

Atombombe des kleinen Mannes? Die Bekämpfung der Weiterverbreitung von biologischen Waffen nach der vierten Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens

Kelle, Alexander

Postprint / Postprint

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kelle, A. (1997). *Atombombe des kleinen Mannes? Die Bekämpfung der Weiterverbreitung von biologischen Waffen nach der vierten Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens*. (HSFK-Report, 6/1997). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79720-4>

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.

HSFK-Report 6/1997

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG



HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG

Alexander Kelle

**Atombombe des kleinen Mannes?
Die Bekämpfung der Weiterverbreitung
von biologischen Waffen nach der Vierten
Überprüfungskonferenz des Biowaffen-
Übereinkommens**

HSFK-Report 6/1997

Frankfurt am Main

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (069) 959104-0

Telefax (069) 558481

e-mail: hsfk@em.uni-frankfurt.de

WWW:<http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-928965-94-8

DM 12,00

Für die Arbeit an diesem Report wurden auch Titel der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Spezielsammlung "Außenpolitik der USA" benutzt. Die HSFK dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für diese Unterstützung.

Zusammenfassung

In Zusammenhang mit dem Zweiten Golfkrieg traten biologische Waffen als Mittel der Kriegsführung und des Terrors verstärkt in das Bewußtsein von Militärplanern, Politik und Öffentlichkeit. Drohten biologische Waffen, nachdem das Chemiewaffen-Übereinkommen unterzeichnet und der nukleare Nichtverbreitungsvertrag unbegrenzt verlängert worden waren, zur „Atombombe des kleinen Mannes“ zu werden? Der erhöhten Bedrohungswahrnehmung folgte in den USA, aber auch in der NATO, eine Debatte darüber, ob und wie die Verteidigungsplanung auf die Möglichkeit einer Bedrohung mit biologischen Waffen auszurichten sei.

Als biologische Waffen (BW) gelten lebende Organismen jeglicher Art oder aus diesen gewonnene infektiöse Stoffe, die Krankheiten oder Tod bei Mensch, Tier oder Pflanze verursachen. Die Wirkung dieser BW beruht im Gegensatz zu Toxinen oder chemischen Waffen auf der Reproduktion der verwendeten Organismen, die dann den Ausbruch der Krankheit - Pest, Milzbrand, Gelbfieber o.ä. - bewirken. Toxine, also Giftstoffe organischen Ursprungs, werden in aller Regel ebenfalls unter die Kategorie der biologische Waffen subsumiert. Neben den bereits erwähnten Bakterien kommen z.B. auch Pilze als Produzenten in Frage.

Rüstungskontrollmaßnahmen im BW-Bereich sind aus verschiedenen Gründen ungleich schwieriger zu gestalten und zu überprüfen als im Bereich konventioneller Waffen oder auch anderer Massenvernichtungswaffen.

Zunächst stellt die Vielzahl möglicher Krankheitserreger, die als biologische Kampfmittel in Frage kommen können, ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für BW-Rüstungskontrollmaßnahmen dar. Moderne Verfahren der Mikrobiologie und der Gentechnik steigern die Zahl der - theoretisch denkbaren - Krankheitserreger zusätzlich.

Darüber hinaus erfordert die Herstellung von BW lediglich eine begrenzte Infrastruktur, was die Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollvereinbarungen in diesem Bereich zusätzlich erschwert. Im Prinzip kann jedes pharmazeutische Labor einer Universität oder eines Industriebetriebes zur Herstellung biologischer Kampfstoffe umfunktioniert werden.

Die dritte Schwierigkeit der BW-Rüstungskontrolle besteht darin, daß sowohl die zur Herstellung von BW benötigten Technologien und Ausrüstungen als auch die Krankheitserreger einen *dual-use* Charakter haben. Sie können nicht nur zur Herstellung biologischer Waffen, sondern auch in der Impfstoffproduktion oder anderen zivilen Bereichen Anwendung finden.

Eine weitere Schwierigkeit, die biologische von chemischen Waffen unterscheidet, wurde bereits angedeutet: bei biologischen Kampfmitteln handelt es sich um Krankheitserreger, also Lebewesen, die sich in einer für sie günstigen Umgebung rapide vermehren können. Diese Eigenschaft stellt BW-Rüstungskontrolle vor zusätzliche Probleme.

In Kenntnis dieser Problemlage wurde aus verschiedenen Gründen bei der Aushandlung des Biowaffen-Übereinkommens Ende der 60er / Anfang der 70er Jahre auf die Vereinbarung von Verifikationsmaßnahmen zur Überprüfung des vertragskonformen Verhaltens der Mitglieder des Übereinkommens verzichtet. Des weiteren sind die im BW-Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeiten, einer Vertragsverletzung nachzugehen, sehr begrenzt. Schließlich hat sich seit Inkrafttreten des BW-Übereinkommens eine Kontroverse um die darin enthaltenen Ziele der Nichtweitergabe und der internationalen Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biowissenschaften entwickelt.

Einer der politischen Gründe, der bei Abschluß des BW-Übereinkommens mit entscheidend dafür war, daß auf ein Verifikationssystem zur Überprüfung der Vertragseinhaltung verzichtet wurde, war der geringe militärische Nutzen, der BW zugeschrieben wurde. Allerdings haben die BW-Programme des Irak und der ehemaligen Sowjetunion die These der militärischen Unbrauchbarkeit und des daraus folgenden militärischen Desinteresses an BW widerlegt und zu einer veränderten Bedrohungswahrnehmung geführt. Zu dieser veränderten Wahrnehmung haben ebenfalls die Fortschritte in der Bio- und Gentechnologie beigetragen. Außerdem erschien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den damit einhergehenden gewandelten politischen Rahmenbedingungen die Aushandlung eines Verifikationssystems in den Bereich des Möglichen gerückt; die damit verbundenen Vor-Ort-Inspektionen waren zur Zeit der Aushandlung des BW-Übereinkommens für die damalige Sowjetunion inakzeptabel.

Doch auch heute haben einige Staaten, darunter viele Entwicklungsländer, kein Interesse an Verifikationsmaßnahmen im BW-Bereich. Sie stehen entweder Verifikationsmaßnahmen prinzipiell kritisch gegenüber oder aber sehen sich von BW nicht bedroht und bezweifeln aus diesem Grund die Notwendigkeit eines kostenträchtigen Verifikationsapparats. Auch die Vereinigten Staaten standen der Vereinbarung von Verifikationsmaßnahmen zum BW-Übereinkommen lange Zeit ablehnend gegenüber. Auch heute überwiegt auf amerikanischer Seite noch immer Skepsis, was die Verifizierbarkeit des Übereinkommens anbelangt. Die Ursachen liegen nicht nur in den Spezifika biologischer Waffen; sie sind auch im Rüstungskontroll- und Verifikationsverständnis der US-Regierungen seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre zu suchen.

Genau an diesem Punkt beginnen die Schwierigkeiten der Clinton-Administration mit der Verifikation des BW-Übereinkommens. Zwar stellt sie keine so hohen Anforderungen an den Verifikationsprozeß, wie dies unter ihren republikanischen Vorgängerinnen der Fall war. Allerdings betont sie noch immer den Stellenwert von Vor-Ort-Kontrollen bei der Verifikation. Da diese auch in US-Anlagen durchgeführt würden, trifft die Administration gleich auf doppelten Widerstand. Zum einen sieht sie sich mit den Geheimhaltungsängsten des US-Militärs konfrontiert, welches defensive BW-Forschung betreibt und Art und Umfang dieses Programmes aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht bekanntmachen will. Darüber hinaus lobbyiert die amerikanische Pharma-Industrie mit Nachdruck gegen Routine-Inspektionen in ihren Anlagen. Sie befürchtet einen Verlust vertraulicher Wirtschaftsinformationen durch solche Inspektionen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß die amerikanische Position bezüglich der Anforderungen, die an ein zukünftiges Verifikationssystem für das BW-Übereinkommen gestellt werden, von der Aussicht beeinflusst wird, diese Verifikationsmaßnahmen gegenüber einem republikanisch dominierten US-Senat verteidigen zu müssen. Bereits in der Ratifikationsdebatte zum Chemiewaffen-Übereinkommen zeigten sich die Schwierigkeiten der Regierung, die amerikanischen Senatoren davon zu überzeugen, daß das Übereinkommen tatsächlich die Sicherheit der Vereinigten Staaten erhöht.

Auch wenn nach Einschätzung der US-Abrüstungsbehörde heute doppelt so viele Staaten über ein BW-Programm verfügen als bei Abschluß des Übereinkommens vor 25 Jahren, sind biologische Waffen weder zum Ersatz für andere Massenvernichtungswaffen noch zum Mittel der Wahl für die Behebung eines Sicherheitsdefizits avanciert. Da Krankheitserreger relativ leicht zu beschaffen sind und auch die Produktion von biologischen Kampfstoffen kein unüberwindbares technisches Hindernis darstellt, kann mit einiger Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß die internationalen Normen gegen den Besitz, die Weitergabe und den Einsatz biologischer Waffen für dieses Phänomen verantwortlich zeichnen.

Damit diese Normen weiterhin wirksam bleiben und noch gestärkt werden können, ist es erforderlich, die profunden Schwächen zu beheben, unter denen das BW-Übereinkommen seit Anbeginn seiner Existenz leidet.

Zur Kompensation des Verifikationsdefizits wurden während der Zweiten und Dritten Überprüfungskonferenzen Vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart, die allerdings nicht die erhoffte Beteiligung erhielten. Die seit der Dritten Überprüfungskonferenz tagenden Expertengruppen konnten zwar einige Fortschritte zur Überwindung des Problems erzielen. Jedoch sind noch immer wichtige prinzipielle Fragen ungeklärt, wie z.B. die Integration von Routineinspektionen in das Verifikationsregime.

Ein gravierendes Verhandlungsdefizit ist bei der Entwicklung von Sanktionsmechanismen im Falle von Vertragsverstößen zu konstatieren. Zwar berät die Ad-hoc-Gruppe über die Überprüfung des Verdachts einer Vertragsverletzung. Wie aber nach erfolgter Feststellung eines Vertragsverstoßes weiter zu verfahren sei, wurde bisher völlig ausgeblendet. Dies impliziert die Beibehaltung der bisher bestehenden, unzureichenden Möglichkeit, die Angelegenheit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu übergeben. In letzter Konsequenz wird sich der Sicherheitsrat mit schwersten Vertragsverletzungen auch weiterhin befassen, wie etwa dem massiven Einsatz von BW. Es werden jedoch im Rahmen des Verifikationsprotokolls eine Reihe neuer Pflichten für die Vertragsparteien hinzukommen. Es ist völlig unrealistisch, anzunehmen, alle Unklarheiten und Streitigkeiten hinsichtlich der Einhaltung dieser Vertragspflichten könnten zur Lösung an den Sicherheitsrat weitergereicht werden. Vielmehr müssen hierfür Verfahren im Rahmen des zukünftigen Protokolls geschaffen werden, die auch eine Ahndungsprozedur inklusive Sanktionen bei festgestellten Vertragsverletzungen beinhalten. Nur so wird das Verifikationsprotokoll vor dem Hintergrund der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit einer Vertragsverletzung eine Abschreckungswirkung entfalten können.

Eine Verständigung über Exportkontrollen und internationale Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften ist bislang nicht in Sicht. Allerdings liegen mit den von Brasilien bei der Ad-hoc-Gruppe eingereichten Arbeitspapieren Kompromißvorschläge vor, auf deren Basis eine Einigung erfolgen könnte. Dazu müssen diejenigen radikalen Kritiker von Exportkontrollen im Lager der Entwicklungsländer, die das BW-Übereinkommen zu einem Entwicklungshilfeübereinkommen machen wollen, politisch isoliert werden. Ein probates Mittel hierzu ist ein verstärkter Kommunikationsfluß und eine erhöhte Transparenz bezüglich der Exportkontrollaktivitäten der fortgeschrittenen Lieferländer. Auch wenn dogmatische Exportkontrollkritiker mit derartigen Maßnahmen kaum zu überzeugen sein werden, dürfte die Kenntnis des geringen Umfangs der tatsächlich aus Exportkontrollen resultierenden Exportverweigerung dazu führen, daß die „schweigende Mehrheit“ der Blockfreien Staaten den lautstarken Kritikern nicht mehr blindlings folgt. Ferner könnte die Australien-Gruppe eine weitere Maßnahme zur Aufweichung der Front der Exportkontrollkritiker ergreifen, indem sie sich verpflichtet, ab einem genau festgelegten Zeitpunkt nach Inkrafttreten des Protokolls dessen Mitgliedern eine Vorzugsbehandlung zuteil werden zu lassen. Eine solche Festlegung hätte mehrere Vorteile: sie wäre politisch verbindlich und könnte damit aus Sicht der Australien-Gruppe noch revidiert werden, falls z.B. die mangelhafte Umsetzung des Protokolls dies erfordern sollte. Allerdings käme die Australien-Gruppe in Zugzwang: sie müßte erklären, warum die Revision ihrer Kontrollmaßnahmen nicht zum vereinbarten Zeitpunkt erfolgt. Aus Sicht derjenigen Exportkontrollkritiker, die sich als Regimemitglieder und Vertragsparteien von den Kontrollen diskriminiert sehen, würde eine solche Verpflichtung ihre Besserstellung im Vergleich zu Nichtmitgliedern ab einem konkreten Zeitpunkt gewährleisten - auch wenn die Details der bevorzugten Behandlung noch ausgehandelt werden müssen, und zwar in Abhängigkeit von der endgültigen Form des Verifikationsprotokolls sowie seiner Umsetzung in der täglichen Praxis.

Dies können jedoch nur flankierende Maßnahmen für die nächsten Schritte in der Ad-hoc-Gruppe sein, die nach wie vor das zentrale Gremium zur Stärkung des BW-Übereinkommens und damit zur Bekämpfung der Proliferation von biologischen Waffen darstellt. Im Rahmen der Ad-hoc-Gruppe ist es nun entscheidend, den Übergang zu konkreten Vertragsverhandlungen anhand des ersten Textentwurfes auch tatsächlich zu vollziehen. Ein solcher „rolling text“, in dem die in den prozeduralen Berichten der Ad-hoc-Gruppe unterbreiteten Textbausteine eingefügt sind, war während der Juli-Sitzung der Ad-hoc-Gruppe Gegenstand der Debatte. Der zentrale Punkt hierbei ist die Entscheidung darüber, ob ein Verifikationsprotokoll konsensfähig ist, welches tatsächlich auf die Stärkung des Übereinkommens abzielt und nicht versucht, nachgeordnete Fragen in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen. In diesem Fall wäre dann das Protokoll in ein „vernünftiges“ Verhältnis zum Übereinkommen zu setzen, wie auch die Beziehung der einzelnen Bestandteile des Protokolls zueinander zu bestimmen. So macht es etwa wenig Sinn, ein differenziertes Protokoll auszuhandeln und bei der Überprüfung des Verdachts auf einen BW-Einsatz auf die im Übereinkommen selbst nur andeutungsweise vorhandenen Prozeduren zurückzugreifen. Mit anderen Worten: Die im Protokoll spezifizierten und weiterentwickelten Normen und Verfahren des BW-Übereinkommens müssen Vorrang vor dem dahinter zurückbleibenden Text des BWÜs erhalten. Nur wenn dies gewährleistet ist, wird sich die Stärkung des BW-Regimes tatsächlich realisieren und ein Rückfall in unilaterale Verhaltensmuster verhindern lassen.

Inhalt

	Seite
1. Einleitung	1
2. Probleme der Nichtverbreitung biologischer Waffen	4
2.1. Fehlendes Verifikationssystem	4
2.1.1. Die Geburt eines zahnlosen Tigers: das BWÜ wird abgeschlossen	4
2.1.2. Vertrauensbildung statt Verifikation?	6
2.2. Paralyse bei Vertragsverstößen?	7
2.2.1. Die Vorschriften des Biowaffen-Übereinkommens	7
2.2.2. Das BW-Programm der ehemaligen Sowjetunion und der Trilaterale Prozeß	8
2.2.3. Das irakische BW-Programm und die Arbeit von UNSCOM	10
2.3. Exportkontrollen und die internationale Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biowissenschaften	12
3. Expertengruppen und Vierte Überprüfungskonferenz - auf der Suche nach Lösungen?	14
3.1. VEREX und die Ad-hoc-Gruppe	14
3.1.1. Vertrauensbildung und Verifikationsmaßnahmen	16
3.1.2. Exportkontrollen und internationale Kooperation	20
3.2. Die Vierte Überprüfungskonferenz	25
3.2.1. Vertrauensbildung und Verifikationsmaßnahmen	25
3.2.2. Vertragsverstöße	27
3.2.3. Exportkontrollen und internationale Kooperation	28
4. Fazit: Stärkung des BW-Nichtverbreitungsregimes oder Rekurs auf unilaterale Maßnahmen ?	32

Anhänge

I. Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	35
II. Text des Biowaffen-Übereinkommens	36

1. Einleitung*

Erstmals seit dem Beginn der nuklearen Ära 1945 sind chemische und - mehr noch - biologische Waffen (BW) dabei, den Nuklearwaffen in der Bedrohungswahrnehmung den Rang abzulaufen. In Zusammenhang mit dem Zweiten Golfkrieg traten chemische und biologische Waffen als Mittel der Kriegsführung und des Terrors in das Bewußtsein von Militärplanern, Politik und Öffentlichkeit. Dies wurde durch den Giftgas-Anschlag in Tokio 1995 verstärkt. Drohten biologische Waffen, nachdem das Chemiewaffen-Übereinkommen unterzeichnet und der nukleare Nichtverbreitungsvertrag unbegrenzt verlängert worden waren, zur „Atombombe des kleinen Mannes“ zu werden? Der erhöhten Bedrohungswahrnehmung folgte in den USA, aber auch in der NATO, eine Debatte darüber, ob und wie die Verteidigungsplanung auf die Möglichkeit einer Bedrohung mit BW auszurichten sei.¹

Die Probleme im Zusammenhang mit biologischen Waffen beginnen bereits bei der Frage, was darunter konkret zu verstehen sei. In der Regel wird auf eine Definition der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1969 zurückgegriffen. Danach gelten als BW lebende Organismen jeglicher Art, oder aus diesen gewonnene infektiöse Stoffe, die Krankheiten oder Tod bei Mensch, Tier oder Pflanze verursachen.² Gemeinhin wird dabei zwischen Bakterien, Rickettsien und Viren unterschieden. Die Wirkung dieser BW beruht im Gegensatz zu Toxinen oder chemischen Waffen auf der Reproduktion der verwendeten Organismen, die dann den Ausbruch der Krankheit - Pest, Milzbrand, Gelbfieber o.ä. - bewirken. Toxine, also Giftstoffe organischen Ursprungs, werden in aller Regel ebenfalls unter die Kategorie der BW subsumiert. Neben den bereits erwähnten Bakterien kommen z.B. auch Pilze als Produzenten in Frage.

Rüstungskontrollmaßnahmen im BW-Bereich sind aus verschiedenen Gründen ungleich schwieriger zu gestalten und zu überprüfen als im Bereich konventioneller Waffen oder auch anderer Massenvernichtungswaffen.³

Zunächst stellt die Vielzahl möglicher Krankheitserreger, die als biologische Kampfmittel in Frage kommen können, ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für BW-Rüstungskontrollmaßnahmen dar. Moderne Verfahren der Mikrobiologie und der Gentechnik steigern die Zahl der - theoretisch denkbaren - Krankheitserreger zusätzlich.

Darüber hinaus erfordert die Herstellung von BW lediglich eine begrenzte Infrastruktur, was die Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollvereinbarungen in diesem Bereich zusätzlich erschwert. Anders als bei Nuklearwaffen werden im Falle der BW keine großflächigen Anlagen oder Testeinrichtungen benötigt. Eine ehemalige stellvertretende

* Kathryn Nixdorff, Oliver Thränert, Jonathan Tucker und Jean Pascal Zanders haben eine frühere Fassung dieses Reports mit hilfreichen Kommentaren versehen. Dafür einen herzlichen Dank. Für eventuell noch verbliebene Fehler oder Ungenauigkeiten zeichnet natürlich der Autor allein verantwortlich.

¹ Vgl. Richard Latter: *Biological Weapons: The Growing Threat*, Wilton Park Paper 124, London: The Stationery Office, Januar 1997.

² Vgl. *Report of the Secretary-General on chemical and bacteriological (biological) weapons and the effects of their possible use*, New York: United Nations General Assembly, Dokument A/7575, 1. Juli 1969.

³ Vgl. Oliver Thränert: Strengthening the Biological Weapons Convention. An Urgent Task, in: *Contemporary Security Policy*, Jg.17, Nr.3, S.347-364.

Direktorin der US-Abrüstungsbehörde wird zitiert, zur BW-Herstellung sei neben dem Know-How ein 5 mal 5 Meter großer Raum mit einer Ausrüstung im Wert von 10.000 US\$ erforderlich.⁴ Im Prinzip kann also jedes pharmazeutische Labor einer Universität oder eines Industriebetriebes zur Herstellung biologischer Kampfstoffe umfunktioniert werden.

Dies verweist auf die dritte Schwierigkeit der BW-Rüstungskontrolle: sowohl die zur Herstellung von BW benötigten Technologien und Ausrüstungen als auch die Krankheitserreger haben einen *dual-use* Charakter. Sie können nicht nur zur Herstellung biologischer Waffen, sondern auch in der Impfstoffproduktion oder anderen zivilen Bereichen Anwendung finden. Diese *dual-use* Problematik tritt zwar auch bei chemischen Waffen auf, allerdings in geringerem Umfang: hier sind Technologien, Anlagen und Vorprodukte sowohl militärisch als auch zivil verwendbar, die chemischen Kampfstoffe selbst, wie etwa Soman oder Tabun, jedoch nicht.

Eine weitere Schwierigkeit, die BW ebenfalls von chemischen Waffen unterscheidet, wurde bereits angedeutet: bei biologischen Kampfmitteln handelt es sich um Krankheitserreger, also Lebewesen, die sich in einer für sie günstigen Umgebung rapide vermehren können. Diese Eigenschaft stellt BW-Rüstungskontrolle vor zusätzliche Probleme. Die Menge eines Krankheitserregers, die heute als völlig legitim für die Impstoffforschung und -produktion angesehen werden kann, ist auf dem passenden Nährboden in der Lage, innerhalb weniger Tage derart anzuwachsen, daß eine Großstadt oder ganze Landstriche damit ausgelöscht werden können. Die Notwendigkeit ihrer Kontrolle resultiert bei BW, im Gegensatz zu chemischen Waffen, folglich nicht aus ihrem wiederholten Einsatz, sondern aus ihrer einfachen Herstellbarkeit und ihrer größeren Zerstörungswirkung im Falle eines Einsatzes.

In Kenntnis dieser Problemlage wurde aus verschiedenen Gründen bei der Aushandlung des Biowaffen-Übereinkommens Ende der 60er / Anfang der 70er Jahre auf die Vereinbarung von Verifikationsmaßnahmen zur Überprüfung des vertragskonformen Verhaltens der Mitglieder des Übereinkommens verzichtet. Des weiteren sind die im BW-Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeiten, einer Vertragsverletzung nachzugehen, sehr begrenzt. Schließlich hat sich seit Inkrafttreten des BW-Übereinkommens eine Kontroverse um die darin festgeschriebenen Ziele der Nichtweitergabe und der internationalen Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biowissenschaften entwickelt. Die fortgeschrittenen Industriestaaten versuchen, dem Ziel der Nichtverbreitung durch Exportkontrollen gerecht zu werden. Im Gegensatz dazu messen einige Entwicklungsländer der internationalen Kooperation im zivilen Bereich eine sehr viel größere Bedeutung bei und sehen die Möglichkeiten hierfür durch die Existenz eben dieser Exportkontrollen unterminiert.⁵

Einer der politischen Gründe, der bei Abschluß des BW-Übereinkommens mitentscheidend dafür war, daß auf ein Verifikationssystem zur Überprüfung der Vertragseinhaltung verzichtet wurde, war der geringe militärische Nutzen, der BW zugeschrieben wurde. Allerdings haben die BW-Programme des Irak und der ehemaligen Sowjetunion die These der militärischen Unbrauchbarkeit und des daraus folgenden militärischen Desinteresses an BW widerlegt und zu einer veränderten Bedrohungswahrnehmung geführt. Zu dieser veränderten Wahrnehmung haben ebenfalls die Fortschritte in der Bio- und Gentechnologie beigetragen. Außerdem erschien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den damit einhergehenden gewandelten politischen Rahmenbedingungen die Aushandlung eines Verifikationssystems in den Bereich des Möglichen gerückt; die damit verbundenen Vor-Ort-Inspektionen waren zur Zeit der Aushandlung des BW-Übereinkommens für die damalige Sowjetunion inakzeptabel.

⁴ Zitiert in Leonard A. Cole: *The Eleventh Plague. The Politics of Biological and Chemical Warfare*, New York, 1997, S.4.

⁵ Siehe Kapitel 2.3. weiter unten.

Doch auch heute haben einige Staaten, darunter viele Entwicklungsländer, kein Interesse an Verifikationsmaßnahmen im BW-Bereich. Sie stehen entweder Verifikationsmaßnahmen prinzipiell kritisch gegenüber oder aber sehen sich von BW nicht bedroht und bezweifeln aus diesem Grund die Notwendigkeit eines kostenträchtigen Verifikationsapparats. Um ihre Unterstützung für die Aushandlung eines Verifikationsprotokolls zum BW-Übereinkommen trotzdem zu gewährleisten, fordern sie verstärkte Anstrengungen im Bereich der internationalen Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biowissenschaften. Nur so ist zu erklären, daß sich die Ad-hoc-Gruppe von Regierungsexperten, die über ein Verifikationsprotokoll verhandelt, nicht nur mit Verifikationsmaßnahmen im eigentlichen Sinn beschäftigt, sondern auch mit Maßnahmen zur Stärkung von Artikel X des BW-Übereinkommens, der die internationale Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften fordert.⁶

Auch die Vereinigten Staaten standen der Vereinbarung von Verifikationsmaßnahmen zum BW-Übereinkommen lange Zeit ablehnend gegenüber. Auch heute überwiegt auf amerikanischer Seite noch immer Skepsis, was die Verifizierbarkeit des Übereinkommens anbelangt. Die Ursachen liegen nicht nur in den bereits beschriebenen Spezifika biologischer Waffen; sie sind auch im Rüstungskontroll- und Verifikationsverständnis der US-Regierungen seit der Carter-Administration zu suchen. Während die Regierung Carters das Ziel der „angemessenen Verifikation“ (adequate verification) auf ihre Fahnen geschrieben hatte, strebte die Reagan-Administration die „effektive Verifikation“ (effective verification) der Rüstungskontrollabkommen mit der damaligen Sowjetunion an. Angemessene Verifikation zielte auf die Entdeckung von Vertragsverletzungen ab, die die Sicherheit der Vereinigten Staaten, bzw. das strategische Gleichgewicht mit der Sowjetunion nachhaltig gefährdet hätten. Unter Reagan verlagerte sich der Schwerpunkt von der Fähigkeit, ein angemessenes Urteil über das vertragskonforme Verhalten eines Vertragspartners fällen zu können, hin zur Betonung des Verifikationsprozesses, mit dessen Hilfe Vertragsbrüche nahezu lückenlos entdeckt werden sollen. Die Reagan-Administration war nicht bereit, geringfügige Vertragsbrüche hinzunehmen; sie wollte nicht nur die von der Carter-Administration ins Visier genommenen, militärisch signifikanten Vertragsverletzungen erkennen können, sondern bereits Vorbereitungshandlungen dazu. Hierfür waren Vor-Ort-Inspektionen ein unerläßliches Verifikationsinstrument.⁷

Genau an diesem Punkt beginnen die Schwierigkeiten der Clinton-Administration mit der Verifikation des BW-Übereinkommens. Zwar stellt sie keine so hohen Anforderungen an den Verifikationsprozeß, wie dies unter ihren republikanischen Vorgängerinnen der Fall war. Allerdings nimmt noch immer der Prozeß der Verifikation eine übergeordnete Stellung vor der „angemessenen“ Beurteilung des vertragskonformen Verhaltens ein. Da dies jedoch gleichbedeutend mit Vor-Ort-Kontrollen auch in US-Anlagen ist, trifft die Administration gleich auf doppelten Widerstand. Zum einen sieht sie sich mit den Geheimhaltungsängsten des US-Militärs konfrontiert, welches defensive BW-Forschung betreibt und Art und Umfang dieses Programmes aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht bekanntmachen will. Darüber hinaus lobbyiert die amerikanische Pharma-Industrie mit Nachdruck gegen Routine-Inspektionen in ihren Anlagen. Sie befürchtet einen Verlust vertraulicher Wirtschaftsinformationen durch solche Inspektionen. Mehr noch als im Fall der chemischen Industrie haben neue Produktentwicklungen im Bereich der Biotechnologie einen kapitalintensiven Vorlauf von mehreren Jahren. Sollte es während dieser Forschungs- und Entwicklungsphase,

⁶ Zwar lautet die englische Bezeichnung „compliance protocol“, da jedoch der Kern der Maßnahmen zur Verbesserung der Vertragseinhaltung nach wie vor Verifikationsmaßnahmen sind, soll aus sprachlichen Gründen der Begriff „Verifikationsprotokoll“ beibehalten werden.

⁷ Vgl. Michael Krepon: *Arms Control - Verification and Compliance*, New York, 1984; Alan S. Krass: *Verification: How much is enough?*, London, 1985.

in der die Unternehmen noch über keinen patentrechtlichen Schutz verfügen, zur Industriespionage kommen, so gefährdet dies nicht nur beträchtliche Investitionen, sondern könnte gerade im Fall der USA, wo eine Vielzahl von kleinen Forschungsunternehmen zum amerikanischen Entwicklungsvorsprung beitragen, die Existenz der Unternehmen gefährden.⁸ Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß die amerikanische Position bezüglich der Anforderungen, die an ein zukünftiges Verifikationssystem für das BW-Übereinkommen gestellt werden, von der Aussicht beeinflußt wird, diese Verifikationsmaßnahmen gegenüber einem republikanisch dominierten US-Senat verteidigen zu müssen. Bereits in der Ratifikationsdebatte zum Chemiewaffen-Übereinkommen zeigten sich die Schwierigkeiten der Regierung, die amerikanischen Senatoren davon zu überzeugen, daß das Übereinkommen tatsächlich die Sicherheit der Vereinigten Staaten erhöht. Die Frage der Verifizierbarkeit der Vertragseinhaltung war dabei von entscheidender Bedeutung. Aufgrund der Eigenschaften von biologischen Waffen ist zu erwarten, daß sich die Administration noch kritischeren Nachfragen zum Verifikationsprotokoll des BW-Übereinkommens ausgesetzt sieht, als dies beim Chemiewaffen-Übereinkommen der Fall war.

2. Probleme der Nichtverbreitung biologischer Waffen

2.1. Fehlendes Verifikationssystem des BW-Übereinkommens

2.1.1. Die Geburt eines zahnlosen Tigers: das BWÜ wird abgeschlossen

Während der Verhandlungen in der Konferenz des Genfer Abrüstungskomitees der Vereinten Nationen wurde bis Ende der 60er Jahre über ein Übereinkommen beraten, das gleichermaßen biologische und chemische Waffen verbieten sollte.⁹ Die Westliche Gruppe unter Führung Großbritanniens und der USA trat als erste für eine Trennung der Verhandlungen über die beiden Waffenarten ein. Da zunächst weder die in der Konferenz vertretenen Staaten des Warschauer Pakts, noch die Gruppe der Blockfreien zu einer solchen Trennung bereit waren, kam es 1969 zum Stillstand der Verhandlungen, der erst im Frühjahr 1971 überwunden werden konnte, nachdem die Sowjetunion auf die westliche Position eingeschwenkt war.¹⁰

Auch wenn die Frage, ob BW und CW getrennt oder gemeinsam verhandelt werden sollten, zunächst sehr abstrakt erscheinen mag, so hat sie doch einen konkreten verhandlungspolitischen Hintergrund: dieser liegt in der Bereitschaft zur Verifikation der vereinbarten Abrüstungsmaßnahmen begründet. Aufgrund der bereits erwähnten Einschätzung, BW seien

⁸ Vgl. zur Position der U.S. Pharmaindustrie das Statement der Pharmaceutical Research and Manufacturers of America bei der Vierten Überprüfungskonferenz des BWÜ, Genf, 27. November 1997, mimeo; vgl. M. Fransman et.al. (Hg.): *The Biotechnology Revolution?*, Oxford, 1995 V. Moses/R. Cape (Hg.): *Biotechnology: The Science and the Business*, Switzerland, 1994.

⁹ Bei der Konferenz des Genfer Abrüstungskomitees handelt es sich um einen Vorläufer der heutigen Genfer Abrüstungskonferenz, die im Laufe ihres Bestehens mehrmals die Bezeichnung wechselte.

¹⁰ Vgl. zum Verhandlungsverlauf Wolf-Dieter Kischlat: *Das Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen*, Frankfurt, 1976, S.31-56.

nicht oder nur in geringem Umfang von militärischer Bedeutung, glaubte man, in diesem Fall auf Maßnahmen zur Überprüfung der Vertragseinhaltung verzichten zu können. Anders sah die Beurteilung bei chemischen Waffen aus; hier wurden Verifikationsmaßnahmen als unerlässlich angesehen.¹¹ Die darin eingeschlossenen Vor-Ort-Maßnahmen wurden jedoch von der Sowjetunion und ihren Verbündeten als „Spionageversuche“ abgelehnt. Die Trennung der Verhandlungen über BW und chemische Waffen und die bevorzugte Behandlung von BW unter Verzicht von Verifikationsmaßnahmen versprach also einen schnelleren Verhandlungserfolg. Daran war sowohl den USA als auch der Sowjetunion aus politischen, bzw. propagandistischen Gründen gelegen.

Am 25. November 1969 erklärte der damalige US-Präsident Richard Nixon den einseitigen Verzicht der Vereinigten Staaten auf biologische Kampfstoffe und Toxine.¹² Fortan sollte sich die biologische Forschung der USA auf die Entwicklung von Impfstoffen sowie defensive BW-Forschung beschränken. Außerdem kündigte die US-Regierung an, existierende Bestände von biologischen Kampfstoffen vernichten zu lassen.

Diese Ankündigung muß vor dem Hintergrund der zunehmenden innenpolitischen wie auch internationalen Kritik am Giftgaseinsatz der USA im Vietnamkrieg gesehen werden. Der Verzicht auf BW machte insofern Sinn, als chemische und biologische Waffen bis zu diesem Zeitpunkt als „Einheit“ betrachtet wurden. Diese Gleichbehandlung läßt sich zurückverfolgen bis in die Anfänge dieses Jahrhunderts; so verbot das Genfer Protokoll von 1925 den Einsatz beider Arten von Massenvernichtungswaffen.¹³ Auch im Genfer Abrüstungsausschuß der Vereinten Nationen wurde bis Ende der 60er Jahre über chemische und biologische Waffen gleichzeitig verhandelt. Erst mit dem britischen Entwurf für ein BW-Abkommen vom September 1969 wurden BW separat behandelt. Wie Thränert gezeigt hat, schwenkte die Nixon-Administration auf diese Linie ein, um einerseits der Kritik an ihrer Vietnam-Politik die Spitze zu nehmen und um andererseits ihren Abrüstungswillen und ihre Bereitschaft zur Entspannungspolitik gegenüber der Sowjetunion zu demonstrieren. Der Verzicht auf BW war in diesem Fall das Bauernopfer, dem auch das US-Militär aufgrund der geringen militärischen Bedeutung von BW zustimmen konnte. Diese Zustimmung wurde durch die großzügige US-Interpretation dessen erleichtert, was unter defensiver BW-Forschung erlaubt sein sollte.¹⁴

Auf sowjetischer Seite stimmte das Militär der Absicht der politischen Führung zu, die Verhandlungen zu einem separaten BW-Übereinkommen zum Abschluß zu bringen, nachdem klar war, daß das Übereinkommen keine Verifikationsmaßnahmen beinhalten würde. Somit konnte die sowjetische Regierung auf der deklaratorischen Ebene einen rüstungskontrollpolitischen Erfolg vorweisen, während das Militär ungestört seine BW-Forschung weiterverfolgen konnte.¹⁵ Daß letzteres tatsächlich geschah, galt ab Ende der 70er Jahre nach dem

¹¹ Vgl. zu dem umfangreichen im Chemiewaffen-Übereinkommen von 1993 enthaltenen Verifikationsapparat Alexander Kelle: *Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine Umsetzung - Einführende Darstellung und Stand der Diskussion*, HSKF-Report 12/1996, Frankfurt, Dezember 1996.

¹² Vgl. zur US-Politik ausführlicher Oliver Thränert: *Einseitige Abrüstung? Erfahrungen mit sowjetischen und amerikanischen Initiativen*, Frankfurt, 1991, S.42-82; O. Thränert: *Strengthening the Biological Weapons Convention*, in: *Contemporary Security Policy*, Jg.17, Nr.3, 1996, S.347-364, hier S.348-352.

¹³ Vgl. zum Genfer Protokoll von 1925: SIPRI: *The Problem of Chemical and Biological Warfare, Vol.II: CB Disarmament Negotiations, 1920-1970*, Stockholm/New York, 1971, S.58-71.

¹⁴ Vgl. Thränert: *Einseitige Abrüstung?*, S.60-68.

¹⁵ Vgl. Milton Leitenberg: *Biological Weapons Arms Control*, in: *Contemporary Security Policy*, Jg.17, No.1, 1996, S.1-79, hier S.10.

Entweichen von Milzbrandbakterien aus einem militärischen Labor in Swerdlowsk unter westlichen Beobachtern als wahrscheinlich.¹⁶

2.1.2. Vertrauensbildung statt Verifikation?

Um in Abwesenheit eines Verifikationssystems das Aufkommen von Zweifelsfällen und Verdächtigungen zu reduzieren, vereinbarte die Zweite Überprüfungskonferenz der Vertragsparteien des BW-Übereinkommens im Jahr 1986 vier vertrauensbildende Maßnahmen (VBM).¹⁷ Dabei handelte es sich um:

- den Datenaustausch über Forschungszentren und Labors;
- den Informationsaustausch über den Ausbruch ansteckender Krankheiten;
- die Förderung der Veröffentlichung von Forschungsergebnissen und
- die aktive Förderung von Kontakten.

Diese Maßnahmen wurden während der Dritten Überprüfungskonferenz 1991 um vier weitere VBM ergänzt. Diese betreffen:

- den Informationsaustausch über nationale Forschungs- und Entwicklungsprogramme im Bereich der biologischen Verteidigung;
- die Meldung von Gesetzen, Verordnungen und anderen Maßnahmen von Relevanz für das Übereinkommen;
- die Meldung von ehemaligen Forschungs- und Entwicklungsprojekten im Bereich von sowohl offensiven als auch defensiven BW-Programmen und
- die Meldung von Impfstoffproduktionsanlagen.

Die vereinbarten Maßnahmen sind politisch verbindlich.¹⁸ Dessen ungeachtet ist die Bilanz der Teilnahme an den VBM ernüchternd. Im Zeitraum von 1987 bis 1995 haben nur 70 der 139 Mitgliedstaaten an den VBM teilgenommen, davon wiederum haben nur 11 Staaten alle jährlichen Erklärungen abgegeben; 17 Staaten haben demgegenüber nur einmal in neun Jahren an den VBM teilgenommen. Betrachtet man die regionale Verteilung der teilnehmenden Staaten im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten aus den jeweiligen Regionen, so haben lediglich 19% der Mitgliedstaaten aus Afrika, 38% aus dem Nahen und Mittleren Osten, 43% aus Lateinamerika und 48% aus Asien und der Pazifikregion teilgenommen. Demgegenüber lag die Beteiligung der Staaten Europas und Nordamerikas bei 92%, bzw. 100%.¹⁹

Vgl. Nicholas Sims: *The Diplomacy of Biological Disarmament. Vicissitudes of a Treaty in Force, 1975 - 1985*, New York, 1988, S.226-252; Leonard Cole: Sverdlovsk, Yellow Rain and Novel Soviet Bio-weapons: Allegations and Responses, in Susan Wright (Hg.): *Preventing a Biological Arms Race*, Cambridge, 1990, S.199-219.

Vgl. Iris Hunger: Article V: Confidence Building Measures, in: Graham S. Pearson/Malcolm R. Dando (Hg.): *Strengthening the Biological Weapons Convention. Key Points for the Fourth Review Conference*, Genf, September 1996, S.77-92.

In der Abschlusserklärung der Zweiten Überprüfungskonferenz heißt es „The Conference ... agrees that the States Parties are to implement ... the following measures...“; vgl. *The Second Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*, BWC/CONF.II/13, Genf, 1986.

Die Zahlen sind Iris Hunger: Article V: Confidence Building Measures, S.78-80, entnommen.

Das Ziel, durch die erhöhte Transparenz im Bereich der BW-relevanten Tätigkeiten der Mitgliedstaaten des BW-Übereinkommens das Vertrauen in das vertragskonforme Verhalten seiner Mitglieder zu erhöhen, ist mit einer solch mangelhaften Beteiligung natürlich nicht zu erreichen. Die Begründung für den Grad der Beteiligung von Entwicklungsländern an den VBM wird zum einen in der Überlastung der Regierungsbürokratien von Entwicklungsländern gesucht. Doch greift dieser Erklärungsansatz genauso wenig wie die Argumentation, daß die meisten Entwicklungsländer keine deklarationsrelevanten Anlagen oder Programme unterhalten und aus diesem Grund nicht den bürokratischen Aufwand betreiben wollen, an den VBM teilzunehmen. Genau für solche Fälle aber wurde während der Dritten Überprüfungskonferenz ein neues Formular eingeführt, in dem zwei Spalten „nichts zu deklarieren“, bzw. „nichts neues zu deklarieren“ enthalten sind.²⁰ Von einem übermäßigen bürokratischen Aufwand kann also nicht gesprochen werden. Vielmehr ist politisches Desinteresse der nicht teilnehmenden Staaten an den VBM als Ursache für die mangelhafte Beteiligung zu konstatieren. Es ist genau dieses Desinteresse an VBM und damit verbunden weitergehenden Verifikationsmaßnahmen, das für das komplexe Verhandlungsmandat der Ad-hoc-Gruppe verantwortlich zeichnet, in dem auch die Förderung der internationalen Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften eine große Rolle spielt.²¹

2.2. Paralyse bei Vertragsverstößen?

2.2.1. Die Vorschriften des Biowaffen-Übereinkommens

Während die bereits beschriebenen VBM - wie auch Verifikationsmaßnahmen allgemein - zunächst darauf abzielen, das Vertrauen in das vertragskonforme Verhalten der Mitglieder des BW-Übereinkommens zu erhöhen, dient das in Artikel VI des Übereinkommens festgeschriebene Beschwerderecht dazu, vermutete oder erwiesene Vertragsverletzungen zu melden und eine Überprüfung einzufordern.²² Dazu kann ein Staat beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Beschwerde einlegen, die nach Artikel VI (1) „mit allen nur möglichen Beweisen für ihre Begründetheit ... versehen sein“ muß. Diese Beweispflicht des beschwerdeführenden Staates trägt mit dazu bei, das formal gleiche Recht aller Vertragsparteien in der Praxis zu einem Zweiklassenrecht abzuwerten. Die Regelung benachteiligt diejenigen Vertragsparteien, die nicht über einen leistungsfähigen Geheimdienst oder vergleichbar effektive Methoden der Beweisermittlung verfügen. So ist zu befürchten, daß Gewißheit über einen vermuteten Besitz von BW für diese Gruppe von Staaten erst nach erfolgtem Einsatz zu erlangen sein wird.

Diese Ungleichbehandlung wird verstärkt durch die Möglichkeit der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, ihr Veto gegen die Untersuchung einer Beschwerde einzulegen. Bis Anfang der 90er Jahre bestand hier noch ein Schlupfloch insofern, als bis dahin die Möglichkeit gegeben war, eine Beschwerde nach Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen (Friedliche

²⁰ Vgl. das Abschlußdokument der Dritten Überprüfungskonferenz BWC/CONF.III/23, S.164.

²¹ Vgl. zu diesem Problemkomplex Thomas Bernauer: Verification of Compliance with the Biological Weapons Convention: Developing Countries between Passive Participation and Obstruction, in: O. Thränert (Hg.): *The Verification of the Biological Weapons Convention: Problems and Perspectives*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Studie Nr.50, Bonn, 1992, S.55-67; vgl. dazu außerdem Kapitel 3.1. weiter unten.

²² Vgl. zum folgenden Kischlat: *Das Übereinkommen ...*, S.218-230.

Regelung von Streitfällen) zu behandeln. Bei solchen Streitfällen ist ein von der Entscheidung betroffenes Mitglied des Sicherheitsrats auszuschließen. Allerdings haben die Sicherheitsratsmitglieder in ihrer - ansonsten positiv zu bewertenden - Erklärung vom 31. Januar 1992 festgestellt, daß die „Proliferation aller Massenvernichtungswaffen eine Bedrohung des Friedens und der internationalen Sicherheit darstellt“.²³ Damit ist über eine Beschwerde nach Artikel VI des BW-Übereinkommens seither unter Kapitel VII der UN-Charta (Maßnahmen bei Bedrohung des Friedens, bei Friedensbrüchen und Angriffshandlungen) zu entscheiden. Hier besitzen die ständigen Sicherheitsratsmitglieder in jedem Fall ein Veto-Recht - auch wenn die Beschwerde gegen sie selbst gerichtet ist.

In der Praxis hat bislang keine Vertragspartei des BW-Übereinkommens von ihrem Beschwerderecht nach Artikel VI Gebrauch gemacht. Dies wurde bei den bisherigen Überprüfungskonferenzen stets positiv vermerkt. Es ist jedoch fraglich, ob dies eine positive Entwicklung darstellt, und ob nicht vielmehr die Beschwerdeprozedur selbst abschreckend gewirkt hat. In mindestens zwei Fällen ist eine Vertragsverletzung bekanntgeworden, die Anlaß für eine solche Beschwerde hätte sein können. In beiden Fällen wurde jedoch versucht, der Vertragsverletzung entgegenzutreten, ohne die im BW-Übereinkommen vorgesehene Prozedur dafür in Anspruch zu nehmen. Im Fall des BW-Programms der ehemaligen Sowjetunion wurde im September 1992 ein trilateraler Prozeß zwischen den drei Depositarmächten des BW-Übereinkommens, den USA, Großbritannien und Rußland, etabliert, der sich praktisch unter Ausschluß der Öffentlichkeit vollzieht. Die Zuständigkeit der Aufklärung des irakischen BW-Programms - gemeinsam mit den anderen Programmen zur Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und weitreichenden Trägersystemen - wurde einer Sonderkommission der Vereinten Nationen übertragen. Dies steht zwar nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen, die das BW-Übereinkommen enthält. Allerdings macht auch dieses Verfahren keinen Gebrauch von dem in Artikel VI des Übereinkommens vorgesehenen Beschwerdeverfahren. Es stellt sich die Frage, welche möglichen Konsequenzen für das BW-Übereinkommen und die Versuche, dieses zu stärken, sich aus der Umgehung der Beschwerdeprozedur in diesen beiden Fällen ergeben.

2.2.2. Das BW-Programm der ehemaligen Sowjetunion und der Trilaterale Prozeß

Details des sowjetischen Biowaffenprogramms wurden erstmals 1989 durch einen von insgesamt drei sowjetischen Überläufern bekannt, der an verantwortlicher Stelle in diesem Programm mitgearbeitet hatte.²⁴ Allerdings wurden seine Anschuldigungen von der damaligen Sowjetunion unter Gorbatschow strikt zurückgewiesen. Erst der russische Präsident Jelzin gestand im Januar 1992 eine „Lücke in der Umsetzung“ des BW-Übereinkommens durch die ehemalige Sowjetunion ein. Im April 1992 erließ Jelzin ein Dekret, demzufolge alle biologischen Programme auf russischem Territorium verboten sind, die sich nicht in Übereinstimmung mit dem BW-Übereinkommen befinden. Ungeachtet dieser Erklärung bestanden weiterhin Zweifel, daß alle offensiven Komponenten des BW-Programmes der ehemaligen Sowjetunion auch tatsächlich beendet worden waren. Vor diesem Hintergrund insistierten die USA und Großbritannien auf einem „trilateralen Prozeß“ mit Rußland. Ziel dieses Prozesses

²³ Vgl. UN Security Council Declaration on Disarmament, Arms Control and Weapons of Mass Destruction, 31 January 1992, auszugsweise abgedruckt in *PPNN Newsbrief*, Nr.17, Spring 1992, S.15.

²⁴ Bei dem Überläufer handelte es sich um den Direktor eines der sowjetischen Forschungs- und Entwicklungslabors, vgl. dazu Milton Leitenberg: *The Conversion of Biological Warfare Research and Development Facilities to Peaceful Uses*, in: E. Geissler/J.P. Woodall (Hg.): *Control of Dual Threat Agents: The Vaccines for Peace Programme*, SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies No. 15, Oxford, 1994, S.77-105.

war es, die Transparenz des russischen Programmes mittels Informationsaustausch und gegenseitiger Besuche zu erhöhen, um somit die Beendigung aller im Widerspruch zum BWÜ befindlichen Aktivitäten zu bewirken.

In den Gesprächen, die zur trilateralen Erklärung vom September 1992 führten, erklärte die russische Regierung, daß die offensive BW-Forschung eingestellt worden sei. Darüber hinaus wurde nach russischen Angaben sowohl die Zahl der im BW-Bereich Beschäftigten als auch die für die Forschung bereitgestellten Mittel um 50% reduziert, die für die offensive BW-Forschung zuständige Abteilung im Verteidigungsministerium aufgelöst sowie eine Erklärung im Rahmen der 1991 vereinbarten Vertrauensbildenden Maßnahmen abgegeben.²⁵

Allerdings ist bis heute zweifelhaft, ob die von westlicher Seite mit der trilateralen Erklärung verbundenen Ziele realisiert werden konnten. So bezeichnete der Jahresbericht 1993 der U.S.-Abrüstungsbehörde (Arms Control and Disarmament Agency, ACDA) an den amerikanischen Kongreß den Status des offensiven russischen BW-Programms als unklar. Sicher war danach lediglich die Tatsache, daß das russische Programm, welches von der ACDA als massiv bezeichnet wurde, zumindest bis März 1992 die russischen Verpflichtungen gegenüber dem BWÜ verletzte. Nach dem ACDA-Jahresbericht 1993 umfaßte das Programm die Produktion von Erregern und Toxinen, ihre Einbringung in Waffen und die Lagerung dieser BW.²⁶

Im Oktober 1993 und Januar 1994 besuchte eine britisch-amerikanische Delegation einige zivile und auch eine militärische biologische Anlage in Rußland. Diese Besuche wurden von russischer Seite im Februar/März 1994 erwidert. Ferner fanden im April 1994 in London sowie im Oktober 1994 in Moskau Expertentreffen statt, die den Status des russischen BW-Programms klären sollten. Doch ergaben diese Treffen, daß eine umfangreiche Infrastruktur ohne jeden erkennbaren kommerziellen Zweck weiterexistierte und über eine enge Verbindung zum russischen Militär verfügte.²⁷ Daher vermerkte der ACDA-Abrüstungsbericht 1994 lediglich, daß die U.S.-Regierung weiterhin mit der russischen Regierung daran arbeite, die vollständige Einstellung des illegalen BW-Programmes zu erreichen.²⁸ In der Folge traten Zweifel an der Vollständigkeit der russischen Erklärungen im Rahmen der Vertrauensbildenden Maßnahmen auf. Darüber hinaus wurde von amerikanischer Seite die andauernde Präsenz altbekannter BW-Befürworter in dem - erklärtermaßen - rein defensiven BW-Forschungsprogramm wie auch in den trilateralen Gesprächen kritisiert. Zwar wurden Fortschritte im Trilateralen Prozeß konzidiert, jedoch seien auch 1995 nicht alle amerikanischen Besorgnisse ausgeräumt worden.²⁹ An dieser Einschätzung der US-Regierung hat sich auch im Verlauf des Jahres 1996 nichts geändert, so daß einige Experten zu dem Schluß kamen, daß seit 1989 weder die politische noch die militärische Führung zunächst der Sowjetunion und später Rußlands große Eile gezeigt habe, die Überreste des sowjetischen BW-Programms zu eliminieren.³⁰

²⁵ Vgl. Richard Boucher, US Department of State, Spokesman: *Joint Statement on Biological Weapons by the Governments of the United Kingdom, the United States, and the Russian Federation*, 14. September 1992.

²⁶ Vgl. Arms Control and Disarmament Agency: *Adherence to and Compliance with Arms Control Agreements and the President's Report to Congress on Soviet Non-Compliance with Arms Control Agreements*, Washington, D.C., 14. Januar 1993.

²⁷ Vgl. Milton Leitenberg: Biological Weapons Arms Control, in: *Contemporary Security Policy*, Vol.17, No.1, 1996, S.1-79, hier S.4.

²⁸ Vgl. ACDA: *Threat Control Through Arms Control*. Report to Congress, Washington, D.C., 1994.

²⁹ Vgl. ACDA: *Adherence to and Compliance with Arms Control Agreements*, Washington, D.C., 1995.

³⁰ Vgl. exemplarisch Leitenberg: Biological Weapons Arms Control, S.5. Eine ausführliche Darstellung des sowjetischen BW-Programms und den bisherigen Konversionsmaßnahmen findet sich bei Milton

Weder der Zeitraum von mittlerweile fast fünf Jahren, den der Trilaterale Prozeß bereits andauert, noch dessen mangelhafte Transparenz oder die wenigen offiziellen Verlautbarungen zu dessen Fortschritt sind dazu geeignet, Vertrauen in das Verfahren zu fördern. Es drängt sich der Eindruck auf, daß die beiden Depositare USA und Großbritannien es höher bewerten, die einstige Supermacht Rußland nicht zu „verärgern“, als die restlose Aufklärung des BW-Programms der ehemaligen Sowjetunion zu erreichen - eine Prioritätensetzung, die verwundern muß.

2.2.3. Das irakische BW-Programm und die Arbeit von UNSCOM

Grundlage der Inspektionsaktivitäten der Sonderkommission der Vereinten Nationen (United Nations Special Commission, UNSCOM) im Irak ist die Sicherheitsratsresolution 687 vom 3. April 1991; sie nennt die Bedingungen für den Waffenstillstand zwischen dem Irak und der gegen ihn kriegführenden Staatenkoalition. Teil C der Resolution regelt die Vernichtung der irakischen Massenvernichtungswaffen, seiner ballistischen Raketen mit einer Reichweite von über 150 Kilometern sowie der dazugehörigen Infrastruktur. Das Mandat von UNSCOM sieht im Bereich der biologischen Waffen vor, daß die Kommission:

- Vor-Ort-Inspektionen zur Feststellung der irakischen Kapazitäten im BW-Bereich sowie hinsichtlich ballistischer Raketen durchführt;
- alle BW, dafür erforderliche Agenzien und Toxine, Subsysteme, Komponenten sowie alle damit in Zusammenhang stehende Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionseinrichtungen zerstört, entfernt oder anderweitig unbrauchbar macht;
- die Zerstörung aller ballistischer Raketen des Irak mit einer Reichweite über 150 Kilometer überwacht, und
- die irakische Verpflichtung verifiziert, keine der oben genannten Agenzien, Toxine, Subsysteme, Komponenten sowie der damit in Zusammenhang stehende Forschungs-, Entwicklungs- und Produktionseinrichtungen zu benutzen, zu entwickeln, zu konstruieren oder anderweitig zu erwerben.³¹

Die letztgenannte Verpflichtung des Irak geht über die Dauer des Abrüstungsprozesses hinaus. Sie ist zeitlich unbegrenzt und erfordert eine kontinuierliche Überwachung. Die Modalitäten dieses Überwachungsprozesses wurden in einer weiteren Resolution des Sicherheitsrates [715 (1991)] festgelegt.

Während die ersten Vor-Ort-Inspektionen zur Bestimmung des irakischen BW-Arsenals bereits im Sommer und Herbst 1991 durchgeführt wurden,³² erklärte sich der Irak erst im November 1993 mit dem kontinuierlichen Überwachungsprogramm (Ongoing Monitoring and

Leitenberg: The conversion of biological warfare research and development facilities to peaceful uses, in: Geissler/Woodall (Hg.): *Control of Dual Threat Agents*, S.77-105; Anthony Rimmington: From Military to Industrial Complex? The Conversion of Biological Weapons' Facilities in the Russian Federation, in: *Contemporary Security Policy*, Jg.17, Nr.1, 1996, S.80-112.

³¹ Vgl. United Nations Security Council: Resolution 687 (1991), Section C, Paras.7-9.

³² Die erste BW-Inspektion UNSCOM 7/BW 1 fand vom 2. bis 8. August 1991 in Salman Pak statt und diente dazu, nicht deklarierte Aktivitäten zu entdecken sowie Art und Umfang der dort vorhandenen BW-Munition festzustellen. Während UNSCOM 15/BW 2 vom 20. September bis 3. Oktober 1991 wurde eine größere Zahl verdächtiger Anlagen inspiziert, erneut um nicht deklarierte BW-Aktivitäten zu entdecken. Vgl. *Report by the Executive Chairman of the Special Commission established by the Secretary-General pursuant to paragraph 9 (b) of Security Council resolution 687 (1991) addressed to the Secretary-General, UN Dokument S/25172*, 29. Januar 1993.

Verification, OMV) einverstanden. Die Vorbereitung des OMV dauerte im BW-Bereich dann noch einmal bis 1. April 1995, wobei diese Verzögerung durch die irakische Weigerung entstand, alle BW-relevanten Anlagen zu deklarieren. Dadurch wurden mehr Inspektionen zur Erstellung eines „Anfangsinventars“ erforderlich, welches als Basis für das OMV brauchbar war.³³

Die Inspektionen, welche bis Ende 1994 durchgeführt worden waren, erbrachten keine konkreten Hinweise auf illegale BW-Aktivitäten des Irak. Allerdings gaben die Lage, die Anordnung der Gebäude sowie der angegebene Verwendungszweck der Al Hakam-Anlage Anlaß zu Spekulationen, daß es sich hierbei um einen Teil eines illegalen offensiven BW-Programms handeln könnte. Parallel zu diesen Inspektionen sammelte UNSCOM Informationen über irakische Importe von biologischen Agenzien und Ausrüstung. Dabei wurden Importe größerer Mengen von Nährmitteln für Erreger, sowie Beschaffungsaktivitäten für eine Sicherheitsventilationsanlage - wie sie für Hochsicherheitslabors erforderlich sind - zutage gefördert, die der Irak zuvor nicht deklariert hatte. Mit den so gewonnen Erkenntnissen wurden erneut Interviews durchgeführt, die die These erhärteten, daß es sich bei Al-Hakam um eine Anlage des irakischen BW-Programmes handelte. Unbeeindruckt von diesen Aktivitäten UNSCOMs gab der Irak im März 1995 eine neue „Vollständige, Endgültige und Komplette Erklärung“ (Full, Final and Complete Disclosure, FFCD) über seine BW-Aktivitäten ab, die noch weniger Details enthielt als die vorhergehende FFCD.

Erst unter zunehmendem internationalen Druck gestand die irakische Führung am 1. Juli 1995 die Existenz eines offensiven BW-Programms ein. Dieser Erklärung zufolge war Al-Hakam als Produktionsstätte für BW konzipiert und hatte bereits größere Mengen von Milzbrand- und Botulinum-Toxin produziert. Die Abfüllung dieser Agenzien auf Waffen bestritt der Irak weiterhin. Erst nachdem der ehemalige Verteidigungsminister und Vorsitzende der Militär-Industriellen Kommission Hussein Kamel Hassan im August 1995 desertiert war, gab der Irak die Herstellung nicht nur der Agenzien, sondern auch ganzer Waffen zu - so waren Anthrax und Botulinum-Toxin in R400 Luftbomben und Sprengköpfe für die Al Hussein-Raketen gefüllt worden.³⁴

Zu weiteren Eingeständnissen war der Irak trotz weiterhin bestehender Widersprüche und Lücken in der Dokumentation seiner Aussagen seit August 1995 nicht mehr zu bewegen. Weder die irakische Aussage, der Großteil der relevanten Unterlagen sei während des Zweiten Golfkrieges oder kurz danach zerstört worden, noch die aktuelle FFCD vom Juli 1996 sind nach Auffassung von UNSCOM glaubwürdig.³⁵ An dieser Einschätzung haben auch die jüngsten BW-Inspektionen im ersten Halbjahr 1997 nichts geändert.³⁶

Mit Blick auf die Lehren, die sich aus dem Überwachungsregime für den Irak für die Formulierung des zukünftigen Verifikationsprotokolls ergeben, ist zunächst die Bedeutung von Routineinspektionen zu nennen. Durch Routineinspektionen kann sich die inspizierende Organisation ein Bild vom „Normalzustand“ biologischer Aktivitäten in einem Staat verschaffen, welches dann als Vergleichsgröße zur Überprüfung von vertragswidrigem Verhalten dienen kann. Genau dieses Bild vom Normalzustand biologischer Aktivitäten hatte UNSCOM

³³ Vgl. Richard Spertzel: Lessons from the UNSCOM Experience With Sampling and Analysis, in: Jonathan Tucker (Hg.): *The Utility of Sampling and Analysis for Compliance Monitoring of the Biological Weapons Convention*, Monterey, Februar 1997, S.17-25.

³⁴ Vgl. ACR, Sektion 453.B. und 701.B.

³⁵ Vgl. Memorandum by Ambassador Rolf Ekéus, Executive Chairman of the United Nations Special Commission: Iraq's Biological Weapons Programme: UNSCOM's Experience, 20. November 1996, mimeo.

³⁶ Interview mit UNSCOM-Mitarbeitern, 31. Januar 1997; ACR, Sektion 701.B.

im Falle des Irak nicht, was zu erheblichen Verzögerungen bis zum Start des OMV führte. In diesem Zeitraum war es dem Irak möglich, weiteres belastendes Material zu beseitigen. Die Erfahrungen von UNSCOM geben also den Befürwortern von Routineinspektionen in der Ad-hoc-Gruppe ein zusätzliches Argument an die Hand.

2.3. Exportkontrollen und die internationale Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biowissenschaften

In Artikel III des BWÜ ist die Nichtweitergabenorm für BW, entsprechende Materialien und Ausrüstungen sowie für BW-relevante Technologien festgeschrieben. Zur Umsetzung dieser Norm in die politische Praxis stehen den Vertragsstaaten eine Reihe konkreter Maßnahmen zur Verfügung. Neben der Verabschiedung und Durchsetzung innerstaatlicher Gesetze, die einen Verstoß gegen die Nichtweitergabenorm unter Strafe stellen, sind Exportkontrollen ein weiteres Mittel zur deren Implementierung.

Exportkontrollen sind nicht gleichbedeutend mit Exportverweigerung. Vielmehr zielen die Kontrollen primär darauf ab, die zivile Anwendung der exportierten Waren und Dienstleistungen sicherzustellen und von ihrer Verwendung in offensiven BW-Programmen abzuschrecken. Zu diesem Zweck müssen die Kontrollmaßnahmen geeignet sein, einen illegalen Export aufzudecken und muß die Strafandrohung einen potentiellen Gewinn aus einer solchen Handlung deutlich übersteigen. Auch wenn Exportkontrollen keinen umfassenden Schutz gegenüber den Beschaffungsaktivitäten von BW-Proliferatoren bieten können, so verzögern sie den Aufbau eines offensiven BW-Programms und treiben dessen Kosten in die Höhe. Werden Exportkontrollen unter den in Frage kommenden Lieferländern abgestimmt, schaffen sie gleiche Bedingungen für alle potentiellen Exporteure. Damit wird es für einen Proliferator deutlich schwieriger, Lieferanten gegeneinander auszuspielen, und den Exporteuren entstehen keine komparativen Nachteile aufgrund unterschiedlich ausgeprägter Exportrichtlinien.³⁷

Einer der effizientesten Zusammenschlüsse von Lieferländern ist die Australien-Gruppe. Dabei handelt es sich um ein informelles Zusammentreffen von mittlerweile 30 Staaten, mit dem Ziel, die Proliferation chemischer und biologischer Waffen sowie deren Vorprodukte und der zu ihrer Herstellung benötigten Ausrüstung und Technologie durch koordinierte Exportkontrollen zu bekämpfen. Die Gruppe konstituierte sich als Reaktion auf den Giftgas-Einsatz im Iran-Irak-Krieg auf Initiative der australischen Regierung im Juni 1985. Neben den Staaten der EG handelte es sich bei den 15 Gründungsmitgliedern um Australien, Kanada, Japan, Neuseeland und die Vereinigten Staaten. Bei dem zweiten Treffen im September 1985 wurde ein zweigleisiges Vorgehen vereinbart entsprechend der Gefahr, die von den zur Diskussion stehenden Chemikalien und Vorprodukten ausgeht: in die sogenannte „Kernliste“ sollten die gefährlicheren Substanzen aufgenommen werden. Die Gruppenmitglieder verpflichteten sich, diese Substanzen ihren nationalen Exportkontrollen zu unterwerfen. Auf der „Warnliste“ wurden weniger problematische Substanzen ausgewiesen, die von der Industrie oder einem einzelnen Staat auf freiwilliger Basis kontrolliert werden konnten.³⁸

³⁷ Vgl. zu den Funktionen von Exportkontrollen Brad Roberts: Rethinking Export Controls on Dual-Use Materials and Technologies: From Trade Restraints to Trade Enablers, in: *Arena*, No.2, Juni 1995; H. Müller et.al.: *From Black Sheep to White Angel? The New German Export Control Policy*, PRIF Reports No. 32, Frankfurt, Januar 1994, S.11-13.

³⁸ Vgl. Julian P. Perry Robinson: *The Australia Group: A Description and Assessment*, in: H.G. Brauch u.a. (Hg.): *Controlling the Development and Spread of Military Technology*, Amsterdam 1992, S. 157-176.

Bei dem Treffen 1990 kamen die Mitglieder der Australien-Gruppe überein, ihre Kontrollen auf BW-Agenzien und Toxine sowie zu ihrer Herstellung erforderliche *dual-use* Ausrüstung auszudehnen.³⁹ Die entsprechenden Listen wurden bei den Treffen im Juni und Dezember 1992 verabschiedet. Auf der Kernliste wurden 20 Viren, vier Rickettsien, 13 Bakterien und zehn Toxine erfaßt. Die Warnliste umfaßt zusätzlich acht Viren, fünf Bakterien und vier Toxine. Darüber hinaus wurde eine Liste für zu kontrollierende Tierpathogene vereinbart. *Dual-use*-Ausrüstungen, die Kontrollen unterliegen, umfassen unter anderem Fermentieranlagen, Zentrifugen, Aerosolkammern sowie Filter- und Gefriertrocknungsanlagen mit bestimmten technischen Spezifikationen.

Scheinbar im Widerspruch zur Nichtweitergabenorm und den daraus abgeleiteten Exportkontrollmaßnahmen befindet sich das in Artikel X des BW-Übereinkommens formulierte Kooperationsgebot bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften. Danach soll das Übereinkommen derart umgesetzt werden, daß die wirtschaftliche und technologische Entwicklung der Mitgliedstaaten nicht behindert wird.⁴⁰ Nach Auffassung vieler Entwicklungsländer tun Exportkontrollen aber genau das: Sie sind nicht nur politisch diskriminierend sondern behindern darüber hinaus ihre technologische und wirtschaftliche Entwicklung entscheidend. Aus dieser Sicht haben Exportkontrollen gegenüber der Dritten Welt einen rassistischen Unterton und dienen dazu, den Entwicklungsländern fortgeschrittene - und etwa für die Krankheitsbekämpfung dringend benötigte - Technologien vorzuenthalten.⁴¹

Allerdings ist diese pauschalisierende Kritik von mindestens vier Seiten angreifbar:

- Erstens waren die Adressaten von Exportkontrollen keineswegs immer die Staaten der Dritten Welt. Deutlicher als beim BW-Übereinkommen läßt sich dies im Nuklearbereich zeigen, in dem die nuklearen Exportkontrollen der Vereinigten Staaten lange Zeit darauf abzielten, nukleare Proliferation beispielsweise in Westeuropa zu verhindern. Das Argument, Exportkontrollen seien prinzipiell Ausdruck einer rassistisch motivierten Politik des „Nordens“ gegenüber dem „Süden“ trägt schon aus diesem Grund nicht. Auch untergräbt eine zunehmende Zahl von Lieferländern aus dem „Süden“ diese ideologische Argumentation. So wurden etwa Argentinien im Jahr 1993 und Südkorea 1996 in die Australien-Gruppe aufgenommen.⁴²
- Zweitens ist das BW-Übereinkommen in erster Linie ein Abrüstungsvertrag und kein Abkommen zur Technologiekooperation. Dies läßt sich an der Verhandlungsgeschichte des Übereinkommens ablesen und ist in der Präambel wie auch im Vertragstext selbst klar formuliert. Die BW-Besitzer ergänzten ihre Abrüstungspflicht mit der in Artikel III enthaltenen Nichtweitergabenorm, um so sicherzustellen, daß sie nicht in Zukunft einem mit BW bewaffneten Kontrahenten gegenüberstehen. Diese prioritäre Zielsetzung von Abrüstung und Nichtverbreitung wird mittlerweile von einer großen Zahl von BWÜ-Mitgliedern unterstützt, die erkannt haben, daß die Nichtverbreitung von BW auch ihre

³⁹ Vgl. Robinson: The Australia Group; U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), Office of Public Affairs: *Australia Group*, Fact Sheet, Washington, D.C., 12. April 1996; Amy E. Smithson: *Separating Fact from Fiction: The Australia Group and the Chemical Weapons Convention*, Occasional Paper No.34., The Henry L. Stimson Center, Washington, D.C., März 1997, S.16.

⁴⁰ Vgl. den Wortlaut des Artikels in Anhang II.

⁴¹ Vgl. K. Subrahmanyam: Export Controls and the North-South Controversy, in: *The Washington Quarterly*, Jg.16, Nr.2, 1993, S.135-143.

⁴² Vgl. Smithson: *Separating Fact from Fiction*, S.17; eine ähnliche Entwicklung ist im Nuklearbereich in der Gruppe der Nuklearlieferländer sowie bei den Exportkontrollen zur Raketentechnologie zu verzeichnen.

nationale oder regionale Sicherheit erhöht. Die radikale Kritik an Exportkontrollen als Mittel zur Realisierung der Nichtweitergabennorm versucht, diese Zielhierarchie auf den Kopf zu stellen.

- Drittens sind die lautstarken Kritiker von Exportkontrollen bislang den Beweis der wirtschaftlichen Benachteiligung durch die Kontrollmaßnahmen schuldig geblieben. Im Gegensatz dazu waren die fortgeschrittenen Lieferländer in der Lage, ihre im bi- und multilateralen Rahmen durchgeführten Kooperationsprojekte im Bereich der Biowissenschaften zu dokumentieren.⁴³
- Viertens haben Exportkontrollen, wie bereits aufgezeigt wurde, eine Vielzahl von Funktionen. Ihnen ausschließlich eine Verweigerungsfunktion zuzuordnen, verengt die Sichtweise und wird diesem komplexen Instrument einer effizienten Nichtverbreitungspolitik nicht gerecht.

Festzuhalten bleibt, daß die radikale Kritik überzogen ist. Das BW-Übereinkommen hat sich, wie auch die Nichtverbreitungsverträge im Nuklear- und Chemiewaffenbereich zu einem beliebten Nebenkriegsschauplatz für Forderungen nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung entwickelt. Wenn auch diese Grundsatzkritik an Exportkontrollen ungerechtfertigt ist, so ist gleichermaßen anzuzweifeln, daß die Aufnahmekapazitäten in den Entwicklungsländern im Bereich der Biotechnologie bereits ihren Sättigungsgrad erreicht haben. Ist diese Prämisse korrekt, so sollten, ungeachtet der bereits bestehenden Kooperations- und Unterstützungsprogramme, in diesem Bereich verstärkte Anstrengungen unternommen werden. Auch wenn eine solche Forderung politisch nicht populär ist, so ist ein Entgegenkommen der Technologiehalter und fortgeschrittenen Lieferländer unabdingbar, wenn die Stärkung des BW-Regimes, d.h. die Verabschiedung eines Verifikationsprotokolls, Erfolg haben soll. Sie erfordert die Zustimmung aller BWÜ-Mitglieder und somit auch einen Kompromiß in dieser Frage.

3. Expertengruppen und Vierte Überprüfungskonferenz - auf der Suche nach Lösungen?

3.1. VEREX und die Ad-hoc-Gruppe

Zusätzlich zu den bereits erwähnten, erweiterten VBMs kam die Dritte Überprüfungskonferenz überein, eine Gruppe von Regierungsexperten einzusetzen, die später unter der Abkürzung VEREX bekannt wurde. Diese Gruppe erhielt das Mandat, Verifikationsmaßnahmen zu identifizieren und zu bewerten, mit deren Hilfe eine Aussage darüber möglich ist, ob ein Mitgliedstaat des BW-Übereinkommens

⁴³ Vgl. exemplarisch *Working Paper submitted by Ireland on behalf of the European Union - European Community collaboration with developing countries in the field of biotechnology*, BWC/AD HOC GROUP/WP.75, Genf, 18. Juli 1996, sowie die kanadische Hintergrunddokumentation zur Vierten Überprüfungskonferenz, Canada: *Indicative Survey: Canadian Microbiological and Medical Cooperation*, Genf, November 1996, mimeo.

- mikrobiologische oder andere biologische Agenzien oder Toxine in Mengen entwickelt, produziert, lagert, anderweitig erwirbt oder zurückbehält, die nicht mit prophylaktischen, Schutz- oder sonstigen friedlichen Zwecken zu vereinbaren sind;
- Waffen, Ausrüstung oder Trägersysteme entwickelt, produziert, lagert, anderweitig erwirbt oder zurückbehält, die dazu bestimmt sind, die o.g. Agenzien und Toxine für feindselige Zwecke oder in bewaffneten Konflikten einzusetzen.

Allerdings sollte die Bewertung der Verifikationsmaßnahmen durch die VEREX-Gruppe von einem wissenschaftlichen und technologischen Standpunkt aus erfolgen. Eine politische Bewertung war demgegenüber nicht gewünscht. Diese sollte einer Sonderkonferenz vorbehalten bleiben, die nach Abschluß der Arbeit von VEREX auf Verlangen der Mehrheit der BWÜ-Mitglieder zusammentreten sollte.

Das erste Treffen von VEREX fand im März/April 1992 in Genf statt, die weiteren Treffen im November/Dezember 1992 sowie im Mai/Juni und im September 1993. Während des letzten Treffens wurde ein mehrere hundert Seiten starker Abschlußbericht verabschiedet, der anschließend den BWÜ-Mitgliedsstaaten zugeleitet wurde. Entsprechend dem begrenzten Mandat enthielt der Bericht keine Aussagen darüber, wie bestimmte Verifikationsmaßnahmen in das BWÜ zu integrieren seien.⁴⁴

Der VEREX-Bericht wurde im September 1994 von einer eigens dafür einberufenen Sonderkonferenz der Vertragsstaaten angenommen. Die Sonderkonferenz beschloß, eine weitere Ad-hoc-Gruppe von Regierungsexperten einzusetzen, die Maßnahmen zur Stärkung des Biowaffen-Übereinkommens, darunter auch Verifikationsmaßnahmen, beraten und ein entsprechendes Protokoll zum BWÜ verhandeln sollte.⁴⁵ Die Ad-hoc-Gruppe tagt seit Anfang 1995 in regelmäßigen Abständen und hat ihr Arbeitspensum nach der Vierten Überprüfungs-konferenz des BWÜ Ende 1996 deutlich gesteigert. Allerdings hat die Gruppe bei ihrem ersten Treffen nach der Überprüfungs-konferenz im März 1997 noch keine Verhandlungen über einen konkreten Vertragstext aufgenommen.

Während VEREX also lediglich das Verifikationsproblem des BW-Übereinkommens behandelte, dehnte man das Mandat der Ad-hoc-Gruppe auf weitere Bereiche des Übereinkommens aus. Die folgenden beiden Abschnitte analysieren die Debatten über vertrauensbildende und Verifikationsmaßnahmen sowie über das Spannungsverhältnis von Exportkontrollen und internationaler Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biowissenschaften.

Über diese Bereiche hinaus beschäftigt sich die Ad-hoc-Gruppe mit der „Definition von Begriffen und objektiven Kriterien“. Darunter fallen sowohl Versuche, die zentralen Begriffe im BW-Übereinkommen zu definieren, als auch Bestrebungen, einen Konsens über die für das BWÜ relevanten Agenzien und Toxine zu erzielen. Allerdings stehen sich in diesem Bereich noch immer zwei nur schwer zu vereinbarende Philosophien gegenüber. Auf der einen Seite stehen die Mitgliedstaaten, die möglichst detaillierte Definitionen und Listen als das Allheil-

⁴⁴ Vgl. Ad Hoc Group of Governmental Experts to Identify and Examine Verification Measures from a Scientific and Technical Standpoint, *Report*, Dokument BWC/CONF.III/VEREX/9, Genf, 1993.

⁴⁵ Bei den zusätzlichen Arbeitsschwerpunkten handelt es sich um Definitionsfragen, wie z.B. Listen biologischer Agenzien und Toxine, deren Grenzwerte (Mengen), sowie Ausrüstung und Aktivitäten soweit von Bedeutung für die Stärkung der Konvention; die Einbeziehung weiterer und die Stärkung bereits vereinbarter vertrauensbildenden Maßnahmen; ein Maßnahmenbündel zur Verbesserung der Einhaltung des BW-Verbots; spezifische Maßnahmen zur Gewährleistung der vollen Umsetzung von Artikel X des BWÜ (friedliche Nutzung/internationale Kooperation). Vgl. Special Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, *Final Report*, Dokument BWC/SPCONF/1, Genf, September 1994.

mittel zur Stärkung des Übereinkommens propagieren, während am anderen Ende des Spektrums davor gewarnt wird, durch eine allzu große Regelungswut die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit des Übereinkommens aufs Spiel zu setzen.⁴⁶

3.1.1. Vertrauensbildung und Verifikationsmaßnahmen

Zur Beurteilung möglicher Verifikationsmaßnahmen zog die VEREX-Gruppe sechs Kriterien heran:

- den Informationsgewinn der Verifikationsmaßnahme;
- ihre Fähigkeit, zwischen verbotenen und erlaubten Aktivitäten zu unterscheiden;
- ihre Brauchbarkeit, Unklarheiten bezüglich vertragskonformen Verhaltens auszuräumen;
- ihre technologischen, materiellen und organisatorischen Voraussetzungen und Konsequenzen;
- ihre Auswirkungen auf Forschung, wissenschaftlichen Zusammenarbeit, industrielle Entwicklung und andere unter dem BWÜ erlaubte Aktivitäten, sowie
- ihre Implikationen für die Geheimhaltung von vertraulichen Wirtschaftsinformationen.⁴⁷

Insgesamt identifizierte und evaluierte VEREX 21 Verifikationsmaßnahmen mit Hilfe des obigen Kriterienkataloges, einige Maßnahmen wurden zusätzlich in Kombination miteinander bewertet. Eine Unterscheidung in Verifikationsmaßnahmen, die unabhängig vom Ort einer verdächtigen Aktivität durchgeführt werden können (off-site) und Vor-Ort-Maßnahmen (on-site) wurde von der Expertengruppe vorgenommen. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die einzelnen Maßnahmen:

Off-site Verifikationsmaßnahmen

Beobachtung von Publikationen
 Beobachtung der Gesetzgebung
 Daten von Transfers, entsprechenden Anfragen und Produktion
 Multilaterale Informationsbereitstellung
 Austauschbesuche
 Deklarationen
 Satellitenüberwachung
 Flugüberwachung
 bodengestützte Überwachung
 Probenentnahme (sampling)
 Beobachtung
 Buchprüfung (auditing)

On-site Verifikationsmaßnahmen

Austauschbesuche
 Interviews/Befragungen
 Visuelle Inspektion
 Identifizierung von Schlüsselkomponenten
 Buchprüfung
 Probenentnahme
 Medizinische Untersuchung
 kontinuierliche Überwachung durch Instrumente
 kontinuierliche Überwachung durch Inspektoren

Einige der vorgeschlagenen Verifikationsmaßnahmen, wie z.B. die Beobachtung der Gesetzgebung, finden sich bereits in abgeschwächter und nicht rechtsverbindlicher Form in den VBMs wieder und würden durch die Aufnahme in ein verbindliches Verifika-

⁴⁶ Vgl. Graham S. Pearson: A Strengthened Biological Weapons Convention is Essential, Feasible and Achievable, in: *UNIDIR Newsletter*, Nr.33/96, Genf, April 1997, S.65-75.

⁴⁷ Vgl. Ad Hoc Group of Governmental Experts to Identify and Examine Potential Verification Measures from a Scientific and Technical Standpoint: *Report*, Genf, 1993, BWC/CONF.III/ VEREX/9, S.1-9.

tionsabkommen gestärkt. Andere Verifikationsmaßnahmen haben sich in anderen Rüstungskontrollbereichen bewährt und könnten auf den Gegenstand der biologischen Waffen übertragen werden.

Jedoch gelangte die VEREX-Gruppe zu dem Ergebnis, daß keine der identifizierten Verifikationsmaßnahmen allein ausreicht, vertragskonformes Verhalten festzustellen oder aber von vertragswidrigem Verhalten abzuschrecken. Vor diesem Hintergrund hat VEREX einige der Maßnahmen, insbesondere der Vor-Ort-Maßnahmen, im Zusammenhang untersucht. Die Durchführung von Interviews, von visuellen Inspektionen, die Identifizierung von Schlüsselkomponenten, die Entnahme von Proben sowie die Buchprüfung wurde dabei als eine - an den Kriterien des Mandats gemessen - erfolgversprechende Kombination von Vor-Ort-Maßnahmen beurteilt. Allerdings, so hieß es einschränkend, müßten nicht alle dieser Maßnahmen bei jeder Vor-Ort-Inspektion durchgeführt werden, um zu aussagekräftigen Untersuchungsergebnissen zu gelangen.⁴⁸

Das Mandat der im Herbst 1994 eingesetzten Ad-hoc-Gruppe betonte im Verifikationsbereich die Notwendigkeit, kosteneffiziente und nicht diskriminierende Maßnahmen zu vereinbaren. Darüber hinaus legte das Mandat besonderen Wert auf die Berücksichtigung des Schutzes vertraulicher Wirtschaftsinformationen und von Informationen, die von Bedeutung für die nationale Sicherheit sind. Auch sollen die Verifikationsmaßnahmen derart konzipiert werden, daß negative Auswirkungen auf die wissenschaftliche Forschung, internationale Kooperation und industrielle Entwicklung vermieden werden.⁴⁹

Damit rückte die Ad-hoc-Gruppe von dem technologisch-wissenschaftlich orientierten Ansatz von VEREX ab. Es wurden nunmehr verschiedene politische Szenarien/Funktionen von Verifikationsmaßnahmen als Basis für die Diskussion von Elementen eines zukünftigen Verifikationsregimes verwendet. Dabei läßt sich eine grobe Zweiteilung vornehmen.

Zum einen ist es möglich, mittels Informationsbesuchen die von den Vertragsstaaten abgegebenen Deklarationen auf ihre Richtigkeit zu überprüfen und sicherzustellen, daß in gemeldeten Anlagen keine vertragswidrigen Aktivitäten durchgeführt werden. Damit tragen solche Besuche zur Abschreckung vertragswidrigen Verhaltens von BWÜ-Mitgliedern bei. Sie können des weiteren den Informationsaustausch, die Transparenz und das Vertrauen unter den BWÜ-Mitgliedern befördern.

Im jüngsten Bericht der Ad-hoc-Gruppe wird hierbei zwischen Routinebesuchen (non-challenge visits) und Besuchen/Verfahren zur Klärung bestimmter Sachverhalte (clarification procedures/visits) unterschieden.⁵⁰ Routinebesuche sollten danach nur in deklarierten Anlagen durchgeführt werden. Die Zahl der Besuche soll aus Kostengründen begrenzt sein und die zu inspizierenden Anlagen würden nach dem Zufallsprinzip unter Berücksichtigung eines regionalen Schlüssels oder anderer, noch auszuhandelnder Richtlinien bestimmt werden. Um bei einer - unter anderem von der EU vorgeschlagenen⁵¹ - geringen Zahl von Routineinspektionen den gewünschten Abschreckungseffekt sicherzustellen, müßten die Besuche mit einer nur kurzen Vorankündigung durchgeführt werden können. Neben dem vertrauens-

⁴⁸ Vgl. BWC/CONF.III/VEREX/9, S.5f.

⁴⁹ Vgl. Special Conference of the State Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction: *Final Report*, Genf, 1994, BWC/SPCONF/1, S. 9-11.

⁵⁰ Vgl. *Procedural Report of the Ad hoc Group of States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development ...*, BWC/AD HOC GROUP/34, Genf 27. März 1997, Annex I, S.37-39.

⁵¹ Vgl. *Working Paper Submitted by the European Union - Elements Concerning Non-Challenge Visits*, BWC/AD HOC GROUP/WP.132, 10. März 1997.

bildenden Effekt, der von Routinebesuchen ausgehen könnte, stellen diese eine Möglichkeit dar, die Artikel V (Konsultationspflicht) und X (friedliche Zusammenarbeit und Kooperation) mit Leben zu füllen. Schließlich würde die Durchführung solcher Routinebesuche über einen längeren Zeitraum der Internationalen Organisation, welche die Einhaltung des BWÜs überwachen wird, ein detailliertes Wissen über das „normale“ Verhalten der Mitgliedstaaten verschaffen. Damit könnten Unregelmäßigkeiten, die von dem üblichen Muster abweichen, leichter erkannt werden.

Sollten dennoch Unregelmäßigkeiten oder Unklarheiten z.B. bei Deklarationen vorkommen, die allerdings keine Verdachtsinspektion rechtfertigen, könnten die ebenfalls diskutierten „Verfahren/Besuche zur Klärung bestimmter Sachverhalte“ eine Lösung darstellen. Insbesondere in der Anfangsphase der Umsetzung des Verifikationsprotokolls ist es durchaus möglich, daß Deklarationen von Anlagen unklar oder lückenhaft sein werden, daß meldepflichtige Anlagen nicht erfaßt werden, oder der Grad der Umsetzung sonstiger, aus dem Verifikationsprotokoll resultierender Verpflichtungen für die Überwachungsbehörde nicht zweifelsfrei feststellbar ist. Neben der Behörde sollten auch Mitgliedsstaaten berechtigt sein, ein solches Klärungsverfahren einzuleiten. In diesem Verfahren wäre zunächst auf dem Weg von Konsultationen eine Klärung anzustreben. Ist dies nicht möglich, sollte sowohl der Vertragsstaat, der um Klärung ersucht wird, als auch die Partei, die das Verfahren einleitet, einen klärenden Besuch vorschlagen können.

In Abgrenzung zu diesen kooperativen Verifikationsmaßnahmen müssen weitere Maßnahmen einschließlich konkreter Verfahren zu ihrer Umsetzung vereinbart werden, die zur Untersuchung eines ungewöhnlichen Ausbruchs von ansteckenden Krankheiten, des Einsatzes von BW und anderer schwerwiegender Vertragsverletzungen, wie etwa der Produktion, Lagerung oder Weitergabe von BW, geeignet sind. Solche Verdachtsinspektionen müßten, um effektiv zu sein, möglichst kurzfristig durchgeführt werden können, d.h. binnen weniger Stunden, und dürften nicht auf deklarierte Anlagen beschränkt sein.

Zwar herrscht Einigkeit unter den Staaten der Ad-hoc-Gruppe, daß Verdachtsinspektionen, die die oben genannten Szenarien abdecken, ein Bestandteil des zukünftigen Verifikationsregimes sein sollen. Jedoch ist bereits umstritten, ob diese Aktivitäten als „Verdachtsinspektionen“ (challenge inspections) oder als „Untersuchungen des Verdachts von nicht-vertragskonformen Verhalten“ (investigations to address a non-compliance concern) bezeichnet werden sollen.⁵² Auch ist noch unklar, ob die Verdachtsinspektionen sinnvollerweise in Anlageninspektionen und Felduntersuchungen unterteilt werden sollen. Während die anlagenbezogenen Inspektionen der Überprüfung von Vertragsverletzungen, wie etwa der Produktion, Lagerung oder Weitergabe von BW, also von Verletzungen der Artikel I und III des BWÜ, dienen, bieten sich Felduntersuchungen an zur Feststellung des Einsatzes von BW und dessen Abgrenzung gegenüber ungewöhnlichen Ausbrüchen von endemischen ansteckenden Krankheiten.

Die Liste der mit Verdachtsinspektionen im Zusammenhang stehenden, noch zu klärenden Sach- und Verfahrensfragen, erscheint endlos. So ist noch völlig offen, wer mit Hilfe welcher Verfahren und Prozeduren eine Verdachtsinspektion bei welcher Instanz gegen wen anstreben dürfen soll. Sollen alle Mitgliedsstaaten des BW-Übereinkommens berechtigt sein, Verdachtsinspektionen zu fordern, oder soll dieses Vorrecht denjenigen vorbehalten bleiben, die dem Verifikationsprotokoll beitreten? Welche Informationen sind ausreichend zur Einleitung einer Verdachtsinspektion? Soll die Forderung nach einer Verdachtsinspektion an ein Organ der zukünftigen Organisation zur Überwachung des Verifikationsprotokolls gerichtet werden,

⁵² Vgl. BWC/AD HOC GROUP/34, Genf 27. März 1997, Annex I, S.18. Hier soll weiterhin der „traditionelle“ Begriff der Verdachtsinspektion verwendet werden.

oder muß sie beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eingebracht werden? Folgt aus einer - gut begründeten - Forderung nach einer Verdachtsinspektion automatisch deren Durchführung? Wenn ja, welche Instanz formuliert das Mandat für das Inspektionsteam? Falls nein, welche Institution soll unter Berücksichtigung welcher Verfahren in die Lage versetzt werden, die Forderung nach einer Verdachtsinspektion abzuweisen?⁵³

Eine Debatte darüber oder auch nur einzelne Positionen dazu, wie im Falle festgestellter Vertragsverletzungen mit dem vertragsbrüchigen Mitgliedsstaat zu verfahren sei, ist genauso wenig zu verzeichnen wie eine prinzipielle Übereinkunft, diese Lücke im BW-Übereinkommen zu einem späteren Zeitpunkt in den Verhandlungen der Ad-hoc-Gruppe zu schließen. Zu erklären ist dies zum einen damit, daß sich die Verhandlungen bislang sehr eng am vorgegebenen Mandat orientiert haben. Außerdem sind Struktur und Kompetenzen der zukünftigen Organisation zur Überwachung des BWÜ noch nicht geklärt, was etwa die Zuordnung von Kompetenzen für die Verhängung von Sanktionen verkompliziert. Ferner läßt sich spekulieren, daß ein Teil der verhandelnden Staaten nur ein geringes Interesse daran hat, einen weiteren Souveränitätsverzicht in Form von Sanktionen, denen sie sich bei nicht vertragskonformem Verhalten zukünftig unterwerfen müßten, hinzunehmen.

Im Bereich der vertrauensbildenden und Transparenzmaßnahmen hat die Ad-hoc-Gruppe einige der von der VEREX-Gruppe vorgeschlagenen VBMs aufgegriffen. Zu sechs dieser Maßnahmen wurden Arbeitspapiere vorgelegt.⁵⁴ Diese betreffen:

- Beobachtung von Publikationen
- Beobachtung von Gesetzgebung
- Daten zu Transfers, entsprechenden Anfragen und zur Produktion
- Multilaterale Informationsweitergabe
- Austauschbesuche
- Vertrauensbildende Besuche

Ein zusätzliches Problem für die konkrete Ausformulierung der VBMs und ihrer Einbindung in das zukünftige Verifikationsregime stellt die Unsicherheit darüber dar, welche Komponenten der rechtsverbindliche Teil des Verifikationsregimes umfassen wird. Erst wenn dies geklärt ist, können die politisch verbindlichen, letztendlich aber von vielen Mitgliedsstaaten als freiwillig empfundenen VBMs abschließend behandelt werden. Aus diesem Grund ruhen die Beratungen der Ad-hoc-Gruppe über VBMs zur Zeit.

⁵³ Für einen Teil der Fragen ließen sich Anleihen bei der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) machen. Allerdings müßten die eingangs erläuterten Spezifika biologischer Waffen berücksichtigt werden. Zur OVCW siehe: Walter Krutzsch/Ralf Trapp: *A Commentary on the Chemical Weapons Convention*, Dordrecht, 1994, insbes. S.123-170.

⁵⁴ Vgl. United Nations, Ad Hoc Group: *Procedural Report*, BWC/AD HOC GROUP/31, 26. Juli 1996, Anhang III, S. 79-89.

3.1.2. Exportkontrollen und internationale Kooperation

Eine Stärkung von Artikel III (Nichtweitergabenorm) wurde erstmals während der 6. Sitzung der Ad-hoc-Gruppe im März 1997 im Detail diskutiert. Davor waren lediglich im Zusammenhang mit der Stärkung von Artikel X (internationale Kooperation) vereinzelte Anspielungen auf die von einigen BWÜ-Mitgliedern etablierten Exportkontrollmaßnahmen und die Forderung nach deren sofortiger Aufhebung zu verzeichnen. Erste Anzeichen, daß eine strukturiertere Debatte über den Stellenwert von Exportkontrollmaßnahmen als Bestandteil des zukünftigen Verifikationsprotokolls im Entstehen ist, zeigten sich in einem Hintergrundpapier des „Friend of the Chair“ zu Artikel X.⁵⁵ Darin wird der Nutzen von Exportkontrollen nicht prinzipiell in Abrede gestellt, jedoch sei es unwahrscheinlich, daß sie - wenn isoliert angewendet - einen effektiven Schutz gegen die Weiterverbreitung von BW darstellen. Folglich sei die zentrale Frage, mit der sich die Ad-hoc-Gruppe auseinandersetzen habe, nicht die nach der Validität und Effektivität von Exportkontrollen an und für sich, sondern vielmehr die, ob Exportkontrollen weiterhin unabhängig von der Umsetzung des BW-Übereinkommens durchgeführt werden sollen oder aber in das zukünftige Verifikationsregime integriert werden.⁵⁶ Letzteres sei durchaus möglich, da Exportkontrollregime ein Forum für Konsultationen und Informationsaustausch darstellen und nicht das Ziel eines Exportembargos verfolgten, sondern auf die Regulierung des Handels auf der Grundlage vereinbarter Kriterien abzielten. Eine solche Regulierung sei auch im Rahmen des BW-Übereinkommens denkbar. Dazu sei es erforderlich, Kontrollmaßnahmen zu entwickeln, die zunächst nicht den Empfängerstaat zum Kriterium für oder gegen die Genehmigung eines Exports machten, sondern die Fähigkeiten des Empfängers in Verbindung mit den Aktivitäten, für die der Transfer vorgesehen sei. Die Empfänger müßten nur danach unterschieden werden, ob sie dem Verifikationsprotokoll beigetreten sind oder nicht. Für letztgenannte Gruppe müßten besondere Restriktionen gelten.

Ausgehend von diesem Hintergrundpapier legte Indien während des Treffens der Ad-hoc-Gruppe im März 1997 ein Arbeitspapier zu „Richtlinien zur Gewährleistung der Einhaltung von Artikel III“ vor.⁵⁷ Entsprechend dem indischen Entwurf

- entscheidet die zukünftige Organisation zur Überwachung des BWÜ über alle Anfragen bezüglich des Transfers von BW-Agenzien und Toxinen für friedliche Zwecke. Diese Aufgabe könnte in Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen wahrgenommen werden.
- sind jegliche Transfers von Agenzien, Toxinen, Ausrüstungen, Waffen und Trägersystemen sowohl für das Lieferland als auch für den Empfänger meldepflichtig.
- muß jede Anfrage zum Erwerb von Agenzien oder Toxinen mit einer Erklärung über die benötigte Menge, den beabsichtigten Verwendungszweck, die vom Empfänger produzierte Menge, die voraussichtliche Lagerstätte sowie anderer Details versehen werden.

⁵⁵ Vgl. United Nations, Ad hoc group: *Procedural Report*, BWC/AD HOC GROUP/32, Genf, 27.09.1996, S.69-77. Bei den „Friends of the Chair“ handelt es sich um an den Verhandlungen beteiligte Diplomaten, die vom Vorsitzenden der Ad-hoc-Gruppe ernannt werden und vergleichbar mit Arbeitsgruppenleitern die Sitzungen zu bestimmten Themenschwerpunkten leiten, Hintergrundpapiere erstellen und die Berichte verfassen, die dann an die Prozeduralen Reports der Ad-hoc-Gruppe angefügt werden.

⁵⁶ Vgl. BWC/AD HOC GROUP/32, S.76.

⁵⁷ Vgl. *Working Paper by India - Guidelines to ensure Compliance with Obligations under Article III of the Convention on the Prohibition ...*, BWC/AD HOC GROUP/WP.126, Genf, 5. März 1997.

- muß jede Anfrage zum Erwerb von Ausrüstungen für Hochsicherheitslabors der BWÜ-Organisation unter Angabe von Verwendungszweck und Einsatzort angezeigt werden.
- ist jeder Technologietransfer in Zusammenhang mit Aerosoldispersion und der Stabilisierung von Agenzien und Toxinen gegenüber Umwelteinflüssen bekanntzugeben.
- sollten Transfers von Agenzien, Ausrüstungen und anderen *dual use*-Materialien an Staaten, die das Verifikationsprotokoll nicht ratifiziert haben, der Zustimmung der BWÜ-Organisation unterliegen.
- sollten jegliche Transfers an Staaten unterbleiben, die nach den Erkenntnissen der Organisation BW entwickelt haben.
- können die Meldungen durch die zukünftige Organisation überprüft werden.

Wenn auch die indischen Vorschläge zur Schaffung eines idealen Verifikationsregimes von Nutzen sein könnten, so ist doch zu bezweifeln, ob sie unter den gegebenen politischen Bedingungen eine Realisierungschance haben. Würden die indischen Vorschläge umgesetzt, so bedeutete dies nichts weniger als die völlige Aufgabe der bisherigen Exportkontrollpraxis. Unter Inkaufnahme eines erheblichen Souveränitätsverzichts der Mitgliedsstaaten würden der neu zu schaffenden Organisation zur Überwachung des BW-Übereinkommens alle Entscheidungen über BW-relevante Transfers zwischen den Vertragsparteien übertragen. Sie wäre dann im Gegensatz zu den Nationalstaaten die zentrale Kontrollinstanz, die darüber wacht, daß die vereinbarten Kontrollmaßnahmen eingehalten werden. Dazu müßte sie über geradezu gigantische Informationsverarbeitungs- wie auch Überwachungs- und Entscheidungskapazitäten verfügen. Von dem geforderten Souveränitätsverzicht einmal abgesehen ist es praktisch undenkbar, daß die BWÜ-Mitgliedsstaaten bereit sein werden, diesen finanziellen Aufwand zu betreiben. Ein dritter Punkt, der den indischen Vorschlag als realitätsfern erscheinen läßt, folgt indirekt aus dem Souveränitätstransfer von den Nationalstaaten zur zukünftigen BWÜ-Organisation: wenn nationale Exportkontrollen entfallen - dies ist das eigentliche Anliegen des indischen Vorstoßes - erübrigen sich auch die innerhalb einer Gruppe von Staaten, konkret der Australien-Gruppe, harmonisierten Exportkontrollmaßnahmen. Es ist vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Chemiewaffenbereich unwahrscheinlich, daß die Gruppe sich im Rahmen der Verabschiedung eines Verifikationsprotokolls zum BW-Übereinkommen auflösen wird.

Dementsprechend sieht ein von Österreich und Neuseeland vorgelegtes Arbeitspapier zur Stärkung von Artikel III lediglich eine verbindliche Deklarationspflicht für die Mitgliedsstaaten des Verifikationsprotokolls vor. Danach sollen die Vertragsparteien jährlich melden,

- welche rechtlichen Maßnahmen sie auf nationaler Ebene ergriffen haben, um die in Artikel III formulierte Nichtweitergabenorm zu implementieren;
- mit welchen administrativen und anderweitigen Maßnahmen die praktische Umsetzung von Artikel III auf nationaler Ebene erfolgt. Diese Berichte sollen „ausreichend detailliert“ sein.

Damit verblieben nicht nur die Entscheidungskompetenzen auf nationalstaatlicher Ebene. Auch die Meldungen würden sich nur auf nationale Maßnahmen erstrecken. Nicht erfaßt und damit nicht transparent würden mit einer solchen Praxis die zwischenstaatlich koordinierten Exportkontrollmaßnahmen - wie etwa die im Rahmen der Australien-Gruppe vereinbarten Richtlinien, deren Fortbestand mit keiner Silbe in Frage gestellt wird.

Eine Annäherung bezüglich der Maßnahmen zur Stärkung von Artikel X, d.h. der internationalen Kooperation und der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften, ist bisher kaum zu

verzeichnen. Es lassen sich grob drei Ansätze in der Diskussion der Ad-hoc-Gruppe identifizieren.

Die Staaten der Westlichen Gruppe gehen von der Prämisse aus, daß die Diskussion über mögliche Verbesserungen bei der Umsetzung von Artikel X nicht gleichgesetzt werden dürfe mit der Annahme, seine bisherige Umsetzung sei mangelhaft gewesen. Vielmehr sei die Berücksichtigung von Artikel X bei der Stärkung des BW-Übereinkommens Ausdruck eines Konsenses, mögliche zusätzliche Maßnahmen zu untersuchen, die im Interesse aller Vertragsparteien liegen.⁵⁸

Zur Untermauerung der These, daß die (bio-)technologisch fortgeschrittenen BWÜ-Mitglieder ihrer Verpflichtung zur Kooperation und Unterstützung der weniger entwickelten Staaten tatsächlich nachgekommen sind, haben Japan, Holland, Australien sowie Irland im Namen der Europäischen Union Arbeitspapiere zu den von ihnen betriebenen Kooperations- und Hilfsprogrammen vorgelegt.⁵⁹ Großbritannien legte zur dritten Sitzung der Ad-hoc-Gruppe Ende 1995 ein Arbeitspapier vor, in dem „Bereiche biologischer Aktivitäten von direkter Relevanz“ für Artikel X des BW-Übereinkommens diskutiert werden.⁶⁰ Auch dabei war die Darstellung bestehender Maßnahmen zur Umsetzung von Artikel X - diesmal im Rahmen multilateraler Aktivitäten von Unterorganisationen der Vereinten Nationen - Ausgangspunkt für zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung des BW-Übereinkommens.⁶¹ Auch sei im Umweltschutzbereich, etwa im Zusammenhang mit der Konvention über die biologische Vielfalt, eine verstärkte Kooperation zu verzeichnen. In jedem Falle zu vermeiden sei eine Duplikation bereits bestehender oder geplanter Aktivitäten. Darüber hinaus wies das britische Arbeitspapier darauf hin, daß eine Vielzahl von Maßnahmen und Aktivitäten von privaten Unternehmen durchgeführt würden. Bei dem Versuch, eine verbesserte internationale Kooperation zu erzielen, könnte diesen natürlich nicht vorgeschrieben werden, welche Informationen sie preisgeben hätten. Mit Blick auf das weitere Vorgehen der Ad-hoc-Gruppe schlug die britische Delegation drei Maßnahmen vor:

- Identifikation der Bereiche von direkter Relevanz für die verbesserte Umsetzung von Artikel X;
- Beschaffung von Informationen über Art und Umfang bereits bestehender Programme anderer Organisationen bei der internationalen Kooperation im Bereich der Biowissenschaften;
- Bestimmung, ob auf der Basis der beiden ersten Aktivitäten dem BW-Übereinkommen eine neue Rolle bei der internationalen Kooperation zukommen könnte. Möglicherweise sei der effizienteste Ansatz, der zukünftigen Organisation zur Überwachung des BWÜ die Rolle einer Sammel- und Verteilerstelle von Informationen über bereits bestehende Programme zuzuweisen.

Im Gegensatz zu diesem eher gradualistischen Ansatz, der versucht, mögliche Lücken bei bereits bestehenden Programmen zu identifizieren und diese dann bedarfsorientiert zu

⁵⁸ Vgl. *Discussion of Potential Article X Issues. Working Paper submitted by the United States of America*, BWC/AD HOC GROUP/23, 13. Juli 1995.

⁵⁹ Vgl. BWC/AD HOC GROUP/24 (Japan), 13. Juli 1995; BWC/AD HOC GROUP/WP.45 (Holland), 7. Dezember 1995; BWC/AD HOC GROUP/WP.74 (Australien), 18. Juli 1996; BWC/AD HOC GROUP/WP.75 (Irland, für die EU), 18. Juli 1996.

⁶⁰ Vgl. das Arbeitspapier der britischen Delegation *BWC Article X: Areas of Biological Activity of Direct Relevance to the Convention*, BWC/AD HOC GROUP/WP.7, 28. November 1995.

⁶¹ Diese multilateralen Aktivitäten wurden in einem Hintergrundpapier des Friend of the Chair zu Artikel X detaillierter ausgeführt; vgl. BWC/AD HOC GROUP/WP.23, Genf, 30. November 1995.

schließen, scheinen einige Staaten der Blockfreien-Gruppe die Verhandlungen über Artikel X als Möglichkeit anzusehen, sich einen Freifahrtschein zu einer vollständig entwickelten Biotech-Industrie zu verschaffen und gleichzeitig alle Restriktionen abzuschaffen, die aus ihrer Sicht dem weitestmöglichen Austausch zu friedlichen Zwecken entgegenstehen, sprich Exportkontrollen.⁶² Einen konkreten Maßnahmenkatalog legte ein Befürworter dieses zweiten Ansatzes, Indien, im März 1997 vor.⁶³ Darin sind unter anderem die folgenden Forderungen enthalten:

- Ausrüstungen und Technologien im Bereich der BW-Verteidigung, die von einem Mitgliedsstaat des zukünftigen Verifikationsprotokolls entwickelt werden, sollten anderen Vertragsparteien auf Anfrage zugänglich gemacht werden;
- Technologietransfer durch den Austausch und die Ausbildung von Personal im Bereich der BW-Verteidigung sollte durch die zukünftige BW-Organisation gefördert werden;
- regelmäßige Seminare und Konferenzen zu wissenschaftlichen Entwicklungen im Bereich der BW-Verteidigung;
- regelmäßiger Informationsaustausch im Bereich der öffentlichen Gesundheit und Krankheitsbekämpfung, in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, wie z.B. der Weltgesundheitsorganisation.

Den antizipierten Einwand, derart weitgehende Kooperationsmaßnahmen in einem solch sensitiven Bereich - *de facto* ist offensive nicht von defensiver BW-Forschung zu unterscheiden - könnten für Waffenentwicklungen mißbraucht werden, versucht die indische Delegation mit Hinweis auf die Stärkung von Artikel III und die in diesem Zusammenhang von ihr vorgelegten Vorschläge zu entkräften (siehe oben).

Eine von China präsentierte Liste von Maßnahmen, die die zukünftige BW-Organisation zur Stärkung von Artikel X ergreifen soll, zielt ebenfalls auf den praktisch unbeschränkten Technologietransfer an weniger entwickelte BWÜ-Vertragsparteien. Allerdings fehlt hierbei die starke Betonung der BW-Verteidigung, die dem indischen Vorschlag eigen ist.⁶⁴ Konkret soll die zukünftige Organisation die folgenden Funktionen wahrnehmen:

- die Unterstützung von weniger entwickelten Vertragsstaaten zur Verbesserung ihrer biologischen Forschungskapazitäten und zur Erhöhung ihrer Sicherheitsstandards;
- die Unterstützung von weniger entwickelten Vertragsstaaten bei der Schaffung von nationalen Zentren für die Untersuchung biologischer Agenzien und Toxine, einschließlich des Trainings von Personal und der Bereitstellung von technischem Know-How;
- die Formulierung von spezifischen Maßnahmen zur Förderung des Austauschs und der Kooperation zwischen den Vertragsparteien in einem von diesen festzulegenden Zeitrahmen;
- die Errichtung einer Datenbank, die die neuesten Entwicklungen aus den Bereichen der Biotechnologie, der Gentechnologie und der Mikrobiologie enthält, um diese Informationen allen Vertragsparteien zugänglich zu machen;

⁶² Vgl. exemplarisch die beiden von Kuba eingebrachten Arbeitspapiere BWC/AD HOC GROUP/WP.4 und WP.5, Genf, 28. November 1995.

⁶³ Vgl. *Working Paper by India. Measures to Strengthen Implementation of Article X of the BTWC*, BWC/AD HOC GROUP/WP.131, Genf, 10. März 1997.

⁶⁴ Vgl. *Specific Measures to Strengthen Implementation of Article X of BTWC. Working Paper Submitted by China*, BWC/AD HOC GROUP/WP.135, Genf, 11. März 1997.

- die Formulierung von Richtlinien für die bi- und multilaterale Kooperation bei der BW-Verteidigung zur Identifikation und Bereitstellung
 - a) relevanter Pathogene und Toxine, und
 - b) Technologien zur Erkennung, Identifikation und Dekontamination von BW-Agenzien sowie zur Diagnose und Behandlung damit in Zusammenhang stehender Krankheiten.

Ein dritter, zwischen diesen beiden Polen angesiedelter Ansatz, wird von der brasilianischen Delegation in mehreren Arbeitspapieren entwickelt.⁶⁵ Während Indien und China lediglich ihre Wunschlisten vorgelegt haben und die Existenz einer Vielzahl von Kooperationsprojekten schlicht ignorieren, befürwortet Brasilien die Abstimmung der Aktivitäten der zukünftigen BW-Organisation mit den Programmen anderer Organisationen, wie der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der Welternährungsorganisation (FAO) oder der Organisation für Industrielle Entwicklung der Vereinten Nationen (UNIDO). Allerdings fordert der brasilianische Ansatz von allen BWÜ-Mitgliedern - auch von den Technologiehaltern im Bereich der Bio- und Gentechnologie - eine erhöhte Bereitschaft zur Transparenz und Kooperation.

Im Unterschied zu den radikalen Forderungen aus der Blockfreien-Gruppe sind die von Brasilien unterbreiteten Vorschläge gut begründet und zielen nicht auf die nationale Nutzenmaximierung sondern auf die Stärkung des BW-Übereinkommens durch das zukünftige Verifikationsprotokoll. Im einzelnen werden die folgenden Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung von Artikel X vorgeschlagen:

- Hilfestellung für Mitgliedsstaaten bei der Vorbereitung der Meldungen im Rahmen des Verifikationsregimes;
- Hilfestellung für Mitgliedsstaaten bei der Formulierung nationaler Gesetze zur Implementierung der Verifikationsmaßnahmen;
- Ergänzung der „Routinebesuche“ um eine „kooperative Dimension“. Danach könnten Routinebesuche zum Informationsaustausch in den Bereichen Sicherheitsstandards, Identifikation von Agenzien, Diagnoseverfahren und der Impfstoffproduktion genutzt werden;
- Durchführung von regionalen oder nationalen Seminaren als Bestandteil von Routinebesuchen, in Abstimmung mit den Programmen anderer internationaler Organisationen in diesem Bereich.

Durch diese Maßnahmen könnte, so das brasilianische Arbeitspapier weiter, die zukünftige BW-Organisation ein besseres Verständnis von den bio- und gentechnologischen Aktivitäten der einzelnen Mitgliedsstaaten erlangen und somit eine gesteigerte Kapazität zur Entdeckung von abweichendem Verhalten entwickeln. Die Vertragsparteien würden in mehrfacher Hinsicht von den Maßnahmen profitieren: sie könnten ein höheres Vertrauen in die Effizienz und Vertrauenswürdigkeit des Verifikationsregimes haben; sie hätten als potentielle Empfängerstaaten von Kooperationsmaßnahmen einen Gewinn in den Bereichen der Sicherheit von biologischen Einrichtungen, von fortgeschrittenen Diagnoseverfahren und bei der Impfstoffproduktion, die - da ansteckende Krankheiten sich bekanntlich auch über nationalstaatliche Grenzen hinweg ausbreiten - auch einen positiven „grenzübergreifenden“ Effekt haben; die Geberländer schließlich hätten bei der Verwirklichung eines solchen Maßnahmenbündels eine größere Gewißheit hinsichtlich der effizienten Verwendung der

⁶⁵ Vgl. die neueste Fassung: *Working Paper: Brazil. Article X Implementation in a Compliance Regime: Aspects of a Cooperative Approach*, BWC/AD HOC GROUP/WP.104, Genf, 17. September 1996.

eingesetzten Ressourcen, die eine Duplizierung von Programmen anderer internationaler Organisationen weitgehend ausschließen würde.⁶⁶

3.2. Die Vierte Überprüfungskonferenz

Die Vierte Überprüfungskonferenz des BWÜ fand vom 25. November bis 6. Dezember 1996 unter Beteiligung von 78 Mitgliedsstaaten in Genf statt. Darüber hinaus nahmen drei Unterzeichnerstaaten (die das Übereinkommen nicht ratifiziert haben und daher keine vollwertigen Vertragsparteien sind), vier Nicht-Unterzeichner des BWÜ sowie 18 Nicht-Regierungsorganisationen an der Konferenz teil.

Zu Beginn der Konferenz, wurden zunächst die organisatorischen Fragen ohne Kontroversen binnen kurzer Zeit abgehandelt. So wurde der Konferenzpräsident per Akklamation gewählt, die vorläufige Tagesordnung ohne Debatte angenommen, die Verfahrensregeln der Konferenz bestätigt u.s.w. Daran schloß sich die eineinhalbtägige Generaldebatte an, während der 32 Delegationen sowie ein Vertreter des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes das Wort ergriffen.⁶⁷

Am dritten Tag konstituierte sich die Konferenz als Plenarausschuß und tagte hinter verschlossenen Türen, bis am Freitag der ersten Konferenzwoche der Ausschußbericht vorgelegt wurde. Dieser wurde von der Konferenz zur Kenntnis genommen und an das Redaktionskomitee weitergeleitet, welches die Aufgabe hatte, ausgehend von den im Plenarausschuß eingebrachten „Textbausteinen“ verschiedener Delegationen ein konsensfähiges Schlußdokument zu formulieren. Am Freitag-Vormittag wurden die noch ausstehenden Probleme gelöst, das Schlußdokument im Konsens verabschiedet und die Konferenz einen halben Tag früher beendet als ursprünglich vorgesehen.

3.2.1. Vertrauensbildung und Verifikationsmaßnahmen

Sowohl die Bedeutung der während der Zweiten und Dritten Überprüfungskonferenz vereinbarten VBMs als auch deren nicht universelle Umsetzung wurde von verschiedenen Delegationen (Irland für die EU, China, Rußland, Südafrika, USA) hervorgehoben. Während sich Nigeria und die Slowakei für die erneute Stärkung der VBMs aussprachen, schlug Australien vor, die Beendigung der Arbeit der Ad-hoc-Gruppe abzuwarten. Ebenso unklar blieb, welchen Stellenwert die VBMs bis zu diesem Zeitpunkt haben sollen. Entsprechend den divergierenden Positionen wurde auch nur eine allgemein gehaltene Formulierung zu VBMs in die Abschlusserklärung der Konferenz mitaufgenommen. Darin wird der Informationsaustausch im Rahmen der VBMs begrüßt, die nicht universelle Beteiligung daran genauso zur Kenntnis genommen wie die technischen Schwierigkeiten einiger Vertragsparteien, die in den VBMs geforderten Informationen bereitzustellen. Dessen ungeachtet wurden alle Staaten aufgerufen, die VBMs in Zukunft termingerecht umzusetzen.⁶⁸

⁶⁶ Vgl. BWC/AD HOC GROUP/WP.104, S.5.

⁶⁷ Vgl. die Dokumente BWC/CONF.IV/SR.1-3.

⁶⁸ Vgl. das Abschlüßdokument der Vierten Überprüfungskonferenz: BWC/CONF.IV/9, Genf, 6. Dezember 1996.

Während der Debatte über die Fortschritte bei der Formulierung eines verbindlichen Verifikationsprotokolls äußerten sich nur zwei Delegationen kritisch zur Ad-hoc-Gruppe. Kanada bezeichnete die erzielten Fortschritte als „gering“, Australien sprach von „bescheidenen“ Fortschritten.⁶⁹ Alle anderen Delegationen sahen die bisherige Arbeit der Ad-hoc-Gruppe in einem positiven Licht. Allerdings traten die bestehenden Positionsdifferenzen bezüglich der in ein Verifikationsprotokoll zu integrierenden Maßnahmen und deren Gewichtung, wie auch hinsichtlich des zeitlichen Rahmens, in dem ein solches Verifikationsregime auszuhandeln sei, sehr schnell zutage. Diese Differenzen erklären auch das schleppende Vorankommen der Ad-hoc-Gruppe. Die Befürworter eines Stichtages für die Fertigstellung des Verifikationsprotokolls nannten in der Mehrzahl das Jahr 1998 (Irland, USA, Australien, Frankreich, Irland, Slowakei, Rumänien, Südkorea). Neuseeland betonte, daß der Großteil der Arbeit, die noch vor der Ad-hoc-Gruppe liege, 1997 bewältigt werden solle und Kanada erwartete die Beendigung der Arbeit der Ad-hoc-Gruppe deutlich vor der nächsten Überprüfungskonferenz.⁷⁰ Dagegen sprach sich unter anderem Rußland aus. Der russische Delegierte stellte lapidar fest, die Ad-hoc-Gruppe solle ihre Arbeit dann beenden, wenn sie das an sie ergangene Mandat erfüllt habe. Andere Delegationen wiesen darauf hin, daß ein wirklich konsensuales Protokoll, welches die Zustimmung der überwiegenden Zahl der BWÜ-Mitglieder habe, ein wichtigeres Ziel sei als die Festlegung künstlicher Stichtage (Indien, Pakistan, Indonesien, Bangladesh). Der Vertreter Indonesiens betonte außerdem, daß die jüngsten Erfahrungen bei der Genfer Abrüstungskonferenz eine wertvolle Lektion im Zusammenhang mit Stichtagen für Verhandlungsergebnisse erteilt hätten - eine klare Anspielung auf die Aushandlung des Chemiewaffenübereinkommens wie auch des umfassenden Teststoppvertrags.⁷¹

Mit Blick auf die Arbeitsweise der Ad-hoc-Gruppe befürworteten fünf Staaten in ihren Einlassungen während der Generaldebatte den Übergang zu Verhandlungen, die fortan auf einem mit Klammern versehenen Vertragsentwurf, einem sogenannten „rolling text“, basieren sollten. Nach Ansicht Rußlands befindet sich die Ad-hoc-Gruppe am Übergang zu einer qualitativen neuen Ebene der Verhandlungen, auf der nicht mehr über einzelne Verifikationsmaßnahmen separat verhandelt werden sollte, sondern über einen integrierten Verifikationsmechanismus. Südkorea, Südafrika und Australien äußerten sich in ähnlicher Weise. Kanada betonte, daß nicht nur mit Blick auf die Verhandlungsdauer eine Intensivierung erforderlich sei, sondern auch hinsichtlich des Ansatzes, mit dem die Verhandlungen betrieben würden. Man müsse von dem bislang vorherrschenden „problemschaffenden“ und „diskussionsorientierten“ Ansatz weg zu einem lösungs- und zielorientierten Verfahren, eben den Verhandlungen anhand eines konkreten Vertragsentwurfes.

Ferner wurde thematisiert, wie die Überprüfungskonferenz den Sachstandsbericht der Ad-hoc-Gruppe behandeln soll. Einige Delegationen empfahlen, den Bericht zu begrüßen und zu unterstützen (to welcome and endorse). Dies wurde von anderen Delegationen, wie z.B. Indien und Pakistan als zu weitgehend empfunden. In Anbetracht der Unsicherheit über den Ausgang der Verhandlungen der Ad-hoc-Gruppe waren sie zunächst lediglich dazu bereit, den Bericht mit Billigung zur Kenntnis zu nehmen (to take note with appreciation). Schließlich

⁶⁹ Vgl. *Canadian Statement by Ambassador Mark Moher to the Fourth Review Conference, Biological Weapons Convention*, Genf, 26. November 1996; und *Statement by H E Mr John Campbell, Ambassador of Australia for Disarmament Matters*, Genf, 26. November 1996.

⁷⁰ Vgl. *General Debate Statement by Mr. Bruce Middleton, Head of New Zealand Delegation*, Genf, 25. November 1996.

⁷¹ Vgl. zum Teststopp Annette Schaper: *Der umfassende Teststoppvertrag - kurz vor dem Ziel oder gescheitert?* HSFK Standpunkte, Nr.7, Frankfurt, August 1996.

betonten einige Delegationen, daß das Mandat der Ad-hoc-Gruppe von der Konferenz nicht angetastet werden dürfe.⁷²

Durch zähe Verhandlungen konnte bis zum Ende der Konferenz ein Konsens dahingehend erzielt werden, daß sowohl der Bericht der Ad-hoc-Gruppe begrüßt wurde als auch die Entscheidung der Gruppe, ihre Arbeit zu intensivieren und baldmöglichst vor der nächsten Überprüfungskonferenz, die voraussichtlich im Jahr 2001 stattfinden wird, zu einem Abschluß zu bringen. Darüber hinaus wurde die Ad-hoc-Gruppe ermutigt, zur Erfüllung ihres Mandates zu konkreten Vertragsverhandlungen überzugehen.⁷³

3.2.2. Vertragsverstöße

Wie schon während der Überprüfungskonferenz 1991 gaben das irakische BW-Programm und der unklare Status des ehemaligen sowjetischen Programms den größten Anlaß zur Besorgnis. Von den 15 Delegationen, die sich während der Generaldebatte zu dieser Frage äußerten, bezogen sich einige lediglich auf „zugegebene Vertragsverletzungen“ ohne dabei Roß und Reiter zu nennen (Brasilien, Kanada, Japan, Südkorea, Slowakei), während andere versuchten, dem Dilemma noch eine positive Seite abzugewinnen. So erklärte China, die Vorschriften des BWÜ seien „im großen und ganzen“ eingehalten worden und Frankreich brachte seine Überzeugung zum Ausdruck, daß mit Blick auf Rußland „der Prozeß zu Ende geführt wird“.⁷⁴ Lediglich Großbritannien, die USA und Australien erwähnten den Irak, bzw. die Arbeit von UNSCOM, und die ehemalige Sowjetunion namentlich. Der Vertreter Neuseelands bezog sich ausschließlich auf die „Entdeckungen im Irak“.

Indien und Nigeria nutzten die Debatte über das vertragswidrige Verhalten von BWÜ-Mitgliedern, um darauf zu drängen, daß eine zukünftige BWÜ-Organisation die Kompetenz erhalten und auch in die Lage versetzt werden müsse, „alle relevanten Entwicklungen zu überwachen“ und dem Verdacht einer Vertragsverletzung nachzugehen.⁷⁵ Dies entzöge dieses Recht den einzelnen Mitgliedstaaten, was *de facto* diejenigen BWÜ-Mitglieder mit den am weitesten entwickelten nationalen Überwachungskapazitäten dazu zwänge, ihre Erkenntnisse der internationalen Organisation zur Verfügung zu stellen und nationale „Alleingänge“ zu unterlassen.⁷⁶

Chile und die Vereinigten Staaten brachten - im Vergleich zu den Stellungnahmen der USA und Großbritanniens während der Dritten Überprüfungskonferenz 1991 - moderate Textvorschläge zum vertragskonformen Verhalten für das Abschlußdokument ein. Der chilenische Entwurf betonte die „vitale Bedeutung der vollen Umsetzung aller Bestandteile der Konvention“. Unter Bezugnahme auf die Bedenken einiger Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Vertragskonformität des Verhaltens einzelner Mitglieder wurde der Konferenz vorgeschlagen,

⁷² Vgl. BWC/CONF.IV/6, S.6f.

⁷³ Vgl. BWC/CONF.IV/9.

⁷⁴ Vgl. *Address by Mr Xavier Emanuelli, Minister of State Attached to the Prime Minister with Responsibility for Emergency Humanitarian Action to the Fourth Review Conference ...*, Genf, 25. November 1996; *Statement by H.E. Ambassador Sha Zukang, Head of Delegation of the People's Republic of China at the Fourth Review Conference ...*, Genf, 26. November 1996.

⁷⁵ Vgl. *Statement by H.E. Ambassador Ejoh Abuah, Permanent Representative of Nigeria to the United Nations in Geneva to the Fourth Review Conference of the Biological Weapons Convention*, Genf, 25. November 1996; *Statement by H.E. Ms. Arundhati Ghose, Ambassador, Permanent Representative of India to the Fourth Review Conference ...*, Genf, 26. November 1996.

⁷⁶ Vgl. die Ausführungen in Abschnitt 3.1.2 weiter oben zur Debatte der Nichtweitergabenorm im Rahmen der Ad-hoc-Gruppe.

„die Bedeutung für einen positiven Ansatz zur Lösung“ solcher Probleme zu betonen. Von einer namentlichen Nennung der Staaten, deren vertragskonformes Verhalten in Zweifel steht, oder gar der Verurteilung dieses Verhaltens war der sehr gemäßigte chilenische Textentwurf weit entfernt. Etwas deutlicher in der Benennung der Problemstaaten, aber ebenfalls nicht konfrontativ formuliert war der US-Vorschlag. Darin wurde der Konferenz empfohlen, ihre Besorgnis über die Mißachtung der Bestimmungen von Artikel I des BW-Übereinkommens zum Ausdruck zu bringen, die Anstrengungen von UNSCOM zur Bereinigung einiger dieser Unklarheiten zur Kenntnis zu nehmen und ihre Unterstützung für die baldige und zufriedenstellende Beendigung der Arbeit von UNSCOM auszusprechen. Mit Blick auf das BW-Programm der ehemaligen Sowjetunion wurde das Dekret Jelzins vom April 1992 positiv hervorgehoben und der Hoffnung Ausdruck verliehen, daß die darin formulierten Ziele schnellstmöglich erfüllt würden.⁷⁷

Ungeachtet dieser gemäßigten Formulierungen kam es zu heftigen Debatten über den endgültigen Wortlaut der Abschlusserklärung und die Frage, ob bestimmte Staaten namentlich genannt werden sollten. Sowohl Rußland als auch der Irak wehrten sich vehement dagegen. Im Endergebnis fanden sich die entsprechende Textpassagen in der Abschlusserklärung vom 6. Dezember nicht mehr. Wie aus einem Schreiben der australischen Delegation deutlich hervorgeht, drohte „ein an der Konferenz teilnehmender Staat“, der Irak, den für ein Abschlußdokument erforderlichen Konsens zu blockieren, sollte die Arbeit von UNSCOM in der Erklärung erwähnt werden.⁷⁸ Diesem Druck beugte sich die Konferenz schließlich. Die Erwähnung des nicht vertragskonformen Verhaltens zweier Mitgliedstaaten wurde dem Ziel geopfert, überhaupt eine konsensuale Abschlusserklärung zu erreichen.

3.2.3. Exportkontrollen und internationale Kooperation

Die in Artikel III formulierte Nicht-Transfornorm war während vergangener Überprüfungs-konferenzen aufgrund der Exportkontrollaktivitäten der technologisch fortgeschrittenen Lieferländer regelmäßig ein Stein des Anstoßes. Diese Kontroverse war erwartungsgemäß auch während der Vierten Überprüfungs-konferenz zu verzeichnen.

In den Erklärungen während der Generaldebatte zu Artikel III betonten die an Exportkontrollregimen beteiligten Staaten den positiven Charakter der Kontrollmaßnahmen (Irland), die ein zentrales Element einer effektiven Nichtverbreitungspolitik darstellen (Rumänien). Die Slowakische Republik begrüßte die Arbeit der Australien-Gruppe und schlug vor, das BWÜ um ein „Handels- und Transferregime“ zu ergänzen.⁷⁹ In eine ähnliche Richtung zielte Bulgarien mit seinem Vorschlag, die Australien-Gruppe in das BWÜ zu integrieren. Sowohl die Ausführungen Bulgariens zu Artikel III als auch diejenigen der Slowakischen Republik können als Versuch gewertet werden, sich einerseits gegenüber den „klassischen“ Lieferländern als verantwortungsbewußtes (Exportkontroll-)Regimemitglied darzustellen, sich andererseits aber auch den Empfängerstaaten als kooperative und kreative Mittler zu präsentieren. Die Vertreter letztgenannter Gruppe beharrten auf ihrer bekannten Position, daß

⁷⁷ Vgl. BWC/CONF.IV/6, S.11.

⁷⁸ Vgl. den Brief der Delegation Australiens an den Vorsitzenden des Redaktionsausschusses vom 6. Dezember 1996, mimeo.

⁷⁹ Vgl. *Statement by Mrs. Irina Bokova, First Deputy Minister of Foreign Affairs of the Republic of Bulgaria*, Genf, 26. November 1996; *Statement by H.E. Mrs. Mária Krasnohorská, Ambassador, Head of Delegation and Permanent Representative of the Slovak Republic to the UN Office and other International Organizations at Geneva*, Genf, 26. November 1996.



Exportkontrollen nicht dazu benutzt werden dürfen, um Technologietransfers zu verweigern (Nigeria), und beklagten sich über die „Proliferation von Exportbeschränkungen“ (Pakistan).

Österreich und Kanada legten einen allgemein gehaltenen Textentwurf betreffs Artikel III zur Aufnahme in die Abschlusserklärung vor; sie begrüßten darin, daß die Mitgliedsstaaten keine Agenzien, Toxine, Ausrüstung und Trägersysteme für die in Artikel I verbotenen Zwecke weitergegeben hätten. Der Konferenz empfahlen sie, zu bestätigen, daß die Formulierung des Artikels alle möglichen Empfänger auf internationaler, nationaler und subnationaler Ebene erfasse. Darüber hinaus sollten Transfers nur dann genehmigt werden, wenn das Lieferland von deren friedlichem Verwendungszweck überzeugt sei. Schließlich enthielt der Textentwurf noch einen Hinweis dahingehend, daß die Implementierung von Artikel III bezüglich solcher Transfers auch in Zukunft „Gegenstand multilateraler Beratungen“ sein solle - eine verklau-sulierte Empfehlung, die multilaterale Australien-Gruppe weiterhin aufrechtzuerhalten.⁸⁰

Der Textentwurf der Gruppe der Blockfreien Staaten betonte demgegenüber, die Umsetzung von Artikel III dürfe nicht als Rechtfertigung für die Verweigerung von Transfers herangezogen werden, die sich in Übereinstimmung mit den Zielen und Zwecken des BWÜ befänden. In einem weiteren Formulierungsvorschlag, führten einige Blockfreien-Staaten aus, daß „im multilateralen Rahmen verhandelte Richtlinien“ zu Artikel III dazu geeignet seien, das BWÜ zu stärken. Allerdings läßt ein Hinweis auf die Arbeit der Ad-hoc-Gruppe vermuten, daß in diesem Zusammenhang „multilateral“ eben nicht mit der Australien-Gruppe und ihren Exportkontrollrichtlinien assoziiert wurde.⁸¹

Die weiteren Beratungen zu Artikel III verliefen ohne größere Kontroversen. So war beispielsweise strittig, ob lediglich die Staaten zur Kenntnis genommen werden sollten, welche Maßnahmen zur Umsetzung des Artikels getroffen hatten, oder auch die zwischenstaatliche Koordination solcher Maßnahmen - wieder ein Versuch der Westlichen Gruppe, im Abschlußdokument einen Bezug zur Australien-Gruppe herzustellen. Ein weiterer Punkt betraf die Formulierung der Grundlage für die Gewährung von Transfers: ist es hierfür erforderlich, daß das Lieferland von der beabsichtigten friedlichen Verwendung eines Transfers überzeugt ist, wie es Österreich und Kanada in ihrem gemeinsamen Textentwurf formuliert hatten, oder reicht die friedliche Verwendung per se? (Wobei offen blieb, wie diese dann festzustellen sei.)

Bei der Frage nach dem Stellenwert von multilateralen Beratungen über die Umsetzung von Artikel III zeigen die verschiedenen Textentwürfe deutlich, daß die Art und Weise, wie diese multilaterale Koordination mit der Konvention verknüpft werden soll, kontrovers diskutiert wurde. Im Kern dieser Auseinandersetzung versuchte die Westliche Gruppe durch eine positive Erwähnung multilateraler Koordination, die möglichst allgemein gehalten war, die Interpretation offenzuhalten, daß sich diese Textstelle im Abschlußdokument auf die Australien-Gruppe bezieht. Entsprechend versuchte sie, einen ergänzenden Text aus der Abschlusserklärung fernzuhalten, demzufolge diese Koordinierungsmaßnahmen alle Mitgliedsstaaten einschließen sollten. Genauso lehnte die Westliche Gruppe den Zusatz ab, daß sich die multilateralen Beratungen „im Umfeld der Konvention bewegen“ müssen.

In der Endfassung des Abschlußdokuments setzten sich sowohl was die Erwähnung multilateraler Koordination anbelangt als auch hinsichtlich der bisher getroffenen Maßnahmen

⁸⁰ Vgl. BWC/CONF.IV/6, S.14.

⁸¹ Vgl. BWC/CONF.IV/6, S.14f.

zur Umsetzung des Artikels, bzw. der Grundlage zur Gewährung von Transfers die allgemeineren Formulierungsvorschläge durch.⁸²

Allerdings wurde dieser Konsens von der Vertreterin Indiens in der abschließenden Plenarsitzung der Überprüfungskonferenz heftig kritisiert. Wie die Erwähnung der Arbeit der Ad-hoc-Gruppe durch den von der Gruppe der Blockfreien Staaten eingebrachten Textvorschlag oder auch deren Versuche, multilaterale Kooperation verstärkt an das BWÜ zu koppeln, angedeutet haben, wurde der Begriff „multilateral“ von den Blockfreien zumindest in der Tendenz mit „universal“ gleichgesetzt. Wie man jedoch habe feststellen müssen, so die indische Botschafterin, sei der Begriff hier verwendet worden, um „kleinere, exklusive Gruppierungen“ damit zu bezeichnen. Diese „neue“ Bedeutung könne man jedoch nicht akzeptieren.

Zusammenfassend enthält das Abschlußdokument zwar nur vage Formulierungen zur multilateralen Koordination in Zusammenhang mit Artikel III des BWÜ, die die Australien-Gruppe in ihren weiteren Aktivitäten nicht binden. Allerdings bleibt abzuwarten, ob sich dies im weiteren Verlauf der Verhandlungen zu einem Verifikationsprotokoll nicht als Pyrrussieg erweist.⁸³

Das von Vertretern der Blockfreien-Gruppe unterstellte Spannungsverhältnis zwischen dem in Artikel III enthaltenen Nichttransfergebot von BW und BW-relevanten Ausrüstungen und Einsatzmitteln einerseits und andererseits der in Artikel X formulierten Verpflichtung, „den weitestmöglichen Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur Verwendung ... biologischer Agenzien und von Toxinen“ für friedliche Zwecke zu gewährleisten, war auch während der Vierten Überprüfungskonferenz wieder einer der zentralen Streitpunkte. Dabei verliefen die Fronten entlang den von früheren Überprüfungskonferenzen und aus der Ad-hoc-Gruppe bekannten Linien.⁸⁴

So wurde die Umsetzung von Artikel X in der Generaldebatte von Kanada, Australien, den Vereinigten Staaten, und Irland positiv bewertet.⁸⁵ Dabei betonte Irland insbesondere die positiven Aspekte der Agenda 21 und der Konvention zur biologischen Vielfalt. Der Botschafter der Vereinigten Staaten erklärte, sein Land habe 1995 Transfers im Zusammenhang mit dem BWÜ in Höhe von 250 Millionen US\$ bewilligt und lediglich beabsichtigte Transfers in Höhe von 2.443 US\$ nicht gestattet. Von Exportverweigerung könne also keine Rede sein. Davon unbeeindruckt forderte der nigerianische Delegierte, die entwickelten Länder sollten endlich von bloßer Rhetorik zu konkreten Maßnahmen übergehen. Indien betonte, daß der in Artikel X postulierte wissenschaftliche und materielle Austausch verpflichtender Natur und nicht in das Belieben der Lieferländer gestellt sei. China und Rumänien sahen einen positiven Zusammenhang zwischen verstärkter Kooperation und einem Zuwachs an Mitgliedern des BWÜ, bzw. dessen Universalität.

⁸² Vgl. BWC/CONF.IV/9.

⁸³ Die weiter oben erwähnten Vorschläge Indiens in der Ad-hoc-Gruppe zu Artikel III können als eine erste Reaktion gewertet werden.

⁸⁴ Vgl. die Abschnitte 2.2. und 3.2. weiter oben. Vgl. dazu auch den Sachstandsbericht des Friend of the Chair zu Artikel X, in: BWC/AD HOC GROUP/32, Genf, 27. September 1996, S.53-80.

⁸⁵ Ähnlich wie verschiedene Staaten in der Ad-hoc-Gruppe ihre nationalen Kooperationsprogramme ausführlich darstellten, legte Kanada bei der Überprüfungskonferenz eine entsprechende Zusammenfassung vor; vgl. Canada: *Indicative Survey: Canadian Microbiological and Medical Cooperation*, Genf, November 1996, mimeo.

Bei der Formulierung des Abschlußdokuments brachte Australien einen detaillierten Formulierungsvorschlag ein, der in weiten Teilen der konsensual verabschiedeten Abschlußerklärung der Dritten Überprüfungskonferenz entsprach, gleichzeitig aber auch die relevanten Entwicklungen, bzw. deren Ausbleiben seither berücksichtigte. So wurde darin die zunehmende Bedeutung der in Artikel X enthaltenen Vorschriften betont und die Konvention zur Biologischen Vielfalt sowie für die BWÜ relevante Aktivitäten der WHO als positive Entwicklungen seit der letzten Überprüfungskonferenz erwähnt. Ungeachtet dessen schlug die australische Delegation der Konferenz vor, alle Vertragsparteien zu drängen, aktiv an der Förderung der internationalen Kooperation weiterzuarbeiten und positive Maßnahmen zur nicht-diskriminierenden Durchführung von Technologietransfermaßnahmen zu ergreifen. Gleichzeitig sollte Artikel X derart implementiert werden, daß die Transparenz von BW-relevanten Aktivitäten erhöht und die Proliferationsgefahr vermindert würde.⁸⁶

Im Vergleich zu der im australischen Textentwurf knapp gehaltenen Erwähnung der WHO und der Konvention zur biologischen Vielfalt widmete der Textvorschlag der Gruppe der Blockfreien Staaten diesen beiden Ereignissen einen größeren Raum. Auch wurde der Aufruf zum Technologietransfer pointierter formuliert: speziell die entwickelten Staaten, die die fortgeschrittenen Anwendungen der Biotechnologie bereits beherrschten, wurden aufgefordert, hier aktiv zu werden und ihrer rechtlichen Verpflichtung zu kooperieren, auch tatsächlich nachzukommen. Bereits existierende Prozeduren und Verfahren müßten dazu weiterentwickelt werden. Neue Projekte, wie die Errichtung einer für alle Vertragsparteien zugänglichen Datenbank oder ein internationales Programm zur Impfstoffproduktion müßten gleichsam unterstützt werden. Dafür fehlte im Textvorschlag der Blockfreien-Gruppe der Hinweis auf die erwünschte Transparenz bei BW-relevanten Aktivitäten zur Verhinderung von Proliferation. In der Summe lagen die beiden Entwürfe jedoch nicht so weit auseinander, daß eine Verständigung darüber nicht möglich erschien.⁸⁷

Für einige Turbulenzen sorgte jedoch ein weiterer Textentwurf, den eine Gruppe aus der Blockfreienbewegung einbrachte. Darin wurde in weiten Teilen eine Passage aus der Cartagena-Deklaration von Ende 1995 wiedergegeben, in der die Industriestaaten wegen der Restriktionen, die sie in der Form von exklusiven, nicht-transparenten, ad-hoc Exportkontrollregimen unter dem Vorwand der Proliferationskontrolle errichteten, angegriffen wurden. Mit diesen Restriktionen verhinderten die Industriestaaten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Entwicklungsländern. In dem Text wurde weiterhin empfohlen, diese Regime zwecks einer effektiven Bekämpfung von Proliferationsproblemen für alle BWÜ-Mitglieder zu öffnen. Außerdem solle die Konferenz betonen, daß zur zügigen ökonomischen und sozialen Entwicklung multilateral verhandelte, universell gültige und nicht-diskriminierende Transferabkommen für sensitive Technologien notwendig seien.⁸⁸

Damit hatten kurzzeitig die radikalen Exportkontrollkritiker im Blockfreien-Lager die Oberhand. Diese konfrontative Rhetorik war völlig inakzeptabel für die Westliche Gruppe und konnte nicht als Basis für ein im Konsens zu verabschiedendes Abschlußdokument dienen. In dem sich anschließenden Aushandlungsprozeß mußten von westlicher Seite einige Zugeständnisse gemacht werden, um die Streichung dieser konfrontativen Formulierungen zu bewirken. So fiel beispielsweise die Betonung der Notwendigkeit, die Transparenz BW-relevanter Aktivitäten zu erhöhen, um nicht die Proliferationsgefahr durch solche Maßnahmen zu steigern, der Konsensfindung zum Opfer. In der Endfassung wurde lediglich betont, Maßnahmen zur Implementierung von Artikel X müßten mit den Zielen und Vorschriften der Kon-

⁸⁶ Vgl. BWC/CONF.IV/6, S.22-24.

⁸⁷ Vgl. BWC/CONF.IV/6, S.24-26.

⁸⁸ Vgl. die Erklärung des Gipfels der Blockfreien-Gruppe in Cartagena, Kolumbien, im November 1995.

vention übereinstimmen, was die ursprünglich intendierte Aussage bis zur Unkenntlichkeit entstellt.⁸⁹

Für zusätzliche Irritationen in diesem Aushandlungsprozeß sorgte Rußland, das versuchte, den im Zusammenhang mit Artikel X formulierten Aufruf, die Entwicklungsländer beim Aufbau von Impfstoffproduktionsanlagen finanziell zu fördern, auf Vertragsstaaten mit „Übergangswirtschaften“ auszudehnen. Doch war dieser Versuch, zusätzliche Mittel für die Reformen im eigenen Land zu erhalten, letztlich nicht erfolgreich: der diesbezügliche russische Text war im Abschlußdokument nicht mehr enthalten.⁹⁰

4. Fazit: Stärkung des BW-Nichtverbreitungsregimes oder Rekurs auf unilaterale Maßnahmen?

Bislang haben sich biologische Waffen nicht zur „Atombombe der kleinen Mannes“ entwickelt. Auch wenn nach Einschätzung der US-Abrüstungsbehörde heute doppelt so viele Staaten über ein BW-Programm verfügen, wie bei Abschluß des Übereinkommens vor 25 Jahren, sind biologische Waffen weder zum Ersatz für andere Massenvernichtungswaffen noch zum Mittel der Wahl für die Behebung eines Sicherheitsdefizits avanciert. Da Krankheitserreger relativ leicht zu beschaffen sind und auch die Produktion von biologischen Kampfstoffen kein unüberwindbares technisches Hindernis darstellt, kann mit einiger Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß die internationalen Normen gegen den Besitz, die Weitergabe und den Einsatz biologischer Waffen für dieses Phänomen verantwortlich zeichnen.

Damit diese Normen weiterhin wirksam bleiben und noch gestärkt werden können, ist es erforderlich, die profunden Schwächen zu beheben, unter denen das BW-Übereinkommen seit Anbeginn seiner Existenz leidet. Dem Übereinkommen fehlt ein Verifikationssystem, die Möglichkeiten zur Ahndung von Vertragsverstößen sind unzureichend und die BWÜ-Vertragsparteien waren bislang außerstande, sich über ein für alle Seiten akzeptables Verhältnis von Exportkontrollen und internationaler Kooperation zu verständigen.

Zur Kompensation des Verifikationsdefizits wurden während der Zweiten und Dritten Überprüfungskonferenzen Vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart, die allerdings nicht die erhoffte Beteiligung erhielten. Die seit der Dritten Überprüfungskonferenz tagenden Expertengruppen konnten zwar einige Fortschritte zur Überwindung des Problems erzielen. Jedoch sind noch immer wichtige prinzipielle Fragen ungeklärt, wie z.B. die Integration von Routineinspektionen in das Verifikationsregime.

Ein gravierendes Verhandlungsdefizit ist bei der Entwicklung von Sanktionsmechanismen im Falle von Vertragsverstößen zu konstatieren. Zwar berät die Ad-hoc-Gruppe über die Überprüfung des Verdachts einer Vertragsverletzung. Wie aber nach erfolgter Feststellung eines Vertragsverstößes weiter zu verfahren sei, wurde bisher völlig ausgeblendet. Dies impliziert die Beibehaltung der bisher bestehenden, unzureichenden Möglichkeit, die Angelegenheit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu übergeben. In letzter Konsequenz wird sich der Sicherheitsrat mit schwersten Vertragsverletzungen auch weiterhin befassen, wie etwa dem massiven Einsatz von BW. Es werden jedoch im Rahmen des Verifikationsprotokolls eine

⁸⁹ Vgl. BWC/CONF.IV/9.

⁹⁰ Vgl. BWC/CONF.IV/L.1/Add.1 vom 5. Dezember, sowie BWC/CONF.IV/9 vom 6. Dezember 1996.

Reihe neuer Pflichten für die Vertragsparteien hinzukommen. Es ist völlig unrealistisch, anzunehmen, alle Unklarheiten und Streitigkeiten hinsichtlich der Einhaltung dieser Vertragspflichten könnten zur Lösung an den Sicherheitsrat weitergereicht werden. Vielmehr müssen hierfür Verfahren im Rahmen des zukünftigen Protokolls geschaffen werden, die auch eine Ahndungsprozedur inklusive Sanktionen bei festgestellten Vertragsverletzungen beinhalten. Nur so wird das Verifikationsprotokoll vor dem Hintergrund der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit einer Vertragsverletzung eine Abschreckungswirkung entfalten können.

Eine Verständigung über Exportkontrollen und internationale Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften ist bislang nicht in Sicht. Allerdings liegen mit den von Brasilien bei der Ad-hoc-Gruppe eingereichten Arbeitspapieren Kompromißvorschläge vor, auf deren Basis eine Einigung erfolgen könnte. Dazu müssen diejenigen radikalen Kritiker von Exportkontrollen im Lager der Entwicklungsländer, die das BW-Übereinkommen zu einem Entwicklungshilfeübereinkommen machen wollen, politisch isoliert werden. Ein probates Mittel hierzu ist ein verstärkter Kommunikationsfluß und eine erhöhte Transparenz bezüglich der Exportkontrollaktivitäten der fortgeschrittenen Lieferländer. Auch wenn dogmatische Exportkontrollkritiker mit derartigen Maßnahmen kaum zu überzeugen sein werden, dürfte die Kenntnis des geringen Umfangs der tatsächlich aus Exportkontrollen resultierenden Exportverweigerung dazu führen, daß die „schweigende Mehrheit“ der Blockfreien Staaten den lautstarken Kritikern nicht mehr blindlings folgt. Ferner könnte die Australien-Gruppe eine weitere Maßnahme zur Aufweichung der Front der Exportkontrollkritiker ergreifen, indem sie sich verpflichtet, ab einem genau festgelegten Zeitpunkt nach Inkrafttreten des Protokolls dessen Mitgliedern eine Vorzugsbehandlung zuteil werden zu lassen. Eine solche Festlegung hätte mehrere Vorteile: sie wäre politisch verbindlich und könnte damit aus Sicht der Australien-Gruppe noch revidiert werden, falls z.B. die mangelhafte Umsetzung des Protokolls dies erfordern sollte. Allerdings käme die Australien-Gruppe in Zugzwang: sie müßte erklären, warum die Revision ihrer Kontrollmaßnahmen nicht zum vereinbarten Zeitpunkt erfolgt. Aus Sicht derjenigen Exportkontrollkritiker, die sich als Regimemitglieder und Vertragsparteien von den Kontrollen diskriminiert sehen, würde eine solche Verpflichtung ihre Besserstellung im Vergleich zu Nichtmitgliedern ab einem konkreten Zeitpunkt gewährleisten - auch wenn die Details der bevorzugten Behandlung noch ausgehandelt werden müssen, und zwar in Abhängigkeit von der endgültigen Form des Verifikationsprotokolls sowie seiner Umsetzung in der täglichen Praxis.

Dies können jedoch nur flankierende Maßnahmen für die nächsten Schritte in der Ad-hoc-Gruppe sein, die nach wie vor das zentrale Gremium zur Stärkung des BW-Übereinkommens und damit zur Bekämpfung der Proliferation von biologischen Waffen darstellt. Im Rahmen der Ad-hoc-Gruppe ist es nun entscheidend, den Übergang zu konkreten Vertragsverhandlungen anhand des ersten Textentwurfes auch tatsächlich zu vollziehen. Ein solcher „rolling text“, in dem die in den prozeduralen Berichten der Ad-hoc-Gruppe unterbreiteten Textbausteine eingefügt sind, war während der Juli-Sitzung der Ad-hoc-Gruppe Gegenstand der Debatte. Der zentrale Punkt hierbei ist die Entscheidung darüber, ob ein Verifikationsprotokoll konsensfähig ist, welches tatsächlich auf die Stärkung des Übereinkommens abzielt und nicht versucht, nachgeordnete Fragen in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen. In diesem Fall wäre dann das Protokoll in ein „vernünftiges“ Verhältnis zum Übereinkommen zu setzen, wie auch die Beziehung der einzelnen Bestandteile des Protokolls zueinander zu bestimmen. So macht es etwa wenig Sinn, ein differenziertes Protokoll auszuhandeln und bei der Überprüfung des Verdachts auf einen BW-Einsatz auf die im Übereinkommen selbst nur andeutungsweise vorhandenen Prozeduren zurückzugreifen. Mit anderen Worten: Die im Protokoll spezifizierten und weiterentwickelten Normen und Verfahren des BW-Überein-

kommens müssen Vorrang vor dem dahinter zurückbleibenden Text des BWÜs erhalten. Nur wenn dies gewährleistet ist, wird sich die Stärkung des BW-Regimes tatsächlich realisieren und ein Rückfall in unilaterale Verhaltensmuster verhindern lassen.

Anhang I: Abkürzungsverzeichnis

ACDA	Arms Control and Disarmament Agency/amerikanische Abrüstungsbehörde
BW	biologische Waffen
BWC	Biological Weapons Convention
BWÜ	Biowaffen-Übereinkommen
FAO	Food and Agricultural Organization, Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen
FFCD	Full, Final and Complete Disclosure/vollständige Offenlegung der irakischen Programme für Massenvernichtungswaffen
OMV	Ongoing Monitoring and Verification/kontinuierliche Überwachung im Irak durch UNSCOM (siehe unten)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization/Entwicklungsorganisation der Vereinten Nationen
UNSCOM	United Nations Special Commission/Sonderkommission der Vereinten Nationen zur Aufdeckung der irakischen Massenvernichtungswaffenprogramme
VBM	Vertrauensbildende Maßnahmen
VEREX	Verification Experts/Ad-hoc-Gruppe von Verifikationsexperten
WHO	World Health Organization/Weltgesundheitsorganisation

Übereinkommen
über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung
bakteriologischer (biologischer) und Toxin-Waffen sowie über
ihre Vernichtung
vom 10. April 1972

(Präambel)

Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens

entschlossen zu handeln, um wirksame Fortschritte auf dem Wege zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung, einschließlich des Verbots und der Beseitigung aller Arten von Massenvernichtungswaffen, zu erzielen, und überzeugt, daß das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung chemischer und bakteriologischer (biologischer) Waffen sowie ihre Beseitigung durch wirksame Maßnahmen die Erreichung der allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle erleichtern wird;

in Anerkennung der großen Bedeutung des Genfer Protokolls vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege¹ und eingedenk auch des Beitrags, den das genannte Protokoll zur Milderung der Schrecken des Krieges bereits geleistet hat und noch leistet;

in erneuter Bekräftigung ihres Bekenntnisses zu den Grundsätzen und Zielen jenes Protokolls und mit der an alle Staaten gerichteten Aufforderung, sich streng daran zu halten;

* Englischer Originalwortlaut: UNJYB 1971, S. 118 ff.
 Übersetzung aus: EA 26 (1971), S. D 516ff.
 Überschriften vom Herausgeber.

1 Vgl. Dokument 7.3.5.

⁹¹ Gundolf Fahl: Internationales Recht der Rüstungsbeschränkung. Loseblattkommentar, Berlin, 1975ff.

Anhang II: Text des Biowaffen-Übereinkommens

eingedenk dessen, daß die Vollversammlung der Vereinten Nationen wiederholt alle Maßnahmen verurteilt hat, die im Widerspruch zu den Grundsätzen und Zielen des Genfer Protokolls vom 17. Juni 1925 stehen;

in dem Wunsch, zur Festigung des Vertrauens zwischen den Völkern und zur allgemeinen Verbesserung der internationalen Atmosphäre beizutragen;

in dem Wunsch ferner, zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen beizutragen;

überzeugt, daß es wichtig und dringend geboten ist, derart gefährliche Massenvernichtungswaffen wie diejenigen, die chemische oder bakteriologische (biologische) Agenzien verwenden, durch wirksame Maßnahmen aus den Waffenbeständen der Staaten zu entfernen;

in der Erkenntnis, daß eine Übereinkunft über das Verbot bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxin-Waffen einen ersten möglichen Schritt zu Erzielung einer Übereinkunft über wirksame Maßnahmen auch für das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung chemischer Waffen darstellt, und entschlossen, auf dieses Ziel gerichtete Verhandlungen fortzusetzen;

entschlossen, im Interesse der gesamten Menschheit die Möglichkeit einer Verwendung von bakteriologischen (biologischen) Agenzien und Toxinen als Waffen vollständig auszuschließen;

überzeugt, daß eine solche Verwendung mit dem Gewissen der Menschheit unvereinbar wäre und daß alles getan werden sollte, um diese Gefahr zu mindern —

sind wie folgt übereingekommen:

Artikel I

(Verbot des Besitzes biologischer Waffen)

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens verpflichtet sich,

1. mikrobiologische oder andere biologische Agenzien oder — ungeachtet ihres Ursprungs und ihrer Herstellungsmethode — Toxine von Arten und in Mengen, die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind, sowie

Anhang II: Text des Biowaffen-Übereinkommens

2. Waffen, Ausrüstungen oder Einsatzmittel, die für die Verwendung solcher Agenzien oder Toxine für feindselige Zwecke oder in einem bewaffneten Konflikt bestimmt sind, niemals und unter keinen Umständen zu entwickeln, herzustellen, zu lagern oder in anderer Weise zu erwerben oder zurückzubehalten.

Artikel II

(Vernichtungspflicht)

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens verpflichtet sich, alle in seinem Besitz befindlichen oder seiner Hoheitsgewalt oder Kontrolle unterliegenden Agenzien, Toxine, Waffen, Ausrüstungen und Einsatzmittel im Sinne des Artikels I so bald wie möglich, spätestens jedoch neun Monate nach dem Inkrafttreten des Übereinkommens, zu vernichten oder friedlichen Zwecken zuzuführen. Bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Artikels sind alle erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der Bevölkerung und der Umwelt zu beachten.

Artikel III

(Weitergabeverbot)

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens verpflichtet sich, die in Artikel I bezeichneten Agenzien, Toxine, Waffen, Ausrüstungen oder Einsatzmittel an niemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben und einen Staat, eine Gruppe von Staaten oder internationale Organisationen weder zu unterstützen noch zu ermutigen noch zu veranlassen, sie herzustellen oder in anderer Weise zu erwerben.

Artikel IV

(Staatsaufsicht)

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens trifft nach Maßgabe der in seiner Verfassung vorgesehenen Verfahren alle erforderlichen Maßnahmen, um die Entwicklung, die Herstellung, die Lagerung, den Erwerb oder die Zurückbehaltung der in Artikel I bezeichneten Agenzien, Toxine, Waffen, Ausrüstungen und Einsatzmittel in seinem Hoheitsgebiet, unter seiner Hoheitsgewalt oder an irgendeinem Ort unter seiner Kontrolle zu verbieten und zu verhindern.

Artikel V
(Konsultationspflicht)

Die Vertragsstaaten des Übereinkommens verpflichten sich, einander zu konsultieren und zusammenzuarbeiten, um Probleme zu lösen, die sich in bezug auf das Ziel oder bei der Anwendung der Bestimmungen dieses Übereinkommens ergeben können. Die Konsultation und Zusammenarbeit aufgrund dieses Artikels kann auch durch geeignete internationale Verfahren im Rahmen der Vereinten Nationen und im Einklang mit deren Charta erfolgen.

Artikel VI
(Beschwerderecht)

(1) Jeder Vertragsstaat des Übereinkommens, der feststellt, daß ein anderer Vertragsstaat durch sein Handeln die sich aus diesem Übereinkommen ergebenden Verpflichtungen verletzt, kann beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Beschwerde einlegen. Eine solche Beschwerde soll mit allen nur möglichen Beweisen für ihre Begründetheit sowie mit einem Antrag auf Prüfung durch den Sicherheitsrat versehen sein.

(2) Jeder Vertragsstaat des Übereinkommens verpflichtet sich zur Zusammenarbeit bei der Durchführung jeder Untersuchung, die der Sicherheitsrat im Einklang mit den Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen aufgrund der bei ihm eingegangenen Beschwerde gegebenenfalls einleitet. Der Sicherheitsrat unterrichtet die Vertragsstaaten des Übereinkommens über die Ergebnisse der Untersuchung.

Artikel VII
(Beistandspflicht)

Jeder Vertragsstaat des Übereinkommens verpflichtet sich, jeder Vertragspartei, die darum ersucht, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen Hilfe zu gewähren oder Hilfeleistungen zu unterstützen, falls der Sicherheitsrat feststellt, daß diese Vertragspartei als Ergebnis der Verletzung dieses Übereinkommens einer Gefahr ausgesetzt worden ist.

Anhang II: Text des Biowaffen-Übereinkommens

Artikel VIII

(Vereinbarkeitsgrundsatz)

Keine Bestimmung dieses Übereinkommens ist so auszulegen, als begrenze oder mindere sie in irgendeiner Weise die von einem Staat aufgrund des Genfer Protokolls vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege übernommenen Verpflichtungen.

Artikel IX

(Weiterverhandlungspflicht)

Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens bekräftigt das anerkannte Ziel des wirksamen Verbots chemischer Waffen und verpflichtet sich, hierauf gerichtete Verhandlungen in redlicher Absicht fortzusetzen, um eine baldige Übereinkunft zu erzielen über wirksame Maßnahmen zum Verbot ihrer Entwicklung, Herstellung und Lagerung und zu ihrer Vernichtung sowie über geeignete Maßnahmen in bezug auf Ausrüstungen und Einsatzmittel, die eigens für die Herstellung oder Verwendung chemischer Agenzien für Waffenzwecke vorgesehen sind.

Artikel X

(Friedliche Nutzung)

(1) Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens verpflichten sich, den weitestmöglichen Austausch von Ausrüstungen, Material sowie wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur Verwendung bakteriologischer (biologischer) Agenzien und von Toxinen für friedliche Zwecke zu erleichtern, und sind berechtigt, daran teilzunehmen. Vertragsparteien, die hierzu in der Lage sind, arbeiten ferner zusammen, um allein oder gemeinsam mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zur Weiterentwicklung und Anwendung wissenschaftlicher Entdeckungen auf dem Gebiet der Bakteriologie (Biologie) zur Krankheitsverhütung oder zu anderen friedlichen Zwecken beizutragen.

Anhang II: Text des Biowaffen-Übereinkommens

(2) Dieses Übereinkommen ist so durchzuführen, daß es keine Behinderung für die wirtschaftliche und technologische Entwicklung der Vertragsstaaten des Übereinkommens oder für die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet friedlicher bakteriologischer (biologischer) Tätigkeiten darstellt, einschließlich des internationalen Austausches von bakteriologischen (biologischen) Agenzien und Toxinen sowie Ausrüstungen für die Verarbeitung, Verwendung oder Herstellung bakteriologischer (biologischer) Agenzien und von Toxinen für friedliche Zwecke im Einklang mit den Bestimmungen dieses Übereinkommens.

Artikel XI
(Vertragsrevision)

Jeder Vertragsstaat kann Änderungen dieses Übereinkommens vorschlagen. Änderungen treten für jeden Vertragsstaat, der sie annimmt, nach ihrer Annahme durch eine Mehrheit der Vertragsstaaten des Übereinkommens in Kraft; danach treten sie für jeden weiteren Vertragsstaat am Tage der Annahme durch ihn in Kraft.

Artikel XII
(Revisionskonferenz)

Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens oder, falls eine Mehrheit der Vertragsparteien des Übereinkommens durch einen an die Verwarrreregierungen gerichteten entsprechenden Vorschlag darum ersucht, zu einem früheren Zeitpunkt wird in Genf (Schweiz) eine Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens zu dem Zweck abgehalten, die Wirkungsweise dieses Übereinkommens zu überprüfen, um sicherzustellen, daß die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Übereinkommens, einschließlich der Bestimmungen betreffend die Verhandlungen über chemische Waffen, verwirklicht werden. Bei dieser Überprüfung werden die für dieses Übereinkommen erheblichen neuen wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen berücksichtigt.

Artikel XIII

(Geltungsdauer, Rücktrittsrecht)

(1) Die Geltungsdauer dieses Übereinkommens ist unbegrenzt.

(2) Jeder Vertragsstaat dieses Übereinkommens ist in Ausübung seiner staatlichen Souveränität berechtigt, von diesem Übereinkommen zurückzutreten, wenn er entscheidet, daß durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Übereinkommens zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen seines Landes eingetreten ist. Er teilt diesen Rücktritt allen anderen Vertragsstaaten des Übereinkommens sowie dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen drei Monate im voraus mit. Diese Mitteilung hat eine Darlegung der außergewöhnlichen Ereignisse zu enthalten, durch die seiner Ansicht nach eine Gefährdung seiner höchsten Interessen eingetreten ist.

Artikel XIV

(Beitritt, Inkrafttreten, Verwahrregierungen)

(1) Dieses Übereinkommen liegt für alle Staaten zur Unterzeichnung auf. Jeder Staat, der das Übereinkommen nicht vor seinem nach Absatz 3 erfolgten Inkrafttreten unterzeichnet, kann ihm jederzeit beitreten.

(2) Dieses Übereinkommen bedarf der Ratifikation durch die Unterzeichnerstaaten. Die Ratifikations- und die Beitrittsurkunden sind bei den Regierungen der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken, des Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Vereinigten Staaten von Amerika zu hinterlegen; diese werden hiermit zu Verwahrregierungen bestimmt.

(3) Dieses Übereinkommen tritt in Kraft, sobald zweiundzwanzig Regierungen, einschließlich derjenigen, die als Verwahrregierungen bestimmt sind, ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben.

(4) Für Staaten, deren Ratifikations- oder Beitrittsurkunden nach dem Inkrafttreten dieses Übereinkommens hinterlegt werden, tritt es am Tag der Hinterlegung ihrer Ratifikations- oder Beitrittsurkunden in Kraft.

Anhang II: Text des Biowaffen-Übereinkommens

(5) Die Verwahrregierungen unterrichten alle Unterzeichnerstaaten und beitretenden Staaten sogleich vom Zeitpunkt jeder Unterzeichnung, vom Zeitpunkt jeder Hinterlegung einer Ratifikations- oder Beitrittsurkunde, vom Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens und vom Eingang sonstiger Mitteilungen.

(6) Dieses Übereinkommen wird von den Verwahrregierungen nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen registriert.

Artikel XV

(Authentischer Text)

Dieses Übereinkommen, dessen chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist, wird in den Archiven der Verwahrregierungen hinterlegt. Diese übermitteln den Regierungen der Unterzeichnerstaaten und der beitretenden Staaten gehörig beglaubigte Abschriften.

Zu Urkund dessen haben die hierzu gehörig befugten Unterzeichneten dieses Übereinkommen unterschrieben.

Geschehen in drei Urschriften zu London, Moskau und Washington, am 10. April 1972.