

Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine Umsetzung: einführende Darstellung und Stand der Diskussion

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. (1996). *Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine Umsetzung: einführende Darstellung und Stand der Diskussion*. (HSFK-Report, 12/1996). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-79753-5>

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.

D 520.243

HSFK-Report 12/1996



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Alexander Kelle

**Das Chemiewaffen-Übereinkommen
und seine Umsetzung - einführende
Darstellung und Stand der Diskussion**

HSFK-Report 12/1996

Frankfurt am Main

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS-UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Alexander Kelle

**Das Chemiewaffen-Übereinkommen
und seine Umsetzung - einführende
Darstellung und Stand der Diskussion**

HSFK-Report 12/1996
Dezember 1996

© 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 3-928965-83-2

DM 12,00

Zusammenfassung

Nach mehreren Jahrzehnten oftmals zäher Verhandlungen in internationalen Foren wurde am 13. Januar 1993 das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) zur Unterzeichnung aufgelegt. Der letztendlich im multilateralen Rahmen erzielte Kompromiß wurde von einer kleinen Gruppe der in der Genfer Abrüstungskonferenz verhandelnden Staaten durchgesetzt und hat einige der bis zuletzt bestehenden Unstimmigkeiten nur auf der Oberfläche „glattgebügelt“, nicht aber prinzipiell ausgeräumt. Folgerichtig setzten sich die Debatten um die kontroversen Punkte nach der Unterzeichnung in der neu geschaffenen Vorbereitungscommission der Organisation für das Verbot chemischer Waffen fort und verzögerten dort die eigentlich bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens zu leistenden Vorarbeiten. Darüber hinaus verlor die Problematik der chemischen Waffen nach der Unterzeichnung des CWÜ viel an politischer Aufmerksamkeit. Dies verzögerte vielerorts die innerstaatliche Umsetzung der Bestimmungen des CWÜ. Davon waren gleichermaßen die Ratifikation des Beitritts zur Konvention als auch die erforderlichen Ausführungsgesetze betroffen. Deutschland, mit einer weitentwickelten chemischen Industrie, ratifizierte im August 1994 als einer der ersten Staaten.

Lange Zeit konnte davon ausgegangen werden, daß zumindest die Vereinigten Staaten als einer der beiden erklärten Besitzer von chemischen Waffen zu den ersten 65 Mitgliedsstaaten gehören würden. Der U.S.-Senat kam im Juli diesen Jahres überein, eine Ratifikationsentscheidung bis zum 14. September zu treffen. Entgegen der weitverbreiteten Erwartung eines positiven Entscheids an diesem Datum hat die republikanische Senatsführung nach der Intervention des republikanischen Präsidentschaftskandidaten Robert Dole noch „weiteren Diskussionsbedarf“ über das CWÜ ausgemacht und seine Entscheidung auf unbestimmte Zeit vertagt. Diese erneute Verzögerung wirft die Frage auf, ob die Vereinigten Staaten in der Lage sein werden, bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens, spätestens aber bis zum Beginn der ersten Staatenkonferenz dem Übereinkommen beizutreten. Sollte dies nicht gelingen und auch die russische Ratifikation noch längere Zeit auf sich warten lassen, sind negative Folgen hinsichtlich der Tragfähigkeit des CWÜ und der Funktionsfähigkeit der neugegründeten Organisation für das Verbot chemischer Waffen zu befürchten.

Zunächst betrifft dies das Budget der Organisation: ca. 30% davon entfallen auf USA und Rußland. Darüber hinaus droht der Nicht-Beitritt der beiden erklärten CW-Besitzer die sorgsam ausgearbeitete Balance des Übereinkommens zwischen den darin verfolgten Zielen der Abrüstung, der Nichtverbreitung und der friedlichen Zusammenarbeit auf chemischem Gebiet zu zerstören.

Neben den Wechselwirkungen des Chemiewaffen-Übereinkommens mit dem amerikanisch-russischen CW-Abrüstungsabkommen ist die Kompatibilität der von der Australien-Gruppe durchgeführten Exportkontrollen mit dem Übereinkommen von besonderer Bedeutung und gleichzeitig einer der zentralen Streitpunkte in der bisherigen Debatte über die Implementation des CWÜ. Eine Abschaffung der Gruppe, bzw. die Einstellung ihrer Aktivitäten, wird zur Zeit von deren Mitgliedern nicht erwogen. Genau dies fordern aber einige CWÜ-Mitglieder, die der Gruppe nicht angehören und in ihren Aktivitäten eine Diskriminierung sehen, die darauf abzielt, den Entwicklungsländern benötigte Technologien und Chemikalien vorzuenthalten.

Hinsichtlich der im Mandat der Pariser Resolution Anfang 1993 erteilten Aufgaben haben die Vorbereitungscommission und das Vorläufige Technische Sekretariat einen Großteil davon erfüllt. Für einen Teil der noch nicht abschließend behandelten Fragen sind bereits weitreichende Vorarbeiten geleistet, so daß mit dem politischen Willen, eine Einigung zu erzielen, dies in den verbleibenden sechs Monaten bis zum Inkrafttreten möglich sein müßte. Die bis dahin nicht gelösten Probleme werden dann an die erste Staatenkonferenz delegiert, die spätestens 30 Tage nach Inkrafttreten zusammentreten muß. Mit den nach Abschluß der Staatenkonferenz noch bestehenden ungelösten Fragen muß sich dann das Technische Sekretariat in der Anwendung des Übereinkommens auseinandersetzen.

Einen eigenen Problemkomplex stellen die ausstehenden Ratifikationen der USA und Rußlands dar. Es bleibt abzuwarten, ob der wiedergewählte U.S.-Präsident Clinton in seiner zweiten Amtszeit mehr politisches Kapital in die Ratifikation des CWÜ investiert, als seine Regierung dies in der Vergangenheit getan hat. Doch selbst wenn dies geschieht, ist es zweifelhaft, ob die amerikanische Ratifikationsurkunde bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens hinterlegt werden kann. Wenn nicht, könnte die USA zwar als Unterzeichner des Übereinkommens mit an der ersten Staatenkonferenz teilnehmen, wäre jedoch nicht stimmberechtigt und könnte (zunächst) keine Positionen im Sekretariat beanspruchen. Noch ungewisser als im Fall der U.S.-Ratifikation stellt sich die Situation in Rußland dar.

Sollten USA und/oder Rußland das CWÜ nicht ratifizieren, so entfiere damit einer der zentralen Bestandteile des Übereinkommens, ohne den dieses seinen Charakter völlig verändert. Neben der ausbleibenden finanziellen Unterstützung durch USA und Rußland ist dann auch mit einem nachlassenden politischen Interesse zumindest derjenigen Mitgliedstaaten zu rechnen, für die die Abrüstungskomponente das ausschlaggebende Argument bei der Beitrittsentscheidung war. Auf längere Sicht kann eine solche Entwicklung dem Übereinkommen die legitimatorische Basis entziehen und es zur Bedeutungslosigkeit verkommen lassen.

Deshalb muß jegliche politische Einflußnahme auf den Implementationsprozeß auf die Bewahrung der im CWÜ gefundenen Balance zwischen den Zielen der vollständigen Abrüstung chemischer Waffen, ihrer Nichtverbreitung sowie der technischen Zusammenarbeit und Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Chemie hinwirken. Daraus folgt zwingend die Forderung nach Ratifikation und Einhaltung der Abrüstungsverpflichtung der erklärten CW-Besitzer USA und Rußland als prioritäre Maßnahme bei allen Bemühungen, das CWÜ erfolgreich umzusetzen.

Darüber hinaus gilt, es auf diplomatischem Wege auch weiterhin auf die Ratifikation des CWÜ durch möglichst viele Staaten hinzuwirken. Da von einem vertragskonformen Verhalten der Mitgliedstaaten auszugehen ist, dient eine stetig zunehmende Zahl von Ratifikationen dem in der CWÜ verankerten Ziel der CW-Nichtverbreitung.

Im Bereich der Kooperation und Zusammenarbeit zur friedlichen Nutzung der Chemie erscheint in der Anfangsphase unmittelbar nach Inkrafttreten des Übereinkommens eine Refokussierung der Hilfeleistungen angebracht. Es ist zu erwarten, daß einige Staaten Probleme mit den vielfältigen Verpflichtungen haben werden, die das CWÜ ihnen auferlegt. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, diesen Staaten bei den abzugebenden Meldungen,

dem „Betrieb“ der Nationalen Behörde unter „realistischen Bedingungen“, evtl. auch bei der Beherbergung der ersten Routineinspektion mit Rat und Tat zur Seite zu stehen. Die Hilfestellung kann als Fortsetzung der Regionalen Seminare verstanden werden, die in der Vorbereitungsphase bis zum Inkrafttreten des CWÜ durchgeführt wurden, und könnte analog dazu auf Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Angestellte der OVCW sowie „fortgeschrittener“ Vertragsparteien zurückgreifen.

Darüber hinaus muß die Reform der Australien-Gruppe innerhalb von ein bis zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens begonnen werden. Dabei ist die noch immer anzutreffende Annahme einzelner Staaten aus der Dritten Welt, die Australien-Gruppe werde über Nacht aufhören zu existieren, völlig unrealistisch. Vielmehr ist eine Übergangsphase anzustreben, in der die Aktivitäten der Gruppenmitglieder gegenüber vertragstreuen CWÜ-Mitgliedern mehr und mehr eingeschränkt werden. Ob eine Aufgabe der Kontrollen auch bei den Anlagenexporten – die im Rahmen des CWÜ nicht kontrolliert werden – erfolgt, muß zum gegenwärtigen Zeitpunkt fraglich erscheinen.

Inhalt

	<u>Seite</u>
1. Einleitung	1
2. Historische Vorläufer	2
3. Verhandlungsgeschichte des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ)	4
4. Zentrale Bestandteile der Konvention	5
4.1. Definitionen	6
4.2. Rechte und Pflichten der CWÜ-Mitglieder	7
4.2.1. Allgemeine Verpflichtungen	7
4.2.2. Spezifische Rechte und Pflichten	7
4.3. Die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW)	9
4.4. Das Verifikationssystem	9
4.4.1. Routineinspektionen	10
4.4.2. Verdachtsinspektionen	11
4.5. Inkrafttreten, Veränderungen und Geltungsdauer des CWÜ	12
4.6. Die Anhänge zum CWÜ	13
5. Beziehung des CWÜ zu anderen Regimebestandteilen	14
5.1. Die Zukunft der Australien-Gruppe nach Inkrafttreten des CWÜ	14
5.2. Die bilaterale Abrüstungsvereinbarung und das CWÜ	16
6. Entwicklungen in Den Haag	18
6.1. Die Arbeit des Vorläufigen Technischen Sekretariats	19
6.2. Die Treffen der Vorbereitungskommission und der Arbeits- und Expertengruppen	20
6.2.1. Rechtliche und budgetäre Fragen und Probleme	20
6.2.2. Verifikation und technische Kooperation und Unterstützung	22

7. Nationale Akzeptanz- und Implementationsprobleme	25
7.1. Deutschland	25
7.2. Vereinigte Staaten	27
7.3. Rußland	31
7.4. VR China	32
7.5. Indien	34
7.6. Iran	35
7.7. Südafrika	37
8. Bewertung und Ausblick	39
Anhänge:	42
I Abkürzungsverzeichnis	42
II Ablaufplan einer Verdachtsinspektion	43
III Gründungsmitglieder der OVCW	44

1. Einleitung

Am 13. Januar 1993 wurde das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) in Paris mit viel Getöse zur Unterzeichnung aufgelegt und noch am selben Tag von 130 Staaten unterzeichnet. Ungarn hinterlegte als 65. Staat seine Ratifikationsurkunde am 1. November 1996. Damit wird das Übereinkommen am 29. April 1997 in Kraft treten. Doch der Anschein eines Erfolges auf der ganzen Linie oder gar eines harmonischen Konsenses aller Unterzeichnerstaaten bezüglich der Ziele und Zwecke des Übereinkommens trägt.

Vorausgegangen waren diesem medienwirksamen Ereignis mehrere Jahrzehnte zäher Verhandlungen in unterschiedlichen internationalen Foren. Der letztendlich erzielte Kompromiß wurde von einer kleinen Gruppe der in der Genfer Abrüstungskonferenz verhandelnden Staaten durchgesetzt und hat einige der bis zuletzt bestehenden Unstimmigkeiten nur auf der Oberfläche „glattgebügelt“, nicht aber prinzipiell ausgeräumt. Folgerichtig setzten sich die Debatten um die kontroversen Punkte nach der Unterzeichnung in der neu geschaffenen Vorbereitungskommission der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) fort und verzögerten dort die eigentlich bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens zu leistenden Vorarbeiten. Darüber hinaus verlor die Problematik der chemischen Waffen nach der Unterzeichnung des CWÜ viel an politischer Aufmerksamkeit. Dies ist zwar nachvollziehbar – gewannen doch Themen wie die Verlängerungskonferenz des nuklearen Nichtverbreitungsvertrages im April/Mai 1995 oder auch die Aushandlung eines umfassenden nuklearen Teststopps an Bedeutung im Politikfeld Nichtverbreitung/Abrüstung –, hatte allerdings eine negative Konsequenz. Die zurückgehende Aufmerksamkeit verzögerte vielerorts die innerstaatliche Umsetzung der Bestimmungen des CWÜ im. Davon waren gleichermaßen die Ratifikation des Beitritts zur Konvention als auch die erforderlichen Ausführungsgesetze betroffen. Deutschland ratifizierte im August 1994 als einer der ersten Staaten mit einer weitentwickelten chemischen Industrie.

Lange Zeit konnte davon ausgegangen werden, daß zumindest die Vereinigten Staaten als einer der beiden erklärten Besitzer von chemischen Waffen zu den ersten 65 Mitgliedstaaten gehören würden. Der U.S.-Senat kam im Juli diesen Jahres überein, eine Ratifikationsentscheidung bis zum 14. September zu treffen. Entgegen der weitverbreiteten Erwartung eines positiven Entscheids an diesem Datum hat die republikanische Senatsführung nach der Intervention des republikanischen Präsidentschaftskandidaten Robert Dole noch „weiteren Diskussionsbedarf“ über das CWÜ ausgemacht und seine Entscheidung auf unbestimmte Zeit vertagt. Diese erneute Verzögerung wirft die Frage auf, ob die Vereinigten Staaten in der Lage sein werden, bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens, spätestens aber bis zum Beginn der ersten Staatenkonferenz dem CWÜ beizutreten. Sollte dies nicht gelingen und auch die russische Ratifikation noch längere Zeit auf sich warten lassen, sind negative Folgen hinsichtlich der Tragfähigkeit des CWÜ und der Funktionsfähigkeit der OVCW zu befürchten. Zunächst betrifft dies das Budget der Organisation: ca. 30% davon entfallen auf USA und Rußland. Darüber hinaus droht der Nicht-Beitritt der beiden offiziellen CW-Besitzer die sorgsam ausgearbeitete Balance des Übereinkommens zwischen den darin verfolgten Zielen der Abrüstung, der Nichtverbreitung und der friedlichen Zusammenarbeit auf chemischem Gebiet zu zerstören.

Im folgenden wird das CWÜ zunächst in den Kontext seiner historischen Vorläufer gestellt sowie die Verhandlungen, die zu seinem Abschluß geführt haben, kurz zusammengefaßt. Daran anschließend werden die zentralen Bestandteile des Übereinkommens vorgestellt und die Wechselwirkungen des CWÜ mit zwei weiteren bedeutsamen Regimebestandteilen aufgezeigt: der Australien-Gruppe und dem amerikanisch-russischen Abrüstungsabkommen. In einem weiteren Abschnitt werden die Entwicklungen im Rahmen der Vorbereitungskommission und des Vorläufigen Technischen Sekretariats in Den Haag nachgezeichnet, bevor dann die Akzeptanz- und Implementationsprobleme ausgewählter Unterzeichnerstaaten dargestellt werden. Dabei handelt es sich um die Vereinigten Staaten und Rußland, Deutschland sowie einige weitere Staaten, die sich hinsichtlich ihrer Positionen zu den drei oben genannten Zielen des Übereinkommens unterscheiden und somit als repräsentative Auswahl der Unterzeichnerstaaten gelten können. Vor diesem Hintergrund sollen im abschließenden Abschnitt eine Bewertung der bisher erfolgten Umsetzung des Übereinkommens vorgenommen und Handlungsoptionen für die Bewahrung des Gleichgewichts der in dem Übereinkommen enthaltenen Ziele aufgezeigt werden.

2. Historische Vorläufer

Erste Versuche, den Einsatz von Chemiewaffen völkerrechtlich verbindlich zu verbieten, wurden bereits um die Jahrhundertwende unternommen. Die Anhänge der beiden Haager Konventionen von 1899 und 1907 enthielten das Verbot, im Krieg Projektile mit giftigen Gasen zu verschießen. Dessen ungeachtet wurden chemische Waffen im ersten Weltkrieg auf breiter Front eingesetzt.¹

In der Folge des Krieges wurden Produktions- und Importverbote für Chemiewaffen in die Friedensverträge mit den Kriegsverlierern – Deutschland, Österreich, Ungarn und Bulgarien – aufgenommen. Der Vertrag von Washington aus dem Jahr 1922 enthielt ebenfalls eine Klausel zum Nichteinsatz von Chemiewaffen. Allerdings trat dieser Vertrag nicht in Kraft. 1925 schlugen die USA bei der Genfer Konferenz zur Überwachung des Waffenhandels ein Exportverbot für giftige Gase vor. Frankreich regte die Erweiterung des amerikanischen Vorschlags auf den Einsatz solcher Waffen, nicht nur ihren Export, an. Auf polnische Initiative wurde das Einsatzverbot auch auf bakteriologische Waffen ausgedehnt. Das entsprechende Protokoll wurde am 17. Juni 1925 verabschiedet und in der Folge von vielen Staaten ratifiziert.² Allerdings verband eine große Zahl der ratifizierenden Staaten die Abgabe der Ratifikationserklärung mit einer einschränkenden Erklärung. Diese ging

¹ Zum CW-Einsatz im ersten Weltkrieg vgl. Andy Thomas: *Effects of Chemical Warfare: A Selective Review and Bibliography of British State Papers*, London, 1985.

² Der Text des "Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare" ist abgedruckt in: Susan Wright (Hg.): *Preventing a Biological Arms Race*, Cambridge MA, 1990, S. 368f.

entweder dahin, lediglich einen Ersteinsatz von Chemiewaffen auszuschließen (z.B. USA und Frankreich), oder das Einsatzverbot nur für Mitglieder des Protokolls gelten zu lassen (z.B. Sowjetunion). Der Ausbruch des zweiten Weltkrieges verhinderte eine Verschärfung des Protokolls, etwa durch das Verbot von Entwicklung und Produktion von Chemiewaffen.³

Nach dessen Ende wurde die von Chemiewaffen ausgehende Gefahr für rund zwei Jahrzehnte von der alles überragenden Vernichtungskraft nuklearer Waffen überschattet. Erst in der zweiten Hälfte der 60er Jahre richtete sich die Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft wieder auf die Beschränkung biologischer und chemischer Waffen. Ursache für dieses erneute Interesse waren Berichte über den amerikanischen Einsatz von Herbiziden und Tränengas während des Vietnam-Krieges. Zwar stellte sich die U.S.-Administration auf den Standpunkt, die Verwendung von Chemikalien sei nicht mit dem Einsatz von Chemiewaffen gleichzusetzen. Jedoch konnte sie nicht verhindern, daß in einer Resolution der VN-Generalversammlung im Jahr 1969 Herbizide explizit mit in die Definition von Chemiewaffen einbezogen wurden – die Mehrzahl der Staaten vertrat also die Auffassung, daß der Einsatz von Chemikalien durch die USA sehr wohl mit chemischer Kriegführung gleichzusetzen war.⁴

Ebenfalls 1969 brachte die Sowjetunion einen Konventionsentwurf in die Generalversammlung ein, der sich biologischer und chemischer Waffen annahm. Die ausschließliche Berücksichtigung von biologischen Waffen, so der sowjetische Delegierte, berge die Gefahr eines Rüstungswettlaufs im Bereich der Chemiewaffen in sich. Demgegenüber wiesen die USA und Großbritannien auf die Unterschiede zwischen biologischen und chemischen Waffen hin.⁵ Da ein Übereinkommen im Bereich der Biowaffen auf Grund dieser Unterschiede einfacher zu erzielen sei, sollte nach Auffassung der Staatenmehrheit eine Trennung von beiden Waffenarten vorgenommen werden. Damit wurde der Weg zur Aushandlung des Biowaffenübereinkommens (BWÜ) geebnet.⁶ Es wurde am 10. April 1972 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 26. März 1975 in Kraft.

³ Vgl. Gordon M. Burck/Charles C. Flowerree: *International Handbook on Chemical Weapons Proliferation*, New York, 1991, S. 540f.; Thomas Bernauer: *The Chemistry of Regime Formation: Explaining International Cooperation for a Comprehensive Ban on Chemical Weapons*, Aldershot, 1993, S. 18ff.

⁴ Vgl. Bernauer: *The Chemistry of Regime Formation*, S. 21.

⁵ Die Argumentation bezog sich in der Hauptsache auf die Einbindung chemischer Waffen in die Arsenale verschiedener Staaten, um so eine größere Auffächerung des Abschreckungsdispositivs zu erreichen. Im Gegensatz dazu würden biologische Waffen weniger als eine Bedrohung wahrgenommen, gegen die man eine "in kind"-Abschreckung vorhalten müsse. Entsprechend seien Biowaffen leichter verhandelbar.

⁶ Die exakte Bezeichnung lautet "Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction", abgedruckt in Wright (Hg.): *Preventing a Biological Arms Race*, S. 370-376.

3. Verhandlungsgeschichte der Chemiewaffenkonvention

In Artikel IX des BWÜ verpflichten sich die Mitgliedstaaten, unverzüglich und in redlicher Absicht Verhandlungen über den Abschluß eines Chemiewaffenübereinkommens aufzunehmen. Damit sollte den Befürchtungen derjenigen Staaten entgegengetreten werden, die in der Trennung von Bio- und Chemiewaffen die Gefahr sahen, daß ein Verbot der CW-Waffen nun auf die lange Bank geschoben werden könnte. Tatsächlich wurden während der Verhandlungen im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz bis 1983 keine großen Fortschritte erzielt.⁷ Strittig waren vor allem die Definition von Chemiewaffen, die Reichweite einer zukünftigen Konvention – wie weit soll der Verbotstatbestand ausgedehnt werden? –, sowie die Frage der Verifikation der Vertragseinhaltung. Auch die von 1977 bis 1980 parallel durchgeführten bilateralen amerikanisch-russischen Verhandlungen über CW brachten keine Annäherung der unterschiedlichen Positionen in diesen Fragen.⁸ Im Gegenteil, die sich Ende der 70er Jahre verschlechternden bilateralen Beziehungen wirkten sich negativ auf die Arbeit der Abrüstungskonferenz aus und blockierten das Gremium weitgehend.

Die Mitte der 80er Jahre einsetzenden Verhandlungsfortschritte führten allerdings noch nicht zu dem großen Durchbruch. Die Frage der Zerstörung der CW-Arsenale und deren Produktionsstätten, wie auch der Behandlung des Einsatzes von Tränengas und Herbiziden blieb ungelöst. Die Debatte um die Produktion von binären Chemiewaffen in den USA belastete die Verhandlungen über das CWÜ zusätzlich.⁹ So konnte lediglich die vorläufige Struktur des zukünftigen Übereinkommens vereinbart werden und die Arbeit an einem "rolling text" beginnen, in den sowohl konsensuale als auch noch kontroverse Vertrags-sprache aufgenommen wurde.

Der Wechsel in der sowjetischen Führung zu Michail Gorbatschow im Jahr 1986 führte zwar zu einer Annäherung in den Verhandlungspositionen der beiden Supermächte, allerdings nahm gleichzeitig die Nord-Süd-Kluft in den Verhandlungen zum CWÜ zu. Zentraler Streitpunkt war die Forderung der Blockfreien Staaten nach Aufnahme einer Klausel, die die Gewährleistung von technischer Kooperation und Hilfe sicherstellen sollte. Darüber hinaus wurde aus dem arabischen Lager in Anspielung auf Israels Nuklearkapazität wiederholt darauf hingewiesen, daß ein Verbot chemischer Waffen nicht von dem Problem der nuklearen Proliferation getrennt werden könne. Dieser Zusammenhang wurde auch während der Pariser Konferenz im Januar 1989 mit Nachdruck herausgestellt. Dessen ungeachtet markiert diese Konferenz, die die Stärkung des Genfer Protokolls zum Ziel hatte, wie auch die Canberra-Konferenz vom September 1989, mit der die chemische

⁷ Vgl. Bernauer: *The Chemistry of Regime Formation*, S. 24; im Verlauf der Verhandlungen zum Chemiewaffenübereinkommen wechselte die Genfer Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen mehrmals ihre genaue Bezeichnung: von 1969-1979 wurde sie als *Conference of the Committee on Disarmament* bezeichnet, 1979-1984 als *Committee on Disarmament* und von 1984 an als *Conference on Disarmament*.

⁸ Zu den bilateralen U.S.-russischen Verhandlungen vgl. Kapitel 6.2 weiter unten.

⁹ Vgl. J. Mechler: *Das amerikanische Binärwaffenprogramm. Chemische Waffen im Spannungsfeld von Technologie und Politik*, AFES-Press Report, Vol. 52, Mosbach, 1994.

Industrie – mit Erfolg – zur Unterstützung des CWÜ bewegt werden sollte, wichtige Marksteine auf dem Weg zum Abschluß der CWÜ. Darüber hinaus waren Fortschritte bei der Kontrolle von chemischen Waffen in den Jahren 1989 und 1990 hauptsächlich in den bilateralen Verhandlungen zwischen USA und (damaliger) Sowjetunion zu verzeichnen: im Dezember 1989 unterzeichneten die Präsidenten Bush und Gorbatschow ein "Memorandum of Understanding", in dem sie ihre Absicht bekräftigten, ein bilaterales Abkommen zur Abrüstung ihrer CW-Arsenale abzuschließen. Dies geschah im Juni 1990.¹⁰ Unter anderem verzichteten die USA darin verbindlich auf die Fortsetzung ihres Binärwaffenprogrammes. Diese Entwicklung, wie auch die in der Folge des Golfkrieges gewonnenen Erkenntnisse über die irakischen Versuche, Massenvernichtungswaffen zu produzieren, führten zu einer Intensivierung der Vertragsverhandlungen. So konnten die zu Beginn des Jahres 1992 noch bestehenden Divergenzen bis zum Sommer des Jahres ausgeräumt werden.¹¹ Der endgültige Vertragstext wurde Anfang September der UN-Generalversammlung vorgelegt, die ihn am 12. November 1992 im Konsens annahm. Am 13. Januar 1993 wurde das CWÜ von 130 Staaten in Paris gezeichnet.

4. Zentrale Bestandteile des CWÜ

Das „Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen“ umfaßt eine Präambel, den Vertragstext mit 24 Artikeln sowie drei Anhänge.¹²

In der Präambel wird das CWÜ in den größeren Zusammenhang von allgemeiner und vollständiger Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle gestellt, zu deren Verwirklichung das Übereinkommen beitragen soll. Darüber hinaus wird Bezug genommen auf das Genfer Protokoll und das BWÜ, insbesondere das in Artikel IX des BWÜ formulierte Ziel, ein CWÜ zu verhandeln. Gleichzeitig wird das Recht auf die Nutzung der Chemie zu friedlichen, d.h. nach dem Übereinkommen nicht verbotenen Zwecken bekräftigt.

¹⁰ Vgl. dazu den Abschnitt 6.2 weiter unten.

¹¹ Allerdings konnte dieses Ziel nur durch zwei prozedurale „Kunstgriffe“ erreicht werden. Zunächst wurde das Verhandlungsmandat der CD dahingehend erweitert, daß die Verhandlungen bis Ende 1992 abgeschlossen sein sollten. Nachdem Australien im März den ersten klammerfreien Vertragstext vorgelegt hatte, beschloß eine Mehrheit der CD-Mitglieder im Sommer 1992, Änderungen des Textes nur noch zuzulassen, wenn sie die Zustimmung aller CD-Mitglieder finden. In Anbetracht der noch immer bestehenden Differenzen in dem Gremium lag die Wahrscheinlichkeit, daß dieser Fall eintritt, nahe bei Null. Vgl. Bernauer: *The Chemistry of Regime Formation*, S. 29f. Zur deutschen Beteiligung an den Verhandlungen vgl. J. Badelt: *Chemische Kriegführung - Chemische Abrüstung. Die Bundesrepublik Deutschland und das Pariser Chemiewaffen-Übereinkommen*, Berlin 1994.

¹² Die offizielle deutsche Übersetzung ist abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: *Bulletin*, Nr.44, Bonn, 26. Mai 1993, S. 417-480, nachfolgend zitiert als „*Bulletin* Nr.44/1993“.

4.1 Definitionen

Die für das Übereinkommen relevanten Begriffsbestimmungen sind in Artikel II des Vertragstextes und in Teil I des Verifikationsanhangs enthalten. Dabei umfaßt der Begriff „chemische Waffe“ sowohl „toxische Chemikalien und ihre Vorprodukte, mit Ausnahme derjenigen, die für nach diesem Übereinkommen nicht verbotene Zwecke bestimmt sind, solange diese nach Art und Menge mit solchen Zwecken vereinbar sind“¹³ als auch eigens dafür entworfene Munition, Geräte und Ausrüstung. In die Kategorie der nach dem CWÜ nicht verbotenen Zwecke fallen

- „industrielle, landwirtschaftliche, forschungsbezogene, medizinische, pharmazeutische oder sonstige friedliche Zwecke“;
- Maßnahmen zum Schutz gegen chemische Waffen;
- militärische Verwendung toxischer Chemikalien, bei denen die Toxizität ein unbeabsichtigter Nebeneffekt ist, z.B. Raketentreibstoff; und
- Maßnahmen zur „Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung einschließlich der innerstaatlichen Bekämpfung von Unruhen“. Damit ist der Einsatz von „Mittel[n] zur Bekämpfung von Unruhen“, z.B. Tränengas, als Mittel der Kriegsführung unter dem CWÜ verboten, nicht jedoch ihre Verwendung zu dem zitierten Zweck.¹⁴

Die Zweckbestimmung von toxischen Chemikalien als Bestimmungsmerkmal einer chemischen Waffe ist auf den *dual-use*-Charakter einer Vielzahl von Chemikalien zurückzuführen; nur so konnte der Verwendbarkeit dieser Chemikalien sowohl zur Herstellung chemischer Waffen als auch für legitime „friedliche“ Anwendungen Rechnung getragen werden.¹⁵

Zwei Untergruppen von chemischen Waffen werden genauer bezeichnet. Es sind dies zum einen die „alten chemischen Waffen“, die entweder vor 1925 produziert oder zwischen 1925 und 1946 hergestellt wurden und nicht mehr entsprechend ihrem ursprünglichen Verwendungszweck eingesetzt werden können. Die zweite Kategorie ist die der „zurückgelassenen chemischen Waffen“, die nach dem 1.1.1925 „von einem Staat im Hoheitsgebiet eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung zurückgelassen worden sind“. Für den Umgang mit diesen Sonderfällen von chemischen Waffen gelten besondere Verfahren, die in weiteren Abschnitten des CWÜ separat ausgewiesen werden. Unter „toxische Chemikalie“ schließlich faßt Artikel II des CWÜ „jede Chemikalie, die durch ihre chemische Wirkung auf die Lebensvorgänge den Tod, eine vorübergehende Handlungsunfähigkeit oder einen Dauerschaden bei Mensch oder Tier herbeiführen kann“.¹⁶ Des weiteren enthält Artikel II Definitionen von „Mitteln zur Bekämpfung von

¹³ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 418.

¹⁴ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 419.

¹⁵ Zu den Auswirkungen dieses "general purpose criterions" auf das Verifikationssystem vgl. Abschnitt 4.3 weiter unten.

¹⁶ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 418.

Unruhen“ und „Einrichtungen zur Herstellung chemischer Waffen“ genauso wie Begriffsbestimmungen von „Vorprodukten“ und „Schlüsselkomponenten“ chemischer Waffen.

Teil I des Verifikationsanhangs enthält darüber hinaus eine Vielzahl (fast 40) technischer Begriffsbestimmungen, die mit der Verifikation der Vertragseinhaltung direkt zusammenhängen und als Grundlage für die ungehinderte Durchführung von Inspektionen dienen sollen.¹⁷

4.2 Rechte und Pflichten der CWÜ-Mitglieder

4.2.1 Allgemeine Verpflichtungen

Artikel I enthält die allgemeinen Verhaltensstandards für Vertragsparteien des CWÜ. Der dort formulierte Verbotstatbestand umfaßt

- die Entwicklung, Herstellung oder den anderweitigen Erwerb, die Lagerung, das Zurückhalten sowie die unmittelbare und mittelbare Weitergabe von chemischen Waffen;
- den Einsatz chemischer Waffen;
- militärische Vorbereitungshandlungen für den Einsatz chemischer Waffen; und
- die Unterstützung, Ermutigung und Veranlassung eines Dritten zur Durchführung von Tätigkeiten, die unter der Konvention verboten sind.

Vertragsparteien, die im Besitz von chemischen Waffen sind, verpflichten sich, diese zu vernichten. Gleiches gilt für Mitgliedstaaten, die chemische Waffen in einem anderen Staat zurückgelassen haben – unabhängig von dessen Beitritt zum CWÜ.¹⁸ Ferner enthält Artikel I die Verpflichtung zur Vernichtung aller Produktionseinrichtungen von chemischen Waffen sowie zum Nicht-Einsatz von Mitteln zur Bekämpfung von Unruhen zum Zweck der Kriegführung.¹⁹

4.2.2 Spezifische Rechte und Pflichten

Neben diesen allgemeinen Verhaltensstandards unterwirft die Konvention ihre Mitglieder in Artikel III umfangreichen Meldepflichten. Spätestens 30 Tage, nachdem das CWÜ für einen Staat in Kraft getreten ist, müssen Erklärungen in bezug auf chemische Waffen, alte

¹⁷ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 437f.

¹⁸ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 417.

¹⁹ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 418; Artikel V (13) enthält jedoch eine Ausnahmeregelung für die Vernichtung der Produktionseinrichtungen. Danach kann „in Ausnahmefällen zwingender Notwendigkeit“ die Konversion solcher Anlagen beantragt werden; vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 422.

und zurückgelassene chemische Waffen, die Produktionsstätten von chemischen Waffen sowie sonstige Einrichtungen, die in bezug zu chemischen Waffen stehen, abgegeben werden. Die Pflichten der Vertragsparteien hinsichtlich chemischer Waffen und deren Produktionseinrichtungen sind in den Artikeln IV und V der CWÜ niedergelegt, wobei die detaillierten Verfahren und Prozeduren zur Überprüfung der Einhaltung dieser Verpflichtungen im Verifikationsanhang zur Konvention geregelt werden.²⁰

Ferner werden in Artikel VI die bereits in den Definitionen benannten unter der Konvention erlaubten Tätigkeiten wiederholt und die Vertragsparteien dazu verpflichtet, sicherzustellen, daß toxische Chemikalien in ihrem Hoheitsgebiet oder an einem anderen Ort unter ihrer Kontrolle nur zu nicht verbotenen Zwecken entwickelt, produziert, erworben oder verwendet werden. Darüber hinaus müssen die Vertragsstaaten die Verifikation ebendieser Verpflichtung durch die OVCW erlauben.

Artikel VII enthält die Verpflichtung, die mit dem Beitritt zum CWÜ übernommenen Pflichten in innerstaatliches Recht umzusetzen sowie ihre Mißachtung durch natürliche oder juristische Personen unter Strafe zu stellen. Außerdem verpflichten sich die Vertragsparteien zur Zusammenarbeit untereinander, um sich bei der Erfüllung dieser Verpflichtung gegenseitig rechtliche Hilfe zu leisten. Ferner muß jeder Vertragsstaat eine nationale Behörde bestimmen oder neu schaffen, deren Aufgabe darin besteht, die aus dem Beitritt zum CWÜ resultierenden Aufgaben wahrzunehmen und als innerstaatliche Verbindungsstelle zur OVCW und anderen Vertragsstaaten zu fungieren. Die Prozeduren und Verfahren zu Konsultationen und zur Zusammenarbeit und Tatsachenfeststellung werden in Artikel IX detailliert beschrieben.

Artikel X betont das Recht jedes Vertragsstaates auf „Hilfe und Schutz gegen den Einsatz oder die Androhung des Einsatzes chemischer Waffen“.²¹ Voraussetzung für diese Hilfe ist der Einsatz chemischer Waffen gegen den um Hilfe ersuchenden Staat, der Einsatz von Mitteln zur Bekämpfung von Unruhen als Mittel der Kriegführung gegen ihn oder die Bedrohung durch Handlungen, die nach Artikel I CWÜ verboten sind.

Die Umsetzung der Konvention soll dergestalt erfolgen, „daß eine Behinderung der wirtschaftlichen oder technologischen Entwicklung der Vertragsstaaten und der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Tätigkeiten auf chemischem Gebiet für nach diesem Übereinkommen nicht verbotene Zwecke vermieden wird“.²² Vielmehr ruft Artikel XI dazu auf, einen möglichst umfangreichen Austausch von Chemikalien, Ausrüstungen sowie wissenschaftlichen und technischen Informationen in bezug auf unter der Konvention erlaubte Aktivitäten vorzunehmen. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, nur Beschränkungen des Handels untereinander aufrechtzuerhalten, die mit den Verpflichtungen des CWÜ vereinbar sind. Mit anderen Worten: Handelsbeschränkungen sind z.B. dann zulässig, wenn sie die Weitergabe chemischer Waffen verhindern oder die Unterstützung von CW-Programmen verhindern. Die Mitgliedstaaten verpflichten sich,

²⁰ Vgl. zum Verifikationsanhang Abschnitt 4.6 weiter unten.

²¹ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 429.

²² Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 430.

auch ihre nationalen Rechtsvorschriften, d.h. ihre Exportkontrollgesetzgebung daraufhin zu überprüfen und gegebenenfalls zu modifizieren.²³

4.3 Die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW)

Die Durchführung des CWÜ wird gemäß Artikel VIII der „Organisation für das Verbot chemischer Waffen“ übertragen. Alle Vertragsstaaten sind automatisch Mitglieder dieser Organisation, die eine dreigliedrige Struktur besitzt – Konferenz der Vertragsstaaten, Exekutivrat und Technisches Sekretariat – und die die ihr übertragenen „Verifikationstätigkeiten mit der größtmöglichen Zurückhaltung durch[führt], ohne die fristgerechte und wirksame Erreichung ihrer Ziele zu gefährden“.²⁴ Sitz der Organisation ist Den Haag. Die Kosten für die Tätigkeit der OVCW werden von ihren Mitgliedern entsprechend einem auf der Basis der OVCW-Mitgliedschaft modifizierten Berechnungsschlüssel der Vereinten Nationen getragen.

Die Konferenz der Vertragsstaaten umfaßt alle Mitgliedstaaten und „ist das Hauptorgan der Organisation. Sie behandelt alle Fragen, Angelegenheiten oder Themen im Rahmen dieses Übereinkommens, einschließlich derjenigen im Zusammenhang mit den Befugnissen und Aufgaben der Exekutivrats und des Technischen Sekretariats.“²⁵ Die Konferenz muß erstmals innerhalb 30 Tagen nach Inkrafttreten des CWÜ zusammentreten. Danach tagt sie einmal pro Jahr, um die Umsetzung der Konvention zu überprüfen. Der Exekutivrat stellt das ausführende Organ der Organisation dar. Seine 41 Mitglieder werden von der Konferenz der Vertragsstaaten nach einem regionalen Schlüssel gewählt, der als weiteres Selektionskriterium den Entwicklungsstand der chemischen Industrie beinhaltet. Der Exekutivrat ist einerseits der Konferenz der Vertragsparteien verantwortlich und überwacht andererseits die Tätigkeiten des Technischen Sekretariats. Dessen Hauptaufgabe besteht wiederum in der Durchführung der in der Konvention vorgesehenen Verifikationsaufgaben. Das Technische Sekretariat besteht aus dem Generaldirektor, den Inspektoren sowie weiterem wissenschaftlichen, technischen und Verwaltungspersonal.²⁶

4.4 Das Verifikationssystem

Die Verifikation des vertragskonformen Verhaltens der CWÜ-Mitgliedstaaten wird durch den *dual-use*-Charakter der zu kontrollierenden Substanzen erheblich erschwert. Toxische Chemikalien können eben nicht nur als chemische Waffen Verwendung finden, viele verfügen auch über völlig legitime Anwendungszwecke. Das Verifikationssystem mußte also derart ausgestaltet werden, daß es einerseits die Inspektoren der OVCW in die Lage

²³ Vgl. dazu Abschnitt 5.1 weiter unten.

²⁴ Vgl. Artikel VIII, (5).

²⁵ Artikel VIII, B (19).

²⁶ Vgl. Artikel VIII, B bis D.

versetzt, vertragskonformes Verhalten der Mitgliedstaaten und ihrer Industrien festzustellen, andererseits aber auch den Schutz vertraulicher Daten wahrt, die entweder unternehmensbezogener Art sein können oder nationale Sicherheitsinteressen der Vertragsparteien berühren.

Diesen Balanceakt versucht das CWÜ zu vollführen, indem die relevanten Chemikalien und Vorprodukte zunächst auf Grund ihrer Toxizität und der Häufigkeit ihrer Anwendung zu friedlichen Zwecken drei Listen zugeordnet werden. Liste 1 enthält 12 toxische Chemikalien, die als chemische Waffe bekannt sind und keine oder nur eine geringfügige industrielle Anwendung finden. Auf Liste 2 sind drei toxische Chemikalien und elf Ausgangsstoffe verzeichnet, die ein „erhebliches Risiko für Ziel und Zweck“ des CWÜ darstellen und „nicht in großen kommerziellen Mengen produziert“ werden. Liste 3 enthält demgegenüber vier toxische Chemikalien und 13 Ausgangsstoffe, die als chemische Waffe bekannt sind und in großen kommerziellen Mengen produziert werden.²⁷ Entsprechend der Listenzugehörigkeit werden unterschiedliche Verfahren angewandt und gelten verschiedene Vorlaufzeiten für die Ankündigung einer Routineinspektion. Dieser Typ von Inspektionen wird von den Verdachtsinspektionen unterschieden, bei denen die Auflistung einer Chemikalie von untergeordneter Bedeutung ist.²⁸

4.4.1 Routineinspektionen

Die strengsten Inspektionsstandards bei den Routineinspektionen gelten für Einrichtungen zur Herstellung, Lagerung und Vernichtung chemischer Waffen. Diese Einrichtungen können prinzipiell jederzeit inspiziert werden. Die Inspektionsteams haben uneingeschränkten Zugang zu den Anlagen und können Proben entnehmen, Markierungen vornehmen und einzelne Anlagenteile versiegeln. Ferner können in diesen Einrichtungen Überwachungsgeräte angebracht werden, um die Kontrolle in der Abwesenheit von Inspektoren sicherzustellen.

Chemikalien der Liste 1 dürfen zu Forschungs-, medizinischen, pharmazeutischen und Schutzzwecken in einem Umfang bis zu einer Tonne (1.000 kg) pro Jahr produziert und vorgehalten werden. Die „einzige Kleinanlage“ sowie die „sonstigen Einrichtungen“, in denen dies geschieht, unterliegen „der systematischen Verifikation durch Inspektion vor Ort und Überwachung durch Instrumente vor Ort“.²⁹ Das Ziel der Verifikation ist die Feststellung der korrekten Meldung der Chemikalien durch den Vertragsstaat an die OVCW, insbesondere die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Obergrenze.

Die Inspektion von Anlagen, die Chemikalien der Liste 2 produzieren, verarbeiten oder lagern, wird 48 Stunden vor Inspektionsbeginn angekündigt. Allerdings werden solche Inspektionen nur dann erforderlich, wenn die Menge der gelisteten Chemikalien, mit denen

²⁷ Vgl. *Bulletin Nr. 44/1993*, S. 432f.

²⁸ Zu den Routineinspektionen vgl. den Verifikationsanhang, Teile IV und V; zu den Verdachtsinspektionen vgl. CWÜ, Artikel IX (2) und (8) bis (25) sowie den Verifikationsanhang, Teile X und XI.

²⁹ Vgl. Verifikationsanhang, Teil VI, C (8) bis (12) und E (21) bis (32).

in der Anlage umgegangen wird, bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Diese Grenzwerte variieren je nach Substanz zwischen 10 kg und 10 Tonnen. Grundlage für die Durchführung einer Inspektion ist ein anlagenbezogenes Abkommen, das während der Erstinspektion einer Anlage zwischen dem Vertragsstaat, in dem sich die Anlage befindet, und dem Technischen Sekretariat der OVCW ausgehandelt wird. Im Rahmen des anlagenbezogenen Abkommens haben die Inspektoren dann in der Folge „uneingeschränkten“ Zugang zu dieser Anlage.³⁰

Kommerzielle Anlagen, die mit Liste-3-Chemikalien umgehen, müssen diese Aktivitäten deklarieren, wenn die Menge der Chemikalien 30 Tonnen überschreitet. Eine Verifikation wird jedoch erst ab einer Menge von 200 Tonnen pro Jahr und Anlage durchgeführt. Die dabei angewendeten Verfahren entsprechen denen für Liste 2. Darüber hinaus werden Anlagen, in denen bestimmte – ungelistete – organische Chemikalien in einem Umfang von mehr als 200 Tonnen pro Jahr produziert werden, ebenfalls Routineinspektionen unterzogen, die allerdings 120 Stunden im voraus angemeldet werden müssen.³¹ Zusammengekommen dürfen nicht mehr als 20 Routineinspektionen in den Produktionsanlagen von „bestimmten organischen“ und Liste-3-Chemikalien eines Vertragsstaates und nicht mehr als zwei Inspektionen in einer solchen Anlage pro Jahr durchgeführt werden.³²

4.4.2 Verdachtsinspektionen

Während Routineinspektionen das Ziel verfolgen, vertragskonformes Verhalten festzustellen, dienen Verdachtsinspektionen dazu, von vertragswidrigem Verhalten abzuschrecken bzw. dort, wo die Abschreckungswirkung versagt, den Vertragsverstoß aufzudecken. Dementsprechend ist die Zeit, die einem möglichen Regelbrecher verbleibt, um die Spuren seines vertragswidrigen Verhaltens zu beseitigen, der entscheidende Faktor für den Erfolg einer Verdachtsinspektion.

Die Möglichkeit, eine Verdachtsinspektion zu initiieren, steht nach Artikel IX CWÜ allen Vertragsstaaten offen. Ein solches Ersuchen wird an den Generaldirektor der OVCW gerichtet, der unverzüglich die betroffene Vertragspartei sowie den Exekutivrat (siehe dazu den folgenden Abschnitt) von dem Vorgang unterrichtet. Die beantragte Verdachtsinspektion kann innerhalb der folgenden 12 Stunden gestoppt werden, wenn drei Viertel der Mitglieder des Exekutivrates den Antrag für ungerechtfertigt halten. Am Ende der 12 Stunden trifft das Inspektionsteam im verdächtigten Staat ein und verhandelt die genaue Außengrenze des zu inspizierenden Geländes. Dorthin muß die Vertragspartei das Inspektionsteam innerhalb weiterer 36 Stunden transportieren, so daß 48 Stunden, nachdem der inspizierte Staat von der Verdachtsinspektion gegen ihn erfahren hat, kaum noch die Möglichkeit gegeben ist, Spuren einer möglichen Vertragsverletzung zu beseitigen.

³⁰ Vgl. Verifikationsanhang, Teil VII B. Der „uneingeschränkte Zugang“ ist freilich schon durch das anlagenbezogene Abkommen begrenzt.

³¹ Vgl. zu den Inspektionen der ungelisteten organischen Chemikalien Verifikationsanhang, Teil IX; zur Verifikation von Liste 3 Chemikalien vgl. Verifikationsanhang, Teil VIII.

³² Vgl. Verifikationsanhang, Teil IX, B (12) und (13).

Unmittelbar nach ihrem Eintreffen beginnen die Inspektoren mit der Sicherung des Geländes und der Überwachung seiner Zugänge mittels Video- und Photoaufnahmen. In dieser nächsten Phase, die 72 Stunden dauert, wird ebenfalls über Art und Umfang des Zuganges zum Gelände sowie zusätzliche Informationen, die den Inspektoren zugänglich gemacht werden, verhandelt. Das bei Verdachtsinspektionen angewandte Prinzip des „kontrollierten Zugangs“ soll einerseits gewährleisten, daß eine Aussage über das vertragskonforme Verhalten des inspizierten Staates möglich ist, andererseits aber auch berechnete Geheimhaltungsinteressen des Staates berücksichtigen. An diese 72stündige Verhandlungsphase schließt sich die eigentliche Inspektionstätigkeit an. Hierfür stehen dem Inspektionsteam weitere 84 Stunden zur Verfügung. Nach Beendigung der Inspektion erstellen die Inspektoren einen Bericht, in dem die Ergebnisse der Inspektion an den Exekutivrat der OVCW übermittelt werden. Dieser versucht dann die „Bereinigung einer Lage“ herbeizuführen, sprich eventuell vertragswidriges Verhalten zu klären und eine Verhaltensänderung des betroffenen Mitgliedstaates in einer festgesetzten Frist zu erreichen. Ist dies nicht möglich, kann die Konferenz der Vertragsparteien dann auf Antrag des Exekutivrates über weitere Konsequenzen aus der Verdachtsinspektion befinden. Diese können je nach Schwere der Vertragsverletzung von der Einschränkung oder der Aussetzung der im Rahmen des Übereinkommens gewährten Rechte und Privilegien über die Verhängung von Sanktionen (durch die Staatenkonferenz) bis zur Unterrichtung der Generalversammlung und des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen reichen.³³

4.5 Inkrafttreten, Veränderungen und Geltungsdauer des CWÜ

Nach Artikel XXI tritt das CWÜ „180 Tage nach Hinterlegung der 65. Ratifikationsurkunde in Kraft, keinesfalls jedoch früher als vor Ablauf von zwei Jahren, nachdem es zur Unterzeichnung aufgelegt wurde“.³⁴ Für Staaten, die dem Abkommen nach diesem Zeitpunkt beitreten, tritt die Konvention mit einer Verzögerung von 30 Tagen nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Kraft.

Das Übereinkommen ist nach Artikel XVI von unbegrenzter Geltungsdauer. Ein Rücktritt von der Konvention ist mit einer Vorankündigung von 90 Tagen möglich, wenn ein Vertragsstaat „feststellt, daß außergewöhnliche, mit dem Gegenstand des Übereinkommens zusammenhängende Ereignisse die höchsten Interessen seines Landes gefährden“.³⁵ Die Absicht, von der Konvention zurückzutreten, ist allen Vertragsparteien, dem Exekutivrat der OVCW, dem Verwahrer des Übereinkommens (d. h. dem Generalsekretär der Vereinten Nationen) sowie dem VN-Sicherheitsrat mitzuteilen und zu begründen.

Sowohl Änderungen der Konvention als auch Modifikationen der drei Anhänge können von jedem Vertragsstaat vorgeschlagen werden. Eine Änderung der Konvention ist dann beschlossen, wenn auf einer eigens dafür einberufenen Änderungskonferenz die Mehrheit

³³ Vgl. Artikel XII CWÜ sowie Verifikationsanhang, Teil X, D (59) bis (61)

³⁴ *Bulletin* Nr.44/1993, S. 432.

³⁵ *Bulletin* Nr.44/1993, S. 431.

der Vertragsparteien dem Änderungsvorschlag zugestimmt hat und keine gegen den Vorschlag stimmt. Dabei werden die Änderungen nicht nur für die Vertragsparteien wirksam, die ihnen zugestimmt und den geänderten Vertragstext ratifiziert haben, sondern für alle Vertragsparteien.³⁶

4.6 Die Anhänge zum CWÜ

Nach Artikel XVII der CWÜ sind die drei Anhänge Bestandteil des Übereinkommens.

Der Anhang über Chemikalien enthält im Teil A die Leitlinien für die Chemikalienlisten und in Teil B die drei Listen mit den zu kontrollierenden toxischen Chemikalien und deren Vorprodukten. Die Zuordnung toxischer Chemikalien zu einer der drei Listen erfolgt zum einen in Abhängigkeit der Gefährdung, die die Chemikalien für die Ziele des Übereinkommens darstellen. Darüber hinaus stellt die Verwendung der Chemikalie für nicht verbotene Zwecke ein weiteres Zuordnungskriterium dar. Danach finden die in Liste 1 enthaltenen Chemikalien keine oder eine in ihrem Umfang vernachlässigbare Verwendung in der chemischen Industrie. Die Chemikalien oder Vorprodukte der Liste 2 werden „nicht in großen kommerziellen Mengen“ produziert.³⁷ Liste 3 enthält demgegenüber toxische Chemikalien, deren kommerzielle Anwendung weit verbreitet ist.

Im Verifikationsanhang werden die Inspektionsprozeduren zur Überprüfung des vertragskonformen Verhaltens nach den Artikeln IV, V, VI, IX und X im Detail expliziert.

Der Vertraulichkeitsanhang beschreibt zunächst in Teil A die allgemeinen Grundsätze für den Umgang mit vertraulichen Informationen, die im Rahmen der Implementation des CWÜ durch die OVCW erhoben bzw. von den Vertragsstaaten an die Organisation gemeldet werden.³⁸ Dabei gilt die Verpflichtung zum Schutz vertraulicher Informationen gleichermaßen für Daten, die bei der Verifikation von sowohl zivilen als auch militärischen Aktivitäten und Einrichtungen gewonnen werden. Die von den Vertragsstaaten bereitzustellenden Informationen werden auf das für die Umsetzung der Konvention erforderliche Minimum beschränkt. Die Weitergabe vertraulicher Informationen innerhalb der OVCW hat nach dem Prinzip „Kenntnis nur soweit nötig“ zu erfolgen, die Veröffentlichung von bei der Organisation eingegangenen Daten nach genau festgelegten Prozeduren. Teil B des Vertraulichkeitsanhangs regelt den Schutz geheimer Daten, soweit sie die Beschäftigung und das Verhalten des Personals der OVCW betreffen. In Teil C wird den Vertragsstaaten ausdrücklich das Recht zugestanden, „die ihnen zum Schutz der Vertraulichkeit notwendig erscheinenden Maßnahmen [zu] treffen, sofern sie ihren Verpflichtungen nachkommen, die Einhaltung nach den einschlägigen Artikeln und Anhängen zu beweisen.“ Gleichzeitig müssen die Inspektionsteams dem Grundsatz folgen, ihre Inspektionen vor Ort „so

³⁶ Vgl. zu den prozeduralen Details, auch von Änderungen der Anhänge, Artikel XV (3) und (5).

³⁷ *Bulletin* Nr.44/1993, S. 432f.

³⁸ Vgl. *Bulletin* Nr.44/1993, S. 474f.

unaufdringlich wie möglich“ durchzuführen.³⁹ Der abschließende Teil D des Vertraulichkeitsanhangs enthält Verfahren bei Verletzungen bzw. behaupteten Verletzungen der Vertraulichkeit. Danach hat der Generaldirektor der OVCW unverzüglich die Untersuchung eines solchen Verdachts einzuleiten. Sollte sich ein OVCW-Mitarbeiter einer Verletzung der Vertraulichkeit schuldig gemacht haben, können gegen ihn Straf- und Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden, die bis zur Aufhebung der Immunität von der Gerichtsbarkeit reichen können.

5. Beziehung des CWÜ zu anderen Regimebestandteilen

Wie bereits angedeutet wurde, steht das CWÜ nicht allein auf weiter Flur bei dem Versuch, die Proliferation chemischer Waffen einzudämmen. Zwei wichtige Bestandteile des CW-Regimes, die sich in ihrem Einzugsgebiet mit Teilen des CWÜ überlappen, sind die Exportkontrollrichtlinien der Australien-Gruppe, deren Mitglieder seit Mitte der 80er Jahre an einer Vereinheitlichung ihrer nationalen Exportkontrollpolitiken arbeiten. Darüber hinaus ist die bilaterale amerikanisch-sowjetische Vereinbarung über die Abrüstung chemischer Waffen aus dem Jahr 1990 von besonderer Bedeutung.

5.1 Die Zukunft der Australien-Gruppe nach Inkrafttreten des CWÜ

Bei der Australien-Gruppe handelt es sich um ein informelles Zusammentreffen von mittlerweile 29 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.

Nach Bekanntwerden des Giftgas-Einsatzes im Iran-Irak-Krieg trafen sich auf Initiative der australischen Regierung im Juni 1985 erstmals die Vertreter der zunächst 15 Mitglieder der später so genannten Australien-Gruppe. Neben den Staaten der EG handelte es sich dabei 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.⁴⁰ Die Zahl der auf den beiden Listen geführten

³⁹ *Bulletin* Nr.44/1993, S. 475.

⁴⁰ 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.

Substanzen – ursprünglich fünf auf der Kernliste und 35 auf der Warnliste – wuchs kontinuierlich und steht mittlerweile bei 54. Bei dem Treffen im Mai 1991 wurden die beiden Listen zusammengeführt, die Selbstverpflichtung zu nationalen Exportkontrollen gilt damit seither auch für die weniger problematischen Chemikalien.⁴¹

Bereits 1988 wurde der Versuch unternommen, die nationalen Exportkontrollen der Gruppenmitglieder auf *dual-use*-Technologien, Anlagen und Ausrüstung auszuweiten. Jedoch konnte hierfür kein Konsens erzielt werden. Erst 1991 wurde eine unverbindliche Warnliste vereinbart. Die Kontrolle der darauf gelisteten Anlagen und Ausrüstung blieb den Mitgliedern freigestellt.⁴²

Ungeachtet der zunehmenden Mitgliedszahl und der Ausweitung der zu kontrollierenden Chemikalien blieb die Australien-Gruppe ein halb-informelles Gremium ohne Satzung und ohne die festgefügt Strukturen einer internationalen Organisation. Dieser nach wie vor vertrauliche Charakter der Gruppe erleichtert die Ausübung ihrer zweite Funktion: den Informationsaustausch über nationale Exportkontrollverfahren sowie über geheimdienstliche Erkenntnisse proliferationsrelevanter Beschaffungsaktivitäten verdächtiger Staaten.⁴³

Wurde die Australien-Gruppe vom Beginn ihrer Existenz an als eine Zwischenlösung in Ermangelung eines verifizierbaren CWÜ und nicht als ein konkurrierendes Instrument dazu konzipiert,⁴⁴ besteht – je nach Blickwinkel des Betrachters – eine mehr oder minder ausgeprägte Spannung zwischen den Exportkontrollen der Australien-Gruppe und der im CWÜ in Artikel XI zugesicherten Kooperation auf chemischem Gebiet. Verstärkt wurden diese Spannungen dadurch, daß die Mitglieder der Australien-Gruppe mittlerweile nur noch von der Anpassung der Gruppenaktivitäten sprechen, die erst dann erfolgen soll, wenn das Funktionieren des CWÜ-Verifikationsregimes sichergestellt ist. Eine Abschaffung der Gruppe, bzw. die Einstellung ihrer Aktivitäten, wird zur Zeit nicht erwogen. Genau dies fordern aber einige CWÜ-Mitglieder, die der Gruppe nicht angehören und in ihren Aktivitäten eine Diskriminierung sehen, die darauf abzielt, den Entwicklungsländern benötigte Technologien und Chemikalien vorzuenthalten und sie vom internationalen Handel damit abzuschneiden. Diese Kritik gegenüber der Australien-Gruppe wurde in den vergangenen drei Jahren in Den Haag immer wieder von Kuba, Indien, Pakistan und dem Iran vorgebracht.

Ein Blick in den Text des CWÜ zeigt, daß beide Seiten dort Unterstützung für ihre Positionen finden können. So verpflichten sich die Vertragsparteien in Artikel I (1) „unter keinen Umständen jemals ... chemische Waffen an irgend jemanden unmittelbar oder mittelbar weiterzugeben.“ Artikel VII (1) fordert die innerstaatliche Umsetzung dieser Vorschrift. So muß jeder Vertragsstaat dafür Sorge tragen, daß „an keinem Ort unter seiner

⁴¹ Vgl. U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA), Office of Public Affairs: *Australia Group*, Fact Sheet, Washington, D.C., 12. April 1996, S. 3.

⁴² ACDA: *Australia Group*, S. 3.

⁴³ Vgl. Robinson: *The Australia Group*, S. 160f.

⁴⁴ So der australische Außenminister Evans im Mai 1990 vor dem australischen Parlament, zitiert in Robinson: *The Australia Group*, S. 160.

Kontrolle Tätigkeiten ..., die einem Vertragsstaat aufgrund dieses Übereinkommens verboten sind“, vorgenommen werden. Die Durchführung von Exportkontrollen stellt aus Sicht der Australien-Gruppe ein unverzichtbares Instrument zur Umsetzung dieser Verpflichtung dar. Im Gegensatz dazu betonen die Kritiker der Australien-Gruppe die in Artikel XI des CWÜ enthaltene Verpflichtung, das Übereinkommen derart zu implementieren, daß „eine Behinderung der wirtschaftlichen oder technologischen Entwicklung der Vertragsstaaten und der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Tätigkeiten auf chemischem Gebiet für nach diesem Übereinkommen nicht verbotene Zwecke vermieden wird.“ Eine solche Behinderung stellen die Aktivitäten der Australien-Gruppe aber aus Sicht einiger Entwicklungsländer dar.

Bei dieser Debatte darf zunächst nicht aus dem Blick verloren werden, daß eine Genehmigungspflicht für Exporte nicht deren Verweigerung gleichkommt. Betrachtet man die Zahl der Exportanträge, zeigt sich, daß nur ein verschwindend geringer Teil nicht genehmigt wird. Damit kann der Argumentation der Kritiker jeglicher Exportkontrollen zumindest die Spitze genommen werden. Jedoch bleibt der nach wie vor diskriminierende Charakter der Exportkontrollen bestehen. Dieses vorwiegend politisch-psychologische Problem müssen die Hauptlieferländer nach Inkrafttreten des CWÜ früher oder später behandeln. Zu empfehlen wäre die Aufhebung der Exportkontrollen gegenüber den Vertragsparteien, die ihren Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens nachkommen. Gegenüber Nichtmitgliedern sollten die existierenden Kontrollen weiterhin bestehen. Ein solches Vorgehen würde einerseits die Argumentation der (vertragstreuen) Kritiker der Kontrollen entkräften, andererseits einen zusätzlichen Anreiz darstellen, dem CWÜ nicht nur beizutreten, sondern auch die darin enthaltenen Pflichten ernst zu nehmen.⁴⁵

5.2 Die bilaterale Abrüstungsvereinbarung und das CWÜ

Erste Anstrengungen zu einer außerhalb des UNO-Rahmens angesiedelten bilateralen Abrüstungsvereinbarung für chemische Waffen datieren zurück auf die Mitte der 70er Jahre. 1976 nahmen die USA und die Sowjetunion die Verhandlungen über einen Vertragsentwurf auf, der dann der Genfer Abrüstungskonferenz vorgelegt werden sollte. Zunächst schienen rasche Fortschritte in diesem bilateralen Rahmen möglich – zumindest erweckten die Berichte an die Abrüstungskonferenz diesen Eindruck. Allerdings zeigte sich nach etwa zwei Jahren Verhandlungsdauer, daß die wichtigsten Fragen noch immer ungeklärt waren und der erhoffte An Schub für die multilateralen Verhandlungen somit ausblieb. Im Juli 1979 legten USA und UdSSR einen vorläufigen Bericht über die erzielten Ergebnisse vor. Einige der später im bilateralen Abkommen über die Zerstörung von Chemiewaffen (Bilateral Destruction Agreement, BDA) sowie im CWÜ wiederkehrenden Prinzipien, Normen und Verbotstatbestände fanden sich bereits in diesem Bericht. So kamen die beiden Verhandlungsparteien überein, ihre CW-Bestände binnen zehn Jahren nach Abschluß eines Abkommens zu vernichten. Im Gegensatz dazu konnte in der

⁴⁵ Vgl. zu einem ähnlich „diskriminierenden“ Ansatz Ralf Trapp: *Möglichkeiten und Grenzen der Proliferationskontrolle bei chemischen Waffen*, SWP-S 376, Ebenhausen, Juni 1992, S. 11f.

wichtigen Frage der Verifikation eines solchen Abkommens kein Konsens erzielt werden.⁴⁶ Weitere Fortschritte fielen der allgemeinen Verschlechterung der bilateralen Beziehungen Ende 1979 zum Opfer.

Die Verhandlungen wurden erst 1985 wieder aufgenommen, ohne jedoch unmittelbar zu greifbaren Ergebnissen zu führen. Erst nach dem Amtsantritt von U.S.-Präsident George Bush konnten konkrete Verhandlungsergebnisse erzielt werden. Am 23. September 1989 unterzeichneten die Außenminister James Baker und Eduard Schewardnadse in Jackson Hole ein "Memorandum of Understanding", in dem ein bilaterales Verifikationsexperiment und ein extensiver Datenaustausch hinsichtlich chemischer Waffen vereinbart wurde. Nachdem die U.S.-Regierung ihre Bereitschaft signalisiert hatte, die Produktion von chemischen Waffen nach Inkrafttreten einer multilateralen Konvention einzustellen, kamen die Präsidenten Bush und Gorbatschow im Dezember 1989 überein, ein Abrüstungsabkommen im folgenden Jahr abzuschließen. In dem "Bilateral Destruction Agreement" (BDA) vom Juni 1990 verpflichteten sich die beiden Vertragsparteien, die Produktion von chemischen Waffen einzustellen, ihre CW-Arsenale drastisch zu reduzieren und weitreichende Verifikationsmaßnahmen zu akzeptieren.

Die Definition dessen, was im Rahmen des BDA als chemische Waffe anzusehen sei, war dem damaligen Entwurf des CWÜ entlehnt. Sie ist praktisch unverändert in die Endfassung der Konvention eingegangen. Der vereinbarte Verzicht auf die fortgesetzte Produktion chemischer Waffen greift erst nach Inkrafttreten des BDA. Die Reduktion der existierenden CW-Arsenale beläßt beiden Vertragsparteien einen Restbestand von je 5.000 Tonnen. Dies kommt der Zerstörung von 90% der sowjetischen und 80% der U.S.-Bestände gleich. Als Stichtag für den Beginn der Zerstörung wurde der 31. Dezember 1992 vereinbart. Dem ursprünglichen Zeitplan zufolge sollten sieben Jahre später 50% der CW vernichtet sein und weitere drei Jahre später die restlichen Bestände. Die verbleibenden 5.000 Tonnen dürfen auf maximal acht Lagerstätten verteilt werden.

Die Verifikation der im BDA eingegangenen Abrüstungsverpflichtung erfolgt auf Basis des U.S.-sowjetischen Memorandum of Understanding (MOU) vom Juni 1989. Danach wird jede *deklarierte* CW-Produktionsanlage, Lagerstätte und Anlage zur Zerstörung von chemischen Waffen der systematischen Inspektion vor Ort unterworfen. In der Verifikationspraxis bedeutet dies die kontinuierliche Anwesenheit von Inspektoren, sowie das Anbringen und den permanenten Betrieb von Meßinstrumenten in den deklarierten Anlagen. Dadurch, daß nicht die vollständige Abrüstung der CW-Bestände vereinbart wurde und die Inspektionen demzufolge auch nicht in allen, sondern nur in den deklarierten Anlagen durchgeführt werden sollten, klaffen erhebliche Lücken im Verifikationsregime des BDA. Zweifel am vertragskonformen Verhalten der ehemaligen Sowjetunion erhielten durch die Berichte von zwei russischen Experten, Wil Mirzajanow und Lew Fedorow, über die Geheimproduktion von Binärwaffen im Rahmen des „Novichok“-Programmes neue Nahrung.⁴⁷

⁴⁶ Vgl. dazu die entsprechenden Kapitel in United Nations Center for Disarmament (Hg.): *The United Nations Disarmament Yearbook*, New York, 1977, 1978, 1979, 1980.

⁴⁷ Vgl. dazu auch Abschnitt 7.3 weiter unten.

Mit Blick auf die multilaterale Konvention verpflichten sich USA und UdSSR im BDA, ihre Bestände an chemischen Waffen innerhalb von acht Jahren nach Inkrafttreten des CWÜ auf 500 Tonnen zu reduzieren. Die vollständige Eliminierung der CW-Arsenale sollte nur dann über einen Zeitraum von weiteren zwei Jahren erfolgen, wenn eine eigens einberufene Sonderkonferenz der CWÜ-Mitgliedstaaten dies mehrheitlich beschließt – sowohl USA als auch UdSSR mußten dieser Mehrheit angehören, hatten also ein de facto Veto-Recht. Zu einer unkonditionierten vollständigen Abrüstung ihrer chemischen Waffen waren weder die USA noch die UdSSR zu diesem Zeitpunkt bereit.⁴⁸

6. Entwicklungen in Den Haag

Die Unterzeichnerstaaten kamen im Januar 1993 in Paris überein, Umsetzung des, eine Kommission zur Vorbereitung der CWÜ (im folgenden „die Kommission“) und ein Vorläufiges Technisches Sekretariat („das Sekretariat“) ins Leben zu rufen. Mitglieder der Kommission sind alle Unterzeichnerstaaten. Sie besteht bis zum Inkrafttreten der Konvention. Hauptaufgaben der Kommission sind a) die Festlegung detaillierter Prozeduren für das Verifikationsregime, b) die Aufstellung des Budgets der OVCW und c) die Schaffung der Infrastruktur sowie die Festlegung der Verfahrensregeln der zukünftigen Organisation. Das Vorläufige Technische Sekretariat, welches bei Inkrafttreten des CWÜ in das Technische Sekretariat der OVCW übergeht, unterstützt die Kommission bei all diesen Aufgaben. Während bis zum Inkrafttreten alle Unterzeichnerstaaten im Sekretariat vertreten sind, werden danach nur diejenigen Vertragsstaaten dort repräsentiert sein, die ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt haben. Die Details zu den Aufgaben und Funktionen beider Organe sind in der „Aufzeichnung über die Errichtung einer Vorbereitungskommission“, der sogenannten „Pariser Resolution“ festgehalten.⁴⁹

Während ihres ersten Treffens entschied die Kommission, ihre Arbeit in Plenarsitzungen, Treffen von zwei Arbeitsgruppen (A und B) und Treffen von Expertengruppen zu organisieren. Die Arbeits- und Expertengruppen arbeiten zu bestimmten Sachfragen in der Periode zwischen zwei Plenarsitzungen, bei denen die erarbeiteten Sachlösungen dann allen Unterzeichnerstaaten, die an der Sitzung teilnehmen, vorgelegt und von diesen angenommen werden können. 1993 fanden fünf Plenarsitzungen der Kommission statt, 1994 vier, 1995 drei und 1996 bislang zwei. An der Zahl der Plenarsitzungen pro Jahr läßt sich die abnehmende Zuversicht der Unterzeichnerstaaten in ein frühzeitiges Inkrafttreten des CWÜ deutlich ablesen. Während im ersten Jahr nach seiner Unterzeichnung noch davon ausgegangen wurde, daß das Übereinkommen zum frühestmöglichen Zeitpunkt, d.h.

⁴⁸ Vgl. dazu die Analyse des BDA bei Jozef Goldblat/Thomas Bernauer: *The US-Soviet Chemical Weapons Agreement of June 1990: Its Advantages and Shortcomings*, in: *Bulletin of Peace Proposals*, Jg. 21, Nr. 4, 1990, S. 355-362; der Text des BDA ebenda, S. 363-366.

⁴⁹ Vgl. *Bulletin* Nr.44, S. 476-480; so werden dort über 40 unterschiedliche Detailaufgaben für die OVCW aufgelistet.

im Januar 1995, in Kraft treten würde, änderte der schleppende Eingang der Ratifikationsurkunden die Erwartungshaltung, was sich auch in einer veränderten Arbeitsweise der Kommission niederschlug.

Viele Delegationen wechselten von einer pragmatischen, problemorientierten Arbeitsweise zu einem taktischen Verhalten, das darauf abzielte, mögliche Kompromisse aufzuschieben, eigene Positionen zu sichern und bereits verlorengelaubtes Terrain in der einen oder anderen Sachfrage wieder zurückzugewinnen. Darunter fallen z.B. das russische Konversionsbegehren in Zusammenhang mit seinen Produktionsanlagen für chemische Waffen wie auch das iranische Ansinnen, den Einzugsbereich des Übereinkommens und die Reichweite des Verifikationsregimes voneinander zu trennen. In letzter Konsequenz würden die Versuche, unliebsame“ Teile des CWÜ nachzuverhandeln, wenn sie in eine dauerhafte Form gebracht werden würden, zur Aushöhlung der in der Konvention konsensual vereinbarten Prinzipien, Normen und Regeln führen. Dies würde die innere Balance zwischen den verschiedenen Komponenten des Übereinkommens in Frage stellen.

6.1 Die Arbeit des Vorläufigen Technischen Sekretariats

Das Vorläufige Technische Sekretariat wurde während der ersten Plenarsitzung der Kommission im Februar 1993 ins Leben gerufen. An ihrer Spitze stehen der Exekutivsekretär und die Leiter der fünf Abteilungen für Verifikation, Technische Kooperation und Hilfe, Externe Beziehungen, Verwaltung und Rechtsberatung. Am Ende des ersten Jahres ihres Bestehens beschäftigte das Sekretariat 78 Mitarbeiter, nach zwei Jahren 118. Damit waren alle Positionen bis zum Ende der ersten Arbeitsphase des Sekretariats, d.h. bis zur Hinterlegung der 65. Ratifikationsurkunde, besetzt. In der zweiten Phase, die bis zum Inkrafttreten des CWÜ andauern wird, werden dann zwei Drittel der benötigten Inspektoren sowie weitere Mitarbeiter eingestellt, so daß das Technische Sekretariat bei Inkrafttreten über ca. 450 Mitarbeiter verfügen wird.⁵⁰

Parallel zum Aufbau der eigenen Organisationsstruktur begann das Sekretariat bereits 1993 mit der Durchführung von mittlerweile mehr als einem Dutzend regionaler Seminare, um so die Expertise in den Unterzeichnerstaaten zu erhöhen. Lag der Schwerpunkt dieser Seminare zu Beginn auf der Vermittlung der grundlegenden Rechte und Pflichten der Vertragsparteien, so zeigte sich zunehmend der Bedarf an konkreten Hilfestellungen zum Beispiel bei der Identifikation deklarationspflichtiger Aktivitäten, der Errichtung der Nationalen Behörde oder der Formulierung von Ausführungsgesetzen.⁵¹ Im Juli 1995 veröffentlichte das Sekretariat ein „Modellgesetz zur Implementation des CWÜ“, das speziell auf die Vertragsstaaten zugeschnitten ist, die keine chemischen Waffen besitzen

⁵⁰ Vgl. Thomas Stock, Erhard Geissler, Tim Trevan: Chemical and biological arms control, in: *SIPRI Yearbook 1995. Armament, Disarmament and International Security*, Oxford, 1995, S. 727-760, hier S. 737.

⁵¹ Vgl. Stock u.a.: Chemical and biological arms control, S. 739.

und deren chemische Industrie nicht sehr weit entwickelt ist.⁵² Die Vorlage wurde in der Folge jedoch wegen ihres allgemeinen Charakters in der Frage der Nationalen Behörde, der unzureichenden Berücksichtigung der zweckgebundenen Chemiewaffendefinition und einer Klausel, derzufolge das CWÜ im Konfliktfall über nationalem Recht steht, von verschiedenen Seiten kritisiert.

Ebenfalls 1995 begann das Sekretariat mit der Ausweitung seiner Aktivitäten nach Brüssel, um auf diesem Weg die Unterzeichnerstaaten des CWÜ, die keine Missionen in Den Haag unterhalten, aber in Brüssel vertreten sind, über die Entwicklungen am Sitz der OVCW auf dem aktuellen Stand zu halten. So fand dort im Oktober ein Workshop zu Fragen der nationalen Implementation statt, an dem ausschließlich Staaten der AKP-Gruppe teilnahmen.⁵³ Die Abwesenheit dieser Staaten in Den Haag stellt ein Problem für sowohl Sekretariat als auch Kommission dar, da möglicherweise bei den Plenarsitzungen kein Quorum zustande kommt und die Kommission somit nicht beschlußfähig wäre. So waren nur bei den ersten beiden Plenarsitzungen mehr als 60% der Unterzeichnerstaaten anwesend, danach pendelte die Quote stets zwischen 60% und der Untergrenze von 50%.⁵⁴

Neben diesen Aktivitäten wurden Seminare für Mitarbeiter der Nationalen Behörden, die nach Inkrafttreten die Schnittstelle zwischen Organisation und Mitgliedstaat darstellen werden, durchgeführt und mit dem Aufbau des Ausbildungs- und Trainingsprogrammes für die zukünftigen Inspektoren der Organisation begonnen. Deren Rekrutierung begann 1995. Da nur Angehörige von Mitgliedstaaten in der zukünftigen Organisation beschäftigt werden dürfen, hätten bei einem Einstellungsbeginn Anfang 1996 weniger als 100 der für geeignet befundenen 250 Kandidaten für die Inspektorenposten eingestellt werden können – zu wenige, um das Inspektionsaufkommen personell abdecken zu können.⁵⁵

6.2 Die Treffen der Vorbereitungskommission und der Arbeits- und Expertengruppen

6.2.1 Rechtliche und budgetäre Fragen und Probleme

Die der Kommission und dem Sekretariat in diesem Bereich übertragenen Aufgaben reichen von der periodischen Erstellung des Budgets über die Regelung des zukünftigen

⁵² Vgl. "Note by the Executive Secretary, model national implementing legislation", Dokument PC-XI/7 vom 18. Juli 1995.

⁵³ Dies sind Staaten aus Afrika, der Karibik- und Pazifik-Region, die traditionell gegenüber der EG/EU als Gruppe auftreten.

⁵⁴ Vgl. zu den Zahlen von 1993—1995 die Beiträge von Stock u.a. in den entsprechenden *SIPRI Yearbooks*, für die Angaben von 1996 siehe das *Chemical Weapons Convention Bulletin*, Nr. 31, März 1996 und Nr. 32, Juli 1996.

⁵⁵ Thomas Stock, Maria Haug, Patricia Radler: Chemical and biological weapon developments and arms control, in: *SIPRI Yearbook 1996. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, 1996, S. 663-708, hier S. 680.

Sitzes der Organisation bis hin zu Fragen der Organisation der Arbeits- und Funktionsweise der zukünftigen OVCW und des Sekretariats. Die Bearbeitung dieser Fragen erfolgt – wie auch im Bereich der Verifikation und technischen Kooperation und Unterstützung – auf allen drei Arbeitsebenen. Die Fragen werden zunächst während der Plenarsitzungen debattiert und, wo erforderlich, in Form von Arbeitsaufträgen an die Arbeitsgruppe weitergegeben, die dann in der Regel die Erarbeitung konkreter Lösungsvorschläge an eine Expertengruppe delegiert. Diese versucht eine Problemlösung unter Rückgriff auf die im Sekretariat und in den nationalen Bürokratien vorhandene Expertise zu erarbeiten und berichtet das Ergebnis an die Arbeitsgruppe, die wiederum den Lösungsvorschlag bei der nächsten Plenarsitzung der Kommission zur Abstimmung vorlegt.⁵⁶

So richtete die für organisatorische Fragen zuständige Arbeitsgruppe A bereits während der konstituierenden Plenarsitzung vom Februar 1993 acht Expertengruppen zu folgenden Themenkomplexen ein: das Arbeitsprogramm für 1993, Arbeitsverfahren und Prozeduren, Vorrechte und Immunitäten, Regeln und Prozeduren betreffs der Finanzen sowie hinsichtlich der Mitarbeiter, das OVCW-Gebäude und Erstellung eines Budgetentwurfes für 1993. Während sich die Lösung einiger Fragen über mehrere Jahre hinzog – ein Beispiel hierfür ist die Expertengruppe zum OVCW-Gebäude –, konnte die Arbeit anderer Expertengruppen binnen kurzer Zeit abgeschlossen werden, wie etwa die Gruppe für Vorrechte und Immunitäten. Eine dritte Kategorie stellen diejenigen Expertengruppen dar, deren Aufgaben sich an den jeweiligen Planungszeitraum angepaßt haben. So legten die Expertengruppen für das Arbeitsprogramm und den Haushalt 1994 bereits Ende 1993 die überarbeiteten Entwürfe für das Jahr 1994 vor. Zu diesem Zeitpunkt ging man noch von dem frühestmöglichen Inkrafttreten des CWÜ im Januar 1995 aus, so daß der Großteil der Vorbereitungstätigkeiten von Sekretariat und Kommission in 1994 auszuführen war. Neben diesem Zeitplan waren die Annahme, die amerikanische und russische Ratifikationsurkunden würden bis zum Inkrafttreten hinterlegt worden sein und die bilaterale Abrüstungsvereinbarung sei bis dahin ebenfalls in Kraft getreten, Grundlage der Planungen in Den Haag.

In Anbetracht der schleppenden Ratifikation des CWÜ wurde der erwartete Zeitpunkt des Inkrafttretens des CWÜ schon bald nach hinten korrigiert. Erst Ende 1995 nahm die Finanzgruppe die Planung für das erste Haushaltsjahr der Organisation wieder auf.⁵⁷

Zwischenzeitlich hatte Arbeitsgruppe A eine Vielzahl von Detailfragen gelöst, darunter der Aufbau des Trainingsprogramms für zukünftige Inspektoren, die bei den Inspektionen zu

⁵⁶ Dabei ist zu berücksichtigen, daß es zwischen den Expertengruppen, den Arbeitsgruppen und den an den Plenarsitzungen teilnehmenden Delegationsmitgliedern erhebliche personelle Überschneidungen gibt. Daraus folgt, daß ein paralleles Abarbeiten verschiedener Probleme praktisch nicht möglich ist, was wiederum zu Verzögerungen der Arbeit in Den Haag führt.

⁵⁷ Vgl. Stock, Haug und Radler: *Chemical and biological weapon developments and arms control*, in: *SIPRI Yearbook 1996*, S. 661-708, hier S. 674.

verwendende Ausrüstung, die Sicherheits- und Gesundheitspolitik der Organisation und die Vertraulichkeitsrichtlinien der Organisation.⁵⁸

6.2.2 Verifikation und technische Kooperation und Unterstützung

Arbeitsgruppe B richtete während der zweiten Plenarsitzung der Kommission sieben Expertengruppen ein. Diese beschäftigten sich mit Verifikationsaufgaben, der Zusammensetzung von Inspektionsteams, Sicherheitsmaßnahmen bei Inspektionen, Deklarationen seitens der Industrie, Anforderungen an die Ausbildung der Inspektoren, Anforderungen an das Labor der OVCW sowie Aufgaben im Zusammenhang mit technischer Kooperation und Unterstützung. Da auch hier einige der Expertengruppen ihre inhaltliche Ausrichtung änderten oder durch andere Gruppen ersetzt wurden, werden die im Rahmen von Arbeitsgruppe B behandelten Fragen in drei Themenbereiche zusammengefaßt: Probleme mit chemischen Waffen, Verfahren im Bereich der technischen Kooperation und Unterstützung sowie industriebezogene Fragen.

Bei den chemischen Waffen waren nicht nur die Waffen selbst kontrovers, d.h. die toxische Chemikalie, sondern betrafen auch Einrichtungen zur Produktion, Lagerung und Zerstörung von chemischen Waffen ebenso wie CW-relevante Munition und Ausrüstung.⁵⁹ Hinsichtlich der Zerstörung von CW beschäftigte sich die dazu eingesetzte Expertengruppe zunächst mit den Meldeformularen (Inhalt und Aufbau) für den Zerstörungsprozeß insgesamt, aber auch für die jährlichen Pläne zur Zerstörung bestehender CW-Arsenale. Daneben wurden die Verfahren und Methoden zur Zerstörung von CW, die Richtlinien für die Inspektion des Zerstörungsprozesses, Kriterien zur Bewertung der Vollständigkeit der Vernichtung und die Möglichkeit, die Vernichtung in Anlagen durchzuführen, die Chemikalien der Liste 2 produzieren, diskutiert.⁶⁰ In der Expertengruppe für alte und zurückgelassene chemische Waffen entstand ein Streit über den Begriff „Verwendbarkeit“ einer alten, bzw. zurückgelassenen chemischen Waffe. Je nach Interpretation ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an das Verifikationsregime für diese beiden Kategorien von CW mit weitreichenden finanziellen Folgen für die Organisation.⁶¹

Fortschritte wurden demgegenüber Anfang 1994 in den Fragen der Inspektionsfrequenz bei CW-Lagerstätten und der Konversion von CW-Produktionsanlagen in Anlagen zur Vernichtung von CW erzielt. Hinsichtlich der Vernichtungsverfahren, der Frage von alten

⁵⁸ Vgl. Stock, Geissler und Trevan: Chemical and biological arms control, in: *SIPRI Yearbook 1995*, S. 725-760, hier S. 735f.

⁵⁹ Vgl. zum letztgenannten Punkt Abschnitt 7.5 zum Iran.

⁶⁰ Vgl. Thomas Stock: The Chemical Weapons Convention: institutionalization and preparation for entry into force, in: *SIPRI Yearbook 1994*, S. 685-711, hier S. 699.

⁶¹ Vgl. Stock, in: *SIPRI Yearbook 1994*, S. 685-711, hier S. 700. Eine Definition von „Verwendbarkeit“ war bis Ende 1995 noch immer nicht erreicht; vgl. Stock, Haug und Radler: Chemical and biological weapon developments and arms control, in: *SIPRI Yearbook 1996*, S. 661-708, hier S. 678.

und zurückgelassenen CW und der Kostenübernahme bei der Verifikation von sowohl CW als auch den Anlagen zu ihrer Vernichtung waren keine Fortschritte zu verzeichnen.⁶²

Die möglichen Lösungen dieser Probleme bewegen sich im Spannungsfeld der Forderungen, die einerseits mit dem Wunsch nach einer effizienten Vernichtung und deren vollständigen Verifikation verknüpft werden, und andererseits den dabei entstehenden Kosten. Darüber hinaus sind einige der Probleme, mit denen sich die Kommission in diesem Bereich beschäftigen mußte, nicht „hausgemacht“, sondern fallen eigentlich in den Zuständigkeitsbereich von USA und Rußland. Jedoch verhielt sich insbesondere Rußland nicht sehr konstruktiv in der Frage der Vernichtung chemischer Waffen. Für Furore sorgte ein russisches Papier über ehemalige CW-Produktionsanlagen. Nach der darin enthaltenen Begriffsbestimmung würde ein Großteil der ehemaligen russischen Produktionsstätten aus der Definition herausfallen, was die Verifikationsmöglichkeiten auf russischem Territorium stark einschränken würde. Erwartungsgemäß rief dieses Ansinnen einen Sturm der Entrüstung hervor.⁶³ Allerdings stellt dieser russische Vorstoß nur die Spitze eines Eisbergs von ungelösten Fragen in Zusammenhang mit CW-Produktionsanlagen dar: so besteht noch keine Einigkeit über den Inhalt der Meldungen von solchen Anlagen, die Anforderungen an ein diesbezügliches Verifikationsregime und die Bedingungen, unter denen die Konversion der Anlagen für die friedliche Nutzung durchgeführt werden kann.

Die Arbeit von Kommission und Sekretariat im Bereich der technischen Kooperation und Unterstützung wurde praktisch von Beginn an von der Auseinandersetzung über die Implementation von Artikel XI CWÜ und der Existenz der Australien-Gruppe nach Inkrafttreten des CWÜ überschattet.⁶⁴ Im Sommer 1994 ergriff auch die Asiatische Gruppe in der Kommission das Wort für einen freien und ungehinderten Transfer von Chemikalien und die Anpassung nationaler Exportkontrollen an die in Artikel XI enthaltenen Verpflichtungen mit Inkrafttreten des Übereinkommens. Auch wenn diese Position in der Folge von anderen Staaten der Afrikanischen und Lateinamerikanischen Gruppen unterstützt wurde, so distanzieren sich Japan und Südkorea von der Position ihrer regionalen Gruppe.⁶⁵ Ungeachtet einer Vielzahl von Debatten zur „angemessenen“ Umsetzung von Artikel XI ist diese Frage bis heute nicht von der Agenda der Kommission verschwunden.

Daneben wurden jedoch auch Kompromisse und konkrete Ergebnisse im Bereich der Kooperation und Unterstützung erzielt. So entwarf die Expertengruppe für Technische Kooperation und Unterstützung ein Modellabkommen zur Bereitstellung von Notfall-, humanitärer und anderweitiger Unterstützung für den Fall eines Einsatzes chemischer Waffen. Daneben ist die Vielzahl der regionalen Seminare des Sekretariats genauso in diese Kategorie einzuordnen, wie die Seminare, die in Den Haag speziell für zukünftige

⁶² Vgl. Stock, Geissler und Trevan: Chemical and biological arms control, in: *SIPRI Yearbook 1995*, S. 725-760, hier S. 733.

⁶³ Vgl. dazu auch Abschnitt 7.3 weiter unten.

⁶⁴ Vgl. zum Hintergrund dieser Debatte Abschnitt 5.1 weiter oben.

⁶⁵ Vgl. Stock, Geissler und Trevan: Chemical and biological arms control, in: *SIPRI Yearbook 1995*, S. 725-760, hier S. 734.

Mitarbeiter der Nationalen Behörden durchgeführt wurden. Weiterhin wurden in diesem Themenbereich Fragen in Zusammenhang mit der Beschaffung und Lagerung von Schutzausrüstung für Hilfeleistungen und mit Blick auf den Austausch von Informationen und Ausrüstung für Schutzzwecke diskutiert. Darüber hinaus war die Einrichtung eines freiwilligen Hilfsfonds wie auch einer Datenbank zur Speicherung von Daten für den Schutz vor chemischen Waffen Gegenstand ausgedehnter Konsultationen.⁶⁶

1994 war in Zusammenhang mit der Frage der Implementation von Artikel XI erneut eine Datenbank auf der Agenda der Kommission: der Artikel enthält die Verpflichtung, eine Datenbank mit dem Ziel einzurichten, den Austausch von Informationen von Relevanz für die technische und wirtschaftliche Entwicklung der CWÜ-Mitglieder zu unterstützen.⁶⁷ Eine dazu vom Sekretariat durchgeführte Studie wurde Anfang 1995 von der Expertengruppe für technische Kooperation und Unterstützung diskutiert. Entsprechend diesem Entwurf wird die Datenbank zu einem geringeren Teil von den Mitgliedstaaten bereitgestellte Informationen enthalten und sich hauptsächlich auf kommerziell verfügbare Datenbanken stützen. Als zusätzliches Instrument zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen der Organisation in Den Haag und den Nationalen Behörden wurde eine OVCW Web-Seite im Internet eingerichtet.⁶⁸

Im Bereich der industrierelevanten Fragen beschäftigte sich die Expertengruppe für Industriedeclarationen mit den benötigten Informationen zur Umsetzung von Artikel VI CWÜ und präsentierte bereits im Juni 1993 einen Bericht zu Reichweite und Format der abzugebenden Erklärungen. Darüber hinaus wurde weiterer Arbeitsbedarf in der Frage der „niedrigen Konzentrationen“ von Chemikalien der Listen 2 und 3, die als Nebenprodukte auftreten, sowie hinsichtlich des Begriffs der „aggregierten nationalen Daten“ für Liste-3-Chemikalien identifiziert. Ebenfalls 1993 begann die Formulierung von anlagenbezogenen Modellabkommen (Model Facility Agreement) für Anlagen, in denen mit Liste-2-Chemikalien umgegangen wird, sowie die Ausarbeitung des Inspektionshandbuchs.⁶⁹

Bis Mitte 1994 wurde unter anderem Übereinkunft erzielt über die Behandlung der Verteilung, des Verpackens und des Entsorgens von gelisteten Chemikalien (Liste 3) sowie den Umgang mit Anlagen, in denen Chemikalien verschiedener Listen produziert oder verarbeitet werden. Ende 1994 wurde darüber hinaus eine konsensuale Interpretation des Begriffs „Produktion“ im Zusammenhang mit Produktionsanlagen für Liste-1-Chemikalien und ein Konsens über rezyklierte Chemikalien der Liste 2 erreicht.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. Thomas Stock: *The Chemical Weapons Convention: institutionalization and preparation for entry into force*, in: *SIPRI Yearbook 1994*, S. 685-711, hier S. 698.

⁶⁷ Vgl. dazu das australische "Non-paper: information for Article XI database", Den Haag, 6. November 1994.

⁶⁸ Vgl. Stock, Haug und Radler: *Chemical and biological weapon developments and arms control*, in: *SIPRI Yearbook 1996*, S. 661-708, hier S. 676f.

⁶⁹ Vgl. Thomas Stock: *The Chemical Weapons Convention: institutionalization and preparation for entry into force*, in: *SIPRI Yearbook 1994*, S. 685-711, hier S. 697.

⁷⁰ Vgl. Stock, Geissler und Trevan: *Chemical and biological arms control*, in: *SIPRI Yearbook 1995*, S. 725-760, hier FN 55 und 66.

Die Expertengruppe zu Fragen der chemischen Industrie beschäftigte sich auch 1995 mit der Fertigstellung eines anlagenbezogenen Modellabkommens für Liste-2-Anlagen, mit der Art und Weise, wie „aggregierte nationale Daten“ an die Organisation zu übermitteln seien, und versuchte, dem Begriff „Produktion durch Synthese“ beizukommen. Bei letztgenannter Begriffsbestimmung bestehen divergierende Auffassungen darüber, ob auch biochemische und „biologisch vermittelte Prozesse“ in diese Kategorie mit aufgenommen werden müssen. Schließlich blieb auch die Frage der niedrigen Konzentrationen gelisteter Chemikalien ungelöst.⁷¹

7. Nationale Akzeptanz- und Implementationsprobleme

Die innerstaatliche Umsetzung der Vorschriften des CWÜ verlangt von den Vertragsstaaten zweierlei. Sie müssen zunächst die erforderlichen Gesetze und Verordnungen zur Ratifikation und Implementation des Übereinkommens erlassen und zweitens die „Nationale Behörde“ zur Durchführung der Vertragsbestimmungen errichten. In welchem Umfang dies gelang, mit welchen Problemen dabei zu kämpfen war, und wie sich dies möglicherweise auf die in Den Haag vertretenen Positionen ausgewirkt hat, soll anhand einiger Unterzeichnerstaaten illustriert werden. Von diesen ausgewählten Staaten ratifizierten bislang nur Deutschland, Indien und Südafrika das CWÜ.

7.1 Deutschland

Deutschland ratifizierte das CWÜ im August 1994 als einer der ersten Staaten, die eine umfangreiche chemische Industrie aufweisen.⁷² Das entsprechende Ausführungsgesetz datiert auf den 2. August, die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde erfolgte am 12. August 1994. Die Bundesregierung versuchte dabei, sowohl die Ermächtigung zur Ratifikation des CWÜ wie auch das Implementationsgesetz parallel vom Bundestag und Bundesrat verabschieden zu lassen. Mit dieser Strategie scheiterte sie jedoch im Falle des Ausführungsgesetzes in der Länderkammer. Dort regte sich hauptsächlich bei den Vertretern der östlichen Bundesländer Widerstand auf Grund der unklaren Folgekosten bei der Umsetzung des CWÜ. Einige Länder befürchteten, daß der Bund diese Kosten auf die Länder abwälzen könnte, und blockierten das Gesetz. Im Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat gab die Bundesregierung eine zusätzliche Erklärung ab, die die Verpflichtungen des Bundes bei der Kostenübernahme der Vernichtung chemischer

⁷¹ Vgl. Stock, Haug und Radler: Chemical and biological weapon developments and arms control, in: *SIPRI Yearbook 1996*, S. 661-708, hier S. 676.

⁷² Vgl. Christoph Bundscherer: Implementation Tasks of the German Foreign Office as the Future National Authority, in: *Effective Implementation of the Chemical Weapons Convention*, Proceedings of a Conference held at Bad Homburg, Germany, 8 - 10 September 1995, S.29-32.

Kampfmittel präzisierte und dazu führte, daß die Länderkammer dem ursprünglichen Gesetzentwurf der Bundesregierung zustimmte.⁷³

Das Ausführungsgesetz ermächtigt die Bundesregierung, den Handel mit Chemikalien, soweit sie von Belang für das CWÜ sind, sowie ihre Produktion, Weiterverarbeitung, Transfer oder anderweitigen Erwerb entweder einzuschränken oder zu verbieten. Weitreichende strafrechtliche Vorschriften bezüglich chemischer Waffen waren bereits nach den Exportskandalen in den 80er Jahren in das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) aufgenommen worden, so daß hier nur noch geringfügige Ergänzungen vorgenommen werden mußten.⁷⁴ Die Modifikationen betrafen die Definition von chemischen Waffen im KWKG. Hier wurden bislang nur auf einer Liste befindliche chemische Waffen – diese ist identisch mit Liste 1 im Chemikalienanhang des CWÜ – als solche behandelt und nur auf sie bezogene Handlungen entsprechend strafrechtlich verfolgt. Die Definition von chemischen Waffen im CWÜ ist jedoch umfassender, so daß das KWKG ergänzt werden mußte. Die im Rahmen des CWÜ erforderlichen Deklarationen nicht verbotener Aktivitäten werden in einer Ausführungsverordnung geregelt, deren endgültige Fassung auf Grund ungeklärter Fragen in Den Haag noch nicht vorliegt.

Das Auswärtige Amt (AA) nimmt entsprechend Artikel VII (4) die Funktion der Nationalen Behörde wahr und dient als deutsche Kontaktstelle zur OVCW und zu anderen Mitgliedstaaten. Dementsprechend übermittelt das AA die aggregierten nationalen Daten, die das Bundesausfuhramt (BAFA) für den zivilen Sektor und das Verifikationszentrum der Bundeswehr im militärischen Bereich erhoben hat, an die Organisation.

Neben der Datenerhebung fällt die Erteilung von Im- und Exportgenehmigungen für gelistete Chemikalien sowie die Betreuung von Inspektionen in Industrieanlagen in den Zuständigkeitsbereich des BAFA.⁷⁵ Erste Schätzungen der zu kontrollierenden Firmen gehen von sieben Unternehmen aus, die mit Chemikalien der Liste 2 umgehen, 10 Firmen für Liste 3 und etwa 700, die „bestimmte organische Chemikalien“ verarbeiten.⁷⁶ Die unklare Definition dessen, was unter der letztgenannten Kategorie zu verstehen und folglich auch zu deklarieren ist, hat in Deutschland zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung

⁷³ Vgl. *Entwurf eines Ausführungsgesetzes zu dem Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und der Vernichtung solcher Waffen*, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7207, 11.04.94; *Unterrichtung durch den Bundesrat*, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7866, 14.06.94; *Einigungsvorschlag des Vermittlungsausschusses*, Bundesrat, Drucksache 649/94, 24.06.94; Staatssekretär Kastrup gab bei der 27. Sitzung des Vermittlungsausschusses am 23.06.94 die folgende Erklärung für die Bundesregierung ab: „Werden chemische Kampfmittel der früheren Besatzungsmächte auf nicht bundeseigenen Grundstücken gefunden, erstattet der Bund den Ländern Personalkosten für die mit der Kampfmittelbeseitigung unmittelbar beschäftigten Arbeitskräfte und übernimmt die Kosten für Bergung, Zwischenlagerung und Vernichtung vorbehaltlich anderweitiger Vereinbarungen bei der Übertragung früherer bundeseigener Grundstücke.“

⁷⁴ Vgl. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/7207, 11.04.94, S.11f. und 18.

⁷⁵ Vgl. Manfred Ruck: National Implementation of the Chemical Weapons Convention, in: *Effective Implementation of the Chemical Weapons Convention*, S.33-37.

⁷⁶ Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß in der Krebsforschung eine geringe Zahl von Anwendern Ricin – eine Liste-1-Chemikalie – in der Größenordnung von Milligramm verwenden.

der Vorschriften des CWÜ in den innerstaatlichen Bereich geführt. So grenzt das CWÜ z.B. „Kohlenoxyde“ von der Kategorie der „bestimmten organischen Chemikalien“ aus. Unklar bleibt allerdings, ob damit lediglich Kohlenmonoxyd und -dioxyd gemeint sind oder aber auch organische Verbindungen wie Alkohol- und Aldehydverbindungen erfaßt werden.

Ferner zeigten sich Differenzen zwischen den von der Australien-Gruppe vereinbarten Exportkontrollen und den im Rahmen des CWÜ gelisteten Chemikalien. Hier geht die Exportliste der Australien-Gruppe mit 17 ihrer 54 gelisteten Chemikalien über die Listen 2 und 3 des Chemikalienanhangs des CWÜ hinaus. Einer Untersuchung des BAFA zufolge haben diese 17 Substanzen in den Jahren 1991 bis 1993 im Mittel 3.000 Exportgenehmigungen pro Jahr ausgelöst. Bei einer (in der BAFA-Untersuchung) unterstellten Zahl von 100 CWÜ-Vertragsstaaten würde diese Zahl auf 300 jährliche Genehmigungen für Exporte in Nicht-Vertragsstaaten zurückgehen und damit den Kontrollaufwand drastisch reduzieren.

Das Verifikationszentrum der Bundeswehr betreut Inspektionsteams sowohl bei Routine- als auch bei Verdachtsinspektionen, die auf dem Gelände militärischer Anlagen durchgeführt werden. Für Routineinspektionen kommt hauptsächlich das Truppenübungsgelände Munster in Frage, auf dem sich eine noch unbekannte Zahl alter chemischer Waffen aus der Zeit vor 1945 befindet.⁷⁷

7.2 Vereinigte Staaten von Amerika

Der Abschluß des CWÜ war einer der letzten außenpolitischen Erfolge, den die ausgehende Bush-Administration für sich verbuchen konnte. Sie hatte dabei die Unterstützung einer großen Mehrheit im Senat. Im Juni 1989 zeichneten 74 der 100 U.S.-Senatoren (51 Demokraten und 23 Republikaner) einen Brief an den damaligen Präsidenten Bush, in dem ein völliges Verbot chemischer Waffen durch ein verifizierbares internationales Abkommen als die effektivste Möglichkeit bezeichnet wurde, um der Bedrohung durch chemische Waffen zu begegnen.⁷⁸

Da die neue Regierung Clinton bis November 1993 brauchte, um sich in ihr Amt einzufinden und die inhaltliche Arbeit im Rüstungskontrollbereich aufzunehmen, wurde das CWÜ erst am 23. November an den Senat übermittelt. Obwohl die Clinton-Administration erwartete, daß die Ratifikation bis zum Sommer 1994 erfolgt sein könnte, eine Einschätzung, die verschiedene Senatsmitarbeiter als sehr optimistisch bezeichneten, verstärkte sie nicht ihre Lobby-Bemühungen im Kongreß, die die erforderliche Unterstützung sichergestellt hätten. Mit anderen Worten: Es war das fehlende Engagement der

⁷⁷ Vgl. Jürgen Mihm: The role and function of the Verification Centre of the Federal Armed Forces as Part of the National Authority, in: *Effective Implementation of the Chemical Weapons Convention*, S. 38-42.

⁷⁸ Der Brief ist zitiert in: Amy E. Smithson: Clinton Fumbles the CWC, in: *Foreign Policy*, Nr. 99, Sommer 1995, S. 169-182, hier S. 171.

Clinton-Administration, das dazu führte, daß das CWÜ bis zu den Kongreßwahlen im Herbst nicht behandelt wurde und damit die entscheidende Chance, das Abkommen unter Dach und Fach zu bringen, verpaßt wurde. Die Kongreßwahlen veränderten die politische Situation in den USA grundlegend. Nach den Wahlen sah sich der demokratische Präsident einem von den Republikanern dominierten Kongreß gegenüber; auch der Versuch der Administration, den ausgehenden – demokratisch bestimmten – Kongreß noch vor dem 31. Oktober 1994 mit der Frage der CWÜ zu befassen, wurde von republikanischer Seite vereitelt.

Erst nachdem sich die Chancen für eine Ratifikation drastisch verschlechtert hatten, bemühte Clinton sich um Schadensbegrenzung. Er ernannte den ehemaligen demokratischen Abgeordneten Martin Lancaster zu seinem Sonderberater für die Implementation des CWÜ. Doch auch dieser Versuch, die Beziehungen zum Kapitol zu verbessern und den republikanischen Kongreß zur zügigen Behandlung der Konvention zu veranlassen, schlug fehl. Dafür lassen sich drei Gründe identifizieren: die bereits erwähnten veränderten Mehrheitsverhältnisse im Kongreß schlugen sich auch in der Zusammensetzung und im Vorsitz des auswärtigen Ausschusses des Senats nieder. So kam es, daß ein republikanischer Hardliner, der in seiner gesamten 22jährigen Senatsmitgliedschaft (seit 1972) noch nie für eine Rüstungskontrollvereinbarung gestimmt hatte, Senator Jesse Helms, den Vorsitz im Foreign Relations Committee des Senats übernahm. Das zweite Hindernis stellten die neu in den Kongreß eingezogenen Abgeordneten der Republikaner dar, die sogenannten "*freshmen*". Ihnen lag an innenpolitischen Themen, insbesondere der Haushaltspolitik. Außenpolitik stellt für die Mehrheit der *freshmen* ein überflüssiges Übel dar, das auf Grund der Kosten, die es dem amerikanischen Steuerzahler verursacht, weitestgehend einzuschränken ist. Darunter fallen auch Rüstungskontrollvereinbarungen wie das CWÜ. Das außenpolitische „Restinteresse“ der *freshmen* fokussiert überdies auf die Durchsetzung einer unilateralistischen Außenpolitik, die den Vereinigten Staaten möglichst große Handlungsspielräume beläßt – eine multilaterale Abrüstungsvereinbarung ist kaum mit einer solchen Konzeption zu vereinbaren. Die dritte Ursache für die Verzögerung der Ratifikation durch den Senat ist in dem Argument der Administration, das CWÜ sei ein Vertrag des republikanischen Präsidenten Bush, zu suchen. Diese Argumentation führte nicht zum beabsichtigten Erfolg, weil der Mehrheitsführer im Senat, Robert Dole, ein langjähriger Konkurrent Bushs war und aus diesem Grund keine Veranlassung sah, ein Abkommen, das unter der Präsidentschaft seines alten Rivalen verhandelt worden war, zügig durch den Senat zu schleusen.

Aus diesen Gründen lag der Ratifikationsprozeß fast das ganze Jahr 1995 brach. Erst im Dezember kam eine "unanimous consent resolution" des Senats zustande, derzufolge sich der gesamte Senat des CWÜ spätestens Anfang Mai annehmen würde, auch wenn der auswärtige Ausschuß bis Ende April nicht darüber befunden haben sollte.⁷⁹ Der so entstandene Druck führte Ende Februar/Anfang März 1996 zu drei Anhörungen vor dem Ausschuß, einer sich anschließenden Ausschußdebatte und schließlich der Abstimmung über das CWÜ im April 1996. Die Resolution, die der Ausschußvorsitzende Helms in die

⁷⁹ Vgl. Unanimous-Consent Agreement: Chemical Weapons Convention, in: *Congressional Record*, Senate - December 7, 1995, S. 18229-18230.

Debatte einbrachte, sah auf der deklaratorischen Ebene zwar die Ratifikation der Konvention vor, enthielt aber 31 Seiten lange Auflagen, deren Erfüllung der Administration entweder nicht möglich gewesen wäre, oder aber das Inkrafttreten des CWÜ auf den Sankt Nimmerleins-Tag verschoben hätte. De facto kam die Helms-Resolution der Ablehnung des CWÜs durch den auswärtigen Ausschuß gleich. Allerdings wurde die Resolution mit 12 zu 6 Stimmen niedergestimmt. Eine von Senator Lugar eingebrachte konkurrierende Resolution konnte sich dem gegenüber mit 13 zu 5 Stimmen durchsetzen.⁸⁰ Auch diese Resolution enthält einige Auflagen, an die die Empfehlung zur Ratifikation geknüpft ist, allerdings nicht in der Form von "killer amendments" wie in der Resolution Helms. Doch auch nach dem Votum des Ausschusses für die Ratifikation versuchte dessen Vorsitzender Helms, das CWÜ weiter zu torpedieren. Zum einen empfahl er in einem Brief an den Mehrheitsführer im Senat, mit der Ratifikation in jedem Falle bis nach den russischen Präsidentschaftswahlen zu warten. Zum anderen beanspruchte er für sich das Recht, sowohl den Minderheits- als auch den Mehrheitsbericht des Ausschusses an den Senat zu verfassen. Er begründete diesen Anspruch damit, daß er als Ausschußvorsitzender auch Sprecher der Ausschußmehrheit sei, zugleich aber auch der Ausschußminderheit angehöre, weil er in der konkreten Abstimmung unterlag.

Ungeachtet dieser Störmanöver kam es hinter den Kulissen zu einer Annäherung zwischen den demokratischen Senatoren einerseits und der republikanischen Senatsführung unter Senator Dole andererseits. Dole war daran interessiert, den "Defend America Act" – darin wird die Schaffung eines Raketenabwehrsystems vorangetrieben – vom Kongress verabschieden zu lassen. Damit wäre das Gesetz nur noch durch ein Veto des Präsidenten aufzuhalten gewesen, was Dole wiederum einen Angriffspunkt für den Wahlkampf verschafft hätte. Im Gegenzug zur Billigung des "Defend America Act" hätte die republikanische Senatsführung der Ratifikation des CWÜ zugestimmt. Dieses „Beinahe-Geschäft“ wurde allerdings mit der Veröffentlichung einer Kostenschätzung für den "Defend America Act" durch das Congressional Budget Office Ende Mai hinfällig. Nach dieser Berechnung liegen die Kosten je nach Ausführung des Raketenabwehrsystems zwischen US\$ 30 Mrd. und 60 Mrd., was diejenigen republikanischen Abgeordneten, die angetreten waren, um den Staatshaushalt auszugleichen, dazu veranlaßt hat, ihre Unterstützung des Defend America Acts zurückzuziehen. Damit war ein Teil des sorgfältig aufgebauten Kartenhauses in sich zusammengefallen und drohte, auch die Verabschiedung des CWÜ erneut auf unbestimmte Zeit zu blockieren. Erschwerend kam der Rücktritt von Senator Dole von allen seinen Senatsämtern hinzu. Der Nachfolger Doles als Mehrheitsführer, Senator Trent Lott, erklärte sich zunächst bereit, die Frage der Ratifikation des CWÜ noch in dieser Legislaturperiode zu behandeln und eine Entscheidung bis zum 14. September herbeizuführen. Zu diesem Zweck fanden am 10. September Anhörungen vor dem ganzen Senat statt, die sich einerseits mit der Verfassungsvereinbarkeit des CWÜ (erstes und viertes Amendment der Verfassung) sowie mit der Zerstörung bestehender Chemiewaffenarsenale beschäftigten. Am darauffolgenden Tag debattierte der Senat die Frage der Ratifikation des CWÜ. Der für die Abstimmung

⁸⁰ Vgl. Substitute Amendment to the Resolution of Ratification to the Chemical Weapons Convention, vom 25. April 1996, in: *Stimson Center Web Page* (Internet), 10. Juni 1996.

angesetzte 13. September brachte allerdings nicht die erwartete Entscheidung des Senats, sondern die Feststellung, daß noch nicht alle Detailfragen zur Zufriedenheit geklärt seien und eine Entscheidung deshalb auf unbestimmte Zeit zu verschieben sei. Mit dieser erneuten Verschiebung wurde eine Entscheidung über die Ratifikation des CWÜ noch in diesem Jahr ausgeschlossen. Sie wird erst im Frühjahr 1997 erfolgen, wenn der neugewählte Präsident und der neue Kongreß ihre Arbeit aufgenommen haben werden.

Parallel zu den Versuchen, die Ratifikation des CWÜ zu erreichen, begann die Administration an der Ausarbeitung der Ausführungsgesetze. Dabei zeichnet sich zunehmend eine zweigliedrige Struktur der Nationalen Behörde ab. Das Büro der Nationalen Behörde (*Office of the National Authority, ONA*) dient in diesem Zusammenhang als ausführendes Organ für die Umsetzung des CWÜ und als nationale Kontaktstelle für die Kommunikation mit der OVCW. Das Büro der Nationalen Behörde wird in die ACDA eingegliedert und nimmt folgende Aufgaben wahr:

- sie koordiniert und sammelt die Meldedaten und leitet sie an die OVCW weiter;
- sie empfängt Benachrichtigungen über bevorstehende Inspektionen und informiert die betroffenen Unternehmen/Institutionen;
- sie bereitet die Treffen der Interministeriellen Arbeitsgruppe (s.u.) vor;
- sie stellt sicher, daß die USA ihren Verpflichtungen im Rahmen des CWÜ nachkommen, und verfolgt internationale Entwicklungen im CW-Bereich sowie die Arbeit der OVCW;
- sie stellt den Informationsfluß zwischen Washington und der U.S.-Delegation in Den Haag sicher und ist der Ansprechpartner für andere CWÜ-Mitgliedstaaten, den U.S.-Kongreß, NGOs, die Medien und andere Interessengruppen;
- sie sammelt und verwahrt jegliche Kommunikation der U.S.-Regierung mit der OVCW.

Das zweite Standbein der Nationalen Behörde ist die Interministerielle Arbeitsgruppe für Rüstungskontrolle (*Arms Control Interagency Working Group, IWG*). Die IWG ist das politische Entscheidungsorgan für die Implementation des CWÜ unter der Leitung des National Security Councils. Sie tagt allerdings nicht permanent, sondern tritt nur im Bedarfsfall zusammen. In der IWG sind neben Außen- und Verteidigungsministerium auch das Handels-, Energie- und Justizministerium sowie Vertreter des CIA, der Vereinigten Stabchefs und der ACDA vertreten.⁸¹

⁸¹ Vgl. The Henry L. Stimson Center (Hg.): *The CWC Chronicle*, Vol.I, Issue 5, Januar 1994, S.5; United States of America: National Implementation of the Chemical Weapons Convention. National Authority Organization, in: *Regional Seminar on National Implementation of the Chemical Weapons Convention, Summary of Proceedings, Seoul, Republic of Korea, 7-9 June 1995*, OPCW Occasional Papers, No. 13, Den Haag, S. 87-91.

7.3 Rußland

Im Februar 1992 rief der russische Präsident Jelzin per Dekret ein „Komitee für Fragen im Zusammenhang mit dem Biowaffen- und Chemiewaffenübereinkommen“ ins Leben, das die Einhaltung der Vertragspflichten Rußlands zu garantieren sowie den Vernichtungsprozeß des CW-Arsenals zu überwachen hat. Im Oktober 1992 unterbreitete das Komitee der Duma einen Entwurf für die phasenweise Zerstörung der russischen CW-Bestände. Danach sollte ein Teil des Arsenal in der ersten Phase des Programmes in den Lagerstätten in Kambarka und Gorny vernichtet werden, ein anderer Teil in einer zweiten Phase nach Novocheboksarsk transportiert werden. Auf Grund regionaler Widerstände gegen den Transport der chemischen Waffen lehnte die Duma den Vorschlag im Januar 1993 ab und forderte in der Folge die Regierung und das vom Präsidenten eingesetzte Komitee auf, einen Alternativvorschlag auszuarbeiten und erneut vorzulegen.⁸²

Im November 1993 stimmten die regionalen Behörden in Kambarka der Errichtung einer CW-Vernichtungsanlage zu. Offensichtlich hatte die Moskauer Zentralregierung im Gegenzug eine beträchtliche Unterstützung bei verschiedenen Infrastrukturprojekten zugesagt. Die gleiche Vorgehensweise war Ende 1994 im Fall der CW-Vernichtungsanlage in Grosny zu beobachten, bei der die Kooperation der lokalen Behörden mit dem Versprechen zu Infrastrukturmaßnahmen erkaufte werden mußte. Im Januar 1995 gab die schwedische Regierung ihre Absicht bekannt, die Anlage in Kambarka finanziell zu unterstützen, und im März 1995 autorisierte der russische Premierminister das Verteidigungsministerium, das Projekt zur Vernichtung von Senfgas in Kambarka zu koordinieren.

Ebenfalls im März 1995 rief Präsident Jelzin ein weiteres Gremium zur Überwachung der Vernichtung des russischen CW-Arsenals ins Leben. Diese interministerielle Kommission wird vom Nationalen Sicherheitsberater geleitet. Das weiterhin bestehende BW-/CW-Komitee wurde im selben Erlaß aufgefordert, seine Arbeit zu intensivieren und binnen 60 Tagen einen Plan vorzulegen, der eine schnellere Zerstörung des CW-Arsenals erlaubt. Ungeachtet dieser Anstrengungen erklärte der Vorsitzende des Verteidigungsausschusses der Duma, Piskunov, im April 1995, Rußland werde aufgrund ökonomischer Probleme und der bevorstehenden Duma-Wahlen nicht zu den ersten 65 Staaten gehören, die das CWÜ ratifizieren.

Im Juli 1995 wurde die Zentralregierung mit einer dritten regionalen Behörde „handels-einig“ und vereinbarte die Errichtung einer Pilotanlage zur CW-Vernichtung in Schtschusche. Im September 1995 schließlich, also rund zweieinhalb Jahre nachdem die Duma dies gefordert hatte, legte Jelzin einen überarbeiteten Plan für die Vernichtung der gesamten russischen CW-Bestände vor. Im Dezember 1995 nahm die Duma das „Gesetz über die Vernichtung Chemischer Waffen“ in erster Lesung an. Darin wird unter Bezugnahme auf das CWÜ die vollständige Vernichtung des russischen CW-Arsenals gefordert.

⁸² Vgl. auch zum folgenden die Beiträge in The Henry L. Stimson Center (Hg.): *Chemical Weapons Disarmament in Russia: Problems and Prospects*, Report No.17, Washington D.C., October 1995.

Einen Grund für die Verzögerung des russischen Ratifikationsprozesses glaubte der Leiter der russischen Delegation in Den Haag in der festgefahrenen Situation hinsichtlich der Reduktion der bei der Verifikation anfallenden Kosten, sowie die Möglichkeit der Konversion alter CW-Produktionsanlagen für zivile Zwecke auszumachen.⁸³ Zwar ist es korrekt, daß Rußland bereits bei der Unterzeichnung des CWÜ im Januar 1993 auf seine Probleme in diesen Bereichen aufmerksam gemacht hatte, doch ist die Erwartungshaltung, die anderen CWÜ-Unterzeichnerstaaten würden in diesen Punkten auf die russischen Forderungen einschwenken, genauso unrealistisch wie die Annahme, das Inkrafttreten des CWÜ sei solange zu verschieben, bis Rußland seinen Ratifikationsprozeß abgeschlossen hat und somit zu den Gründungsmitgliedern der OVCW gehören kann. Genau diese Forderung erhob aber der russische Vertreter in Den Haag während der 14. Plenarsitzung der Kommission im Juli 1996.⁸⁴

In diesen schleppend verlaufenen Prozeß mischten sich immer wieder Berichte über „Unregelmäßigkeiten“ im CW-Bereich. So erklärte bereits im Oktober 1991 ein Wissenschaftler des „Instituts für Organische Chemie und Technologie“, die Sowjetunion habe ungeachtet der Erklärung Gorbatschows vom Oktober 1987 weiterhin chemische Waffen entwickelt, getestet und produziert. Dieser Vorwurf wurde im September 1992 dahingehend ausgedehnt, daß im Rahmen dieses Programmes auch Binärwaffen entwickelt worden seien.⁸⁵ Im Oktober 1993 erklärte der ehemalige Vorsitzende des BW-/CW-Komitees, Kunzewitsch, es gebe keine russische Behörde, die in der Lage sei, die Menge oder die Orte, an denen in der Vergangenheit chemische Waffen „entsorgt“ worden seien, vollständig zu bestimmen. Einen Versuch in diese Richtung unternahm im Dezember 1994 die „Russische Union für chemische Sicherheit“: nach ihrer Schätzung sind seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ca. 4,5 Millionen chemische Waffen alleine in den an Rußland angrenzenden Meeren versenkt worden.

7.4 Volksrepublik China

Der chinesische Ratifikationsprozeß des CWÜ wurde ungeachtet einiger Fortschritte Ende 1995/Anfang 1996 noch im Februar 1996 vom OVCW-Direktor für Externe Angelegenheiten als „schwierig“ bezeichnet. Die Implementation der aus der Konvention resultierenden innerstaatlichen Verpflichtungen sei für China auf Grund des Dezentralisierungsprozesses problematisch.⁸⁶ Die positiven Entwicklungen betreffen ein Gesetz zum Umgang mit Chemikalien, das Ende Dezember 1995 verabschiedet wurde, sowie die in der

⁸³ Vgl. *Statement by the Head of the Delegation of the Russian Federation at the Twelfth Session of the Preparatory Commission for the OPCW*, PrepCom Dokument PC-XII/18, Den Haag 13. Dezember 1995.

⁸⁴ Vgl. *Chemical Weapons Convention Bulletin*, Issue No.33, September 1996, S. 7.

⁸⁵ Vgl. Vil S. Mirzayanov: *Dismantling the Soviet/Russian Chemical Weapons Complex: An Insider's View*, in Stimson Center (Hg.): *Chemical Weapons Disarmament in Russia*, Oktober 1995, S. 21-33.

⁸⁶ Zitiert nach *ACR*, Section 704.B.604.

chinesischen Erklärung während der zwölften Plenarsitzung der Vorbereitungskommission aufgezeigten Fortschritte im chinesischen Ratifikations- und Implementationsprozeß.

Das „Gesetz zur Überwachung und zur Kontrolle des Umgangs mit Chemikalien“ wurde am 27. Dezember 1995 verabschiedet. Es etabliert Beschränkungen für die Produktion und den Handel mit bestimmten Chemikalien innerhalb Chinas und verpflichtet darüber hinaus alle Personen und Unternehmen, die mit den kontrollierten Chemikalien „in Kontakt“ kommen, sich registrieren zu lassen und eine Genehmigung für ihre Tätigkeit einzuholen. Die kontrollierten Chemikalien werden in vier Kategorien eingeteilt: die erste umfaßt chemische Waffen, die zweite deren direkte Vorprodukte, die dritte Ausgangsprodukte für chemische Waffen und die vierte Kategorie schließlich enthält „sonstige Chemikalien“, die die chinesische Regierung Kontrollen unterwerfen will.⁸⁷

Amerikanischen Geheimdienstberichten zufolge lieferte China im Jahr 1995 sowohl Vorprodukte zur Herstellung chemischer Waffen als auch dafür geeignete Anlagen und Ausrüstung an den Iran. Der Bericht legt die Vermutung nahe, daß zumindest ein Teil der Exporte ohne das Wissen der Zentralregierung erfolgt sein könnte. Die Exporte waren Gegenstand von hochrangigen U.S.-chinesischen Gesprächen im März 1996: am 8. März diskutierte der Nationale Sicherheitsberater des U.S.-Präsidenten, Anthony Lake, das Problem mit dem Direktor für Auswärtige Angelegenheiten des chinesischen Staatsrats, Liu Huaqiu, am 19. März warf Robert Einhorn, Deputy Assistant Secretary of State, mit Beamten des chinesischen Außenministeriums die Frage der Exporte in den Iran erneut auf – beide Anläufe der U.S.-Administration blieben jedoch ohne greifbaren Erfolg.⁸⁸

Unbeeindruckt von den erhobenen Verdächtigungen betonte die VR China wiederholt die besondere Verpflichtung der beiden großen Chemiewaffenbesitzer USA und Rußland, ihren Verpflichtungen zur Abrüstung ihrer CW-Arsenale nachzukommen.⁸⁹

Darüber hinaus legt China besonderes Gewicht auf die Beseitigung der noch aus dem Zweiten Weltkrieg stammenden japanischen Chemiewaffen auf chinesischem Territorium durch Japan. Am Rande des Euro-Asiatischen Treffens in Bangkok Anfang März 1996 kamen der chinesische Premierminister Li Peng und sein japanischer Amtskollege überein, zügig intergouvernementale Gespräche über die Beseitigung der von der Kaiserlich japanischen Armee am Ende des Zweiten Weltkrieges zurückgelassenen chemischen Waffen aufzunehmen.

⁸⁷ Zitiert nach The Henry L. Stimson Center (Hg.): *The CBW Chronicle*, Vol. II, Issue 1, Januar 1996, S. 8.

⁸⁸ Vgl. "Chinese firms supply Iran with gas factories", in: *Washington Post*, 8. März 1996; "Chinese Defiant on Shipments", in: *IHT*, 25. März 1996; *ACR*, Section 704.E-2.143.

⁸⁹ So z.B. der chinesische Delegationsleiter bei der OVCW in Den Haag, Huang Yu, zitiert in: *ACR*, Section 704.B.601.

7.5 Indien

Die Hinterlegung der indischen Ratifikationsurkunde zum CWÜ erfolgte am 3. September 1996. Abweichend von der Praxis anderer Unterzeichnerstaaten involviert die Ratifikation des indischen Beitritts zu einem internationalen Vertrag lediglich den Staatspräsidenten. Das Parlament muß seine Zustimmung nur zu den Ausführungsgesetzen geben. Doch auch hier sind keine Probleme zu erwarten. Das Parlament wie auch die chemische Industrie in Indien befürworten den Beitritt des Landes zum CWÜ, da es sich hierbei um einen nicht-diskriminierenden Abrüstungsvertrag handelt, von dem zu erwarten ist, daß er universelle Gültigkeit erlangen wird. Das besondere Interesse der chemische Industrie Indiens an der Handelskomponente des CWÜ drückt sich auch darin aus, daß ein ständiger Industrievertreter bei der indischen Delegation in Den Haag weilte.⁹⁰

Entsprechend lag einer der Schwerpunkte der indischen Arbeit innerhalb der OVCW auf der Forderung nach einer verstärkten Kooperation im Handel mit Chemikalien und chemischer Ausrüstung. Das CWÜ habe zwar eine starke Abrüstungskomponente, gleichsam aber enthalte sie die Aufforderung zur verstärkten Kooperation im zivil-chemischen Sektor. Dieser Aspekt des CWÜ werde aus der Sicht einer zunehmenden Zahl von Entwicklungsländern nicht in angemessener Weise in der Arbeit der Vorbereitungs-kommission der OVCW berücksichtigt. Es herrsche der Eindruck vor, daß der politische Wille, die Artikel X und XI des CWÜ zu implementieren, nicht vorhanden sei. Dabei richtet sich die Kritik – oft nur unausgesprochen – gegen die Exportkontrollabsprachen der Australien-Gruppe, die von einer großen Zahl der Entwicklungsländer als diskriminierend und dem Geist des CWÜ entgegenstehend betrachtet werden. Indien steht in diesem Punkt lediglich stellvertretend für diese Gruppe von Staaten.⁹¹

Des weiteren wird der Verlauf der Verhandlungen in Den Haag von indischer Seite auch auf Grund der ausbleibenden Fortschritte im Abrüstungsbereich kritisiert. Nicht nur das bilaterale Abkommen zwischen USA und Rußland werde nicht umgesetzt, auch die Konkretisierung der im multilateralen Rahmen eingegangenen Verpflichtung, alle Produktionsanlagen von chemischen Waffen zu zerstören oder auf einen zivilen Verwendungszweck umzustellen, sei noch nicht in Sicht. Die dazu erforderlichen anlagenbezogenen Übereinkommen seien noch weit von ihrer Fertigstellung entfernt. Da aber die Verifikationsvorschriften bezüglich der chemischen Industrie bei Inkrafttreten sehr wahrscheinlich implementiert werden können, entsteht hier ein zusätzliches Ungleichgewicht: das nichtverbreitungspolitische Ziel des Übereinkommens wird realisiert, während die abrüstungspolitische Zielsetzung auf der Strecke bleibt.⁹²

⁹⁰ Interview mit Frau Wadhwa, "Counselor" der indischen Delegation bei der OVCW/PrepCom in Den Haag, 12.9.1996.

⁹¹ Vgl. exemplarisch Preparatory Commission for the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons: *India: Chemical Trade and International Cooperation under the Chemical Weapons Convention*, PC-XIII/BWP.7, 23. Februar 1996.

⁹² Interview mit Frau Wadhwa, "Counselor" der indischen Delegation bei der OVCW/PrepCom in Den Haag, 12. September 1996.

7.6 Iran

Die Ratifikation des Beitritts zu einem internationalen Übereinkommen erfordert zunächst eine Übersetzung des entsprechenden Vertrages in die persische Sprache. So bestand eine der ersten Aufgaben der unmittelbar nach der Unterzeichnung des CWÜ ins Leben gerufenen Nationalen Behörde im Iran darin, eine Übersetzung des CWÜ mit seinen Anhängen anzufertigen. Dieser Text wurde dann vom Außenminister mit den Entwürfen für die Ratifikations- und Ausführungsgesetze dem Kabinett vorgelegt, von diesem angenommen und an das Parlament weitergeleitet. Dies war offensichtlich bis Ende 1995 geschehen. Die Bearbeitung der Gesetze zunächst in den außen-, verteidigungs- und industriepolitischen Ausschüssen und dann im Plenum des Parlaments wurde durch die Parlamentswahlen im Frühjahr 1996 weiter verzögert.⁹³ Wenn das Parlament seine Zustimmung zur Ratifikation erteilt hat, wird das Gesetz an den Senat (council of guardians) gesandt, der die Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Lehre des Islam überprüft und bei einem ebenfalls positiven Votum das Gesetz an den Präsidenten weiterleitet, der es dann unterzeichnen muß.⁹⁴ Trotz der kontinuierlich von iranischer Seite vorgebrachten Kritik an der Arbeit der PrepCom und dem Verhalten einiger Unterzeichnerstaaten (siehe unten) bekräftigte der Iran stets, er beabsichtige, unter den Gründungsmitgliedern der OVCW zu sein. Sollte dies nicht gelingen, so ist die iranische Ratifikation des CWÜ bis zu dessen Inkrafttreten zu erwarten.

Ende 1995 verstärkte die iranische Regierung ihre Bestrebungen, die innerstaatliche Umsetzung des CWÜ voranzubringen. So führte die iranische Nationale Behörde Anfang Dezember in Tehran ein Seminar zur Implementation des CWÜ durch, an dem über 100 Vertreter verschiedener Institutionen und Industriebetriebe teilnahmen. Ferner wurde eine Probeinspektion in einer petrochemischen Anlage in Shiraz durchgeführt.⁹⁵

Die von der iranischen Delegation in Den Haag vertretenen Positionen reflektieren zum großen Teil die Unzufriedenheit mit den erzielten Fortschritten im Rahmen der Kommission und dem Verhalten einzelner Staaten. Von den im Verlauf der Arbeit der Kommission eingebrachten iranischen Positionen sollen hier lediglich einige kurz vorgestellt werden:

Bemerkenswert ist zunächst das besondere Interesse des Iran an einer Unterscheidung zwischen dem Einzugsbereich der Konvention – wie in Artikel I formuliert – und der Reichweite des Verifikationssystems, welches nach iranischer Interpretation auf die in den Listen vermerkten Chemikalien und damit in Zusammenhang stehenden Anlagen zu

⁹³ Interview mit N. Heydari, Leiter der iranischen Delegation bei der OVCW/PrepCom in Den Haag, 12. September 1996.

⁹⁴ Interview mit H. Mashadi, PTS/OVCW, Den Haag, 11. September 1996.

⁹⁵ Vgl. *Statement Presented by delegation of The Islamic Republic of Iran to the Twelfth Plenary Session of the Prep-Com for the OPCW*, Den Haag, 11.-15. Dezember 1995, mimeo.

begrenzen ist.⁹⁶ Mit anderen Worten: der Iran propagiert, nur einen Teil der vertraglichen Verpflichtungen im Rahmen des CWÜ auf seine Einhaltung überprüfen zu lassen.

Ein weiterer iranischer Kritikpunkt betrifft die Möglichkeit des Mißbrauchs von Verdachtsinspektionen. In diesem Zusammenhang geben insbesondere die Verdachtsinspektionen, die auf der Basis eines vermuteten Verstoßes gegen die Teile b) und c) von Artikel II (1) des CWÜ gefordert werden, aus der Sicht des Iran Anlaß zur Besorgnis.⁹⁷ Artikel II (1) enthält die Definition von chemischen Waffen. Während sich Teil a) auf toxische Chemikalien und ihre Vorprodukte bezieht, hat Teil b) „Munition oder Geräte, die eigens dazu entworfen sind, durch die toxischen Eigenschaften der unter Buchstabe a) bezeichneten toxischen Chemikalien ... den Tod oder sonstige Körperschäden herbeizuführen“ zum Inhalt und Teil c) „Ausrüstung, die eigens dazu entworfen ist, ... mit Munition oder Geräten verwendet zu werden, wie sie unter Buchstabe b) bezeichnet sind.“⁹⁸ Zwar sind in diesem Punkt tatsächlich noch einige Fragen zu klären, jedoch muß es verwundern, daß ein Staat, der offiziell keine chemischen Waffen besitzt, diesem Punkt eine so hohe Bedeutung beimißt. Eine mögliche Erklärung für die Position könnte in der iranischen Furcht liegen, daß andere militärische Programme durch diese „Hintertür“ Verdachtsinspektionen ausgesetzt werden könnten.

Darüber hinaus beklagte die iranische Delegation wiederholt den schleppenden Fortgang der Vorbereitung des Inkrafttretens des CWÜs. Aus iranischer Sicht wurde die Mehrzahl der CD-Mitglieder bereits in der Endphase der Aushandlung der Konvention mit einem *fait accompli* überrascht, als einige wenige Staaten hinter verschlossenen Türen die Endfassung des Abkommens aushandelten und die restlichen CD-Mitglieder praktisch gezwungen wurden, diesen Vertragstext zu akzeptieren. Ein vergleichbares Vorgehen, bei dem in letzter Minute einseitige Lösungen oktroyiert würden, werde man in der Vorbereitungskommission nicht noch einmal akzeptieren.⁹⁹

Während der 14. Plenarsitzung der Kommission thematisierte die iranische Delegation die Möglichkeit des Inkrafttretens der Konvention in Abwesenheit von USA und Rußland und legte dazu ein Hintergrundpapier vor.¹⁰⁰ Sollte einer oder beide der offiziellen Besitzer chemischer Waffen nicht unter den ersten 65 Mitgliedsstaaten sein und auch bei Inkrafttreten der Konvention die Ratifikationsurkunde noch nicht hinterlegt haben, so würde damit das in der Konvention festgeschriebene Gleichgewicht von Rechten und Pflichten völlig aus den Angeln gehoben, da die Abrüstungskomponente des Abkommens, welche für viele Staaten erst den Anreiz darstellte, überhaupt beizutreten, nicht

⁹⁶ Vgl. *Statement of the Islamic Republic of Iran to the Eleventh Plenary Session of the Preparatory Commission for the OPCW*, Den Haag, ohne Datum, mimeo.

⁹⁷ Vgl. das iranische Statement bei der 10. Plenarsitzung der Kommission, Den Haag, ohne Datum, mimeo.

⁹⁸ *Bulletin* Nr.44/1993, S. 418.

⁹⁹ Vgl. das iranische Statement bei der 10. Plenarsitzung der Kommission, Den Haag, ohne Datum, mimeo.

¹⁰⁰ Vgl. *Statement by H.E. Ambassador Sirous Nasserri, Representative of the Islamic Republic of Iran to the Prep-Com of the OPCW*, und *The Consequences of an EIF Without the United States and the Russian Federation. A Proposal*, beide Den Haag, 22. Juli 1996.

verwirklicht werden könnte. Darüber hinaus haben viele Staaten ihre Ratifikationsurkunde im Vertrauen darauf hinterlegt, daß USA und Rußland den gleichen Schritt vollziehen und dadurch eine möglichst universale Geltung der Konvention erreicht wird. Sollte sich diese Erwartung nicht erfüllen, könnten einige Staaten ihren Beitritt erneut überdenken. Damit aber würde das CWÜ nach iranischer Auffassung in seinem Gehalt und seiner Reichweite auf das Genfer Protokoll von 1925 reduziert.¹⁰¹ Die von der iranischen Delegation vorgeschlagene Lösung, um das Problem anzugehen, sieht die Einberufung einer Konferenz der Unterzeichnerstaaten vor, die mit drei Aufgaben betraut werden soll:

- erstens, eine gemeinsame Anstrengung zu unternehmen mit dem Ziel, die USA und Rußland doch noch zur rechtzeitigen Ratifikation zu bewegen;
- zweitens, Mittel und Wege zu suchen, um einen verspäteten Beitritt dieser beiden Staaten „abzufedern“; und
- drittens, unterschiedliche Szenarien für das Inkrafttreten des CWÜ möglichst detailliert zu untersuchen und vorherzuplanen.

Zwar sind diese Aufgaben allesamt erforderlich, jedoch traf der Vorschlag, zu diesem Zweck eigens eine Staatenkonferenz einzuberufen, nicht auf allzuviel Interesse bei den anderen Delegationen in Den Haag.

7.7 Südafrika

Die südafrikanische Herangehensweise an die Umsetzung der aus dem CWÜ resultierenden Verpflichtungen weicht deutlich von der der anderen bisher diskutierten Staaten ab. Die südafrikanische Regierung verabschiedete 1993 ein einziges Rahmengesetz, die *Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction Bill*,¹⁰² welches auf nationaler Ebene nicht nur den Umgang mit chemischen, sondern auch nuklearen und biologischen Waffen sowie dafür in Frage kommenden Trägersysteme regelt. Darin enthalten ist auch der Strafrahmen für Verstöße gegen die Gesetzesvorschriften: das Höchstmaß beläuft sich auf 15 Jahre Gefängnis. Darüber hinaus können nicht nur die Gewinne aus der illegalen Aktivität eingezogen werden, sondern das gesamte involvierte Kapital.¹⁰³

Die Umsetzung des Gesetzes fällt in den Zuständigkeitsbereich des Ministers für Handel und Industrie und wird vom *Council for Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction* (Non-Proliferation Council, NPC) wahrgenommen. Das NPC und sein Sekretariat dienen als Nationale Behörde im Rahmen des CWÜ und setzen sich aus

¹⁰¹ Diese Aussage ist zwar maßlos übertrieben, zeigt jedoch die Sensibilität vieler Staaten – der Iran steht hier nur stellvertretend – für die Umsetzung aller in der Konvention enthaltenen Ziele.

¹⁰² Das Gesetz wurde im September 1993 verabschiedet und ist abgedruckt in: *Seminar on National Implementation, The Hague, 18 December 1993, Summary of Proceedings*, OPCW Occasional Papers No. 2, S. 104-120.

¹⁰³ Vgl. § 26 des Gesetzes, in OPCW Occasional Paper No. 2, S. 117f.

Vertretern des Handels-, des Außen- und Verteidigungsministeriums sowie der südafrikanischen Atomenergiekommission und der betroffenen Industrien zusammen. Es wurde im Mai 1994 ins Leben gerufen.¹⁰⁴ Zu den Aufgaben des NPC zählt die Kontrolle, Registrierung und Inspektion aller „kontrollierten Güter“ sowie die Verifikation von Import, Export, Re-Export, Transfer und Endverbleib dieser Güter.¹⁰⁵ Zur Vorbereitung der Implementation des CWÜ wurde eine spezielle Arbeitsgruppe eingerichtet.

Deren primäre Aufgabe bestand zunächst darin, alle von den Deklarationspflichten betroffenen Personen und Unternehmen zu identifizieren. Diese Aufgabe wurde zum einen durch eine Vorschrift im Non-Proliferationsgesetz erleichtert, die die bereits erwähnte Kategorie der „kontrollierten Güter“ einführt – im Falle des CWÜ umfaßt diese Kategorie alle gelisteten Chemikalien. Alle Personen, die mit diesen kontrollierten Gütern umgehen, müssen sich beim NPC registrieren lassen. Damit ist der Kreis derjenigen bekannt, aus dem die Meldungen zur Weiterleitung an die OVCW bei der Nationalen Behörde eingehen müssen.¹⁰⁶

Die zweite „Hilfestellung“ erhielt das NPC durch den Wandel in der chemischen Industrie Südafrikas. Unter dem alten Regime war auch die chemische Industrie von den internationalen Sanktionen betroffen. Entsprechend mußte einerseits ein hoher Grad an Autarkie erreicht werden, andererseits konnten auf Grund des fehlenden Handels und eines begrenzten nationalen Marktes keine im internationalen Maßstab konkurrenzfähigen Produktionskapazitäten aufgebaut werden. Diese strukturellen Probleme der chemischen Industrie Südafrikas traten nach der Aufhebung der Sanktionen in der Folge des politischen Wandels deutlich zutage. Es führte zum Konkurs vieler chemischer Unternehmen, was sich an den Zahlen zweier vom NPC durchgeführten Umfragen deutlich ablesen läßt. Bei der ersten Umfrage im September 1994 wurden 1618 Unternehmen mit Erfolg angeschrieben. Zum Zeitpunkt der zweiten Umfrage – an den selben Adressatenkreis gerichtet – im Juli 1995 existierten 104 dieser Unternehmen nicht mehr.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Vgl. South Africa, Preparation for National Implementation of the Chemical Weapons Convention, in: OPCW Occasional Papers No. 2, S. 121-123.

¹⁰⁵ Vgl. Koos Welgemoed: National Legislation. Practical Experience, in: *Seminar on National Implementation, The Hague, 30 September 1994, Summary of Proceedings*, OPCW Occasional Papers No. 6, S. 131-136.

¹⁰⁶ Vgl. Koos Welgemoed: The Implementation of the Chemical Weapons Convention in a Country With a Declarable Chemical Industry, in: OPCW Occasional Papers No. 6, S. 96-100.

¹⁰⁷ Vgl. J.C. Welgemoed: The National Authority in South Africa - Status, in: *Regional Seminar on the Chemical Weapons Convention and its National Implementation, Addis Ababa, Ethiopia, 27-29 November 1995, Summary of Proceedings*, OPCW Occasional Papers No. 14, S. 145-149.

8. Bewertung und Ausblick

Einen Großteil der im Mandat der Pariser Resolution Anfang 1993 erteilten Aufgaben haben die Vorbereitungscommission und das Vorläufige Technische Sekretariat erfüllt. Für einen Teil der noch nicht abschließend behandelten Fragen sind bereits weitreichende Vorarbeiten geleistet, so daß mit dem politischen Willen, eine Einigung zu erzielen, dies in den verbleibenden sechs Monaten bis zum Inkrafttreten möglich sein müßte. Die im Zusammenhang mit den Deklarationspflichten und Inspektionsprozeduren bei Industrieanlagen bestehenden Unstimmigkeiten dürften in diese Kategorie fallen.

Die bis zum Inkrafttreten nicht gelösten Probleme werden dann an die erste Staatenkonferenz delegiert, die spätestens 30 Tage danach zusammentreten muß. Allerdings sprechen zumindest drei Argumente dagegen, daß während dieser Konferenz Probleme etwa im Zusammenhang mit der Abrüstung chemischer Waffen gelöst werden können. Erstens hat die Konferenz bereits ein volles Programm und einen begrenzten Zeitrahmen, ohne daß sie sich der aus der Vorbereitungsphase übriggebliebenen Probleme annimmt. Zweitens sind die Akteure, die an der Konferenz teilnehmen, bereits an den Lösungs- bzw. Verzögerungsversuchen während der Vorbereitungsphase beteiligt gewesen. Drittens ist fraglich, ob die zur Lösung des Problems benötigten Staaten – im Fall der CW-relevanten ungelösten Fragen USA und Rußland – mit am Verhandlungstisch der Staatenkonferenz sitzen werden.

Mit den nach Abschluß der Staatenkonferenz noch immer ungelösten Fragen wird sich das Technische Sekretariat in der Anwendung des Übereinkommens auseinandersetzen müssen. Das Ausfüllen von Interpretationsspielräumen durch die „Macht des Faktischen“ der praktischen Implementationstätigkeit durch eine internationale Bürokratie ist jedoch nicht unproblematisch, da sie den Mitgliedstaaten die Entscheidungskompetenz zumindest teilweise aus den Händen nimmt. Allerdings ist diese Situation, wie gezeigt wurde, von den Staaten selbst verursacht und somit nicht der OVCW anzulasten.

Einen eigenen Problemkomplex stellen die ausstehenden Ratifikationen der USA und Rußlands dar. Es bleibt abzuwarten, ob der wiedergewählte U.S.-Präsident Clinton in seiner zweiten Amtszeit mehr politisches Kapital in die Ratifikation des CWÜ investiert, als seine Regierung dies in der Vergangenheit getan hat. Nachdem sowohl im amerikanischen Senat als auch im Repräsentantenhaus die Republikaner ihre Mehrheit behaupten konnten, wird der Ratifikationsprozeß sich nicht zum „Selbstläufer“ entwickeln. In keinem Fall ist damit zu rechnen, daß eine – für amerikanische Verhältnisse – nachgeordnete Frage auf der politischen Agenda wie die der CWÜ-Ratifikation vor April oder Mai 1997 im Senat debattiert wird – genau dies ist aber von der Senatsführung gefordert worden: eine erneute Debatte. Selbst wenn nach dieser Debatte das Votum des Senats zugunsten der Ratifikation ausfallen sollte, wird die Hinterlegung der amerikanischen Ratifikationsurkunde wahrscheinlich nicht bis zum Inkrafttreten des CWÜ erfolgen. Damit könnten die USA zwar als Unterzeichner des Übereinkommens mit an der ersten Staatenkonferenz teilnehmen, wäre jedoch nicht stimmberechtigt und könnte (zunächst) keine Positionen im Sekretariat beanspruchen.

Neben dem fehlenden politischen Druck, den eine frühzeitige U.S.-Ratifikation auf den Ratifikationsprozeß in Rußland hätte ausüben können, hat das Ausbleiben dieser beiden Ratifikationen erhebliche Konsequenzen für die Arbeit des Vorbereitungsausschusses und des Vorläufigen Technischen Sekretariats in Den Haag. Zum einen erhöhen die ausbleibenden Ratifikationen von USA und Rußland die Planungsunsicherheit für Kommission und Sekretariat bei der Lösung der noch ausstehenden Sachfragen – insbesondere im Verifikationsbereich. Hier kommt im Bereich der Verifikation der Zerstörung chemischer Waffen und ihrer Produktionsanlagen die ungewisse Zukunft des bilateralen amerikanisch-russischen CW-Abrüstungsabkommens (BDA) noch als zusätzlicher Unsicherheitsfaktor hinzu. Die bisherigen Planungen des Inspektionsaufwandes im Rahmen des Übereinkommens sind auf der Grundlage erfolgt, daß das BDA bei Inkrafttreten des CWÜ bereits in Kraft ist und im bilateralen Rahmen verifiziert wird. Sollte dies nicht der Fall sein, könnte diese Aufgabe dem Technischen Sekretariat zufallen, was erhebliche Konsequenzen für die Zahl der benötigten Inspektoren und damit die Kosten des Verifikationsregimes haben würde.

Zum anderen hat die russische Delegation in Den Haag bereits im vergangenen Juli angedeutet, daß Entscheidungen der ersten Staatenkonferenz, die den russischen Interessen zuwiderlaufen, sowie eine nicht angemessene Repräsentanz in der OVCW die russische Bereitschaft, das CWÜ nach seinem Inkrafttreten noch zu ratifizieren, deutlich vermindern könnte.

Sollten USA und/oder Rußland das CWÜ nicht ratifizieren, so ist zwar nicht zu erwarten, daß sich die Befürchtung des iranischen Vertreters bei der OVCW, das CWÜ werde in einem solchen Fall auf die Reichweite des Genfer Protokolls reduziert, bewahrheitet. Allerdings stellt die Abrüstungskomponente des CWÜs einen seiner zentralen Bestandteile dar, ohne den das Übereinkommen seinen Charakter völlig verändert. Neben der ausbleibenden finanziellen Unterstützung durch USA und Rußland ist dann auch mit einem nachlassenden politischen Interesse zumindest derjenigen Mitgliedstaaten zu rechnen, für die die Abrüstungskomponente das ausschlaggebende Argument bei der Beitrittsentscheidung war. Auf längere Sicht kann eine solche Entwicklung dem Übereinkommen die legitimatorische Basis entziehen und es zur Bedeutungslosigkeit verkommen lassen.

Dieses "worst case"-Szenario verweist auf die prekäre Balance der in dem Übereinkommen verfolgten Ziele der vollständigen Abrüstung chemischer Waffen, ihrer Nichtverbreitung sowie der technischen Zusammenarbeit und Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Chemie. Die Aufrechterhaltung dieser Balance muß die Richtschnur für jegliche politische Einflußnahme auf den weiteren Implementationsprozeß des CWÜ bilden – auch für die deutsche Politik. Daraus folgt zwingend die Betonung der Abrüstungsverpflichtung der CW-Besitzer USA und Rußland. Im Fall der Vereinigten Staaten bietet das ausgeprägte transatlantische Beziehungsgeflecht ein Vielzahl von Anknüpfungspunkten, um die Bedeutung, die der Umsetzung der Abrüstungsverpflichtung beigemessen wird, hervorzuheben. Doch sollte gerade auf Grund der Bedeutung der Thematik über die ausgetretenen Pfade der bilateralen Beziehungen hinausgegangen werden. So könnte z.B. der Deutsche Bundestag eine drängende Aufforderung zur Ratifikation des CWÜ an den neugewählten U.S.-Senat richten, etwa in der Form, in der der amerikanische Senat vor

wenigen Jahren den Bundestag aufforderte, die Lücken im deutschen Exportkontrollrecht zu schließen.

Sind die Möglichkeiten, die Entwicklung in den USA zu beeinflussen, schon als schwierig zu bezeichnen, so muß die Einflußnahme auf den russischen Ratifikationsprozeß und die Unterstützung des dort nur schleppend vorankommenden Abrüstungsprozesses als von vornherein zum Scheitern verurteilt erscheinen. Allerdings unterstützen neben den USA bereits drei Staaten der EU die Abrüstung der russischen CW-Bestände finanziell. Es ist zu prüfen, ob mit einer Gemeinsamen Aktion im Rahmen der EU nicht nur eine bessere Koordination der Hilfeleistungen erreicht werden kann, sondern auch zusätzliche Mittel bereitgestellt werden können.

Darüber hinaus gilt es, auf diplomatischem Wege auch weiterhin auf die Ratifikation des CWÜ durch möglichst viele Staaten hinzuwirken. Auch wenn die Zahl von 65 Ratifikationen, die benötigt wurde, um das Übereinkommen Ende April 1997 in Kraft treten zu lassen, erreicht ist, so wird erst ein nahezu universeller Geltungsbereich des CWÜ zur Isolation potentieller CW-Proliferatoren führen. Da von einem vertragskonformen Verhalten der Mitgliedstaaten auszugehen ist, dient eine stetig zunehmende Zahl von Ratifikationen in jedem Fall dem in der CWÜ verankerten Ziel der CW-Nichtverbreitung.

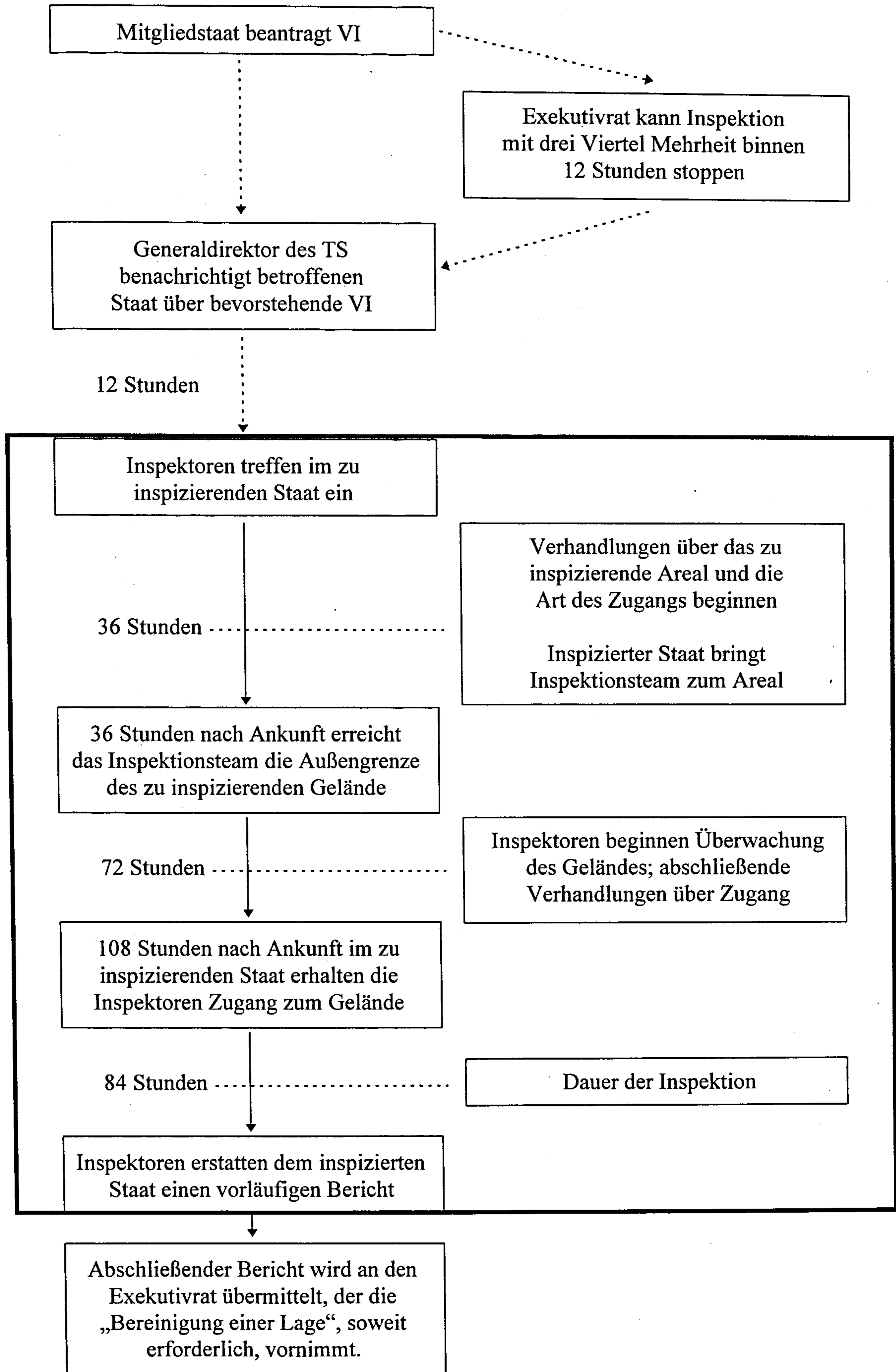
Im Bereich der Kooperation und Zusammenarbeit zur friedlichen Nutzung der Chemie erscheint in der Anfangsphase unmittelbar nach Inkrafttreten des Übereinkommens eine Refokussierung der Hilfsleistungen angebracht. Es ist zu erwarten, daß einige Staaten Probleme mit den vielfältigen Verpflichtungen haben werden, die das CWÜ ihnen auferlegt. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, diesen Staaten bei den abzugebenden Meldungen, dem „Betrieb“ der Nationalen Behörde unter „realistischen Bedingungen“, evtl. auch bei der Beherbergung der ersten Routineinspektion mit Rat und Tat zur Seite zu stehen. Die Hilfestellung kann als Fortsetzung der Regionalen Seminare verstanden werden, die in der Vorbereitungsphase bis zum Inkrafttreten des CWÜ durchgeführt wurden, und könnte analog dazu auf Angestellte der OVCW sowie „fortgeschrittener“ Vertragsparteien zurückgreifen.

Darüber hinaus muß die Reform der Australien-Gruppe innerhalb von ein bis zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens begonnen werden. Dabei ist die Annahme einzelner Staaten aus der Dritten Welt, die Australien-Gruppe werde über Nacht aufhören zu existieren, völlig unrealistisch. Vielmehr ist eine Übergangsphase anzustreben, in der die Aktivitäten der Gruppenmitglieder gegenüber vertragstreuen CWÜ-Mitgliedern mehr und mehr eingeschränkt werden. Ob eine Aufgabe der Kontrollen auch bei den Anlagenexporten – die im Rahmen des CWÜ nicht kontrolliert werden – erfolgt, muß zum gegenwärtigen Zeitpunkt fraglich erscheinen.

Abürzungsverzeichnis:

AA	Auswärtiges Amt
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency
AKP	Staaten aus Afrika, der Karibik und dem Pazifik-Raum
BAFA	Bundesausfuhramt
BDA	Bilateral Destruction Agreement
CD	Conference on Disarmament
CW-	Chemiewaffen-
CWÜ	Chemiewaffen-Übereinkommen
IWG	Arms Control Interagency Working Group
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
MOU	Memorandum of Understanding
NPC	Non-Proliferation Council
ONA	Office of the National Authority
OPCW	Organization for the Prohibition of Chemical Weapons
OVCW	Organisation für das Verbot Chemischer Waffen
PC	PrepCom

Ablaufplan einer Verdachtsinspektion (VI):



Gründungsmitglieder der OVCW:

	Unterzeichnung des CWÜ	Hinterlegung der Ratifikationsurkunde
Äthiopien	14.01.1993	13.05.1996
Albanien	14.01.1993	11.05.1994
Algerien	13.01.1993	14.08.1995
Argentinien	13.01.1993	02.10.1995
Armenien	19.03.1993	27.01.1995
Australien	13.01.1993	06.05.1994
Belarus	14.01.1993	11.07.1996
Brasilien	13.01.1993	13.03.1996
Bulgarien	13.01.1993	10.08.1994
Chile	14.01.1993	12.07.1996
Cook Inseln	14.01.1993	15.07.1994
Costa Rica	14.01.1993	31.05.1996
Dänemark	14.01.1993	13.07.1995
Deutschland	13.01.1993	12.08.1994
Elfenbeinküste	13.01.1993	18.12.1995
El Salvador	14.01.1993	30.10.1995
Equador	14.01.1993	06.09.1995
Fidschi	20.01.1993	20.01.1993
Finland	14.01.1993	07.02.1995
Frankreich	13.01.1993	02.03.1995
Georgien	14.01.1993	16.09.1995
Griechenland	13.01.1993	22.12.1994
Großbritannien	13.01.1993	13.05.1996
Indien	14.01.1993	05.09.1996
Irland	14.01.1993	24.06.1996
Italien	13.01.1993	08.12.1995
Japan	13.01.1993	15.09.1995
Kanada	13.01.1993	26.09.1995
Kameroon	14.01.1993	16.09.1996
Kroatien	13.01.1993	23.05.1995
Lesotho	07.12.1994	07.12.1994
Malediven	01.10.1993	31.05.1994
Marokko	13.01.1993	28.12.1995
Mauritius	14.01.1993	09.02.1993
Mexiko	13.01.1993	29.08.1994
Moldawien	13.01.1993	08.07.1996
Monaco	13.01.1993	01.06.1995
Mongolei	14.01.1993	17.01.1995
Namibia	13.01.1993	27.11.1995
Neuseeland	14.01.1993	15.07.1996
Niederlande	13.01.1993	30.06.1995
Norwegen	13.01.1993	07.04.1994

Oman	02.02.1993	08.02.1995
Papua Neu Guinea	14.01.1993	17.04.1996
Paraguay	14.01.1993	01.12.1994
Peru	14.01.1993	20.07.1995
Polen	13.01.1993	23.08.1995
Portugal	13.01.1993	10.09.1996
Rumänien	13.01.1993	15.02.1995
Saudi Arabien	20.01.1993	09.08.1996
Schweden	13.01.1993	17.06.1993
Schweiz	14.01.1993	10.03.1995
Seychellen	15.01.1993	07.04.1993
Slowakei	14.01.1993	27.10.1995
Spanien	13.01.1993	03.08.1994
Sri Lanka	14.01.1993	19.08.1994
Südafrika	14.01.1993	13.09.1995
Tadschikistan	14.01.1993	11.01.1995
Tschechische Republik	14.01.1993	06.03.1993
Turkmenistan	12.10.1993	29.09.1994
Ungarn	13.01.1993	31.10.1996*
Uruguay	15.01.1993	10.10.1994

* Mit der Hinterlegung der ungarischen Ratifikation waren 65 Ratifikationen erfolgt und die Frist von 180 Tagen bis zum Inkrafttreten der Konvention läuft ab diesem Datum. Entsprechend wird das CWÜ am 29. April 1997 in Kraft treten.