SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die multilaterale Rüstungskontrolle von chemischen Waffen am Scheideweg: das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine erste Überprüfungskonferenz

Höhl, Kathrin; Kelle, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Höhl, K., & Kelle, A. (2003). *Die multilaterale Rüstungskontrolle von chemischen Waffen am Scheideweg: das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine erste Überprüfungskonferenz.* (HSFK-Report, 15/2003). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285123

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Kathrin Höhl/Alexander Kelle

Die multilaterale Rüstungskontrolle von chemischen Waffen am Scheideweg

Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine erste Überprüfungskonferenz

HSFK-Report 15/2003

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

© **Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

Adresse der Autoren:
HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt
Telefon: +49(0)69/959104-0 • Fax: +49(0)69/558481
Email: info@hsfk.de • a.kelle@bradford.ac.uk
Internet: www.hsfk.de

ISBN: 3-933293-91-X

Euro 6,--

Zusammenfassung

Die multilaterale Rüstungskontrolle von chemischen Waffen steht nach der ersten Überprüfungskonferenz des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ) am Scheideweg. Dieser Befund mag zunächst Verwunderung hervorrufen, gilt doch das 1997 in Kraft getretene CWÜ gemeinhin als die Krönung multilateraler Rüstungskontrolle mit weitreichenden internationalen Verifikationsmaßnahmen.

Allerdings zeigen sich einige Risse im Bild der Implementierung des Übereinkommens in den ersten sechs Jahren seines Bestehens. Diese betreffen sowohl die organisatorischen Fragen der Umsetzung des CWÜ als auch substanzielle Aspekte der Vernichtung chemischer Waffen, der Nichtverbreitung und der internationalen Kooperation und Assistenz.

Daneben ist derzeit unklar, ob es den Vertragsstaaten gelingen wird, das Kontrollregime für chemische Waffen an geänderte Umweltbedingungen anzupassen. Hierbei sind neue Entwicklungen im Bereich von Wissenschaft und Technik, mit Blick auf Terrorismus mit chemischen Waffen, sowie der Erforschung sogenannter „nicht-tödlicher" chemischer Waffen zu unterscheiden. Weichenstellungen in zumindest zwei dieser drei Bereiche sind erforderlich, um die „Zukunftsfähigkeit" des Chemiewaffen-Übereinkommens und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) sicherzustellen.

In den ersten sechs Jahren der Vertragsumsetzung sind einerseits Erfolge im Aufbau einer neuen internationalen Organisation wie auch in der Umsetzung einer Vielzahl von Vertragsbestimmungen zu konstatieren. So wurde eine neue internationale Organisation geschaffen, die Mitgliedschaft der OVCW wuchs von 87 Mitgliedern bei CWÜ-Inkrafttreten 1997 auf mittlerweile 157 Staaten an und eine beträchtliche Menge chemischer Kampfstoffe wurde – größtenteils in den USA – unter internationaler Verifikation vernichtet. Allerdings haben sich auf den verschiedenen Ebenen der Implementierung des CWÜ auch einige Problembereiche herauskristallisiert.

Organisationsbezogene Probleme lassen sich bei den OVCW-Finanzen, der Führung der Organisation, der Zusammenarbeit der Organe der OVCW untereinander sowie in den Vertragsstaaten identifizieren. Das Budget der OVCW setzt sich aus den regulären Mitgliedsbeitragen der Vertragsstaaten und den Rückerstattungen der CW-Besitzer von Verifikationskosten in CW-relevanten Anlagen zusammen. Verspätete oder ganz ausbleibende Zahlungen in beiden dieser Kategorien haben im Verbund mit der von der OVCW angewandten Budgetierung im Jahr 2001 zu einer Finanzkrise geführt, die die Organisation an den Rand des Stillstands brachte.

Die Zusammenarbeit von Exekutivrat und Technischem Sekretariat der OVCW war über weite Strecken gekennzeichnet von Beschuldigungen des Generaldirektors, der Rat mische sich zu sehr in das Tagesgeschäft des Sekretariats ein, während der Rat dem Sekretariat vorwarf, ihm nicht genügend Informationen zukommen zu lassen, um das vertragskonforme Verhalten aller Mitgliedstaaten beurteilen zu können. Diese Spannungen gipfelten in der von den USA betriebenen Absetzung des ersten OVCW Generaldirektors im April 2002.

Probleme bei der Umsetzung der CWÜ-Vorschriften durch die Vertragsstaaten waren sowohl im Bereich der nationalen Gesetzgebung als auch bei der termingerechten Übermittlung von Deklarationen durch die Vertragsstaaten an die Organisation zu verzeichnen.

Hinsichtlich der Sachfragen, die die Debatten in der OVCW in den ersten sechs Jahren ihres Bestehens dominiert haben, sind die Auseinandersetzungen um die Vernichtung der CW-Arsenale in den deklarierten CW-Besitzerstaaten, Fragen der Nichtverbreitung chemischer Waffen, aber auch Dispute über Transferrestriktionen und internationale Kooperation zu nennen. Das mit Abstand größte Problem bei der CW-Vernichtung besteht in den Verzögerungen im russischen Vernichtungsprogramm. Der ursprünglich im CWÜ vorgesehene Endpunkt der Vernichtung zehn Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens musste bereits um fünf Jahre verschoben werden, so dass die russischen CW-Bestände frühestens im Jahre 2012, und nicht 2007 vernichtet sein werden.

Die Nichtverbreitungsdimension des Regimes umfasst sowohl die Verifikationsmaßnahmen um sicherzustellen, dass nicht unter dem Deckmantel erlaubter Aktivitäten in der chemischen Industrie ein geheimes CW-Programm verfolgt wird, als auch Maßnahmen zur Kontrolle des Handels von CW-verwendbaren Gütern mit Staaten, die dem CWÜ noch nicht beigetreten sind. In beiden Bereichen sind sowohl Erfolge in der Umsetzung des CWÜ als auch Probleme bei der Realisierung einiger Vertragsvorschriften festzustellen. Die Exportkontrollen der Australischen Gruppe werden beispielsweise nach wie vor von einigen Staaten der Blockfreien Gruppe als diskriminierende Handelshemmnisse kritisiert. Mitglieder der Australischen Gruppe betrachten demgegenüber diese Kontrollen als essenziell zur Verwirklichung der Nichtverbreitungskomponente des CWÜ.

Neben diesen „hausgemachten" Problemen sahen sich CWÜ-Vertragsstaaten und OVCW mit externen Herausforderungen an das Kontrollregime konfrontiert. Dabei handelt es sich vorrangig um wissenschaftliche, technologische und industrielle Entwicklungen und um das erneute Interesse einiger CWÜ-Vertragsparteien, allen voran den USA, an sogenannten „nicht-tödlichen" CW, sowie ferner um die von terroristischen Anschlägen mit chemischen Waffen ausgehenden Gefahren. Gestützt auf neue wissenschaftliche Verfahren hat sich bei der Erforschung neuer chemischer Substanzen im letzten Jahrzehnt ein dramatischer Wandel vollzogen. Die kombinatorische Chemie lässt sequenzielle Verfahren von Synthese und Prüfung neuer chemischer Verbindungen weit hinter sich. Ihr Grundgedanke besteht darin, gleichzeitig und mit hoher Geschwindigkeit große Mengen unterschiedlicher, aber ähnlicher, Verbindungen zu synthetisieren und auf ihre Wirksamkeit zu prüfen. Von den Millionen jährlich so in der Pharmaindustrie erstellten sogenannten Bibliotheken neuer Substanzen erweisen sich mehrere Tausend als hoch toxisch und könnten als Basis für die Erforschung neuer chemischer Kampfstoffe missbraucht werden.

Sogenannte „nicht-tödliche" chemische Waffen sind spätestens mit der Geiselnahme in einem Moskauer Theater im Oktober 2002 und der Befreiungsaktion, die unter Verwendung eines Fentanyl-Derivats durchgeführt wurde, in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gelangt. Dabei stellt das russische Interesse an „nicht-tödlichen" CW nur die Spitze des Eisbergs dar. Vor allem in den USA läuft die Erforschung derartiger Agen-

zien auf Hochtouren. Dies droht die Glaubwürdigkeit des CWÜ zu untergraben und wirft neben rechtlichen auch moralische Fragen sowie praktische Probleme bei der Entwicklung und Anwendung solcher toxischer Chemikalien auf.

Die Staaten auf der ersten Überprüfungskonferenz zum CWÜ, welche vom 28. April bis 9. Mai 2003 stattfand, sahen sich nicht nur der Aufgabe gegenüber, auf sechs Jahre Implementierung des CWÜs zurückzublicken und auszuwerten, sondern waren ebenso aufgerufen, nach vorne zu blicken und festzulegen, wie die OVCW auch zukünftig den Anforderungen genügen und neue Herausforderungen meistern kann. Zudem war es Aufgabe der Konferenz, „die Wirkungsweise des Übereinkommens" unter Berücksichtigung der „einschlägigen wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen" zu überprüfen.

Dieser Teil der Überprüfung wurde von einer Studie der *International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC)* zum Wandel in Wissenschaft und Technologie sowie dessen Auswirkungen auf das CWÜ unterstützt. Die IUPAC-Studie wurde im November 2002 an die OVCW übermittelt und fand im folgenden Eingang in die Arbeit des wissenschaftlichen Beirats der OVCW, dessen Bericht wiederum vom Generaldirektor mit seinen Vorschlägen, wie den Empfehlungen gefolgt werden sollte, an die Überprüfungskonferenz weitergeleitet wurde.

Die CWÜ-Überprüfungskonferenz resultierte schließlich in einer politischen Erklärung in der sich die Vertragsparteien erneut den normativen Vorgaben und Zielsetzungen des CWÜs verpflichten. Das Überprüfungsdokument enthält darüber hinaus die konsensuale Interpretation der Vertragsumsetzung während der ersten sechs Jahre nach Inkrafttreten des CWÜs. Eine zu selbstkritische Überprüfung der ersten sechs Jahre des CWÜ wurde allerdings von einigen Mitgliedstaaten vermieden. Dieses Verhalten äußerte sich in unterschiedlicher Art und Weise und reichte vom Beschönigen der eigenen unzulänglichen Vertragsumsetzung – etwa im Fall der russischen CW-Vernichtung – bis zu Bestrebungen im Bereich der Industrieinspektionen, die Ausrichtung der Inspektionen so festzuschreiben, dass zukünftig kein erhöhtes Inspektionsaufkommen – etwa bei den sogenannten DOC-Anlagen in der chemischen Industrie – im eigenen Land zu erwarten ist. Dass dies nicht zur völligen Blockade der Konferenz geführt hat, ist auf eine Mischung aus geschickter Konferenzdiplomatie und dem unter den Vertragsparteien weit verbreiteten Wunsch zurückzuführen, diese erste Überprüfungskonferenz nicht scheitern zu lassen.

Im Verbund stellen die beiden Konferenzdokumente einen Fundus an gemeinsamen Interpretationen und Handlungsanweisungen an die Vertragsparteien und Organe der OVCW dar, die eine weitere konstruktive Behandlung der problematischen Bereiche der Umsetzung des CWÜs ermöglichen. Mehr als 50 solcher Handlungsanweisungen sind in den 134 Paragraphen des Überprüfungsdokuments enthalten und können für Folgeaktivitäten – den politischen Willen dazu vorausgesetzt – genutzt werden. Dies betrifft sowohl organisatorische als auch substanzielle Bereiche der Implementierung des Übereinkommens. Auf der organisatorischen Seite wurde der Generaldirektor aufgefordert, das Finanzmanagement der OVCW auf ein solides Fundament zu stellen. Der Exekutivrat erhielt den Auftrag, seine Agenda zu fokussieren, um damit das Verschleppen von Tagesordnungspunkten von einer Sitzung zur nächsten zu reduzieren. Mit Blick auf die Ver-

nichtung der russischen CW-Bestände etwa hat die Konferenz die hierbei eingetretenen Verzögerungen zur Kenntnis genommen, allerdings gleichzeitig die detaillierte Kontrolle des Vernichtungsprogramms durch die zuständigen OVCW-Organe angemahnt. Bei der Anpassung der Industrieinspektionen konnten sich diejenigen, die eine Festschreibung des *status quo* erreichen wollten, nicht durchsetzen. Vielmehr erkennt die Konferenz in ihrem Überprüfungsdokument an, dass der sich in der chemischen Industrie vollziehende Wandel eine Anpassung der Durchführung und auch der Verteilung von Industrieinspektionen erfordert. Eine gleichermaßen positive Bilanz lässt sich für die Entwicklungen im Bereich der „nicht tödlichen" CW leider nicht ziehen. Hier haben die USA und wenige Gleichgesinnte nicht nur verhindert, dass das Thema während der Überprüfungskonferenz diskutiert wurde, sondern auch, dass die Konferenzdokumente die Besorgnis einiger Vertragsparteien in diesem Bereich reflektieren.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die inkrementalen Fortschritte des Überprüfungsdokuments einerseits ein Scheitern der Konferenz verhindert haben. So ist das Dokument ein Instrument in der Hand derjenigen, die eine effektive und effiziente Umsetzung des CWÜs anstreben und die Implementierung des Übereinkommens an die sich wandelnden Umweltbedingungen anpassen wollen. Im Falle der sich wandelnden chemischen Industrie und der Anpassung der Industrieinspektionen sind dies vor allem westliche Staaten, aber auch Südkorea. Hinsichtlich der Entwicklungen im Bereich der sogenannten „nicht-tödlichen" CW haben sich die Schweiz und Neuseeland als an strikten Kontrollen interessierte Parteien gezeigt.

Ob diese Entwicklungen andererseits vom CW-Kontrollregime eingefangen werden können, ist derzeit unklar. Insofern steht die OVCW am Scheideweg: es stellt sich die Frage, ob die Vertragsstaaten – im Verbund mit dem Technischen Sekretariat der OVCW – in der Lage sein werden, diese Herausforderungen zu meistern. Die Chancen einer Anpassung der Industrieinspektionen sind dabei höher anzusiedeln als eine explizite Bestätigung des Verbots „nicht-tödlicher" CW durch das CWÜ oder zumindest das Zurückfahren der militärischen Komponente solcher Entwicklungen in den USA und anderen an diesen toxischen Chemikalien interessierten Staaten. Aus Sicht der USA würde dies die Einschränkung der eigenen militärischen Handlungsfreiheit bedeuten, die die ohnehin schwache Unterstützung des CW-Kontrollregimes – wie der multilateralen Rüstungskontrolle im Allgemeinen – innerhalb der US-Administration weiter vermindern würde. Dies wiederum wird diejenigen Vertragsstaaten, die einerseits ein Interesse an der umfassenden Implementierung des CWÜ haben, andererseits aber auch die USA nicht „verärgern" wollen, wahrscheinlich davon abhalten, das Thema der „nicht-tödlichen" CW mit Nachdruck zu verfolgen. Sollte sich diese Einschätzung als zutreffend erweisen, werden die Kontrollen der im CWÜ festgeschriebenen Verbotstatbestände möglicherweise schon bei der nächsten Überprüfungskonferenz 2008 an der Realität einer Welt, in der mehr und mehr Staaten ihre Arsenale „nicht-tödlicher" chemischer Waffen ausbauen, vorbeigehen.

Inhaltsverzeichnis

1.	**Einleitung**	1
2	**Das Chemiewaffen-Übereinkommen und die Organisation für das Verbot chemischer Waffen**	3
2.1	Ziele und Aufbau des Chemiewaffen-Übereinkommens	3
2.2	Organe der Organisation für das Verbot chemischer Waffen und ihre Funktionen	5
3.	**Erfolge und Probleme der Chemiewaffen-Übereinkommen-Implementierung**	6
3.1	Die Organisation für das Verbot chemischer Waffen als Organisation: zwischen Finanzkrise und dem Streben nach Universalität	7
3.1.1	Mitgliedschaft und universale Geltung des Chemiewaffen-Übereinkommens	7
3.1.2	Nationale Umsetzung der Chemiewaffen-Übereinkommen-Vorschriften	8
3.1.3	Die Finanzen der Organisation für das Verbot chemischer Waffen	9
3.1.4	Zusammenspiel zwischen Vertragsstaaten und Organen der Organisation für das Verbot chemischer Waffen	10
3.2	Die Vernichtung chemischer Waffen unter internationaler Verifikation	12
3.3	Die Nichtverbreitungsdimension des Chemiewaffen-Kontrollregimes	15
3.3.1	Die Verifikation nicht verbotener Aktivitäten	15
3.3.2	Handel mitChemiewaffen-relevanten Gütern	16
3.4	Internationale Kooperation und Hilfeleistung	17
4.	**Externe Herausforderungen an das Chemiewaffen-Kontrollregime**	18
4.1	Wissenschaftliche, technologische und industrielle Entwicklungen	18
4.2	Das Interesse an sogenannten „nicht-tödlichen“ Waffen	20
4.3	Terrorismus mit chemischen Waffen	23

5. Die erste Chemiewaffen-Übereinkommen-Überprüfungskonferenz 24
5.1 Vorbereitung und Ablauf der Konferenz 24
5.2 Überprüfung der bisherigen Chemiewaffen-Übereinkommen-Implementierung 26
5.2.1 Organisationsinterne Probleme 26
5.2.2 Die Abrüstung chemischer Waffen 29
5.2.3 Nichtverbreitung 31
5.2.4 Internationale Kooperation zur wirtschaftlichen Entwicklung vs Exportkontrollen der Australischen Gruppe 33

5.3 Diskussion der externen Herausforderungen während der Konferenz 34
5.3.1 Wissenschaftlicher und technologischer Fortschritt 34
5.3.2 Das „Verschwinden" nicht-tödlicher Waffen während der Überprüfungskonferenz 36
5.3.3 Reduzierung der Gefahren von Chemiewaffen-Terrorismus 37

6. Auswertung der Überprüfungskonferenz und Perspektiven für die Rüstungskontrolle chemischer Waffen 38

1. Einleitung

Als am 20. März 2003 die US-amerikanischen Truppen den Krieg gegen Irak begannen, war diesem Angriff eine lange Debatte um die im Irak vorhandenen Massenvernichtungswaffen (nukleare, biologische und chemische Waffen, oder NBC-Waffen) vorausgegangen. Insbesondere lag das Augenmerk auf chemischen Waffen, die der Irak im Krieg gegen den Iran in den 80er Jahren wie auch gegen die eigene kurdische Bevölkerung eingesetzt hatte. Dass im Irak alte oder neu entwickelte NBC-Waffen vermutet wurden, war einer der Hauptgründe zur Rechtfertigung dieses Krieges. Aus Sicht der US-Administration stellt der Einsatz militärischer Gewalt ein legitimes Instrument ihrer Strategie zur Bekämpfung der Weiterverbreitung von NBC-Waffen und des internationalen Terrorismus dar.[1] Unter dem Schlagwort „präemptive Prävention" fand diese Vorgehensweise Eingang in die im September 2002 vorgestellte neue nationale Sicherheitsstrategie der USA, die sogenannte Bush-Doktrin.[2]

Am 1. Mai 2003 erklärte Präsident Bush das Ende der Kampfhandlungen im Irak, die dort vermuteten Massenvernichtungswaffen wurden aber – trotz des Einsatzes einer über 1000 Personen starken Suchtruppe, der *Iraq Survey Group* (ISG) – bis heute nicht gefunden.[3] Der Krieg und die damit verbundene transatlantische Krise hatten starke Spannungen zwischen den sicherheitspolitischen Prioritäten verschiedener NATO-Staaten ans Licht gebracht. Diese transatlantische Kontroverse ist ein Beispiel für zwei unterschiedliche Ansätze, internationale Konflikte oder Krisen zu bewältigen: Der Demonstration von Überlegenheit und Aktion im Alleingang (unilaterale Strategie) steht kooperative Sicherheitspolitik (multilaterale Strategie) gegenüber.[4]

Unter dem Eindruck der Kriegsvorbereitungen, der tatsächlichen Invasion des Iraks, wie auch dem Beginn der Suchaktionen der *Iraq Survey Group* fanden in Den Haag, am Sitz der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) und in den Hauptstädten der Vertragsparteien die Vorbereitungen für die erste Überprüfungskonferenz des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) statt.[5] Allerdings erteilten die USA dem Multila-

1 Das wurde in der Rede Bushs vor der Generalversammlung der UN im September 2002 deutlich, vgl. Rede von Präsident Bush vor der UN-Generalversammlung, www.usembassy.de/gemeinsam/bush091202d.htm 28.07.2003.

2 Vgl. Rühl, Lothar: Theorie und Praxis der Bush-Doktrin, in Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.09.2003, S.8,www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~EB77B1A292FE94087A35451CBC0F69ABF~ATpl~Ecommon~Scontent.html, 15.11.2003.

3 Vgl. US team finds no Iraq WMD, BBC News UK Edition, 03.10.2003, news.bbc.co.uk/1/hi/world/ americas/3157246.stm, 15.11.2003.

4 Vgl. Harald Müller, Annette Schaper: US-Nuklearpolitik nach dem Kalten Krieg, HSFK-Report Nr. 3, 2003, S.3f.

5 Der Irak ist keine Vertragspartei des CWÜ und trat dem Biowaffen-Übereinkommen lediglich bei, weil er dazu in der Waffenstillstandsresolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) vom Frühjahr 1991 verpflichtet wurde. Da das CWÜ erst im Januar 1993 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und auf der Annahme der Kooperation vertragstreuer Mitgliedstaaten basiert, ist die OVCW also de facto nicht zuständig für die Lösung der Probleme im Irak.

teralismus in der Irak-Krise zweimal eine Absage: zum einen mit dem Kriegsbeginn ohne Mandat des VN Sicherheitsrates; zum anderen mit der Einsetzung der ISG, unter Umgehung der VN Kommission zur Aufklärung der irakischen WMD-Programme, UNMOVIC (*United Nations Monitoring, Verification, and Inspection Commission*).[6] Auch wenn UNMOVIC-Inspektoren auf Grund der Kriegsvorbereitungen im Frühjahr 2003 ihre Tätigkeit im Irak einstellen mussten, so hat das Mandat der Kommission zur Aufklärung der irakischen NBC-Programme nach wie vor Bestand. Vor diesem Hintergrund stellte sich im Vorfeld der Überprüfungskonferenz die Frage, ob der US-amerikanische Hang zum Unilateralismus auch diese Konferenz überschatten würde.[7]

Eine weitere Entwicklung, die im Vorfeld der Konferenz insbesondere von Seiten von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) thematisiert wurde, waren die so genannten „nicht-tödlichen" CW, wie etwa das in der Moskauer Geiselbefreiung eingesetzte Fentanyl-Derivat. Solche „nicht-tödlichen", toxischen Chemikalien haben in den letzten Jahren eine wahre Renaissance bei den Militärplanern in verschiedenen Staaten, allen voran den USA, erfahren. Diese Entwicklung droht das CW-Kontrollregime auszuhebeln und eine kritische Stellungnahme der Konferenz zu diesem Thema wurde von mehreren NGOs angemahnt.

Die Staaten auf der ersten Überprüfungskonferenz zum CWÜ sahen sich der Aufgabe gegenüber, auf sechs Jahre Implementierung des CWÜs zurückzuschauen und diese Zeit auszuwerten. Sie waren jedoch ebenso aufgerufen, nicht in der Bewertung des Erreichten zu verharren, sondern nach vorne zu blicken und festzulegen, wie die OVCW auch zukünftig den Anforderungen genügen und neue Herausforderungen meistern kann. Nach Artikel VIII des CWÜ ist es Aufgabe der Konferenz, „die Wirkungsweise des Übereinkommens" unter Berücksichtigung der „einschlägigen wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen" zu überprüfen. Weiterhin enthält Teil IX des CWÜ-Verifikationsanhangs in Abschnitt 26 die Aufforderung an die Vertragsparteien,

> „im Licht der gewonnenen Erfahrungen die Bestimmungen dieses Teiles des Verifikationsanhangs im Rahmen einer umfassenden Überprüfung der gesamten Verifikationsregelung für die chemische Industrie (Artikel VI, die Teile VII bis IX dieses Anhangs) erneut [zu prüfen]. Die Konferenz gibt dann Empfehlungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Verifikationsregelung."

Im Vergleich mit dem nuklearen Nichtverbreitungsregime, in dem die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) Teile der Vertragsimplementierung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags überwacht, besteht im CW-Kontrollregime eine engere Verknüpfung der OVCW mit dem Übereinkommen. Diese enge Verbindung ist ohne Präzedenz im Bereich der multilateralen Rüstungskontrolle, so dass die Vorbereitung und Durchführung der ersten CWÜ-Überprüfungskonferenz nicht ohne weiteres an Erfah-

6 Vgl. zu UNMOVIC dessen Webseite, www.unmovic.org/, 15.11.2003.

7 Im Bereich der biologischen Waffen hatten die USA die BWÜ-Überprüfungskonferenz 2001 mit ihrer gegen multilaterale Kontrollen gerichteten Politik an den Rande des Zusammenbruchs gebracht. Vgl. Marie Chevrier: Waiting for Godot or Saving the Show? The BWC Review Conference Reaches Modest Agreement, in: Disarmament Diplomacy, No.68, Dezember 2002-Januar 2003, S.11-16.

rungen in anderen Bereichen anknüpfen konnte. Den Vorgaben des CWÜ folgend fand die erste Überprüfungskonferenz vom 28. April bis 9. Mai 2003 in Den Haag, dem Sitz der Organisation, statt. Von den 151 Mitgliedsstaaten der OVCW (inzwischen ist die Zahl auf 157 gestiegen) nahmen 113 an der Konferenz teil.[8]

Dieser Report versucht einzuschätzen, wie effektiv die Überprüfung des CWÜ ausgefallen ist. Dabei soll „Effektivität" an zwei Kriterien gemessen werden: zum einen wird untersucht, ob die Vertragsstaaten die Bereitschaft zeigen, sich mit den Problemen, vor denen die OVCW zweifellos steht, auseinander zusetzen und sich auf Lösungsstrategien zu einigen. Zum anderen soll der Grad der Effektivität der Überprüfung daran gemessen werden, in welchem Umfang neue Entwicklungen im Bereich wissenschaftlicher und technologischer Entwicklung, des internationalen Terrorismus, sowie der Erforschung sogenannter „nicht-tödlicher" chemischer Waffen von der Konferenz konstruktiv behandelt wurden. Weichenstellungen in zumindest zwei dieser drei Bereiche sind erforderlich, um die „Zukunftsfähigkeit" von CWÜ und OVCW sicherzustellen.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über das CWÜ und die OVCW gegeben. Im Anschluss daran werden die Erfolge und Probleme der CWÜ-Implementierung diskutiert. Wie wurde das Übereinkommen bisher von der Organisation und den Vertragsstaaten umgesetzt? Daran schließt sich eine kurze Darstellung der neuen, oben genannten externen Herausforderungen an das CW-Kontrollregime an. Vor diesem Hintergrund werden die Vorbereitungen zur Konferenz wie auch die Konferenz selbst analysiert. Dabei unterscheiden wir ebenfalls die Überprüfung der bisherigen Vertragsumsetzung und die Behandlung der neuen Herausforderungen. Eine Bewertung der Konferenz verbunden mit einem Ausblick auf die zukünftige Behandlung kritischer Sach- und Organisationsfragen bis zur nächsten Überprüfungskonferenz im Jahr 2008 schließen die Analyse ab.

2 Das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) und die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW)

2.1 Ziele und Aufbau des CWÜ

Das CWÜ ist ein völkerrechtliches Dokument, in dem verbindliche Rechte und Pflichten für die Vertragspartner formuliert sind. Die allgemeinen Ziele der Konvention sind in der Präambel formuliert. Die Vertragsstaaten erklären darin ihre Bereitschaft, die „*...allgemeine und vollständige Abrüstung unter strenger und wirksamer Kontrolle, einschließlich des Verbots und der Beseitigung aller Arten von Massenvernichtungswaffen*"[9] an-

8 Report on the first special session of the conference of the States Parties to review the operation of the Chemical Weapons Convention (First Review Conference), RC-1/5, www.opcw.org/cwcrevcon/index.html, 09.07.2003.

9 Präambel des CWÜ, deutsche Übersetzung auf der Webseite des Auswärtigen Amtes unter www. auswaertiges-amt.de einsehbar.

zustreben. Das CWÜ wird damit in den größeren Kontext der Abrüstung aller Massenvernichtungswaffen eingeordnet, was durch Bezug auf die VN-Charta, das Genfer Protokoll und das BWÜ noch unterstrichen wird. Das übergeordnete Ziel ist, die Anwendung von Chemiewaffen „im Interesse der gesamten Menschheit" durch die Abrüstung, sprich die irreversible Vernichtung dieser Waffen auszuschließen. Das Übereinkommen verbietet in Artikel I die Entwicklung, Herstellung, den Erwerb, die Lagerung, die Weitergabe und den Einsatz chemischer Waffen. Staaten, die chemische Waffen besitzen, verpflichten sich, ihre Bestände zu vernichten und alle Vertragsstaaten gleichermaßen kommen überein, auf die Entwicklung solcher Waffen zu verzichten.

Um diese Ziele zu erreichen, ist es zunächst erforderlich, chemische Waffen zu definieren. Dies wird durch die sogenannte *dual-use* Problematik erschwert. Dies bedeutet, dass viele toxische Chemikalien sowohl zu militärischen als auch zu zivilen Zwecken genutzt werden können. Würden bestimmte Stoffe kategorisch verboten, würde das Teile der chemischen Industrie zum Stillstand bringen. Im CWÜ ist dieses Dilemma dadurch gelöst, dass sich die Definition einer chemischen Waffe auf den Verwendungszweck einer toxischen Chemikalie und nicht die Stoffe an sich bezieht: „*Der Ausdruck 'chemische Waffen' bezeichnet [...] toxische Chemikalien und ihre Vorprodukte, mit Ausnahme derjenigen, die für* nach diesem Übereinkommen nicht verbotene Zwecke *bestimmt sind...*"[10] [Hervorh. d. Verf.]. Dieses sogenannte *general purpose criterion* dient als Schutz davor, dass toxische Chemikalien, die nicht im CWÜ aufgeführt sind, als Waffe missbraucht werden können. Zusätzlich werden im Vertragsanhang[11] chemische Verbindungen aufgelistet, die als Waffe entwickelt oder hergestellt wurden, besonders zur Verwendung als Waffe geeignet sind oder kaum anders verwendet werden können. Die in diesen drei Listen aufgeführten Stoffe werden bei Inspektionen von chemischen Anlagen überprüft.

Besitzt eine Vertragspartei auf diesen Listen erscheinende Stoffe oberhalb bestimmter Mengenschwellen und führt erfasste Tätigkeiten durch, ist sie verpflichtet, dies der OVCW (s.u.) zu melden. Das gilt auch für Anlagen, die der Herstellung, Lagerung und Weiterverarbeitung solcher Chemikalien dienen. Diese Meldung wird überprüft und das vertragskonforme Verhalten der Vertragspartei verifiziert, indem die Inspektoren der OVCW die gemeldeten Anlagen inspizieren. Verifikation fungiert als Bestätigung für alle Mitglieder, dass die Vertragspartner ihre Auflagen erfüllen.

Die deklarierten Waffen müssen innerhalb von zehn Jahren vernichtet werden. Meldet ein Staat seine Waffenbestände nicht vollständig oder kommt er seiner Vernichtungspflicht nicht nach, wäre das eine Vertragsverletzung. Das genaue Vorgehen für diese Routineinspektionen ist im Verifikationsanhang des CWÜ detailliert beschrieben. Die Kosten der Verifikation von CW-relevanten Einrichtungen, in denen CW gelagert oder vernichtet werden, müssen von den CW-Besitzern getragen werden. Verdächtigt ein Vertragsstaat ein anderes Mitglied des Besitzes oder der Herstellung von CW, besteht die Möglichkeit, eine Verdachtsinspektion zu beantragen, die sehr kurzfristig durchgeführt wird. Darüber

10 Artikel II, Absatz 1 a des CWÜ, a.a.O. (Anm. 9).

11 Anhang über Chemikalien des CWÜ, a.a.O. (Anm. 9).

hinaus regelt die Konvention die Entscheidungsprozesse und Strukturen der OVCW sowie die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten untereinander.

2.2 Organe der OVCW und ihre Funktionen

Mit Inkrafttreten des CWÜ errichteten die Vertragsparteien des Übereinkommens gleichzeitig eine Organisation – die OVCW – zur Umsetzung der Ziele des Vertrags. Die OVCW koordiniert – unter anderem – alle im CWÜ vorgesehenen Verifikationsaktivitäten. Ihr Exekutivrat fungiert darüber hinaus als unabhängige Instanz, die auf Basis der Verifikationsaktivitäten des Technisches Sekretariats (TS) sicherstellen soll, dass alle Vertragsstaaten gleichermaßen die Auflagen des Übereinkommens erfüllen. Alle Staaten, die das CWÜ unterzeichnet und ratifiziert haben, werden automatisch Mitglied der OVCW und verpflichten sich, für die Kosten der Organisation – nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel – aufzukommen. Die Vertragsstaaten sind gleichzeitig den Verifikationsmechanismen der Organisation unterworfen und erklären sich damit einverstanden, dass bestimmte chemischen Industrieeinrichtungen im Land durch das TS inspiziert werden. Die Inspektoren erhalten dadurch Zugang zu vertraulichen Informationen und sind verpflichtet, die Vertraulichkeit von Betriebsgeheimnissen wie auch von Informationen von Relevanz für die nationale Sicherheit der Vertragsparteien zu wahren.[12] Größtmögliche Unabhängigkeit ist daher obligatorisch für das Sekretariat und dessen Mitarbeiter. Alle Mitarbeiter wie auch das Sekretariat an sich sind allein den Zielen des CWÜ verpflichtet und nicht den Interessen einzelner Staaten.

Die Vertragsstaatenkonferenz setzt sich aus allen Staaten zusammen, die das CWÜ ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind. Jeder Staat hat eine Stimme in der Konferenz. Dieses Organ ist die zentrale Entscheidungsinstanz der OVCW und tritt regulär einmal jährlich zusammen. Entscheidungen werden in der Regel im Konsens getroffen. Sollte eine Abstimmung erforderlich sein, werden Verfahrensfragen mit einfacher Mehrheit entschieden. Sachfragen müssen dagegen mit einer Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden.[13] Allerdings existieren diese Entscheidungsprozeduren bislang nur auf dem Papier, da noch keine der bisherigen acht regulären Vertragsstaatenkonferenzen weder über eine Sach- noch eine Verfahrensfrage abgestimmt hat.[14] Die Vertragsstaatenkonferenz muss ferner auf ihrer jährlichen Sitzung Budget und Programm für das Folgejahr verabschieden.

Der Exekutivrat besteht aus 41 Mitgliedstaaten, die von der Konferenz gewählt werden. Jeder im CWÜ ausgewiesenen geographischen Region steht eine bestimmte Anzahl von

12 Vgl. Artikel VIII, Absatz 5 des CWÜ.

13 Vgl. Andrea de Guttry: The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, in: Michael Bothe et al: (Hg.): The New Chemical Weapons Convention – Implementation and Prospects, The Hague, London, Boston (Kluwer Law International), 1998, S.119-151, hier S.123.

14 Die Erste Sondersitzung der Vertragsstaatenkonferenz im April 2002 fällte bisher eine Personalentscheidung – die über die Absetzung des ersten TS Generaldirektors – per Abstimmung; siehe dazu Kapitel 4.2.1. Zuvor wurde bereits über das Gehalt des ersten Generaldirektors abgestimmt.

Sitzen zu, über deren Besetzung sich die Länder der Region einigen müssen.[15] Der Exekutivrat fungiert als Bindeglied zwischen den Vertragsstaaten und dem Technischen Sekretariat. Er ist der Konferenz der Vertragsstaaten verantwortlich und sorgt für die wirksame Durchführung und Einhaltung des CWÜ. Auch in diesem Gremium werden Entscheidungen über Sachfragen mit Zweidrittel-, über Verfahrensfragen dagegen mit einfacher Mehrheit gefällt. Der Exekutivrat bereitet die Vertragsstaatenkonferenz vor und arbeitet die Tagesordnungen dafür aus. Darüber hinaus berät er den Entwurf des nächstjährigen Haushalts der Organisation und unterbreitet diesen der Vertragstaatenkonferenz.[16]

Das Technische Sekretariat unterstützt die beiden anderen Organe der OVCW. Es ist das Verwaltungselement – die internationale Bürokratie – der Organisation und ein Grossteil der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen werden auf die Durchführung der Verifikationsmaßnahmen verwendet: ca. 60% der etwa 500 Angestellten sind in der dafür zuständigen Abteilung tätig. Für jeden Angestellten besteht die zeitliche Begrenzung der Mitarbeit in der OVCW von sieben Jahren, um zu verhindern, dass die Organisation eine „Karriere-Organisation“ wird.[17] Der Vorsitzende des Sekretariats, z.Z. Generaldirektor Rogelio Pfirter, ist der Konferenz und dem Exekutivrat verantwortlich.

Eine Stärke der OVCW ist, dass bisher praktisch alle Entscheidungen im Konsens gefällt wurden. Die andere Seite der Medaille ist die Neigung der Vertragsstaatenkonferenz, Entscheidungen an den Exekutivrat zu übertragen oder zurückzuverweisen – weil die Konferenz keine Entscheidung treffen konnte; und die Neigung des Exekutivrats, schwierige Entscheidungen zu vertagen. Wichtige Themen tauchen damit zwar auf den Agenden der Gremien auf, werden dort aber nicht abschließend behandelt, wodurch wichtige substanzielle Fragen nicht geklärt werden.[18]

3. Erfolge und Probleme der CWÜ-Implementierung

In den ersten sechs Jahren der Vertragsumsetzung sind einerseits Erfolge im Aufbau einer neuen Internationalen Organisation wie auch in der Umsetzung einer Vielzahl von Vertragsbestimmungen zu konstatieren. Allerdings haben sich auf den verschiedenen Ebenen der Implementierung des CWÜ auch einige Problembereiche herauskristallisiert. Diese betreffen sowohl die OVCW als Organisation als auch Sachfragen in den Bereichen CW-Abrüstung und Nichtverbreitung.

15 Afrika stellt neun Vertreter, Asien ebenfalls neun, Osteuropa fünf, Lateinamerika und Karibik sieben und Westeuropa (und andere Regionen) zehn, ferner existiert ein „Schaltsitz“, der rotierend der afrikanischen, der asiatischen oder der lateinamerikanischen Gruppe zufällt. Vg. CWÜ Artikel VIII, Abschnitt C, Absatz 23.

16 Vgl. CWÜ Artikel VIII, Abschnitt C, Absatz 32.

17 OPCW Fact Sheet 3: The Structure of the OPCW, www.opcw.org/html/global/factsheets_frameset. html 26.05.2003, S.2.

18 Vgl. Douglas Scott: Logjam in the OPCW – Time to limit Consensus? www.acronym.org.uk/cwc/spec01. htm 08.01.2002.

3.1 Die OVCW als Organisation: zwischen Finanzkrise und dem Streben nach Universalität

Kurz nach Inkrafttreten des CWÜ im April 1997 fand die erste Konferenz der Vertragsstaaten statt. Zu Anfang ihrer Arbeit standen Kontrollprozeduren und Fragen zur Gewährleistung der Vertragsumsetzung im Vordergrund. Eine Vielzahl von Entscheidungen, durch welche die OVCW befähigt wurde, ihre Aufgaben zu erfüllen, mussten getroffen werden. Viele davon waren bereits von einer Vorbereitungskommission und dem vorläufigen Technischen Sekretariat vorbereitet worden und die Staaten mussten lediglich die Annahme dieser Entscheidungen erklären. Dadurch konnte diese Aufgabe in relativ kurzer Zeit bewältigt werden, und die OVCW nahm ihre Arbeit auf.

Allerdings verlief der Start der neuen Organisation nicht völlig nach Plan. So musste zum Beispiel erst mühsam geklärt werden, dass Unterzeichnerstaaten des Vertrags (die nicht ratifiziert hatten und daher auch kein Mitglied der OVCW waren) auf der Konferenz nur ein eingeschränktes Rederecht – im Plenum, nicht aber in den Ausschüssen – erhalten. Dies ist ein Beispiel für Versuche von Staaten, Einfluss zu nehmen und Politik in ihrem Interesse zu gestalten, ohne dafür letztlich zur Rechenschaft gezogen werden zu können.[19]

3.1.1 Mitgliedschaft und universale Geltung des CWÜ

Ein Ziel, das seit Anbeginn der Arbeit der OVCW einen hohen Stellenwert genießt, ist die universale Geltung des Übereinkommens. Universalität, so die Argumentation seiner Befürworter, ist ein solch wichtiges Ziel, da nur so die Normen des Regimes ihre vollständige Wirkung entfalten können. Nach den terroristischen Anschlägen vom Herbst 2001 in den USA wurden die Rufe nach der Mitgliedschaft aller Staaten in der OVCW noch einmal lauter, da mit einer „flächendeckenden" Mitgliedschaft terroristischen Gruppierungen, die ein Interesse an CW haben könnten, „Rückzugsgebiete" verweigert werden und Terroranschlägen mit solchen Stoffen besser vorgebeugt werden könne.[20]

In der Rückschau auf sechs Jahre Vertragsumsetzung zeigt sich, dass die Organisation in ihrem Streben nach Universalität beachtliche Fortschritte gemacht hat. Seit in Kraft treten des Vertrags hat sich die Anzahl der Vertragsstaaten um nahezu ein Drittel erhöht. Gab es 1997 noch 105 Mitglieds- und 62 Unterzeichnerstaaten, gehören heute 157 Staaten der OVCW an, 22 haben den Vertrag unterzeichnet, sind ihm aber noch nicht beigetreten.[21] 15 weitere Staaten sind dem CWÜ bisher nicht beigetreten.

Auch wenn dies zweifellos einen Erfolg darstellt, sind noch einige Hürden zu nehmen auf dem Weg dahin, dass der Vertrag für alle Staaten gleichermaßen Rechtsgültigkeit be-

19 Vgl. Alexander Kelle: Setting up the Organization for the prohibition of Chemical Weapons, in: Disarmament Diplomacy, Nr.15, Mai 1997, S.9-10, hier S.9.

20 Vgl. OPCW Press Release Nr. 21, 2001, The OPCW's Role in Combating Terrorism, www. opcw.org/html/global/news_frameset.html 17.09.2003.

21 Vgl. Annual Report 1997 und 2001, www.opcw.org/html/global/news_frameset.html 22.09.2003.

sitzt. Anlass zur Sorge geben insbesondere die Staaten des Nahen Ostens sowie Nordkorea, da es nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Länder CW-Programme verfolgen.[22] Die Transparenz der chemischen Aktivitäten in diesen Problemstaaten zu erhöhen und im Idealfall in das Verifikationssystem der OVCW zu integrieren, wäre ein wichtiger Beitrag zur weltweiten Sicherheit vor chemischen Waffen. Andererseits ist es wenig sinnvoll, Länder aufzunehmen, die nicht wirklich zur Kooperation bereit sind und sich nicht den Zielen des CWÜ verpflichten wollen – wie etwa der Irak unter Saddam Hussein. Es bedarf also zunächst eines Umdenkens in diesen Staaten, bezüglich der militärischen Mittel, mit denen sie ihre Sicherheit gewährleisten können und wollen.

3.1.2 Nationale Umsetzung der CWÜ-Vorschriften

Artikel VII des CWÜ fordert die nationale Umsetzung der Vorschriften des CWÜ in innerstaatliches Recht. Darüber hinaus erfordert die umfassende Implementierung des Übereinkommens durch die Vertragsparteien die Einrichtung einer nationalen Behörde.[23] Durch die Gesetzgebung werden Verstöße gegen das CWÜ auch nach nationalem Recht strafbar, und die nationale Behörde ist Ansprechpartnerin für die Organisation in den Mitgliedstaaten, die die reibungslose Kommunikation und Zusammenarbeit, etwa bei Inspektionen, zwischen OVCW und dem jeweiligen Land gewährleistet.

Mit der nationalen Gesetzgebung werden die von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen auf alle natürlichen und juristischen Personen unter ihrer Jurisdiktion übertragen. Dies betrifft insbesondere Unternehmen der chemischen Industrie, die den Normen des CWÜ zufolge ihre Anlagen und Einrichtungen den Inspektoren der OVCW zugänglich machen müssen. Eine Besonderheit des CWÜ liegt darin, dass Vertragsstaaten ihre Gesetzgebung derart gestalten müssen, dass ihre Staatsangehörigen für Vergehen nach dem CWÜ auch dann belangt werden können, wenn sie einen Gesetzesverstoß außer Landes begehen (Extraterritorialität). Staaten, die CW besitzen oder über Anlagen verfügen, in denen chemische Waffen hergestellt wurden, müssen diese gleichermaßen melden und für Inspektionen öffnen.

Unterschiede können sich in der Implementierung bei der Einrichtung einer nationalen Behörde ergeben, die als Verbindungsglied zwischen dem Staat, der OVCW und anderen Vertragsstaaten dient. Die Ausgestaltung der nationalen Behörde hängt von einer Reihe von Faktoren ab, u.a. davon, ob ein Staat über Chemiewaffen verfügt oder nicht, oder von den bereits existierenden Rahmenbedingungen für die chemische Industrie.[24]

22 Vgl. z.B. für CW im Nahen Osten: Chemical and Biological Weapons in the Middle East, 16.April 2002, www.ceip.org/files/nonprolif/templates/article.asp?NewsID=2669 22.09.2003; Weapons of Mass Destruction in the Middle East, cns.miis.edu/research/wmdme/ 22.09.2003. Für Nordkorea vgl. z.B. Chemical Weapons Program, www.globalsecurity.org/wmd/world/dprk/cw.htm 22.09.2003 oder Chemical Overview, www.nti.org/e_research/profiles/NK/Chemical/ 22.09.2003.

23 Die allgemeinen Auflagen dazu sind im CWÜ in Artikel VII enthalten.

24 Vgl. Thomas Stock: The Chemical Weapons Convention: institutionalization and preparation for entry into force, in: SIPRI Yearbook 1994, Oxford, New York (Oxford University Press), 1994, S.685-711, hier S.705.

Anhand dieser Punkte ist zu entscheiden, ob eine bereits existierende Behörde die Aufgaben aus dem CWÜ übernehmen kann oder ob dazu die Gründung eines eigenständigen Organs notwendig ist. Jeder Vertragsstaat muss der OVCW Bericht über seine Maßnahmen erstatten. Nicht alle Staaten kommen dieser Auflage jedoch in dem geforderten Maß nach. Erst im Jahr 2001 waren die Erstmeldungen über die chemischen Aktivitäten der OVCW-Vertragsstaaten, die in den ersten Jahren der OVCW nur nach und nach erfolgten, beinahe vollständig vorhanden (lediglich die Meldungen von vier Staaten standen noch aus). Allerdings hatten nur 58 von damals 145 Mitgliedsstaaten die erforderlichen Angaben über ihre nationale Behörde und ihre Gesetzgebung der OVCW gemeldet.[25]

Dies zeigt sich besonders deutlich an den Notifikationen und Deklarationen, die Staaten an das Technische Sekretariat der Organisation zu übermitteln haben. Das Besorgnis erregendste Beispiel in diesem Zusammenhang betrifft die gesetzgeberische Umsetzung der Bestimmungen des CWÜs in innerstaatliches Recht und die Meldung dieser nationalen Ausführungsgesetze an die Organisation. Als Ende 1998 erstmals Zahlen bezüglich der nationalen Umsetzung publik wurden – also mehr als eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten des CWÜ – zeigte sich, dass lediglich 41 Vertragsparteien ihre nationale Gesetzgebung an das TS gemeldet hatten. Bis Ende 2002 war diese Zahl auf 82 angestiegen, was einem Anteil von 54% der Vertragsparteien entspricht.[26]

3.1.3 Die Finanzen der OVCW

Ein leidiges, sich stetig wandelndes Problemfeld sind die Finanzen der Organisation. Sei es in Bezug auf die Verteilung des jährlichen Budgets, die Beitragszahlungen der Mitglieder oder die Rückerstattung von Inspektionskosten für CW-relevante Anlagen an die OVCW: Finanzen und damit verbunden die Funktionsfähigkeit der OVCW sind ein Dauerthema, das alle Organe der OVCW – zeitweise über Gebühr – beschäftigt haben.

Die OVCW als Ganzes ist verpflichtet, das ihr zur Verfügung stehende Budget so effektiv wie möglich im Sinne des CWÜ einzusetzen. Allerdings erstreckte sich das nicht vertragskonforme Verhalten etwa eines Viertels der Vertragsstaaten neben den oben beschriebenen Versäumnissen bei der termingerechten Übermittlung ihrer Deklarationen an die OVCW, auch auf deren Zahlungsmoral. Dies betrifft zum einen die Zahlung der regulären jährlichen Mitgliedsbeiträge durch die Vertragsparteien. Zum anderen verschlimmerten die verspäteten oder ganz ausbleibenden Rückerstattungen der CW-Besitzer an die OVCW von Verifikationskosten, die bei Inspektionen in CW-relevanten Anlagen angefallen waren, die Finanzsituation der Organisation. Die erste Kategorie der säumigen Zahler ist in absoluten Zahlen deutlich größer als die zweite. Allerdings schlagen die fehlenden Mittel, die die CW-Besitzer an die Organisation rückerstatten müssen, in größerem Umfang zu Buche: USA und Russland schuldeten der OVCW zwischenzeitlich

25 Zu den erforderlichen Angaben vgl. CWÜ Artikel VII, Absatz 4 und 5; zu den Deklarationen der Vertragsstaaten vgl. OPCW Annual Report 2001, www.opcw.org/html/global/news_frameset.html 22.09.2003, S.50-56.

26 Für die Zahlen siehe die jeweiligen Jahresberichte der OVCW, etwa www.opcw.org/docs/ar98lores.pdf für das Jahr 1998.

mehrere Millionen Euro und hatten damit einen erheblichen Anteil an der Finanzkrise, welche die OVCW im Jahr 2001 an den Rand des Stillstands brachte.

Waren die späten oder ganz ausbleibenden Rückerstattungen der CW-Besitzer an die OVCW einer der Hauptgründe der Finanzkrise, konnte diese erst durch die Art der Budgetierung durch das Technische Sekretariat solche Ausmaße annehmen. Der Kern des Problems liegt hierbei in der Schätzung der nächstjährigen Rückerstattung, die vom Technischen Sekretariat vorgenommen werden muss. Diese – auf Schätzungen der zu erwartenden Inspektionsaktivitäten basierenden – „spekulativen" Einkünfte werden dann in den Haushalt der OVCW auf der Einnahmenseite eingestellt. Bleiben die tatsächlichen Inspektionen von CW-relevanten Anlagen und Vernichtungsaktivitäten in den Besitzerstaaten dann aber hinter den Erwartungen zurück, reißt dies eine Lücke in den OVCW-Haushalt. In den ersten Jahren der Implementierung des CWÜ konnten solche partiellen Defizite mit Überschüssen in anderen Bereichen des Haushalts ausgeglichen werden. Ab dem Jahr 2000 war diese Flexibilität im Haushalt jedoch nicht mehr gegeben, da die veranschlagten Mittel tatsächlich verwendet wurden.[27] Das resultierende Defizit von über fünf Millionen Euro sowie das erwartete Defizit für 2001 führten zu einer drastischen Reduktion der Aktivitäten des Technischen Sekretariats. So wurden im Jahr 2001 lediglich 193 von 297 geplanten Inspektionen durchgeführt. Darüber hinaus mussten einige Aktivitäten im Bereich internationaler Kooperation und Assistenz verschoben oder ganz eingestellt werde.[28] In Reaktion auf die Finanzmisere der Organisation ergriff die Vertragsstaatenkonferenz während ihrer sechsten regulären Sitzung im Mai 2001 mehrere Maßnahmen, die die unmittelbare Arbeitsfähigkeit der OVCW sicherstellen und die Lösung der zugrundeliegenden Probleme ermöglichen sollten. Allerdings harrt die strukturelle Budgetierungsproblematik noch immer einer langfristigen Lösung, da der Exekutivrat sich noch nicht auf einen Kompromiss einigen konnte.

3.1.4 Zusammenspiel zwischen Vertragsstaaten und Organen der OVCW

Neben der nationalen Umsetzung des CWÜ erfolgt ein Großteil der Implementierung der Konvention am Sitz der OVCW in Den Haag. Auch hier ist es nicht das Technische Sekretariat allein, welches für die Vertragsimplementierung verantwortlich zeichnet. Der aus 41 Vertragsstaaten bestehende Exekutivrat ist unter anderem für die Lösung noch ausstehender Sachfragen verantwortlich, bereitet das Budget und den Arbeitsplan der Organisation vor, und überwacht das „Tagesgeschäft" der CWÜ-Implementierung durch das Technische Sekretariat. In all diesen Bereichen sind Spannungen und Unzulänglichkeiten zu konstatieren.

27 Ein weiteres Problem ist, dass die Finanzmechanismen der OVCW es nicht erlauben, Rückerstattungen, die nach dem 31. Dezember erfolgen, noch gegen Augaben im alten Finanzjahr zu verrechnen. Damit werden diese verspäteten Rückerstattungen, zu "miscellaneous income" und sind an alle Vertragsstaaten zurück zu verteilen.

28 Siehe Jean Pascal Zanders, John Hart, Frida Kuhlau: Chemical and biological weapon developments and arms control, in SIPRI: SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmament, and International Security, Oxford (Oxford University Press), 2002, S.683f.

Was das Zusammenspiel von Rat und Sekretariat anbelangt, so klagte der erste Generaldirektor des TS, Jose Bustani, wiederholt, der Rat betreibe „Mikromanagement" der Organisation und beschneide damit die Kompetenzen des Sekretariats. Dem stand die Kritik des Rats am Sekretariat gegenüber, letzteres informiere das Exekutivorgan der Organisation nicht in ausreichendem Maße, so dass der Rat seine Kontrollfunktionen nicht in vollem Umfang wahrnehmen könne. Unabhängig von den Kommunikationsproblemen zwischen Sekretariat und Rat war letzterer nicht immer in der Lage, der Vertragsstaatenkonferenz einen Budgetentwurf vorzulegen. Das führte dazu, dass die Budgetverhandlungen während der Sitzungen der Konferenz zu Ende geführt werden mussten, was wiederum die ohnehin knapp bemessene Zeit der Konferenz reduzierte, ihren sonstigen Aufgaben nachzukommen. Diese „Kultur des Verschleppens"[29] von Entscheidungen im Exekutivrat wirkte sich nicht nur auf die Haushaltsverhandlungen aus, sondern berührte nahezu alle Bereiche der Implementierung des CWÜ, darunter auch solche, deren Lösung durch den Rat bereits in der Konvention selbst eingefordert wird. Insbesondere über die letztgenannte Kategorie von Sachfragen wäre es angemessen und den Mitgliedern des Exekutivrates auch möglich gewesen, Abstimmungen durchzuführen, wenn eine konsensuale Lösung nicht möglich war.[30]

Die Beziehungen zwischen Vertragsstaaten und TS erreichten ihren Tiefpunkt mit der Kampagne der USA – und weniger anderer Vertragsparteien – zur Absetzung des ersten Generaldirektors des Technischen Sekretariats. Beginnend im Februar 2002 beschuldigte die US-Administration den Generaldirektor offiziell des „schweren Missmanagements, konsistenter Inkompetenz und politischer Voreingenommenheit".[31] Nachdem diese öffentlichen Anwürfe nicht die beabsichtigte Wirkung zeigten und der Generaldirektor sich strikt weigerte, von seinem Amt zurückzutreten, veröffentlichte das US-Außenministerium kurze Zeit später eine Liste mit nahezu 30 unterschiedlichen „Vergehen", denen sich der Chef des OVCW Sekretariats aus Sicht der US-Regierung schuldig gemacht hatte.[32] Da es nicht in den Kompetenzbereich des Exekutivrats fällt, über die Absetzung des Generaldirektors zu befinden, beantragten die USA eine Sondersitzung der Vertragsstaatenkonferenz zu diesem Zweck. Diese Konferenz fand am 21. April 2002 statt und votierte mit 48 zu 7 Stimmen (bei 43 Enthaltungen) für den amerikanischen Antrag, den Generaldirektor mit sofortiger Wirkung zu entlassen.[33] Die Zahl der Enthaltungen deutet jedoch darauf hin, dass viele Staaten sich nicht zu einer klaren Entscheidung durchringen

29 Vgl. A. Kelle: The First CWC Review Conference: Taking Stock and Paving the Way Ahead, in Disarmament Forum, Nr.4, 2002, S.3-9.

30 Diese Verfahrensregeln sind enthalten in: Organization for the Prohibition of Chemical Weapons: Rules of Procedure of the Executive Council, OVCW document C-I/DEC.72, Den Haag, 23. Mai 1997. Das Dokument ist auf der Webseite der Organisation als PDF-Datei abrufbar: vgl. www.opcw.org.

31 Siehe „News Review", in Disarmament Diplomacy, Nr.64, Mai-Juni 2002, S.28-33.

32 Siehe US Department of State, Bureau of Arms Control. Fact Sheet, Preserving the Chemical Weapons Convention. The Need for a New Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) Director General, Washington, D.C., 1. April 2002, Text abrufbar unter www.state.gov/t/ac/rls/fs/9120pf.htm

33 Nach den Verfahrensregeln der Vertragsstaatenkonferenz zählen Enthaltungen als nicht abgegeben Stimmen. So konnten die USA eine „Zustimmung" von über 80% für ihren Antrag verbuchen.

konnten. Die USA hatten im Vorfeld der Abstimmung mit der Verweigerung ihrer Beitragszahlung – die über 20 Prozent des regulären Haushalt ausmacht – gedroht, was möglicherweise einige Staaten dazu veranlasst hat, mit Ja zu stimmen oder sich zu enthalten. Diese Episode wirft kein gutes Licht auf die Fähigkeit der OVCW, unilateralen Bestrebungen mächtiger Vertragsstaaten wirksam etwas entgegensetzen zu können, wenn diese versuchen, auf wichtige wichtige Entscheidung in dieser Art Druck auszuüben. Darüber hinaus überschattete diese Krise für mehrere Monate praktisch alle Aktivitäten der Organisation und verhinderte sowohl die zügige Klärung der oben beschriebenen Finanzmisere der OVCW als auch den frühzeitigen Beginn der Vorbereitung für die erste Überprüfungskonferenz (siehe unten).

Auch wenn nach der Berufung eines neuen Generaldirektors im Juli 2001 das Technische Sekretariat unter neuer Leitung verlorenen Boden wieder gut zu machen scheint, so sind die Langzeitfolgen dieser amerikanischen Machtdemonstration für die OVCW und das CW-Kontrollregime als Ganzes noch nicht abzusehen. Ein Nachspiel hatte die Absetzung des ersten Generaldirektors im Sommer 2003, als die von Bustani angerufene Internationale Arbeitsorganisation (*International Labour Organization, ILO*) entschied, die Absetzung des Generaldirektors sei nicht rechtmäßig gewesen. Die OVCW wurde verurteilt, das Gehalt für die ursprünglich vorgesehene Amtsdauer, einen „moralischen Schadensersatz“ von 50.000,- sowie die Verfahrenskosten zu zahlen. Zur Begründung führte die ILO aus, es könne nicht automatisch geschlossen werden, dass eine Institution, die einen leitenden Beamten einer internationalen Organisation einsetze (im konkreten Fall, die Vertragsstaatenkonferenz der OVCW), auch befugt sei, diesen Beamten aus dem Amt zu entfernen. Dies untergrabe die Prinzipien auf denen internationale Organisationen basierten, da internationale Beamte dadurch politischen Pressionen und Machtwechseln ausgesetzt würden.[34]

3.2 Die Vernichtung chemischer Waffen unter internationaler Verifikation

In Artikel IV des CW-Übereinkommens verpflichten sich die Besitzer chemischer Waffen, diese binnen zehn Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens zu vernichten. Die Vernichtungsaktivitäten unterliegen Verifikationsmaßnahmen der OVCW und müssen in einer bestimmten Abfolge vorgenommen werden, so dass zu konkreten Terminen ein vorab festgelegter Anteil der CW-Bestände vernichtet ist.[35] Des weiteren verpflichten sich die CW-Besitzer, die Kosten der Vernichtung und der mit chemischen Waffen in Zusammenhang stehenden Verifikationsmaßnahmen zu tragen.[36]

34 Vgl. dazu “News Chronology, May through July 2003”, in CBW Conventions Bulletin, Nr.61, September 2003, S.14-40, hier S.35.

35 Teil IV (A) des Verifikationsanhangs zum CWÜ legt fest, dass zwei Jahre nach Inkrafttreten ein Prozent der CW-Bestände, nach fünf Jahren 20 Prozent und nach sieben Jahren 45 Prozent vernichtet sein müssen.

36 Neben der systematischen Verifikation der CW-Vernichtung betrifft dies auch CW-Lagerstätttten sowie CW-Produktionsanlagen und deren Vernichtung.

Unmittelbar nach Inkrafttreten des CWÜ haben vier Staaten – USA, Russland, Indien und Südkorea – den Besitz chemischer Waffen deklariert. Im Fall der beiden Letztgenannten stellte dies eine deutliche Abkehr von der bis zu diesem Zeitpunkt verfolgten Geheimhaltungspolitik dar.[37] Insgesamt haben die vier CW-Besitzer nahezu 70.000 Tonnen chemischer Kampfstoffe und mehr als 8,6 Millionen chemischer Munitionen an die OVCW gemeldet, wobei hiervon nur ein geringer Anteil auf Indien und Südkorea entfällt. Ein fünfter Staat, Albanien, hat vor kurzem ebenfalls chemische Waffen deklariert. Allerdings deuten weder die Menge noch der Zustand der auf einem Militärgelände gefundenen „chemischen Kampfstoffe" darauf hin, dass diese militärisch nutzbar sein könnten. Vielmehr stellen sie eine Gefahr für die Umwelt dar und sollten wie anderer hochtoxischer Müll sicher entsorgt werden.[38]

Inspektionen von CW-Anlagen begannen im Juli 1997 in den USA und haben seither den Großteil der Inspektionskapazitäten des Technischen Sekretariats gebunden. So entfielen 50.181 Inspektorentage, oder 67% aller bis Ende 2002 durchgeführten Inspektionsaufenthalte, auf die Verifikation von CW-Anlagen. Während dieser Zeit überwachten OVCW-Inspektoren die Vernichtung von mehr als 6.300 Tonnen chemischer Kampfstoffe.[39] Allerdings wurde die mit Abstand größte Menge chemischer Waffen in den USA vernichtet. Russland erreichte bereits am ersten Stichtag drei Jahre nach CWÜ-Inkrafttreten nicht die geforderte Menge und Südkorea blieb gemeinsam mit Russland hinter dem Vernichtungsziel für den zweiten Stichtag (fünf Jahre nach Inkrafttreten) zurück.[40] Auch mit Blick auf die CW-Vernichtung in den USA sind Zweifel angebracht, ob weiterhin der Abrüstungsterminplan mit dem Ziel der vollständigen CW-Vernichtung bis zum April 2007 eingehalten werden kann. Das US *General Accounting Office* wies in einer Studie vom Mai 2000 darauf hin, dass nach US *Army*-Vorhersagen bis zum April 2007 90 und nicht 100 Prozent der US-Chemiewaffenbestände vernichtet sein werden.[41]

Das größte Problem bei der Realisierung der Abrüstungsziele besteht in den Verzögerungen im russischen Vernichtungsprogramm. Hier wurde die erste Zwischenetappe der

37 Im Falle Südkoreas ist dieser Wandel allerdings noch nicht abgeschlossen – die südkoreanische Regierung besteht nach wie vor darauf, in offiziellen OVCW-Dokumenten nicht namentlich genannt, sondern als „ein Vertragsstaat" bezeichnet zu werden.

38 Dies würde jedoch eine politische Entscheidung der OVCW voraussetzen, diese CW nicht als solche anzusehen, sondern eine Klassifizierung als „alte chemische Waffen" vorzunehmen. Im Lichte des langjährigen Disputs darüber was als alte chemische Waffen zu gelten habe und wie deren „Verwendbarkeit" festgestellt werden könne, ist die Wahrscheinlichkeit eines solchen Schrittes nicht sehr groß. Vgl. zu dieser Problematik Alexander Kelle: Preventing Chemical Weapons Proliferation, Implementing the Chemical Weapons Convention. A German Perspective, in Oliver Thränert (Hg.): Preventing the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: What Role for Arms Control?, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, November 1999, S.79-83.

39 Vgl. Technical Secretariat: Background Paper. Consolidated Unclassified Verification Implementation Report (April 1997 – 31 December 2002), OVCW-Dokument RC-1/S/6, Den Haag, 25. April 2003, S.4

40 Vgl. Consolidated Unclassified Verification Report, RC-1/S/6, S.3

41 Vgl. Chemical Weapons Disposal. Improvements Needed in Program Accountability and Financial Management, Report GAO/NSIAD-00-80, Washington, D.C.: US General Accounting Office, Mai 2000, abrufbar von der GAO-Webseite www.gao.gov/.

Vernichtung von einem Prozent der CW-Bestände mit einer Verspätung von drei Jahren erreicht. Da dieser Rückstand seit geraumer Zeit abzusehen war, hatte die russische Regierung bereits im Dezember 2001 dem Exekutivrat nach Teil IV (A) des Verifikationsanhang zum CWÜ einen Antrag zur Fristverlängerung vorgelegt. Der Rat stimmte dem russischen Antrag im Oktober 2002 prinzipiell zu, wonach Russland de facto bis zum April 2012 Zeit hat, sein CW-Arsenal vollständig zu vernichten – fünf Jahre länger als ursprünglich im CWÜ vorgesehen.[42] Die Ursachen für die Verzögerungen des Abrüstungsprozesses in Russland liegen erstens in der Menge der zu vernichtenden CW-Bestände – Russland verfügt mit ca. 40,000 Tonnen chemischer Kampfstoffe über das weltgrößte Arsenal an chemischen Waffen – gepaart mit den immensen Kosten, die bei der Vernichtung anfallen. Die Zerstörung dieser Waffen ist zweitens um ein Mehrfaches teurer als ihre Produktion, und die russische Wirtschaftslage ist nach wie vor sehr angespannt, so dass selbst die budgetierten Mittel in den seltensten Fällen tatsächlich bereitgestellt werden können. Drittens haben die Bedenken und Aktivitäten – wie etwa Petitionen und Anhörungen – die von Anwohnern und Umweltschutz-Gruppen bezüglich der Sicherheit des Vernichtungsprozesses vorgebracht wurden, zu Verzögerungen im ursprünglichen Zeitplan geführt. An dieser Problematik haben auch die zahlreichen „Finanzspritzen“ und Hilfsprojekte[43] westlicher Geberländer nichts grundlegend ändern können, so dass die Fristverlängerung für Russland von zehn auf fünfzehn Jahre praktisch nicht zu vermeiden war.[44]

Daneben stellt die Art der Durchführung der Inspektionen in CW-Anlagen ein Problem für die Zukunft des CWÜ-Verifikationsregimes dar. Die in Artikel IV des CWÜ geforderte „systematische Verifikation“ von CW-Lagerstätten und Vernichtungsanlagen wurde bislang so interpretiert, dass die kontinuierliche Präsenz von OVCW-Inspektoren zumindest in den Vernichtungsanlagen erforderlich ist. Wenn aber in den nächsten Jahren sowohl in den USA als auch in Russland mehrere Vernichtungsanlagen in Betrieb genommen werden, so sprengt die Fortführung dieses Ansatzes den personellen und finanziellen Rahmen der OVCW vollständig. Hier ist also dringender Handlungsbedarf bei der Anpassung des Inspektionsregimes für CW-Anlagen gegeben.

42 Vgl. Fiona Tregonning: CWC Report: Emerging From a Trial by Fire? A Report and Analysis of the Seventh Session of the Conference of the States Parties, in Disarmament Diplomacy, Issue No.67, October/November 2002.

43 Zu den Aktivitäten der EU vgl. Kathrin Höhl, Harald Müller, Annette Schaper: Die Rolle der Europäischen Union in der Abrüstung von russischen Massenvernichtungswaffen, HSFK-Report Nr. 10, 2002; zu den Aktivitäten weiterer Länder vgl. Robert J. Einhorn, Michèle A. Flournoy (Hg.): Protecting against the spread of Nuclear, Biological, and Chemical Weapons, Volume 3: International Responses, CSIS Report, Januar 2003, www.csis.org/pubs/2003_protecting.htm 17.09.2003.

44 Entgegen anderen Befürchtungen wurde jedoch keine „Blankoverlängerung“ erteilt, sondern Rußland muß über seine Fortschritte detailliert Bericht erstatten. Vgl. Fiona Tregonning: Emerging from a trial by fire? The seventh Session of the Conference of States Parties, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 67, Oktober/November 2002, S. 10-16, hier: S. 13.

3.3 Die Nichtverbreitungsdimension des CW-Kontrollregimes

Die Nichtverbreitungsaktivitäten von OVCW und Vertragsstaaten lassen sich in eine interne und eine externe Komponente unterscheiden. Regime-intern dient das ausgefeilte Verifikationssystem dazu, sicherzustellen, dass nicht unter dem Deckmantel erlaubter Aktivitäten in der chemischen Industrie beispielsweise ein geheimes Chemiewaffenprogramm betrieben wird. Gegenüber Staaten, die dem CWÜ noch nicht beigetreten sind, zielt die Kontrolle des Handels mit potenziell CW-verwendbaren Gütern, Technologien und Know-how auf die Verhinderung des Missbrauchs dieser Transfers zu offensiven militärischen Zwecken.

3.3.1 Die Verifikation nicht verbotener Aktivitäten

Dem Ziel der Nichtverbreitung von chemischen Waffen unter Vertragsstaaten dient im CWÜ ein dichtes Netz aus Deklarationen und Inspektionen von Einrichtungen[45], in denen aufgelistete Chemikalien oder sogenannte DOCs (*discret organic chemicals*) – zu diesen gehören auch Chemikalien, die Phosphor, Schwefel, oder Fluor enthalten – produziert, verbraucht oder verarbeitet werden. Dabei gelten für die Deklaration und Inspektion solcher Einrichtungen unterschiedliche mengenmäßige Grenzwerte, je nachdem, ob in diesen mit Liste-1, Liste-2, Liste-3 oder DOC-Chemikalien umgegangen wird.[46]

Seit Inkrafttreten des CWÜs wurden 33 Liste-1 Einrichtungen von Vertragsstaaten gemeldet – eine deutlich kleinere Zahl als ursprünglich erwartet. Bis Ende 2002 führte das Sekretariat 107 Inspektionen in diesen Einrichtungen durch, d.h. im Durchschnitt wurde jede dieser Anlagen mindestens dreimal inspiziert.[47] Diese Inspektionen ergaben, dass in der Mehrzahl der Anlagen die Menge der produzierten oder gelagerten Liste-1 Chemikalien praktisch gegen Null geht und zudem von einer Inspektion zur nächsten kaum Veränderungen festzustellen waren. Dies wiederum wirft die Frage auf, ob die bisherige Inspektionsintensität im Lichte des geringen Risikos, welches von solchen Anlagen ausgeht, gerechtfertigt ist.

Deklarationen von Liste-2 Chemikalien erfolgen ebenfalls einrichtungsbezogen, sobald die Einrichtung bestimmte Schwellenwerte überschreiten. Daneben müssen Vertragspar-

45 Nach Teil I des CWÜ-Verifikationsanhangs umfasst der Begriff „Einrichtung“ Betriebe, Fabriken und Anlagen.

46 Auf den drei Listen werden toxische Chemikalien in Abhängigkeit des Risikos, das diese für Ziel und Zweck des CWÜs darstellen, geführt. Die Chemikalien auf Liste 1 sind als chemische Kampfstoffe entwickelt worden, diesen vergleichbar, oder stellen ein Vorprodukt zu CW auf der letzten Prozessstufe dar und haben praktisch keine kommerziellen Anwendungen. Sie stellen das größte Risiko für die Konvention dar. Liste 2 Chemikalien stellen auf Grund ihrer Toxizität ein hohes Risiko für Ziel und Zweck der Konvention dar und werden nicht in großen Mengen im kommerziellen Bereich produziert. Liste 3 Chemikalien sind ebenfalls toxisch, wurden als CW eingesetzt oder sind dafür zu gebrauchen und werden im größten Umfang im zivilen Bereich verwendet. Wichtig ist, dass es sich hierbei um eine Auflistung zur Vereinfachung der Melde- und Verifikationstätigkeiten von Vertragsparteien und Technischem Sekretariat handelt, nicht um eine vollständige Übersicht aller denkbaren chemischen Kampfstoffe oder ihrer Vorprodukte.

47 Vgl. hierzu wie auch zum Folgenden Consolidated Unclassified Verification Report, RC-1/S/6, S.7-10.

teien die Menge der produzierten, verbrauchten und verarbeiteten, importierten und exportierten Liste-2 Chemikalien jährlich an die OVCW melden. Insbesondere beim Abgleich der Import- und Exportdaten durch das Technische Sekretariat ergaben sich erhebliche Diskrepanzen, die auf eine ungleiche Implementierung der Bestimmungen des CWÜ in den Vertragsstaaten hinweisen.[48] 23 Vertragsstaaten hatten bis Ende 2002 438 Liste-2 Anlagen deklariert, von denen 156 der Inspektionspflicht unterliegen. Bis Ende 2002 führte das Sekretariat 198 Inspektionen in diesen Einrichtungen durch. Dabei zeigten sich zudem divergierende Interpretationen der Inspektionsvorschriften zwischen TS und einigen wenigen Vertragsparteien. Beides – unterschiedliche Vertragsumsetzung durch Vertragsstaaten und Interpretationsdifferenzen zwischen ihnen und dem TS – war in der Regel auf eine Reihe ungelöster Sachfragen zurückzuführen, über die der Exekutivrat kein Einvernehmen erzielen konnte.

Insgesamt wurden 497 Liste-3 Einrichtungen von Vertragsparteien deklariert. Davon sind 437 inspektionspflichtig und waren 100 bis Ende 2002 von OVCW-Inspektoren besucht worden. Darüber hinaus begannen im April 2000 die Inspektionen der fast 4.000 gemeldeten DOC-Anlagen, die von 58 Vertragsparteien deklariert wurden. Knapp 100 DOC-Einrichtungen wurden bis Ende 2002 kontrolliert. Dabei ergab sich, dass auf Grund technischer Charakteristika einiger dieser Einrichtungen eine Refokusierung, sprich eine gesteigerte Inspektionsintensität in diesem Bereich angezeigt ist.[49]

3.3.2 Handel mit CW-relevanten Gütern

Die Transfervorschriften des CWÜ für aufgelistete Chemikalien zielen über die Grenzen des Übereinkommens hinaus. So ist der Transfer von Liste-1 Chemikalien an Nicht-Vertragsparteien verboten. Für Liste-2 Chemikalien etabliert das CWÜ eine Übergangsfrist von drei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens, in denen Handel getrieben werden durfte. Allerdings mussten die Empfängerstaaten die Nutzung der gelieferten Chemikalien für nach dem CWÜ nicht verbotene Zwecke in einer Endverbleibserklärung bestätigen. Die ungleiche Anwendung dieser Bestimmung führte zu einigen Spannungen unter Lieferländern, da die Industrien der Staaten, die auf eine strenge Einhaltung der Endverbleibsklausel achteten, Wettbewerbsnachteile gegenüber Lieferanten aus Staaten mit einer laxen Einstellung in dieser Frage erfuhren. Hinsichtlich Liste-3 Chemikalien – die den größten Teil des weltweiten Chemikalienhandels ausmachen – sind die Vorgaben des CWÜ am wenigsten restriktiv: nach Teil VIII des CWÜ-Verifikationsanhangs entscheiden die Vertragsstaaten fünf Jahre nach Inkrafttreten, ob weitere Kontrollmaßnahmen über die Forderung nach Endverbleibserklärungen hinaus erforderlich sind. Weitergehende Maßnahmen, die den Handel mit Nicht-Vertragsparteien einschränken würden, wurden – erwartungsgemäß – nicht vereinbart.

48 Die Vertragsstaatenkonferenz hat bei ihrer siebten Sitzung im Oktober 2002 eine Entscheidung zur vereinheitlichten Implementierung dieser Vorschriften getroffen. Vgl. OVCW-Dokument C-7/DEC.14 vom 10. Oktober 2002, abrufbar unter www.opcw.org. Eine Evaluierung ihres praktischen Effektes steht allerdings noch aus.

49 Vgl. dazu Abschnitt 5.2.3. weiter unten.

Zu deutlich politisierteren Debatten führte die Frage nach der Vereinbarkeit von anderen Exportkontrollregimen mit den Transfervorschriften des CWÜs und der Mitgliedschaft in der OVCW. Dieser Disput um den Fortbestand der Australischen Gruppe – in der 33 Industriestaaten ihre Exportkontrollpolitik koordinieren[50] – ist weder neu, noch in seiner Grundstruktur auf das Politikfeld der Chemiewaffen-Kontrolle beschränkt.[51] Bereits in den Verhandlungen zum CWÜ nahmen Handelshemmnisse einen prominenten Platz ein, insbesondere zwischen einigen Staaten der Dritten Welt aus der Gruppe der Blockfreien[52] *(non-aligned movement, NAM)* und den industrialisierten Ländern. Diese Länder der Dritten Welt sahen und sehen sich durch die Aktivitäten der Australischen Gruppe benachteiligt. In den Verhandlungen zum CWÜ wurden diese so wahrgenommenen Nachteile durch die Verpflichtung zu internationaler Kooperation und Zusammenarbeit ausgeglichen.[53] Zudem gab gegen Ende der Verhandlungen der damalige Vertreter Australiens bei der CD eine Erklärung ab, derzufolge die Mitglieder der Australischen Gruppe ihre Kontrollen im Lichte der CWÜ-Implementierung überprüfen und – so die Implikation – gegenüber vertragstreuen CWÜ-Mitgliedern auch aufheben würden.

Nach wie vor sehen die Mitglieder der Australischen Gruppe jedoch den Fortbestand ihrer nationalen Exportkontrollvorschriften als einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der im CWÜ festgeschriebenen Nichtverbreitungsnorm, wohingegen die Kritiker der Australischen Gruppe – hier vor allem Iran, Indien, Pakistan und Kuba – die Gruppe als ein Hemmnis des freien internationalen Handels und ihrer eigenen wirtschaftlichen Entwicklung anprangern. Die genannten NAM-Staaten fordern die Abschaffung der Australischen Gruppe u.a. mit dem Argument, die OVCW sei das für die Exportkontrolle in diesem Bereich relevante Gremium und zusätzliche Einrichtungen seien diskriminierend. Die Mitgliedsländer der Australischen Gruppe sind dazu jedoch nicht bereit. In Anbetracht der Verhärtung dieser diametral entgegengesetzten Positionen darf es nicht überraschen, dass eine Annäherung im Streit über die Vereinbarkeit von Australischer Gruppe mit dem Kooperationsgebot des CWÜ in den sechs Jahren seit Inkrafttreten des CWÜs nicht zu verzeichnen war.

3.4 Internationale Kooperation und Hilfeleistung

Weitgehend im Schatten der stark politisierten Auseinandersetzung um die Vereinbarkeit von Exportkontrollen nach dem Muster der Australische Gruppe mit den Vorschriften

50 Vgl. www.australiagroup.net/index_de.htm 17.09.2003.

51 Zur Australischen Gruppe und den Wurzeln der Auseinandersetzung zwischen Mitgliedern der Gruppe und ihren Kritikern siehe Alexander Kelle: Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine Umsetzung – einführende Darstellung und Stand der Diskussion, Report Nr. 12, Frankfurt/Main, (HSFK-Report), 1996 S.14-16.

52 Zu den Mitgliedern dieser Gruppe vgl. www.bernama.com/events/newnam2003/membernams.shtml 17.09.2003.

53 Vgl. Julian P. Robinson, Thomas Stock, Ronald G. Sutherland: The Chemical Weapons Convention: the success of chemical disarmament negotiations, in: SIPRI Yearbook 1993, Oxford, New York (Oxford University Press), 1993, S. 705-734, hier: S. 717.

des CWÜ findet die Implementierung der Artikel X und XI des Übereinkommens statt. Diese regeln die internationale Kooperation zur wirtschaftlichen Entwicklung sowie Hilfeleistungen und Schutz gegen chemische Waffen.

Dabei wird unter „Hilfeleistung" die Bereitstellung unter anderem von Nachweisgeräten, Schutzausrüstungen, Entgiftungsausrüstungen und -mittel, und medizinischen Gegenmitteln verstanden. Die Vertragsparteien verpflichten sich, entweder in einen Hilfsfond einzuzahlen, ein separates Abkommen mit der OVCW zu schließen, in dem mögliche Hilfeleistungen konkret benannt werden, oder der OVCW den Umfang möglicher Hilfeleistungen zu melden. Nur wenige der Vertragsparteien sind dieser Verpflichtung in den ersten sechs Jahren der Vertragsimplementierung nachgekommen.

Von Seiten des Technischen Sekretariats werden in diesem Bereich Workshops und Seminare angeboten. Das TS steht den jeweiligen Nationalen Behörden in den Vertragsstaaten für Konsultationen zur Verfügung, es führt Seminare zur effektiveren nationalen Implementierung durch und unterstützt Forschungsprojekte.[54] Diese Aktivitäten sind insbesondere für wirtschaftlich schwache Länder von Bedeutung, wie es der Direktor des Sekretariats, Rogelio Pfirter in seiner Ansprache zu einem Workshop formulierte:

> „Many of your countries struggle with limited resources, while assuming the complex responsibility of fulfilling all of the Convention's requirements. We are well aware of this, and we will try to make our implementation support as comprehensive and far reaching as possible."[55]

Im Verlauf der Finanzkrise der Organisation während des Jahres konnten viele dieser Aktivitäten nur in stark vermindertem Umfang durchgeführt werden, oder mussten vorübergehend ganz eingestellt werden. Allerdings wurde dieser Trend im darauffolgenden Jahr deutlich korrigiert.[56]

4. Externe Herausforderungen an das CW-Kontrollregime

4.1 Wissenschaftliche, technologische und industrielle Entwicklungen

Bei der Erforschung neuer chemischer Substanzen hat sich im letzten Jahrzehnt ein dramatischer Wandel vollzogen. In traditionellen chemischen und pharmazeutischen Verfahren wurden Produkte zunächst synthetisiert und dann auf ihre Wirksamkeit überprüft. Blieb die Wirkung des neuen Produktes hinter den Anforderungen zurück, wurden die Ausgangssubstanzen variiert, erneut synthetisiert und überprüft. Diese sequenziellen

54 Für einen Überblick über die verschiedenen Aktivitäten des Technischen Sekretariats im Bereich Hilfeleistung und Schutz vgl. z.B. Annual Report 2001, www.opcw.org/html/global/news_frameset.html 22.09.2003, S.27ff.

55 OPCW Press Release Nr. 15/2003, Basic Course for National Authorities Completed, www.opcw.org/html/global/news_frameset.html 22.09.2003.

56 Vgl. zu den Anpassungen des Haushaltes während der siebten Vertragsstaatenkonferenz, Fiona Tregonning: Emerging From Trial by Fire? A Report and Analysis of the Seventh Session of the Conference of States Parties, in: Disarmament Diplomacy, No.67, Oktober/November 2002, S.10-17.

Verfahren von Synthese und Prüfung lässt die kombinatorische Chemie weit hinter sich. Ihr Grundgedanke besteht darin, gleichzeitig und mit hoher Geschwindigkeit große Mengen unterschiedlicher, aber ähnlicher, chemischer Verbindungen zu synthetisieren und auf ihre Wirksamkeit zu prüfen („screenen"). Es handelt sich hierbei um ein Verfahren, welches zunächst in der Biotechnologie zur Anwendung kam, das aber jetzt auch zunehmend in der Pharmaindustrie oder der Erforschung neuer Pflanzenschutzmittel eingesetzt wird. Erforderlich sind dazu umfangreiche Computer-Rechenleistung sowie der Einsatz von Robotern und automatisierten Anlagen.

Nach einer vorsichtigen Schätzung untersucht die amerikanische Pharmaindustrie pro Jahr mehrere Millionen auf die oben beschriebene Weise synthetisierte Substanzen, von denen ca. 50.000 sich dabei als hoch toxisch herausstellen. Eine weitere Untersuchung auf ihre Verwendbarkeit als Therapeutikum erscheint als nicht aussichtsreich, wohl aber könnte sich ihre Erforschung als chemischer Kampfstoff „auszahlen".[57] Die Informationen über diese Nebenprodukte der Pharmaforschung verbleiben in der Regel in den Datenbanken der Pharmaunternehmen. Ihre Sicherung erfolgt lediglich unter der Maßgabe der Schutzes von Betriebsgeheimnissen in der Privatwirtschaft, nicht aber unter dem Gesichtspunkt der nationalen Sicherheit. Die Auswertung dieser Daten oder auch die gezielte Anwendung von Methoden der kombinatorischen Chemie ist für einen militärischen Missbrauch geradezu prädestiniert. Damit können neue Verfahren in der Produktion chemischer Agenzien etabliert sowie neue, toxische Chemikalien entwickelt werden, die das an den drei Listen des CWÜ ausgerichtete Verifikationssystem zunächst unbemerkt aushebeln können.[58]

In der chemischen Industrie vollziehen sich zwei Entwicklungen, die zumindest Fragen für die Fortführung des bisherigen Systems der CWÜ-Industrieverifikation aufwerfen. Zum einen geht der Trend weg von der kontinuierlichen Produktion großer Mengen einer Chemikalie in einer eigens dafür errichteten Anlage. Statt dessen setzen viele Unternehmen verstärkt auf den Einsatz kleinerer, flexibler Produktionsanlagen, die binnen kurzer Zeit von der Herstellung eines Produkts auf ein anderes umgestellt werden können.[59] Solche Anlagen können einerseits durch das Deklarations- und Inspektionsraster des CWÜ fallen. Damit wäre es theoretisch möglich, die Produktion von CW-Agenzien auf genügend kleine und flexible Produktionseinrichtungen zu verteilen und somit der Aufdeckung durch die OVCW-Inspektoren zu entgehen. Zudem kann dies zu einer Situation führen, in der das technologisch relevante Potential der Industrie, das möglicherweise missbraucht werden kann, wächst und damit sich Rahmenbedingungen für die

57 Vgl. Mark L. Wheelis: Biotechnology and Biochemical Weapons, in: The Nonproliferation Review, Jg.9, Nr.1, 2002, S.48-53.

58 Vgl. Note by the Director General. Report of the Scientific Advisory Board on Developments in Science and Technology, OVCW-Dokument RC-1/DG.2, Den Haag, 23. April 2003.

59 Vgl. dazu exemplarisch die Webseite der „Synthetic Organic Chemical Manufacturers Association" unter www.socma.org/Issues/batch.htm, deren Mitglieder mehrheitlich auf diese Art der „batch"-Produktion setzen. Ein Pharma-Unternehmen, welches diesen Trend repräsentiert, ist die Firma Lundbeck mit drei Batch-Produktionseinrichtungen in Dänemark, England und Italien; siehe die Firmen-Webseite unter www.lundbeck.com/ourbusiness/production/chemicalcomponentprod/default.asp

Kontrollen ändern. Auf Grund des allgemeinen Charakters der DOC-Meldungen, ist ein solches potenzielles Risiko der Anlagen nicht aus der Meldeinformation ohne weiteres ersichtlich.

Außerdem sind viele traditionelle Chemieunternehmen im vergangenen Jahrzehnt aufgesplittet und in sogenannte Industrieparks umgewandelt worden. Der Industriepark Frankfurt-Höchst ist ein Beispiel für diese Entwicklung. Auf dem Gelände der ehemaligen Hoechst AG beherbergt der Industriepark heute über 75 Unternehmen, von denen einige zentrale Dienstleistungen und Logistik-Aufgaben für andere der angesiedelten Unternehmen bereitstellen.[60] Vergleicht man diese Gegebenheiten mit der im CWÜ-Verifikationsanhang enthaltenen Definition eines Werks als „die örtlich zusammengefasste Gesamtheit von einem oder mehreren Betrieben mit allen ihren verschiedenen Verwaltungsebenen, die nur einer Werksleitung unterliegen und eine gemeinsame Infrastruktur haben“[61], so zeigt sich die Diskrepanz zwischen Annahme im Text des CWÜ und der Realität vor Ort deutlich. Um einen auch zukünftig reibungslosen Ablauf der Inspektionen in derart aufgesplitteten Anlagen zu gewährleisten, müssen diese Entwicklungen genau beobachtet und gegebenenfalls die Prozeduren des Industrieinspektionsregimes angepasst werden.

4.2 Das Interesse an sogenannten „nicht-tödlichen“ Waffen

Sogenannte „nicht-tödliche“ chemische Waffen sind spätestens mit der Geiselnahme in einem Moskauer Theater im Oktober 2002 und der „Rettungsaktion“, die unter eines Fentanyl-Derivats durchgeführt wurde, in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gelangt.[62] Dabei stellt das russische Interesse an „nicht-tödlichen“ CW nur die Spitze des Eisbergs dar.

> „Several countries are currently developing and implementing new non-lethal capabilities. They do so in the belief that this will enable many emerging and non-traditional threats (which may appear in low intensity, asymmetric conflicts and non-combatant operations) to be countered with a progressive response. Non-lethal weapons are of interest to the military and to law enforcement agencies as, in many cases, the character of the scenarios is similar.“[63]

In den USA scheint die Erforschung und Entwicklung neuer „nicht-tödlicher“ Technologien am weitesten fortgeschritten zu sein. Hier koordiniert das beim *Marine Corps* angesiedelte *Joint Non-Lethal Weapons Directorate* seit 1996 die militärischen Forschungs- und Entwicklungsprogramme. Forschungsschwerpunkte bei den gegen Personen gerichteten

60 Siehe www.industriepark-hoechst.com/index/standort/st_unternehmen.htm

61 CWÜ-Verifikationsanhang, Teil I, Paragraph 6(a).

62 Fentanyl ist ein Opiat mit einer etwa 80-fachen Wirksamkeit gegenüber Morphium. Es wird in der Medizin als starkes Schmerzmittel oder als Injektionsnarkoskemittel eingesetzt. Bis zu seinem Einsatz in Moskau im vergangenen Jahr war Fentanyl als chemischer Kampfstoff unbekannt. Vgl. dazu exemplarisch die Medicine-Worldwide Webseite unter: www.m-ww.de/kontrovers/abc_waffen/fentanyl.html

63 So formuliert beispielsweise der Einleitungstext zum “2nd European Symposium on Non-Lethal Weapons“, welches vom Fraunhofer Institut Chemische Technologie am 13. und 14.05.2003 in Ettlingen veranstaltet wurde, das Interesse an „nicht-tödlichen“ CW; www.ict.fhg.de/english/events/nlw.html, 20.11.03.

„nicht-tödlichen" Waffen betreffen Reizstoffe (ähnlich Tränengas oder Pfefferspray), ruhig stellende Mittel, und sehr übelriechende chemische Verbindungen, sogenannte *malodorants*. Eine Studie des US *National Research Council*, die im Herbst 2003 veröffentlicht wurde, bilanziert die bisherigen Erfolge bei der Entwicklung „nicht-tödlicher" Konzepte und fordert ein drastisches Umdenken in der Herangehensweise an „nicht-tödliche" Waffen, damit diese zukünftig ihr volles Potential entfalten könnten.[64] Mit Blick auf die hier interessierende Frage nach der Vereinbarkeit von „nicht-tödlichen" CW mit dem CWÜ führt die Studie aus, dass in der Folge der Verbreitung einer Vorabversion der Studie unterschiedliche Rechtsauffassungen zwischen amerikanischem Außen- und Verteidigungsministerium zutage getreten seien.

> „As a consequence, and in recognition that it was not the mandate of the committee to conduct a legal review of the permissibility of non-lethal weapons as it relates to the Chemical Weapons Convention ... a brief discussion of legal considerations has been excised from the final report."[65]

Wie die Befreiungsaktion in Moskau eindrücklich zeigt, liegt auf der Ebene der praktischen Anwendung eines der Hauptprobleme sogenannter „nicht-tödlicher" Waffen darin, dass sie *de facto* nicht existieren. Von den ca. 830 Geiseln in dem Moskauer Theater starben etwa 130 an den Wirkungen des Gases. Dies entspricht einem Anteil von zirka 16 Prozent. Vergleicht man diese Letalität mit der konventioneller Waffen, so zeigt sich kein signifikanter Unterschied. Der Einsatz von Schusswaffen führt zu einer Letalität von 35% unter den Opfern, Minen töten etwa 20% ihrer Opfer, und Granaten etwa 10%.[66] Die im Ersten Weltkrieg großflächig eingesetzten – und heute im CWÜ als CW verbotene – chemischen Kampfstoffe hatten gar „nur" eine Letalität von 7%.[67] Dies zeigt eindeutig, dass die sogenannten „nicht-tödlichen" Waffen keine signifikante Differenz in ihrer Letalität gegenüber gemeinhin als „tödlich" akzeptierten Waffen aufweisen.

Selbst wenn es „nicht-tödliche" CW gäbe, ist es zweifelhaft, ob ihr Einsatz den beabsichtigten Effekt aufwiese. Dies lässt sich wiederum am Beispiel der Moskauer Geiselnahme erläutern: Die russischen Sicherheitskräfte hatten offensichtlich den Auftrag, keine Gefangenen unter den Geiselnehmern zu machen – sie wurden allesamt erschossen. Dies mag mit Blick auf die Art der Bewaffnung der Geiselnehmer die sicherste Maßnahme gewesen sein, um das Leben möglichst vieler Geiseln zu retten. Es weist aber gleichzeitig auf die Schwäche eines der zentralen Argumente der Befürworter solcher „nicht-tödlicher" Kampfstoffe: sie dienen eben nicht – wie von Militärplanern gerne behauptet[68]

64 Vgl. National Research Council of the National Academies: An Assessment of Non-Lethal Weapons Science and Technology, Washington, D.C. (The National Academies Press), 2003, S.7.

65 Ibid, S.XIII.

66 Vgl. R.F. Bellamy: Medical Effects of Conventional Weapons, in World Journal of Surgery, Jg.16, 1992, S.888-892, zitiert in: Lynn Klotz/Martin Furmanski/Mark Wheelis: Beware the Siren's Song: Why „Non-Lethal" Incapacitating Chemical Agents are Lethal, April 2003, www.fas.org/bwc/papers.sirens_song.pdf

67 Vgl. SIPRI: The Problem of Chemical and Biological Warfare Volume I. The Rise of CB Weapons, Stockholm: Amlqvist & Wiksell, 1971, S.129.

68 Vgl. The Sunshine Project: Non-Lethal Weapons Research in the US: Calmatives and Malodorants, Backgrounder Series No.8, July 2001, www.sunshine-project.org/publications/bk/bk8en.html, 20.11.03.

– dazu, die Notwendigkeit herabzusetzen, den Gegner zu töten. Vielmehr zeigt die Moskauer Geiselbefreiung eines der vielen Szenarien, in denen „nicht-tödliche" mit „tödlichen" Waffen im Verbund eingesetzt werden, um die militärische Effizienz zu erhöhen, bzw. das eigene Risiko zu minimieren.

Mit Blick auf das CWÜ scheint die Sachlage auf den ersten Blick eindeutig: bereits in der Präambel erklären die Vertragsparteien ihre Entschlossenheit, „im Interesse der gesamten Menschheit die Möglichkeit des Einsatzes chemischer Waffen durch die Anwendung dieses Übereinkommens vollständig auszuschließen und dadurch die mit dem Genfer Protokoll von 1925 eingegangenen Verpflichtungen zu ergänzen". Eine Unterscheidung zwischen sogenannten „nicht-tödlichen" und „tödlichen" CW wird hierbei nicht vorgenommen: folglich werden sie gleichermaßen vom Verbotstatbestand erfasst. Jedoch erlaubt das CWÜ in Artikel II, Absatz 9 eine Ausnahme von dieser Regel zum Zweck „der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung einschließlich der innerstaatlichen Bekämpfung von Unruhen." Artikel II, 7 definiert „Mittel zur Bekämpfung von Unruhen" als „jede nicht in einer der Listen genannte Chemikalie, die beim Menschen spontan sensorische Irritationen oder handlungsunfähig machende Wirkungen hervorrufen kann, welche innerhalb kurzer Zeit nach Beendigung der Exposition verschwinden." Nun könnte argumentiert werden, dass die Beendigung der Geiselnahme in Moskau in eine dieser Ausnahmekategorien fällt. Auch sind Fentanyl oder seine Derivate nicht auf einer der drei Listen des CWÜs von CW-Kampfstoffen oder Vorprodukten enthalten. Jedoch entspricht die Wirkungsweise von Fentanyl in keiner Weise der von einem Mittel zur Bekämpfung von Unruhen, wie etwa Pfefferspray, bei dem die Wirkungen „innerhalb kurzer Zeit nach Beendigung der Exposition verschwinden". Im Gegenteil, die tödliche Wirkung von Fentanyl auf einen erheblichen Teil der Geiseln, verschwindet nicht nur nicht innerhalb kurzer Zeit, sondern ist definitionsgemäß irreversibel. Dies macht die qualitative Differenz zwischen Mitteln zur Bekämpfung von Unruhen und einem Opiat wie Fentanyl mit der Nebenwirkung „Atemdepression" überdeutlich. Mittel zur Bekämpfung von Unruhen – wie etwa CS-Gas – weisen eine sehr viel höhere Sicherheitsmarge auf, was die Nebenwirkungen einer Überdosierung anbelangt.

Ein weiteres Argument, welches die Befürworter „nicht-tödlicher" CW aus dem CWÜ ableiten könnten, um den Gas-Einsatz in Moskau zu rechtfertigen, liegt im ersten Teil obigen Zitats, sprich in der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung", zu deren Zweck die Geiselnahme beendet werden musste. Ein Blick in die Verhandlungsgeschichte des CWÜs zeigt, dass dieser Begriff in den Vertragstext eingefügt wurde, um einigen Staaten, allen voran den USA, weiterhin zu ermöglichen, die Todesstrafe auch zukünftig durch Giftinjektion zu vollziehen. Allerdings sind diese „Zwecke der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung" im CWÜ nicht genauer bestimmt. Auch sind Vertragsparteien nicht verpflichtet, die Mittel, die sie zu diesem Zweck vorhalten, zu deklarieren – im Gegensatz zu den Mitteln zur „innerstaatlichen Bekämpfung von Unruhen", die nach Artikel III des CWÜ gemeldet werden müssen.

Hier offenbart sich eines der Schlupflöcher des CWÜ, dessen Ausbeutung durch Fortschritte in der wissenschaftlichen Entwicklung für Militärplaner zunehmend interessant werden könnte.[69] In der Tat demonstrieren die vielfältigen Forschungsaktivitäten US-amerikanischer Einrichtungen zu „nicht-tödlichen" Waffen im letzten Jahrzehnt ein gesteigertes Interesse an diesen Technologien.[70] Die Herausforderung für die CWÜ-Vertragsstaaten liegt darin, zu verhindern, dass Fortschritte in der wissenschaftlichen Entwicklung dazu genutzt werden, Ziel und Zweck des CWÜs zu unterlaufen und dass durch die Hintertür der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung" chemische Kampfstoffe entwickelt, produziert und vorgehalten werden.

4.3 Terrorismus mit chemischen Waffen

Chemische Waffen stellen die einzige der drei Kategorien von sogenannten Massenvernichtungswaffen dar, die von Terroristen „erfolgreich" eingesetzt wurden. Der Giftgasanschlag auf die Tokioter U-Bahn im März 1995 durch die japanische Aum-Sekte wird noch heute von vielen als der Startschuss für ein neues Zeitalter des Megaterrorismus angesehen. Dabei stellt die Freisetzung eines Nervengases durch Verdampfen – wie in Tokio geschehen – weder eine besonders effektive noch die einzig denkbare Einsatzmöglichkeit von CW dar, die sich Terrorgruppen bietet.

Neben der Eigenproduktion eines einfachen CW-Kampfstoffes ist der Diebstahl aus einer CW-Lagerstätte eine denkbare Möglichkeit. Oder aber die Terroristen umgehen die bekannten CW-Agenzien völlig und weichen auf hoch-toxische Industriechemikalien aus, die in den OECD-Staaten, aber auf Grund der „Delokalisierung" chemischer Produktionsstätten in den vergangenen Jahren zunehmend auch in sich entwickelnden Industrien[71], in großen Mengen produziert und gehandelt werden. Zum einen bieten sich die Lager toxischer Industriechemikalien als Objekt eines terroristischen Anschlages an. Zum anderen könnten diese auch als erstrebenswertes Diebesgut angesehen werden, welches etwa in Form eines Tanklastzuges mobil und vielseitig für Terroranschläge einsetzbar ist. Die möglichen CW-Einsatzszenarien sind also vielfältiger Natur und die Kontrollproblematik ist entsprechend komplex.[72]

Das CWÜ ist ein Abkommen zwischen Staaten. Insofern regelt es das Verhalten von Individuen oder sub-staatlichen Akteuren, wie Terrorgruppen, nur indirekt, vermittelt über die gesetzgeberischen und administrativen Aktivitäten der Vertragsparteien. Vor und

69 Vgl. dazu Malcolm R. Dando: The Danger to the Chemical Weapons Convention from Incapacitating Chemicals, First CWC Review Conference Paper No.4, Bradford: Department of Peace Studies, University of Bradford, März 2003; im Internet unter www.brad.ac.uk/acad/scwc/cwcrcp/cwcrcps.htm abrufbar.

70 Siehe die Übersicht und einschlägige Dokument auf der Webseite des Sunshine-Projects im Internet unter www.sunshine-project.org/.

71 Vgl. Fred Aftalion: A History of the International Chemical Industry. From the "Early Days" to 2000, 2nd Edition, Philadelphia: Chemical Heritage Press, 2001, hier S.375.

72 Vgl. Mikhail Berdennikov: Chemical Weapons and Terrorism, Symposium on Terrorism and Disarmament, New York: United Nations, 25. Oktober 2001, disarmament.un.org/sympterrsm.htm

auch unmittelbar nach dem 11. September 2001 stand die Mehrzahl der Vertragsparteien einer aktiven Rolle der OVCW im Kampf gegen den Terrorismus eher skeptisch gegenüber. Die Vielzahl der staatlichen Maßnahmen, die einen Einfluss auf die Zugangsmöglichkeiten von Terroristen auf chemische Waffen haben, drang nach den Terroranschlägen nur langsam in das Bewusstsein der CWÜ-Vertragsstaaten. Die Spanne der relevanten staatlichen Aktivitäten reicht von der Vernichtung der CW-Bestände in den deklarierten Besitzerstaaten über legislative Maßnahmen und deren innerstaatliche Umsetzung bis zu Hilfeleistungen und Schutzmaßnahmen gegenüber der Bedrohung mit CW oder deren tatsächlichem Einsatz. All dies sind Schritte, zu denen sich die Vertragsstaaten ohnehin im Rahmen ihrer OVCW-Mitgliedschaft verpflichtet haben. Korrekt und effektiv angewendet haben diese Maßnahmen jedoch nicht nur vertragskonformes Verhalten zur Folge, sondern reduzieren die Gefahren eines terroristischen Anschlags mit CW.

Alle diese Maßnahmen wurden in einer Entscheidung des Exekutivrats vom 7. Dezember 2001 als diejenigen identifiziert, auf die die OVCW ihre Aktivitäten in der Terrorismusbekämpfung konzentrieren solle. In der Folge wurde eine für alle Vertragsstaaten offene Arbeitsgruppe zu Terrorismusfragen eingerichtet, deren Betreuung im Sekretariat durch den Direktor für spezielle Projekte (*Director for Special Projects*) erfolgt.[73] Dieser zeichnet ebenfalls für die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen bei der Terrorismusbekämpfung verantwortlich. Grundlage für die Kooperation auf globaler Ebene ist die Resolution 1373 des VN-Sicherheitsrats vom 28. September 2001, mit dem das *Counter Terrorism Committee* des VN-Sicherheitsrates ins Leben gerufen wurde.[74]

5. Die erste CWÜ-Überprüfungskonferenz

5.1 Vorbereitung und Ablauf der Konferenz

Durch ihr eingangs beschriebenes Mandat unterscheidet sich die Überprüfungskonferenz von den regulären Sitzungen der Konferenz der Vertragsstaaten, die sich beispielsweise mit den alljährlichen Haushaltsdebatten und dem Arbeitsprogramm für das TS beschäftigen müssen. Entsprechend der Bedeutung der Überprüfungskonferenz konnte eine fundierte Vorbereitung durch Vertragsstaaten und OVCW-Bürokratie erwartet werden. Auf dem Papier wurde die OVCW dieser Erwartung auch gerecht: die sechste Vertragsstaatenkonferenz beauftragte im Mai 2001 den Exekutivrat, eine Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Überprüfungskonferenz einzurichten. Dieser Aufforderung kam der Rat im September 2001 nach.[75] Die Arbeitsgruppe wurde von dem argentinischen Botschafter Alberto

73 Siehe den Report der OVCW an das VN Counter Terrorism Committee (CTC) für das Treffen des CTC mit weiteren an der Terrorismusbekämpfung beteiligten internationalen Organisationen, VN Dokument S/AC.40/2003/SM.1/2, vom 26. Februar 2003, www.un.org/Docs/sc/committees/1373/

74 Siehe www.un.org/Docs/sc/committees/1373/

75 Vgl. Fiona Tregonning: Emerging from a trial by fire? The seventh session of the Conference of States Parties, in: Disarmament Diplomacy, Nr. 67, Oktober/November 2002, S.10-16, hier: S.14.

Davérède geleitet. Zu ihren Aufgaben zählten die Festlegung von Termin, Dauer und Struktur der Konferenz, sowie die Ausarbeitung von Dokumentenentwürfen, die von der Konferenz weiterverhandelt und verabschiedet werden sollten. Vorgesehen war ein Überprüfungsdokument, in denen die vergangenen sechs Jahre im Hinblick auf zukünftige Herausforderungen ausgewertet werden, und der Entwurf einer politischen Erklärung, in der die Vertragsstaaten sich neu den Zielen des CWÜ verpflichten. Die Vertragsparteien konnten der Arbeitsgruppe Texte einreichen, in denen sie ihre Positionen zu einzelnen Sachfragen darlegten. Allerdings wurde noch im Juni 2002 im Rahmen eines Pugwash-Workshops, an dem sowohl Vertreter des Technischen Sekretariats als auch von Vertragsstaaten teilnahmen, diagnostiziert, dass „*States parties do not yet seem engaged or interested in the review process*“[76]. Das war ein bedenklicher Befund, da ein geringes Interesse und mangelnde Ressourcen kaum hoffen ließ, dass die Schwächen der CWÜ-Implementierung selbstkritisch identifiziert und die notwendigen Veränderungen engagiert angegangen würden. In diesem Zusammenhang ist auf die „verschleppte“ Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens hinzuweisen, welche erst im November 2002 beendet wurde und die Aufmerksamkeit vieler Diplomaten auf sich zog.[77] Berücksichtigt man weiterhin die oben ausgeführten Finanz- und Führungskrisen, die die OVCW zu bewältigen hatte, überrascht es nicht weiter, dass die Vorbereitungen für die erste CWÜ-Überprüfungskonferenz erst Ende 2002 an Fahrt gewannen. Vor diesem Hintergrund ist die Erarbeitung von sieben substanziellen Hintergrundpapieren sowie den beiden Entwürfen für Politische Erklärung und Überprüfungsdokument durch die Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Konferenz bereits als Erfolg zu werten.[78] Auch wuchs die Zahl der nationalen Arbeitspapiere zu verschiedenen Sachfragen, die Vertragsparteien an die Arbeitsgruppe übermittelten, auf 29 an[79].

Parallel zu diesen Vorbereitungen wurden 38 Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im April 2002 vom Vorsitzenden der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Konferenz eingeladen, durch das Einreichen von Positionspapieren zum Überprüfungsprozess beizutragen. Sieben NGOs kamen dieser Aufforderung nach und reichten insgesamt 12 Papiere

76 Pamela Mills: The Impending First CWC Review, Pugwash Meeting No. 270 Report, 17th Workshop of the CBW Pugwash Study Group, www.pugwash.org/reports/cbw/cbw17.htm 11.06.2003.

77 Vgl. dazu Marie Chevrier: Waiting for Godot or Saving the Show? The BWC Review Conference Reaches Modest Agreement, in Disarmament Diplomacy, Nr.68, Dezember 2002/Januar 2003, S.11-16.

78 Vgl. Background Paper on the Conduct of Inspections Under the Chemical Weapons Convention and Related Issues, OVCW Dokument RC-1/S/1, 17. April 2003; Background Paper on International Cooperation Programmes, OVCW Dokument RC-1/S/2, 22. April 2003; Implementation Support, OVCW Dokument RC-1/S/3, 13. April 2003; Background Paper on Assistance and Protection Programmes, OVCW DoKument RC-1/S/4, 24. April 2003; Background Paper on Universal Adherence to the Chemical Weapons Convention, OVCW Dokument RC-1/S/5, 25. April 2003; Background Paper. Consolidated Unclassified Verification Implementation Report (April 1997 – 31 December 2002), OVCW Dokument RC-1/S/6, 25. April 2003; Background Paper on the Implementation of the Confidentiality Regime, OVCW Dokument RC-1/S/7, 25. April 2003.

79 Insgesamt wurden 29 solcher nationalen Arbeitspapiere als offizielle Konferenzdokumente veröffentlicht, und auf der OVCW Webseite als PDF-Dateien bereitgestellt; vgl. www.opcw.org/cwcrevcon/index. html, 18.06.03.

ein.[80] Diese deckten eine Vielzahl von Themen ab, darunter wissenschaftliche und technologische Entwicklungen von Relevanz für die Implementierung der Konvention, das Zweckkriterium (*general purpose criterion*), die Bedeutung der nationalen Gesetzgebung für die effektive Umsetzung der Bestimmungen des CWÜ, und die von „nicht-tödlichen" CW ausgehenden Gefahren für das CW-Kontrollregime.

Zusätzlich zu den NGO-Positionspapieren erarbeitete ein internationaler Fachverband, die *International Union of Pure and Applied Chemistry (IUPAC),* eine Studie zum Wandel in Wissenschaft und Technologie sowie dessen Auswirkungen auf das CWÜ. Diese Studie wurde im November 2002 an die OVCW übermittelt[81] und fand im folgenden Eingang in die Arbeit des wissenschaftlichen Beirats (*Scientific Advisory Board, SAB*) der OVCW. Der SAB-Bericht wiederum wurde vom Generaldirektor mit seinen Vorschlägen, wie den SAB-Empfehlungen gefolgt werden sollte, an die Überprüfungskonferenz weitergeleitet.[82]

An ausreichender Hintergrundinformation herrschte also bei Beginn der Konferenz kein Mangel. Der Ablauf der Konferenz selbst erfolgte nach dem üblichen Schema solcher diplomatischer Großveranstaltungen: in der Generaldebatte wurden zunächst die nationalen Stellungnahmen der Vertragsparteien vorgetragen, bevor der Generalausschuss die Arbeit an den beiden Entwürfen für Überprüfungsdokument und politische Erklärung aufnahm. Während die Sitzungen der Generaldebatte öffentlich waren und Nichtmitglieder der OVCW, Vertreter der chemischen Industrie, Medien und NGOs daran (beobachtend) teilnehmen konnten, fand die Ausschussarbeit hinter verschlossenen Türen statt.[83] In den folgenden Abschnitten werden zunächst die Behandlung der hausgemachten Probleme und daran anschließend der externen Herausforderungen in sowohl Generaldebatte, als auch der Ausarbeitung des Überprüfungsdokuments diskutiert.

5.2 Überprüfung der bisherigen CWÜ-Implementierung

5.2.1 Organisationsinterne Probleme

Die Mehrzahl der Beiträge zur Generaldebatte würdigte die Fortschritte der Organisation auf dem Weg zur universellen Geltung des CWÜ. Doch auch wenn mehr als 150 Vertragsparteien zu verzeichnen sind, klaffen noch erhebliche Lücken in der flächendeckenden Geltung des Übereinkommens. Die Ursachen dieser Lücken sahen einige Vertragsparteien in den Sicherheitserfordernissen von Staaten, die dem CWÜ bisher ferngeblieben

80 Vgl dazu den Report of the Working Group for the Preparation of the First Chemical Weapons Convention Review Conference, OVCW Dokument WGRC-1/5, 19. März 2003, plus das Addendum dazu, WGRC-1/5/Add.1, 28. April 2003.

81 Vgl. Die Presseerklärung auf der IUPAC-Webseite unter www.iupac.org/news/archives/2002/ report-to-OPCW.html, 24.10.2003.

82 Vgl. Note by the Director General. Report of the Scientific Advisory Board on Developments in Science and Technology, OVCW Dokument RC-1/DG.2, 23. April 2003.

83 Rules of Procedure of the Conference of the States Parties of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, www.opcw.org/cwcrevcon/index.html 15.06.2003.

sind, wie auch dem mangelnden „Nutzen", der den Vertragsparteien, insbesondere den Entwicklungsländern unter ihnen, aus ihrer Mitgliedschaft entstehe. Dieser angeblich nicht in ausreichendem Maße vorhandene Gewinn wurde dann als Grundlage für die Forderung einer Aufstockung der OVCW-Aktivitäten in den Bereichen internationale Kooperation und Hilfeleistung genutzt (siehe dazu Abschnitt 5.2.4).[84]

Andere Staaten legten im Zusammenhang mit der Frage nach Universalität größeres Gewicht auf die effektive nationale Umsetzung des CWÜ durch die Vertragsparteien.[85] Das Fehlen einer nationalen Gesetzgebung in vielen Vertragsparteien, mit der die Verbotstatbestände des CWÜ in nationales Recht umgesetzt werden, war ein stetig wiederkehrendes Thema in nationalen Stellungnahmen. Wie ein Dokument des Technischen Sekretariats ausführte, hatten Ende 2002 nur knapp die Hälfte aller Vertragsparteien ihre nationale Gesetzgebung an die Organisation gemeldet.[86] Aus Sicht Großbritanniens war besonders besorgnis erregend, dass in zehn derjenigen Staaten, die Ausführungsgesetze gemeldet hatten, keines der in Artikel I des CWÜ enthaltenen Verbote ein strafbewehrtes Vergehen darstellt. Mit anderen Worten, selbst dort, wo nationale Gesetze existieren, sind diese oft lückenhaft und genügen nicht den Minimalanforderungen zur Umsetzung des CWÜ in innerstaatliches Recht.[87]

Das Überprüfungsdokument der Konferenz widmete einen kompletten Abschnitt Maßnahmen, um die Universalität des CWÜ sicherzustellen. Darin wurde die Bedeutung der Universalität, gepaart mit der vollständigen Umsetzung der CWÜ-Vorschriften durch alle Vertragsparteien, betont.[88] Unter anderem wurden bilaterale Initiativen zwischen Staaten, in denen diesbezügliche Erfahrungen ausgetauscht wurden, positiv bewertet und es wurde zu weiteren Aktivitäten dieser Art ermutigt. Darüber hinaus forderte die Konferenz den Exekutivrat auf, unterstützt vom Technischen Sekretariat einen „Aktionsplan" zur Universalität aufzulegen, mit dem Staaten, die dem CWÜ beitreten wollen, unterstützt werden.[89]

Die Finanzkrise, welche die Organisation erlebt hatte, wurde – sofern sie in den Beiträgen zur Generaldebatte erwähnt wurde – in den weiteren Kontext der Funktionsfähigkeit der Organisation eingebettet und in der Regel in ein positives Licht gestellt. Grundtenor

84 Vgl. dazu die Rede der Vertreterin Südafrikas: Statement by Ambassador Priscilla Jana, Permanent Representative of the Republic of South Africa at the First Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention, held in The Hague 28 April to 9 May 2003, www.opcw.org/html/global/docs_frameset.html.

85 Vgl. dazu die nationalen Stellungnahmen von Australien, China, Griechenland/EU, Indien, Slowakei, Südkorea, Schweiz, Ukraine und USA, siehe National Statements, www.opcw.org/cwcrevcon/ index.html 02.07.2003.

86 Vgl. Technical Secretariat, Background Paper on the Conduct of Inspections Under the Chemical Weapons Convention and Related Issues, OVCW Dokument RC-1/S/1, 17. April 2003, S.17.

87 Vgl. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, National Implementation of the Chemical Weapons Convention, OVCW Dokument RC-1/NAT.3, 15. April 2003.

88 Vgl. Review Document, Agenda item 7 (b): Measures to ensure the universality of the Convention, Absatz 11, www.opcw.org/html/global/wgrc/2k3/rc1_revdoc.html, 27.05.2003.

89 Vgl. Review Document, Absatz 18.

vieler Redebeiträge war, dass die Talsohle der Krise durchschritten sei, und unter neuer Führung des Technischen Sekretariats nun an einer verbesserten Implementierung des CWÜ gearbeitet werden könne. Mit Blick auf die Finanzen der OVCW betonte die Konferenz

> „the importance of putting in place a more effective budgetary process, based on early consultations... on thoughtful consideration and priorisation of the programme objectives, and on regular assessments of whether these objectives are being met.“[90]

Sie forderte den Exekutivrat auf, mit Unterstützung des Sekretariats die Implementierung der finanziellen Auflagen zu überwachen und zu verbessern. Darüber hinaus sprach die Konferenz sich für ein Budgetierungsverfahren aus, das sich an Ergebnissen, und nicht an Schätzungen, orientiert. Die Konferenz beauftragte den Generaldirektor mit der schrittweißen Einführung eines solchen Verfahrens.[91] Im Hinblick auf die Budgetlöcher, die der OVCW durch Verifikationskosten entstehen, welche die Staaten nicht zurückerstatten, forderte die Konferenz die inspizierten Staaten explizit dazu auf, dies fristgerecht zu tun.[92] Dass dies allerdings nur einen Teil des Problems von vertragswidrigem Verhalten löst, offenbart sich an anderer Stelle im Überprüfungsdokument, an der lapidar festgestellt wird, dass mehr als ein Fünftel der Vertragsstaaten ihr Stimmrecht in der Organisation verloren haben. Dies tritt ein, wenn eine Vertragspartei mit der Zahlung ihrer Mitgliedsbeiträge im Umfang von mehr als zwei Jahren im Rückstand ist.[93]

Auch hinsichtlich des Zusammenspiels zwischen Vertragsstaaten und den Organen der OVCW wurden die Probleme der Vergangenheit während der Generaldebatte praktisch nicht thematisiert. Lediglich der Vertreter Russlands sprach ausdrücklich die Unabhängigkeit des TS an. Diese müsse unbedingt gewahrt werden. Dementsprechend forderte Russland alle anderen Vertragsparteien mit Nachdruck auf, davon abzusehen, sich durch eine Beeinflussung des TS unilaterale Vorteile zu verschaffen. Diese Verbalattacke war eindeutig auf die von den USA betriebene Absetzung des ersten Generaldirektors des TS gerichtet, die von Moskau vehement abgelehnt wurde.[94]

In Bezug auf das Exekutivorgan der OVCW äußerten die Vertragsstaaten ihre Besorgnis über die Umsetzung der Entscheidungen der Staatenkonferenz. In der Vergangenheit war aufgefallen, dass der Rat bestimmte Entscheidungen nicht oder nur sehr verzögert bearbeitet hat. Dass dies thematisiert wurde, ist einerseits positiv hervorzuheben. Ande-

90 Vgl. Review Document, Agenda item 7 (d): The functioning of the OPCW, Absatz 127, www.opcw.org/cwcrevcon/index.html, 25.06.2003.

91 Vgl. ebd.

92 Ebd., Agenda item 7 (c) (ii), Absatz 48.

93 Vgl. Review Document, Absatz 19; der Verlust des Stimmrechts ist in Artikel VIII, Absatz 8 des CWÜ geregelt. Solange praktisch alle Entscheidungen der OVCW im Konsens getroffen werden und nicht per Abstimmung, ist der Verlust des Stimmrechts kein Anreiz zur regelmäßigen Zahlung der Mitgliedsbeiträge an die Organisation.

94 Vgl. Statement by the Russian Federation at the first session of the Conference to review the functioning of the Chemical Weapons Convention; Rußland war einer der sieben Staaten, die während der Sonderkonferenz gegen den amerikanischen Antrag auf Absetzung des DG stimmten.

rerseits beschränkten sich die Vertragsstaaten im Überprüfungsdokument darauf, dem Exekutivrat eine Fokussierung seiner Agenda zu empfehlen, um so dessen Arbeitsweise effektiver zu gestalten.[95] Ein Hinweis auf die Möglichkeit, im Bedarfsfall auch Abstimmungen durchführen zu können, wurde aber nicht in das Dokument aufgenommen.[96]

Darüber hinaus sprachen sich einige Vertragsparteien für eine verbesserte Kooperation mit dem Technischen Sekretariat aus. Diese Kooperation ist jedoch zweischneidig: Informationen, die das Sekretariat von Staaten erhält, sind einerseits vertraulich, andererseits sollen die nationalen Meldungen auch den anderen Vertragspartnern zugänglich sein. Transparenz konkurriert hier mit Vertraulichkeit, an der sowohl die chemische Industrie als auch die militärische CW-Schutzforschung ein Interesse hat.[97] Dass die Anwendung dieser beiden Prinzipien aber durchaus zu Gunsten einer verbesserten Transparenz verschoben werden kann, wurde in zwei Arbeitspapieren deutlich, die Deutschland und Großbritannien im Vorfeld der Konferenz eingereicht hatten. Da das vertragskonforme Verhalten eines Staates von den anderen Vertragspartnern eingeschätzt werden muss, dient Transparenz der Bildung von Vertrauen, so das deutsche Papier.[98] Auch die britische Delegation verwies auf den engen Zusammenhang von Transparenz und Verifikation – das vertragsgemäße Verhalten eines Staats müsse für die anderen Mitglieder erkennbar sein.[99] Hier ist es wenig hilfreich, dass insgesamt 85% der Daten, die von den Vertragsstaaten an die OVCW übermittelt wurden, als vertraulich klassifiziert worden waren. Entsprechend rief das Überprüfungsdokument die Staaten dazu auf, ihre Klassifizierung von Daten zu überdenken und, wo möglich, Daten als nicht vertraulich zu übermitteln. [100]

5.2.2 Die Abrüstung chemischer Waffen

Die Vernichtung aller chemischer Waffen in den Vertragsstaaten unter internationaler Verifikation wurde während der Generaldebatte der Überprüfungskonferenz wiederholt als eine der zentralen Aufgaben der OVCW, vor allem aber der CW-Besitzer herausgestellt. Aus der letztgenannten Gruppe fiel insbesondere der russische Beitrag zur Generaldebatte auf: wie erwähnt hat Russland erhebliche Schwierigkeiten, den im CWÜ genannten Stichtagen für die Zerstörung seines CW-Arsenals nachzukommen. Dies hat den russischen Delegierten jedoch nicht davon abgehalten, die Vernichtung von einem Prozent

95 Vgl. Review Document, Absatz 122.

96 Dies wurde im Vorfeld der Konferenz von Beobachtern angeregt. Vgl. Douglas Scott: Logjam in the OPCW – Time to Limit Consensus? www.acronym.org.uk/cwc/spec01.htm, 08.07.2003.

97 Vgl. Michael Moodie: Issues for the first Review Conference, in: Jonathan Tucker (Hg.): The Chemical Weapons Convention: Implementation Challenges and Solutions, cns.miis.edu/pubs/reports/tuckcwc.htm 02.07.2003, S.59-65, hier S.63.

98 Vgl. The Federal Republic of Germany: The Role and Importance of Transparency, www.opcw. org/cwcrevcon/index.html 03.07.2003.

99 The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: Article IX of the Chemical Weapons Convention: Aspects of Compliance, www.opcw.org/cwcrevcon/index.html 03.07.2003.

100 Review Document, as approved by the First Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention, Agenda item 7 (c) (x), Absatz 116, www.opcw.org/cwcrevcon/index.html, 18.06.2003.

der russischen CW-Bestände im April 2003 als ein besonders positives Ereignis herauszustellen.[101] Dieser Meilenstein hätte jedoch bereits zwei Jahre nach Inkrafttreten des CWÜ, also im April 1999 erreicht sein sollen. Während die Mehrzahl der Beiträge zur Generaldebatte hier auf einem sehr allgemeinen Niveau blieb, wurde die britische Delegation – als eine von wenigen – etwas deutlicher in ihrer Kritik an den russischen Fortschritten bei der CW-Vernichtung und bezeichnete es als enttäuschend, dass selbst dieses bescheidene Ziel erst mit einer Verspätung von mehr als drei Jahren erreicht worden sei.[102] Mit Blick auf die Fristverlängerung, die Russland eingeräumt worden war, forderte Malaysia im Namen der NAM, die Einhaltung der neuen Vernichtungsstichtage sollte von Exekutivrat und Vertragsstaatenkonferenz genau beobachtet werden.[103]

Bislang band die Verifikation der Vernichtung (und Lagerung) chemischer Waffen einen Großteil der Inspektorenkapazitäten der OVCW. Realisieren USA und Russland ihre Pläne und nehmen in den kommenden Jahren weitere CW-Vernichtungsanlagen in Betrieb, ist das bisherige Verifikationsverfahren mit der kontinuierlichen Anwesenheit von Inspektoren in diesen Anlagen in dieser Form nicht mehr praktikabel. Es würde sowohl den personellen als auch den finanziellen Rahmen der OVCW sprengen.[104] Auch die Rückerstattung von bei der CW-Vernichtung anfallenden Verifikationskosten wurde während der Generaldebatte thematisiert. Brasilien kritisierte, es sei nicht länger akzeptabel, dass die Vertragsstaaten Ressourcen für die Inspektion der Zerstörung der CW-Arsenale bereitstelle, ohne die Gewissheit zu haben, diese würden von den CW-Besitzern auch tatsächlich erstattet.[105]

Im Überprüfungsdokument bekräftigte die Konferenz die Verpflichtung der CW-Besitzer, ihre CW-Bestände entsprechend den Vorschriften des CWÜ zu vernichten. Alle Vertragsparteien wurden aufgerufen, die Zerstörung der CW-Arsenale soweit als möglich zu unterstützen. Mit Blick auf die Verifikation der CW-Zerstörungsaktivitäten nahm die Konferenz lediglich zur Kenntnis, das es CW-Besitzern freigestellt ist, bilaterale Verifikationsabkommen abzuschließen. Die USA versuchten demgegenüber einen Passus in die Erklärung der Konferenz einzufügen, nach dem CW-Besitzer ermutigt werden, solche bilateralen Abkommen abzuschließen.[106] Darüber hinaus bekräftigte die Konferenz die Verpflichtung der Besitzer von konvertierten CW-Produktionsanlagen, die einer zivilen Verwendung zugeführt worden waren, über diese Anlagen jährlich an die OVCW zu be-

101 Vgl. Statement by the Russian Federation at the first session of the Conference to review the functioning of the Chemical Weapons Convention, ohne Datum, mimeo.

102 Vgl. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, First Review Conference of the Chemical Weapons Convention. Statement by Dr Denis MacShane MP, Minister of State for Europe, Foreign and Commonwealth Office, Den Haag, 29. April 2003.

103 Vgl. Statement by Ambassador Noor Farida Ariffin, Pemranent Representative of Malaysia to the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons on Behalf of the States Parties of the Non-Aligned Movement to the Chemical Weapons Convention and China, Den Haag, 30. April 2003.

104 Vgl. Note by the Director General, OPCW Dokument RC-1/DG.1, S.7.

105 Vgl. Statement of the Permanent Representative of Brazil to the OPCW, Embassador Affonso de Alencastro Massot, Den Haag, 29 April 2003, mimeo.

106 Vgl. Review Document, Absatz 47.

richten und sie über einen Zeitraum von zehn Jahren Inspektionen zugänglich zu machen. Die Auswirkungen einer strikten Umsetzung dieser im CWÜ enthaltenen Vorschrift werden vor allem in Russland zu spüren sein, nachdem alleine von der siebten Vertragsstaatenkonferenz neun Konversionsanträge Russlands bewilligt wurden.[107]

5.2.3 Nichtverbreitung

Die Generaldebatte begann mit einem Paukenschlag als die USA – entgegen jeglicher diplomatischer Gepflogenheiten – den Iran bezichtigten, die Nichtverbreitungsnorm des CWÜ zu missachten und aktiv den Besitz von CW anzustreben. Neben dem Iran beschuldigte der Vertreter der USA auch Sudan sowie die Nichtvertragsstaaten Libyen, Syrien und Nordkorea, offensive CW-Programme zu unterhalten.[108] Der iranische Delegierte konterte diese Anschuldigung u.a. mit Verweisen auf die mangelnde Implementierung des CWÜ und auf die „neue unilaterale Bedrohung" durch die USA.[109] Ein solch konkret geäußerter Verdacht der USA hätte Anlass für eine Verdachtsinspektion sein können.[110] Die Tatsache, dass die Vereinigte Staaten daran kein Interesse hatten, legt die Vermutung nahe, dass es sich bei den Anwürfen mehr um einen Akt politischer Propaganda handelte, als um einen empirisch fundierten Verdacht.

Die Debatte über Verdachtsinspektionen während der Überprüfungskonferenz war dem gegenüber sehr viel grundsätzlicherer Natur. Während Griechenland – im Namen der EU – betonte, dass Verdachtsinspektionen ein glaubwürdiges Instrument des CWÜ bleiben müssten, [111] vertraten andere Staaten einen restriktiveren Ansatz. So forderte Malaysia – im Namen der NAM und Chinas – Verdachtsinspektionen sollten nur als Mittel „of last resort" eingesetzt werden und müssten in jedem Fall in einen breiteren Prozess von Konsultation und Tatsachenfeststellung eingebettet werden.[112] Dieser Auffassung widersprach der britische Vertreter kategorisch: es müsse für Vertragsstaaten weiterhin möglich sein, jederzeit eine Verdachtsinspektion zu beantragen und für die OVCW, eine solche Inspektion auch durchzuführen. Dies dürfe nicht an vorherige Konsultationen

107 Fiona Tregonning: CWC Report - Emerging From A Trial By Fire? A Report and Analysis of the Seventh Session of the Conference of States Parties, in Disarmament Diplomacy, No.67, Oktober/November 2002, S. 10-17.

108 Vgl. US Delegation to the OPCW: United States of America, National Statement to the First Review Conference of the Chemical Weapons Convention by Assistant Secretary of State for Arms Control, Stephen G. Rademacher, Den Haag, 28 April 2003, S.3.

109 Vgl. dazu auch Michael Moodie: Issues for the First CWC Review Conference, in: Jonathan Tucker (Hg.): The Chemical Weapons Convention, implementation challenges and solutions, S. 59-65, hier S. 61.

110 Verdachtsinspektionen werden sehr kurzfristig durchgeführt, um einen Verdacht auf Vertragsverletzung zu überprüfen. Dem verdächtigten Staat soll dadurch keine Zeit gegeben werden, um verbotene Aktivitäten zu verschleiern oder die Spuren davon zu verwischen. Vgl. Artikel IX, Absatz 8-24 des CWÜ.

111 Vgl. Statement by the Head of the Delegation of Greece, Ambassador George J. Kaklikis, On behalf of the European Union, Den Haag, 28 April, 2003, S.2.

112 Vgl. Statement by Ambassador Noor Farida Ariffin, Permanent Representative of Malaysia to the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, S.5.

geknüpft werden.[113] Ein Arbeitspapier, mit dem diese Position juristisch untermauert wurde, legte die EU der Konferenz vor.[114]

Bei den Routineinspektionen in der chemischen Industrie kristallisierte sich ein Bereich – die sogenannten *discret organic chemicals* (DOC) – heraus, in dem eine Anpassung des Verifikationssystems an die Entwicklungen in der chemischen Industrie angeraten erscheint. Wie der Generaldirektor in einem Arbeitspapier für die Überprüfungskonferenz ausführt, zeigen die bisherigen Inspektionen solcher DOC-Anlagen nach Auffassung des TS

> „that there are ... some that are highly relevant to the object and purpose of the Convention. These facilities produce chemicals that are structurally related to Schedule 1 chemicals. Of particular relevance to the Convention are facilities that combine this kind of chemistry with production equipment and other hardware designed to provide flexibility and containment."[115]

Während diese Einschätzung von verschiedenen industrialisierten Staaten geteilt, und mit dem Ruf nach einer Anpassung des Verifikationssystems verbunden wurde, warnte Pakistan davor, zuviel Gewicht auf die Verifikation „relativ harmloser" DOCs zu legen und darüber die Verifikation der seines Erachtens viel gefährlicheren, auf den drei Listen zum CWÜ aufgelisteten Chemikalien zu vernachlässigen.[116] Allerdings ist eine solche Vernachlässigung mitnichten die Absicht des Technischen Sekretariats und derjenigen Vertragsparteien, die die Entwicklungen im Bereich der DOC-Anlagen aufmerksam verfolgt haben. Ihnen geht es vielmehr darum, das Industrieverifikationssystem an geänderte Umweltbedingungen anzupassen. Der Hintergrund der pakistanischen Kritik ist wohl eher das Ansinnen, die gegenwärtige Verteilung der Industrieinspektionen zwischen den Vertragsparteien festzuschreiben. Eine stärkere Berücksichtigung der in obigem Zitat beschriebenen DOC-Anlagen würde nämlich den Kreis der zu inspizierenden Vertragsstaaten ausweiten und auch einige Drittweltstaaten betreffen. Der im Überprüfungsdokument erzielte Kompromiss bestätigte die Notwendigkeit, eine „angemessene Inspektionshäufigkeit und –intensität" für jede der vier Kategorien von Artikel VI-Anlagen, sprich Liste-1, Liste-2, Liste-3 und DOC-Anlagen sicherzustellen.[117] Dieser Formelkompromiss sollte der Organisation die Flexibilität geben, die notwendige Refokussierung bei DOC-Anlagen vorzunehmen.

Ebenso wichtig wie die effektive Umsetzung des CWÜ-Inspektionssystems im Umgang mit Mitgliedstaaten ist es zu verhindern, dass Substanzen, Ausrüstungen oder Technolo-

113 Vgl. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, First Review Conference of the Chemical Weapons Convention. Statement by Dr Denis MacShane MP, Minister of State for Europe, Foreign and Commonwealth Office, Den Haag, 29 April 2003.

114 Vgl. The Hellenic Republic on Behalf of the European Union. Challenge Inspections: Views of the European Union, OVCW Dokument RC-1/NAT.21, 1. Mai 2003.

115 Vgl. Note by the Director General, OVCW Dokument RC-1/DG.1, S.12.

116 Vgl. Statement to the First Special Session of the Conference of States parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention by Mr. Mustafa Kamal Kazi, Ambassador and Permanent Representative of Pakistan to the OPCW, Den Haag, 30 April 2003, S.3.

117 Review Document, Absatz 70.

gien, die für chemische Waffen verwendet werden könnten, an Länder geliefert werden, die nicht den Rechtsvorschriften des CWÜ unterliegen. Da diese Komponente der Nichtverbreitung während der Konferenz wiederholt in Zusammenhang gebracht wurde mit der von einigen Staaten so wahrgenommenen sub-optimalen internationalen Kooperation, soll die Frage von Exportkontrollen im folgenden Abschnitt diskutiert werden.

5.2.4 Internationale Kooperation zur wirtschaftlichen Entwicklung vs Exportkontrollen der Australischen Gruppe

Wie das Arbeitspapier des Generaldirektors für die Überprüfungskonferenz ausführte, lassen sich die Aktivitäten der OVCW zur verbesserten internationalen Kooperation in drei Kategorien zusammenfassen:

> „facilitation of scientific and technical exchanges between states parties ... capacity building in relation to the sound management of chemicals for peaceful purposes, and capacity building directly related to the implementation of the provisions of the Convention."[118]

Mit Ausnahme des Jahres 2001, während dessen praktisch alle Aktivitäten der Organisation unter der Finanzkrise litten, verzeichnete der Bereich der internationalen Kooperation ein stetiges Wachstum der im Haushalt dafür bereitgestellten Finanzmittel.[119]

Dies hielt einige Vertragsparteien nicht davon ab, während der Generaldebatte der Konferenz das bisher Erreichte zu kritisieren und intensivierte Aktivitäten im Bereich internationaler Kooperation einzufordern. Indien kritisierte beispielsweise

> „the slow progress in getting international cooperation and assistance into full operational mode, with adequate resources and programmes that act as a genuine magnet for non-states parties and signatory states to ratify the Convention."[120]

Südafrika schlug in die gleiche Kerbe, als es sich darüber beklagte, dass Fragen der internationalen Kooperation zur wirtschaftlichen Entwicklung schon viel zu lange nur ein Randthema in der Implementierung dieser Abrüstungskonvention seien.[121] Dies verweißt jedoch auf einen zentralen Grund, auf dessen Basis andere Vertragsparteien sich gegen ein inflationsartiges Ausweiten des Budgets für Aktivitäten in diesem Bereich verwahren: das CWÜ ist ein Abrüstungsvertrag und kein Abkommen zur wirtschaftlichen Entwicklung seiner Vertragsparteien. Basierend auf einer solchen Einschätzung forderte Südkorea, die Kosteneffektivität internationaler Kooperationsprogramme müsse weiter verbessert und Mittelzuweisungen im Haushalt der OVCW auf eine Evaluierung der jeweiligen Programme gegründet werden.[122] Großbritannien wies mit Nachdruck darauf hin, dass die

118 Vgl. Note by the Director General, OVCW Dokument RC-1/DG.1, S.17.

119 Vgl dazu Technical Secretariat, Background Paper on International Cooperation Programmes, OVCW Dokument RC-1/S/2, 22. April 2003.

120 Vgl. den oben zitierten indischen Beitrag zur Generaldebatte.

121 Vgl. den oben zitierten Redebeitrag Südafrikas zu Generaldebatte.

122 Vgl. Statement at the First Review Conference of the States Parties of the Chemical Weapons Convention by H.E. Ambassador Yong-kyoo Kim, Permanent Representative of the Republic of Korea, Den Haag, 28. April 2003. S.6.

internationale Kooperation im Rahmen des CWÜ keinen Selbstzweck darstelle, sondern stets an die Erhöhung der Sicherheit der Vertragsparteien geknüpft sei.[123]

Das Überprüfungsdokument folgte dieser Linie weitgehend und hielt fest, das die Ressourcennutzung und Effektivität in internationalen Kooperationsprogrammen durch deren Evaluierung optimiert werden solle. Darüber hinaus stellte die Konferenz fest, dass Mittelzuweisungen in diesem Bereich sich am Bedarf der Vertragsparteien und daran, wie die Programme diesen Bedarf befriedigen können, orientieren sollen.[124]

Mit Blick auf die Vereinbarkeit der Australischen Gruppe mit dem Kooperationsgebot des CWÜ lieferte die Überprüfungskonferenz eine weitere Wiederholung des sattsam bekannten Disputs zwischen einer (kleinen) Gruppe von NAM-Staaten – Indien, Iran, Malaysia, und Pakistan – auf der Seite der Kritiker der Australischen Gruppe einerseits und Mitgliedern der Australischen Gruppe andererseits, welche den Fortbestand der Gruppe rechtfertigten. Die dabei vorgetragenen Argumente gingen ebenfalls nicht über das bekannte, weiter oben bereits benannte Repertoire hinaus. In Anbetracht der verhärteten Fronten in diesem Disput beschränkte sich das Überprüfungsdokument auf die Wiederholung von Textelementen des CWÜ und rief lediglich den Exekutivrat dazu auf, seine Vermittlungsbemühungen zur baldigen, vollständigen Umsetzung von Artikel XI des Übereinkommens fortzuführen.[125]

5.3 Diskussion der externen Herausforderungen während der Konferenz

5.3.1 Wissenschaftlicher und technologischer Fortschritt

Drei Vertragsstaaten – Großbritannien, Schweden und Südkorea – legten der Überprüfungskonferenz nationale Positionspapiere zu wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen von Relevanz für das CWÜ vor. [126] In allen diesen Papieren stand dabei das Verhältnis dieser Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie zu den CWÜ-Industrieinspektionen im Mittelpunkt der Überlegungen.[127] Vor dem Hintergrund des oben beschriebenen Wandels, der sich in der chemischen Industrie in den letzten Jahren vollzogen hat, beleuchtete das britische Papier drei Bereiche, in denen die Auswirkungen dieser Entwicklungen am deutlichsten zu spüren sind: Zum einen habe der technologische Wandel die im CWÜ vorgenommene Risikoanalyse in Teilen überholt. Während der

123 Vgl. das oben zitierte Statement Großbritanniens, S.3

124 Vgl. Review Document, Absatz 108.

125 Vgl. Review Document, Absatz 107.

126 Vgl. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The Changing Face of the Chemical Industry: Implications for the Chemical Weapons Convention, OVCW-Dokument RC-1/NAT.9 Den Haag, 24. April 2003; The Republic of Korea. Recent Developments of Chemical Technology and the Comprehensiveness of the Chemical Weapons Convention, OVCW-Dokument RC-1/NAT.17, Den Haag, 29. April 2003; The Kingdom of Sweden. Technological Development and Industry Inspections, OVCW-Dokument RC-1/NAT.28, Den Haag, 8. Mai 2003.

127 Da in den britischen und schwedischen Papieren ähnlich argumentiert wird, wird hier nur das – ausführlichere – britische Positionspapier diskutiert.

Verhandlungen des CWÜ wurde davon ausgegangen, dass die auf den Listen 1 und 2 genannten Chemikalien die größte Gefahr für das CWÜ darstellen. Inspektionen in der chemischen Industrie in sogenannten DOC/PSF-Einrichtungen hätten jedoch gezeigt, dass einige dieser Anlagen deutlich größere Mengen hoch-toxische Chemikalien produzieren, als viele Liste-1 Anlagen, die oft nur im Labormaßstab produzieren. Diese an der Realität vorbeilaufende Risikoanalyse des CWÜ wird nach britischer Einschätzung durch die Entwicklungen in einem zweiten Bereich verstärkt. Die strukturellen Veränderungen in der chemischen Industrie hin zu Technologieparks hätten dazu geführt, dass die Grenzen von zu inspizierenden Einrichtungen sich ändern und die resultierenden Inspektionen einen geringeren Grad an Transparenz der jeweils stattfindenden Aktivitäten liefern. Drittens erlauben neue Produktionstechnologien in einigen DOC/PSF-Anlagen die Produktion von Liste-1 Chemikalien, ohne physische Veränderungen an den Produktionsanlagen vornehmen zu müssen. Hinzu kommt „just-in-time"-Auftragsproduktion auch von toxischen Chemikalien, was die Lagerhaltung praktisch auf Null reduziert und somit einen weiteren Indikator eliminiert, der auf eine mögliche geheime Produktion von chemischen Kampfstoffen hinweisen könnte.

Südkorea betonte in seinem Papier den Stellenwert des im CWÜ festgeschriebenen Zweckkriteriums (*general purpose criterion, GPC*) um dem technologischen Wandel erfolgreich zu begegnen. An praktischen Maßnahmen schlug das Positionspapier unter anderem vor, eine erneute Risikoanalyse vorzunehmen, um so neue toxische Chemikalien, die eine Gefahr für Ziel und Zweck des CWÜ darstellen können, besser zu kontrollieren. Durch einen Konsultationsmechanismus zwischen Vertragsparteien, Technischem Sekretariat und wissenschaftlichem Beirat könnte eine solche Überprüfung der von toxischen Chemikalien ausgehenden Risiken schließlich zu einer Neuformulierung der drei Chemikalienlisten des CWÜ führen.[128]

In Anbetracht des technischen Charakters dieser Argumentation überrascht es nicht, dass während der Generaldebatte der Überprüfungskonferenz diese technologieorientierte Seite des Problems nicht vertieft wurde. Auf die politische Debatte zu DOC/PSF-Anlagen wurde bereits hingewiesen (siehe 5.2.3 weiter oben).

Im Überprüfungsdokument wurde nur in sehr allgemeiner Form auf den wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt Bezug genommen. So wurde der Wandel der chemischen Industrie beim Namen genannt und auch die Notwendigkeit betont, das CWÜ-Verifikationsregime diesem Wandel anzupassen, um somit seine Effektivität sicherzustellen.[129] Der Bericht des wissenschaftlichen Beirats (SAB) und die darin enthaltenen Empfehlungen wurden allerdings nur erwähnt. Eine weitergehende Behandlung der SAB-Empfehlungen durch die Konferenz erfolgte nicht. Statt dessen wurde der Exekutivrat beauftragt, die Empfehlungen zu diskutieren und Entscheidungsvorlagen für eine der nächsten regulären Sitzungen der Vertragsstaatenkonferenz auszuarbeiten.[130]

128 Vgl. OVCW-Dokument RC-1/NAT.17, S.3.

129 Vgl Review Document, Absatz 64.

130 Vgl. Review Document, Absätze 30 und 65.

5.3.2 Das „Verschwinden" nicht-tödlicher Waffen während der Überprüfungskonferenz

Wie erwähnt, zog die Thematik nicht-tödlicher Waffen im Vorfeld der Überprüfungskonferenz das Interesse vieler Beobachter auf sich. In deutlichem Kontrast dazu verschwand das Thema fast vollständig von der Agenda der Konferenz. Wurde es noch im SAB-Bericht und dem Report des Generaldirektors erwähnt, griffen während der Generaldebatte lediglich zwei Vertragsparteien – Neuseeland und der Schweiz[131] – nicht-tödliche Waffen als Problembereich für die zukünftige Implementierung des CWÜ auf. Eine weitere Präsentation, die des Internationalen Kommittees des Roten Kreuz (*International Committee of the Red Cross, ICRC*), die für die Generaldebatte vorgesehen war, wurde von einigen wenigen Delegationen verhindert. Dieser präzedenzlose Ausschluss des ICRC ist auf die Fokussierung des Papieres auf nicht-tödliche Waffen zurückzuführen.[132]

Somit stellte das vom Technischen Sekretariat im Verbund mit einigen NGOs organisierte *Open Forum on the Chemical Weapons Convention* das einzige öffentliche Forum zur Diskussion nicht-tödlicher CW und deren Vereinbarkeit mit dem CWÜ dar. Neben der *keynote address* des ehemaligen deutschen Vertreters bei der Genfer Abrüstungskonferenz, Botschafter Adolf Ritter von Wagner, thematisierten vier weitere Beiträge von NGO-Vertretern nicht-tödliche Waffen. [133]

Informelle Diskussionen unter den Vertragsparteien ergaben bald, dass die Zeit für eine explizite Stellungnahme der Konferenz zu nicht-tödlichen CW im Überprüfungsdokument nicht reif sei. Allerdings lässt sich eine Formulierung in dem Dokument, die darauf hinweist, dass die Definition „chemischer Waffen" in Artikel II des CWÜ alle derzeitigen technologischen Entwicklungen umfassend abdeckt, derart interpretieren, dass auch nicht-tödliche Waffen von dieser Definition erfasst werden. Der Exekutivrat wurde beauftragt, die Entwicklung neuer toxischer Chemikalien zu verfolgen und zu beurteilen, welche dieser Chemikalien in die drei Listen des CWÜ aufzunehmen seien.[134] Auch hier ist es durchaus möglich, nicht-tödliche CW zu berücksichtigen.

131 Vgl. OPCW Conference of the State Parties, First Chemical Weapons Convention Review Conference, 28 April – 9 May 2003, Statement by the head of the delegation of Switzerland, Den Haag, 28. April 2003. Im Falle Neuseelands waren die Ausführungen zu nicht-tödlichen CW nicht im verteilten Vortragsmanuskript, sondern nur in der Rede selbst enthalten, was auf die Aufnahme dieses Punktes erst kurz vor der eigentlichen Präsentation schließen lässt.

132 Die Stellungnahme ist auf der ICRC-Webseite einsehbar: www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/5M4BGC?OpenDocument, 25.11.2003.

133 Dabei handelte es sich um „Implications for International Humanitarian Law" von Robin Coupland, ICRC; „General Purpose Criterion" von Daniel Feakes, Havard Sussex Programme; „Law Enforcement and Riot Control Agents" von David Fiddler, Federation of American Scientist; „Incapacitants" von Malcolm Dando, University of Bradford.

134 Vgl. Review Document, Absatz 23.

5.3.3 Reduzierung der Gefahren von CW-Terrorismus

Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die Gefahren des Einsatzes chemischer Waffen durch Terrorgruppen war eines der Themen, welche die politische Rhetorik während der Überprüfungskonferenz dominierten. In der Generaldebatte nahm praktisch jeder Redner auf das Thema Bezug. Terrorismus mit chemischen Waffen wurde mehrheitlich als eine der großen Gefahren für die internationale Sicherheit und damit auch für das CWÜ beschrieben. Allerdings variierten die Einschätzungen erheblich, wie der Gefahr am wirkungsvollsten zu begegnen sei. Australien – unter anderen – betonte neben den in der OVCW gebündelten Aktivitäten die umfassende nationale Implementierung als wesentliches Element zur Bekämpfung des Terrorismus.[135] Die USA und Großbritannien forderten demgegenüber verstärkte Anstrengungen, um die Universalität des CWÜ zu erreichen – nur so sei gewährleistet, „*...that there is never a safe haven for chemical terrorists in any state party to the convention*“[136]. Mazedonien beispielsweise hob auch die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen OVCW und anderen Internationalen Organisationen hervor.[137]

Entsprechend der unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen greift das Überprüfungsdokument der Konferenz die Bedrohung durch terroristische Angriffe mit CW an mehreren Stellen auf. Zunächst stellt das Überprüfungsdokument die zunehmende Gefahr des Einsatzes chemischer Waffen durch Terroristen für die internationale Sicherheit fest.[138] Die universelle Mitgliedschaft im CWÜ sowie die umfassende Umsetzung aller seiner Vertragsbestandteile werden als probate Mittel bezeichnet, um die globalen Anstrengungen der Terrorismusbekämpfung zu unterstützen (Absatz 11). Unter Hinweis auf Aktivitäten des Exekutivrats zur verbesserten nationalen Umsetzung der Vertragspflichten, insbesondere der nationalen Gesetzgebung, durch die Mitgliedstaaten weist das Überprüfungsdokument darauf hin, dass diese Maßnahmen zwar durch die Bedrohung des Terrorismus mit chemischen Waffen an zusätzlicher Bedeutung gewonnen hätten. Allerdings bestünden diese Pflichten unabhängig von einer terroristischen Bedrohung und seien als solche im CWÜ verankert (Absatz 78). Schließlich wird in der Rubrik Hilfeleistungen und Schutzmaßnahmen gegen chemische Waffen auf die gestiegen Bedeutung dieser Maßnahmen im Lichte des gestiegenen Risikos von terroristischen Angriffen auf Chemiefabriken oder Lagerstätten toxischer Chemikalien hingewiesen (Absatz 93).

135 Vgl. Statement to the First Special Conference of the Conference of States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention by HE Mr Peter Hussin, Ambassador and Permanent Representative of Australia to the OPCW, Den Haag, 28. April 2002 (sic).

136 National Statement United States of America: Assistant Secretary of State for Arms Control, Stephen G. Rademaker, www.opcw.org/cwcrevcon/index.html 02.07.2003.

137 Vgl. Statement by Mr. Igor Dzundev, State Counsellor for Multilateral Affairs, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Macedonia, First CWC Review Conference, The Hague April 28 – May 9, 2003.

138 Vgl. Review Document, Absatz 10.

6. Auswertung der Überprüfungskonferenz und Perspektiven für die Rüstungskontrolle chemischer Waffen

Die CWÜ-Vertragsstaaten haben sich in der politischen Erklärung der Konferenz erneut den normativen Vorgaben und Zielsetzungen des CWÜs verpflichtet. Das Überprüfungsdokument enthält darüber hinaus die konsensuale Interpretation der Vertragsumsetzung während der ersten sechs Jahre nach Inkrafttreten des CWÜs. Der mit den beiden Dokumenten erzielte „kleinste gemeinsame Nenner", den multilaterale Diplomatie oft nur zu produzieren in der Lage ist, stellt dennoch einen Erfolg dar, der im Vorfeld der Konferenz oder auch zu deren Beginn nicht in dieser Form zu erwarten war. Insbesondere nach dem amerikanisch-iranischen Schlagabtausch des ersten Tages sahen einige Delegierte der Konferenz bereits eine Neuauflage der konfrontativen amerikanischen Konferenzdiplomatie der BWÜ-Überprüfungskonferenz vom November 2001 auf sich zukommen.

Allerdings ließen die bei Konferenzbeginn im Entwurf vorliegenden Abschlussdokumente der Konferenz – die politische Erklärung und das Überprüfungsdokument – bereits erahnen, dass die CWÜ-Vertragsparteien mit der Konferenz nicht zu neuen Ufern aufbrechen, sondern eher im bekannten Fahrwasser inkrementeller Verbesserungen bleiben würden. Dabei achtete eine beträchtliche Anzahl von Vertragsstaaten darauf, dass selbst in diesem Fahrwasser keine Klippen lauerten, die ihren nationalen Interessen im Sicherheits- oder auch im ökonomischen Bereich gefährlich werden könnten. Diese Tendenz äußerte sich in unterschiedlicher Art und Weise und reichte vom Beschönigen der eigenen unzulänglichen Vertragsumsetzung – etwa im Fall der russischen CW-Vernichtung – bis zu Bestrebungen im Bereich der Industrieinspektionen, die Ausrichtung der Inspektionen so festzuschreiben, dass zukünftig kein erhöhtes Inspektionsaufkommen – etwa bei DOC-Anlagen – im eigenen Land zu erwarten ist. Dass dies nicht zur völligen Blockade der Konferenz geführt hat, ist auf eine Mischung aus geschickter Konferenzdiplomatie und dem unter den Vertragsparteien weit verbreiteten Wunsch zurückzuführen, diese erste Überprüfungskonferenz nicht scheitern zu lassen. Es entbehrte nicht einer gewissen Ironie, dass die beiden Vertragsparteien (USA und Iran), die sich am ersten Konferenztag wechselseitig des Verstoßes gegen das CWÜ bezichtigt hatten, am letzten Tag des Treffens gemeinsam mit Indien und Großbritannien maßgeblich am Zustandekommen eines Kompromisses über das Überprüfungsdokument beteiligt waren.

Auch wenn die erste CWÜ-Überprüfungskonferenz keinen Aufbruch zu neuen Ufern in der Implementierung des Übereinkommens markiert, so stellen die beiden Konferenzdokumente einen Fundus an gemeinsamen Interpretationen und Handlungsanweisungen an die Vertragsparteien und Organe der OVCW dar, die eine weitere konstruktive Behandlung der problematischen Bereiche der Umsetzung des CWÜs ermöglichen. Mehr als 50 solcher Handlungsanweisungen sind in den 134 Paragraphen des Überprüfungsdokuments enthalten und können für Folgeaktivitäten – den politischen Willen dazu vorausgesetzt – genutzt werden.

Dies betrifft sowohl organisatorische als auch substanzielle Bereiche der Implementierung des Übereinkommens. Auf der organisatorischen Seite wurde der Generaldirektor

aufgefordert, das Finanzmanagement der OVCW auf ein solides Fundament zu stellen. Der Exekutivrat erhielt den Auftrag, seine Agenda zu fokussieren, um damit das Verschleppen von Tagesordnungspunkten von einer Sitzung zur nächsten zu reduzieren und eine schnellere Entscheidungsfindung zu ermöglichen. An diejenigen Vertragsstaaten, die ihre nationale Gesetzgebung entweder noch nicht verabschiedet oder aber der OVCW noch nicht gemeldet haben, ging die Aufforderung, die Meldung bis zur nächsten regulären Sitzung der Konferenz der Vertragsparteien an das TS nachzureichen, bzw. über den Stand des Gesetzgebungsverfahrens zu berichten.

Mit Blick auf die Vernichtung der russischen CW-Bestände hat die Konferenz zwar die hierbei eingetretenen Verzögerungen zur Kenntnis genommen, allerdings gleichzeitig die detaillierte Kontrolle des Vernichtungsprogramms durch die zuständigen OVCW-Organe angemahnt. Darüber hinaus hat die Konferenz Russland bei den für zivile Nutzung konvertierten alten CW-Produktionsanlagen in die Pflicht genommen und auf deren regelmäßigen Kontrolle insistiert.

Hinsichtlich der Anpassung der Industrieinspektionen konnten sich diejenigen, die eine Festschreibung des *status quo* erreichen wollten, nicht durchsetzen. Vielmehr erkennt die Konferenz in ihrem Überprüfungsdokument an, dass der sich in der chemischen Industrie vollziehende Wandel eine Anpassung der Durchführung und auch der Verteilung von Industrieinspektionen erfordert. Damit haben die Befürworter einer stärkeren Kontrolle von bestimmten DOC-Anlagen zumindest die Tür aufgestoßen, diese Anlagen, in denen zum Teil mit Chemikalien umgegangen wird, die denen der Liste-1 sehr ähnlich sind, in Zukunft besser überwachen zu können.

Gleiches lässt sich für die Entwicklungen im Bereich der „nicht tödlichen" CW leider nicht konstatieren. Hier haben die USA und wenige Gleichgesinnte nicht nur verhindert, dass das Thema während der Überprüfungskonferenz diskutiert wurde, sondern auch, dass die Konferenzdokumente die Besorgnis einiger Vertragsparteien in diesem Bereich reflektieren. Dies wird es zukünftig erschweren, die Umgehung des CWÜ unter dem Deckmantel der Entwicklung und Lagerung von toxischen Chemikalien zum Zwecke der „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung" zu verhindern. Verräterisch an den Entwicklungen in diesem Bereich in den USA etwa ist, dass nicht Polizeikräfte die Entwicklung solcher Agenzien vorantreiben, sondern die US *Marines*. Dies, im Verbund mit den Waffensystemen, die für diese Kampfstoffe entwickelt werden – wie etwa ein Granatwerfer mit einem Kaliber von 81mm – sowie der mangelnden Transparenz eines Teils der *non lethal*-Forschungsaktivitäten, lässt vermuten, dass diese Programme eben nicht auf die Entwicklung von Mitteln zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder die Bekämpfung von inneren Unruhen abzielen. Alles andere ist jedoch nach dem CWÜ eindeutig verboten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die inkrementellen Fortschritte des Überprüfungsdokuments einerseits ein Scheitern der Konferenz verhindert haben. So ist das Dokument ein Instrument in der Hand derjenigen, die eine effektive und effiziente Umsetzung des CWÜs anstreben und die Implementierung des Übereinkommens an die sich wandelnden Umweltbedingungen anpassen wollen. Im Falle der sich wandelnden chemischen Industrie und der Anpassung der Industrieinspektionen sind dies vor allem westli-

che Staaten, aber auch Südkorea. Hinsichtlich der Entwicklungen im Bereich der sogenannten „nicht-tödlichen" CW haben sich die Schweiz und Neuseeland als an strikten Kontrollen interessierte Parteien gezeigt.

Ob allerdings diese Entwicklungen vom CW-Kontrollregime eingefangen werden können, ist derzeit unklar. Insofern steht die OVCW am Scheideweg: es stellt sich die Frage, ob die Vertragsstaaten – im Verbund mit dem Technischen Sekretariat der OVCW – in der Lage sein werden, diese Herausforderungen zu meistern. Die Chancen einer Anpassung der Industrieinspektionen sind dabei höher anzusiedeln als eine explizite Bestätigung des Verbots „nicht-tödlicher" CW durch das CWÜ oder zumindest das Zurückfahren der militärischen Komponente solcher Entwicklungen in den USA und anderen an diesen toxischen Chemikalien interessierten Staaten. Aus Sicht der USA würde dies die Einschränkung der eigenen militärischen Handlungsfreiheit bedeuten, die die ohnehin schwache Unterstützung des CW-Kontrollregimes – wie der multilateralen Rüstungskontrolle im Allgemeinen – innerhalb der US-Administration weiter vermindern würde. Dies wiederum wird diejenigen Vertragsstaaten, die einerseits ein Interesse an der umfassenden Implementierung des CWÜ haben, andererseits aber auch die USA nicht „verärgern" wollen, wahrscheinlich davon abhalten, das Thema der „nicht-tödlichen" CW mit Nachdruck zu verfolgen. Sollte sich diese Einschätzung als zutreffend erweisen, werden die Kontrollen der im CWÜ festgeschriebenen Verbotstatbestände möglicherweise schon bei der nächsten Überprüfungskonferenz 2008 an der Realität einer Welt, in der mehr und mehr Staaten ihre Arsenale „nicht-tödlicher" chemischer Waffen ausbauen, vorbeigehen.