeblicher Verstöße gegen das BWÜ im Auftrag des Generalsekretärs spielen könnte, wurde oben bereits herausgearbeitet. Darüber hinaus sind vier weitere Aufgaben denkbar: die Untersuchung vermuteter BW-Einsätze unter dem bestehenden Mechanismus für das Genfer Protokoll, Unterstützung für den Sicherheitsrat bei Verstößen gegen das BWÜ oder bei vermuteten Bio-waffen-Einsätzen durch nicht-staatliche Akteure, die Bereitstellung von Informationen für die Generalversammlung sowie Hilfe für das DDA bei der Routinearbeit.

Das Expertenteam könnte also dabei helfen, Untersuchungen von vermuteten BW-Einsätzen im Kontext des Genfer Protokolls durchzuführen (bisher geschah dies nur im Bereich chemischer Waffen). Es könnte die Inspektionen planen, die Inspektorenteams aus einem Expertenpool zusammenstellen, den Transport organisieren und im Vorhinein sicherstellen, dass Referenzlabors für die Analyse von Proben zur Verfügung stehen. Teammitglieder könnten auch in ersten, unmittelbar entsendeten Inspektorenteams mitarbeiten, die verhindern sollen, dass der verdächtige Staat Beweise vernichtet. All diese Schritte stellten deutliche Verbesserungen gegenüber früheren Inspektionsabläufen dar.

Sobald ein Fall von Vertragsbruch vor dem Sicherheitsrat gelandet ist, benötigt dieser umfassenden Expertenrat. Die technologische Kompetenz ist zwischen den Ratsmitgliedern sehr ungleich verteilt, und viele weniger entwickelte Staaten wären vermutlich froh über unabhängige technische Beratung in den Verhandlungen. Vor allem könnten unabhängige Experten die Qualität der von Mitgliedern vorgelegten Informationen aus Geheimdienstquellen gegenprüfen. Wie das Beispiel Irak zeigt, sind solche Informationen nicht notwendigerweise korrekt, und es wäre daher ratsam, sie einer Expertenprüfung zu unterziehen. Eine unabhängige technische Expertengruppe auf VN-Ebene könnte diese wichtige Aufgabe übernehmen.

Da die Generalversammlung sich die Verantwortung für den internationalen Frieden und die Sicherheit mit dem Sicherheitsrat teilt, wenn auch in einer stärker deliberativen Rolle, könnten auch ihre Mitglieder auf die Hilfe der Experten zurückgreifen wollen, um Informationen zu sammeln und auszuwerten und so die Diskussionen auf einem höheren Informationsniveau führen zu können. Die Generalversammlung könnte auch spezielle Studien im Zusammenhang mit der Arbeit des Ersten Ausschusses (Abrüstung) oder zukünftiger Sonderkonferenzen zu Abrüstung in Auftrag geben.

Schließlich wäre ein Expertenteam auch äußerst nützlich bei der Routinearbeit des DDA, wenn es darum geht, Expertise für verschiedene VN-Aktivitäten einschließlich Studien und Berichte bereitzustellen. Natürlich müsste in Notfällen der Arbeit an vermuteten Vertragsbrüchen Vorrang eingeräumt werden.

Es bleibt zu betonen, dass die Rede von einer „Verifikationseinheit“ am Thema vorbeiführt. Vielmehr müssen Auswertungs- und Bewertungsaufgaben als zentral für die Arbeit

der Gruppe angesehen werden, und Verifikation wäre lediglich eine Hilfsfunktion bei diesen Aufgaben. Dies ist deshalb wichtig, weil Verifikation in der Regel viel Routinearbeit voraussetzt und die Assoziation mit einer sehr großen Organisation hervorruft. Für ernsthafte Verifikationsarbeit könnte das Team auf einen Expertenpool zurückgreifen und dann als organisatorischer und konzeptioneller Kern eines Verifikationsteams fungieren.

Insgesamt kann man sich eine solche Einheit als übergeordnete Serviceeinheit vorstellen, die auf Anfrage im Kontext des BWÜ, des Genfer Protokolls und anderer Notfälle wie etwa des (vermuteten) Einsatzes von Biowaffen durch nicht-staatliche Akteure tätig wird, ohne dabei institutionell an ein bestimmtes Vertragswerk gebunden zu sein.

7. Fazit

Stabile Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen benötigen gute und glaubwürdige Compliance-Mechanismen. Während keines der bestehenden Systeme auch nur annähernd perfekt ist, bieten NVV und CWÜ immerhin wichtige Hinweise auf die nötigen Bestandteile: die Möglichkeit zu unabhängiger Analyse durch Experten sowie ein Stadium zwischen bilateraler Klärung und der politisch aufgeladenen Debatte im Sicherheitsrat, wo ernste Fälle von Vertragsbruch letztendlich behandelt werden müssen. Unter dem NVV und dem CWÜ erfüllen unabhängige Organisationen diese Funktion. Das BWÜ bietet dagegen nichts Vergleichbares. Unser Vorschlag ist darauf ausgerichtet, diese beiden Bestandteile zur Verfügung zu stellen.

Artikel 99 der VN-Charta überträgt dem Generalsekretär das Recht, den Sicherheitsrat auf alle Probleme aufmerksam zu machen, die den internationalen Frieden und die Sicherheit bedrohen. Die Verbreitung von biologischen Waffen fällt ohne Zweifel in diese Kategorie, wie der Sicherheitsrat postuliert hat. Die Vereinten Nationen und insbesondere der Generalsekretär haben wiederholt bewiesen, dass sie in der Lage sind, mit Krisen um mögliche Vertragsbrüche umzugehen, wenn sie die nötige Unterstützung ihrer Mitglieder erhalten. Innerhalb dieses Rahmens ist unser Vorschlag angesiedelt.

Das Völkerrecht ist mittlerweile so weit ausgearbeitet, dass es nicht nur den Einsatz von biologischen Waffen, sondern auch ihre Weiterverbreitung als Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit erfasst. Diese Rechtsgrundlage könnte dadurch gestärkt werden, dass die BWÜ-Bestimmungen in das Völkergewohnheitsrecht überführt werden. Darüber hinaus könnte ein gestärktes System vertrauensbildender Maßnahmen – einschließlich erweiterter Kompetenzen des DDA, die VBM zu analysieren, aber auch ihre Abgabe bei den Mitgliedern einzufordern – eine substantielle Informationsgrundlage schaffen und Muster relevanter Aktivitäten aufdecken, so dass der Generalsekretär mit seinen Experten zeitnahe, effektive und unabhängige Untersuchungen durchführen könnte.

Unabhängig von den anderen hier vorgestellten Vorschlägen sollte sich die Bundesregierung für eine weitestmögliche Stärkung der VBM einsetzen. Mehrere andere Staaten haben bereits Vorschläge in dieser Hinsicht unterbreitet, so dass sich die Kooperation mit

einer Gruppe gleichgesinnter Staaten anbietet. Die nächste Überprüfungs-konferenz, die Ende 2006 abgehalten wird, bietet eine geeignete Gelegenheit, die Stärkung des VBM-Systems in Angriff zu nehmen, und die Zeit bis dahin könnte sinnvoll dafür genutzt werden, bei einer größeren Zahl von Staaten – möglichst auch bei den USA und den Schlüsselstaaten der blockfreien Bewegung wie z.B. Iran, Indien, Pakistan, Malaysia und Kuba – für Unterstützung zu werben.

Der hier vorgeschlagene Mechanismus und seine Experteneinheit im DDA geben dem Generalsekretär ein Instrument an die Hand, mit dem er grundsätzlich Aufgaben bezüglich aller Massenvernichtungswaffen erfüllen kann. Diese Möglichkeit ist auch deshalb wünschenswert, weil so einige Schwächen bestehender Compliance-Mechanismen abgemildert werden können. Von besonderem Wert ist er jedoch, um die klaffende Lücke in der Konstruktion des BWÜ zu schließen.

Diese Lücke hat viele Wissenschaftler und Praktiker beschäftigt, insbesondere nachdem die Bemühungen gescheitert waren, die Konvention durch ein Verifikationsprotokoll zu stärken. Viele nützliche Vorschläge wurden in diesem Kontext vorgebracht, und wir beziehen uns mit unserem eigenen Vorschlag auf einige von ihnen. Was wir jedoch vermeiden wollten, waren gut gemeinte Ideen, die uns zu ehrgeizig und unter den gegebenen politischen Umständen nicht realisierbar erscheinen. Dies betrifft vor allem Entscheidungsprozesse, in denen ein Vetorecht besteht und in denen es um Kostenfragen geht. Während grundsätzlich in der Rüstungskontrolle und Abrüstung rechtlich verbindliche Maßnahmen von essenzieller Bedeutung sind, erscheint es gleichzeitig dringend nötig, das aktuelle Defizit im BWÜ-Regime so schnell wie möglich zu reduzieren.

Der Vorteil unseres Vorschlags ist, dass er vergleichsweise schnell als vorläufiger Mechanismus eingerichtet werden könnte und dass viele der anderen Vorschläge später an ihn anknüpfen könnten: weitere, einschneidendere und rechtlich verbindliche Maßnahmen könnten hinzugefügt und die Mandate für den Generalsekretär und das DDA – entweder durch VN-Resolutionen oder durch Entscheidungen von BWÜ-Überprüfungs-konferenzen – gestärkt und erweitert werden. Durch seine dreifache Funktion bliebe der hier vorgeschlagene Mechanismus auch dann noch nützlich für die Unterstützung von Compliance-Aktivitäten für alle Massenvernichtungswaffen, wenn das Defizit des BWÜ beseitigt werden kann.

Es wäre eine konsequente Fortsetzung des Einsatzes, den die Bundesregierung seit Jahren für das Biowaffenprotokoll geleistet hat, wenn sie sich diesen Vorschlag zu eigen macht und dafür wirbt. Auch könnte sie gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten das Angebot machen, sich in die Kosten der neuen Einheit zu teilen.

Abkürzungen

ABDM	Advisory Board on Disarmament Matters, Abrüstungsbeirat
ACABQ	Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions der Generalversammlung
AHG	Ad Hoc-Gruppe
BW	biologische Waffen
BWÜ	Biowaffen-Übereinkommen
CBW	chemische und biologische Waffen
CWÜ	Chemiewaffen-Übereinkommen
DDA	Department for Disarmament Affairs, VN-Abrüstungsabteilung
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
NVV	nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
OVBW	Organisation für das Verbot biologischer Waffen (nie eingerichtet)
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
UNSCOM	United Nations Special Commission
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VN	Vereinte Nationen