ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Thränert, Oliver

Research Report

Multilaterale Rüstungskontrolle in der Sackgasse? Vor der 5. Überprüfungskonferenz zum Verbot Biologischer Waffen

SWP-Aktuell, No. 18/2001

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Thränert, Oliver (2001) : Multilaterale Rüstungskontrolle in der Sackgasse? Vor der 5. Überprüfungskonferenz zum Verbot Biologischer Waffen, SWP-Aktuell, No. 18/2001, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/254347

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Multilaterale Rüstungskontrolle in der Sackgasse?

Vor der 5. Überprüfungs»konferenz zum Verbot Biologischer Waffen

Oliver Thränert

Vom 19. November bis 7. Dezember 2001 wird in Genf die 5. Überprüfungskonferenz zum B-Waffen-Übereinkommen (BWÜ) zusammentreten. Anders als üblich, geht es bei dieser turnusmäßig stattfindenden Tagung nicht nur um die Einhaltung und Umsetzung des Vertragswerkes. Vielmehr werden im Mittelpunkt der Diskussionen der Vertragsparteien die 1995 begonnenen Verhandlungen über ein Protokoll zum BWÜ stehen. Bislang enthält das BWÜ keinerlei effektive Kontrollmechanismen. Das angestrebte Protokoll soll das Übereinkommen stärken und seine Überprüfbarkeit verbessern. Nachdem die USA den Protokollentwurf des Verhandlungsvorsitzenden Tibor Toth im Juli 2001 ablehnten, wird es nun darum gehen, ob und wenn ja, wie der Prozeß der Stärkung des BWÜ fortgesetzt werden soll.

Das BWÜ wurde 1972 unterzeichnet und trat 1975 in Kraft. Bislang sind ihm 143 Staaten beigetreten. Sie haben damit auf biologische Waffen verzichtet. Das BWÜ enthält keine effektiven Überprüfungsmechanismen. Dieser Geburtsfehler wirkte sich von Beginn an negativ aus.

Kurz nach der Unterzeichnung wurde in der Sowjetunion 1973 per Geheimdekret zusätzlich zum bereits von den sowjetischen Militärs durchgeführten B-Waffen-Programm ein zweites, umfangreiches und offensiv angelegtes B-Waffen-Projekt unter dem Titel »Biopreparat« begonnen. Die Sowjets waren dem BWÜ zwar ebenso wie die USA beigetreten, glaubten offenbar aber nicht an den amerikanischen Verzicht auf B-Waffen. Sie hielten deshalb eigene Anstrengungen bei B-Waffen weiterhin für erforderlich.

Schon während des Kalten Krieges lagen dem Westen erhebliche Verdachtsmomente für einen sowjetischen Vertragsverstoß vor. Um ein sowjetisches Veto im UN-Sicherheitsrat zu umgehen, wurde die Frage jedoch nicht vor dieses Gremium gebracht, das eigentlich dafür zuständig gewesen wäre. Mit Ende des Kalten Krieges verdichteten sich durch sowjetische Überläufer die Hinweise auf Vertagsverstöße. Nach Auflösung der Sowjetunion gab der russische Präsident Jelzin die Existenz eines offensiven sowjetischen B-Waffen-Programms zu. Er versprach, daß Rußland dieses beenden werde.

Nach Ende des Golfkrieges 1991 wurde schrittweise deutlich, daß auch der Irak ein

umfangreiches B-Waffen-Programm durchgeführt hatte. Seitdem steht die Weiterverbreitung biologischer Waffen im Zentrum westlicher Besorgnis. Amerikanischen Regierungsquellen zufolge soll ein Dutzend Staaten entweder schon biologische Waffen besitzen oder ein entsprechendes offensives Forschungsprogramm aktiv verfolgen.

Die Verhandlungen über ein BWÜ-Protokoll

Vor diesem Hintergrund entschlossen sich die BWÜ-Vertragsstaaten schon 1991 während der 3. Überprüfungskonferenz, das Abkommen zu stärken. Zunächst wurde eine Gruppe von Regierungsexperten eingesetzt (VEREX), die 1994 einer Sonderkonferenz der Vertragsstaaten ihren Bericht über die technischen und wissenschaftlichen Möglichkeiten einer Kontrolle des BWÜ vorlegten. Die Sonderkonferenz erteilte daraufhin einer Ad-Hoc-Gruppe (AHG), offen für alle Vertragsstaaten, ein Verhandlungsmandat über ein Zusatzprotokoll zum BWÜ. Ziel eines solchen, rechtlich verbindlichen Dokuments sollte es sein, das BWÜ in allen seinen Aspekten, einschließlich der Verifikation, zu stärken.

Die Verhandlungen in der AHG, die im Januar 1995 begannen, litten von Beginn an unter der zögerlichen Haltung der US-Delegation. Aufgrund ständiger Auseinandersetzungen zwischen den beteiligten Ministerien der Clinton-Administration war Washington nicht imstande, in der AHG eine konstruktive Führungsrolle zu übernehmen. Während das Weiße Haus und das Außenministerium ein gestärktes BWÜ als wichtiges Element der Nichtverbreitungspolitik ansahen, verwiesen Verteidigungs- und Handelsministerium auf die Gefahren für amerikanische Interessen, die durch zu große Offenheit bei Meldungen, Besuchen und Inspektionen entstehen könnten. Im Resultat liefen die amerikanischen Vorschläge darauf hinaus, das BWÜ-Protokoll immer mehr zu verwässern und so wenig intrusiv wie möglich zu gestalten.

Rußland lieferte ebenfalls kaum konstruktive Verhandlungsbeiträge. Moskau wollte vor allem verhindern, daß Besuche oder Inspektionen in Einrichtungen des ehemaligen sowjetischen B-Waffen-Programms zu Unklarheiten oder schwerwiegenden diplomatischen Verwicklungen führen würden. Daher verlangte Rußland nicht nur, möglichst klare Definitionen zentraler Begriffe in das BWÜ-Protokoll aufzunehmen, sondern auch Richtwerte für erlaubte Mengen bestimmter biologischer Agenzien festzulegen. Beides lehnte die überwiegende Mehrzahl der Delegationen ab, da eine Einengung von Definitionen und Mengenfestlegungen dem umfassenden Verbotscharakter von Artikel I des BWÜ widersprechen.

Angeführt von China, Indien, Iran, Kuba und Pakistan, legten viele nichtgebundene Staaten den Akzent auf die Problematik der Exportkontrollen, die ihrer Ansicht nach einen diskriminierenden Charakter hätten. So sollte die Australische Gruppe, in der Industrieländer ihre nationalen Exportkontrollen für chemische und biologische Substanzen koordinieren, abgeschafft werden. Statt dessen sollten sämtliche Vertragsstaaten für alle verbindliche Exportkontrollen festlegen. Diese Staatengruppe berief sich auf Artikel X des BWÜ, demzufolge die Vertragsstaaten gehalten sind, die Konvention nicht so umzusetzen, daß dadurch die ökonomische und technische Entwicklung zu friedlichen Zwecken behindert würde. Umgekehrt beriefen sich die Industrieländer auf Artikel III des BWÜ, der es jedem Vertragsstaat untersagt, durch Transfers oder andere Maßnahmen Staaten bei der Entwicklung von Agenzien oder Waffen zu unterstützen, die nach Art. I verboten sind.

Wegen dieser vielfältigen Probleme und der restriktiven Haltung wichtiger Delegationen taten sich diejenigen Vertragsstaaten, die sich eine entschiedene Stärkung des BWÜ zum Ziel gesetzt hatten, außerordentlich schwer. Dazu gehörten die EU-Staaten, vor allem Großbritannien, das als Signatarstaat (neben den USA und Rußland)

eine spezielle Verantwortung für die Stärkung des BWÜ übernahm. Länder wie Australien, Brasilien, Kanada, Neuseeland und Südafrika setzten sich ebenfalls erkennbar für die Stärkung des BWÜ ein.

Ab Oktober 1997 arbeitete die AHG auf der Basis eines »Rolling Text«, der bereits das Gerüst der Artikel für das künftige BWÜ-Protokoll enthielt. Allerdings war der Text mit einer Vielzahl eckiger Klammern (zuletzt noch ca. 1400) versehen, die noch nicht akzeptierte Textteile markierten.

Angesichts dieses Umstands geriet die AHG im Frühjahr 2001 unter Zeitdruck. Ihr ursprüngliches Mandat hatte vorgesehen, daß sie ihre Arbeit so schnell wie möglich beenden und ihren im Konsens zu verabschiedenden Bericht entweder der 4. Überprüfungskonferenz (1996) oder einer späteren Sonderkonferenz der Vertragsstaaten vorlegen sollte. Die 4. Überprüfungskonferenz ging dann in ihrer Schlußerklärung davon aus, daß die Sonderkonferenz spätestens vor der 5. Überprüfungskonferenz 2001 stattfinden würde.

Der Protokollentwurf des Verhandlungsvorsitzenden Tibor Toth

Im Herbst 2000 kam die Arbeit der AHG aufgrund der zögerlichen Haltung der USA angesichts der Möglichkeit eines Regierungswechsels, der fehlenden Bereitschaft Indiens, Pakistans und Chinas, den Verhandlungsprozeß zu forcieren, und aufgrund nicht lösbarer Auffassungsunterschiede bei den Exportkontrollen nahezu zum Stillstand. In dieser Situation entschloß sich der AHG- Vorsitzende, der ungarische Diplomat Tibor Toth, am 30. März 2001, einen Protokollentwurf vorzulegen. Ziel des Entwurfs sollte es sein, den Verhandlungen eine neue Grundlage zu verleihen. Der Text sollte keine der Verhandlungsdelegationen vollständig zufriedenstellen, im Ergebnis aber für alle akzeptabel sein.

Der Protokollentwurf enthielt folgende Kernelemente:

BWÜ-Organisation: Sie soll nach dem Vorbild der Organisation des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ) aus einer Konferenz der Vertragsparteien, einem Exekutivrat und einem Technischen Sekretariat bestehen.

Definitionen und Mengenangaben: In den Generalklauseln in Artikel I des Protokolls wird festgelegt, daß Definitionen bestimmter Begriffe lediglich für die Umsetzung des Protokolls vorgesehen sind, nicht aber das BWÜ als solches eingrenzen. Die in Artikel II festgehaltenen Definitionen beziehen sich wörtlich auf den Text von Artikel I des BWÜ, welcher so allgemein gehalten ist, daß Schlupflöcher nicht entstehen können. Mengenangaben biologischer Materialien als Teil von Meldungen sollen der Transparenz dienen. Die Angaben müssen im Einklang mit Artikel I des BWÜ stehen.

Meldungen: In einer einmaligen Erstmeldung sollen umfassende Angaben über frühere offensive und defensive biologische Programme gemacht werden. In jährlichen Meldungen sollen Informationen über B-Schutzprogramme und entsprechende Einrichtungen eingereicht werden. Anzugeben sind darüber hinaus Einrichtungen der höchsten biologischen Sicherheitsstufe; Einrichtungen hoher biologischer Sicherheitsstufe, wenn sie bestimmten Kriterien entsprechen; Einrichtungen, die Impfstoffe produzieren; und biotechnologische Einrichtungen mit einer besonders hohen Produktionskapazität.

Besuche: Drei Typen von Besuchen sind vorgesehen: Transparenzbesuche; Klärungsbesuche; und freiwillige Besuche: Zufällig ausgewählte *Transparenzbesuche* sollen das Vertrauen in die Vollständigkeit der Meldungen stärken und dem Technischen Sekretariat helfen, sich einen Überblick über die Aktivitäten in gemeldeten Einrichtungen bzw. hinsichtlich gemeldeter Aktivitäten zu verschaffen. Der besuchte Staat kann selbst über den Zugang zu sensitiven Bereichen einer Einrichtung entscheiden.

Sollten Unklarheiten bezüglich der Meldungen eines Vertragsstaates auftreten, kann jeder Vertragsstaat einen administrativen Klärungsprozeß einleiten, der stufen-

weise verschiedene Phasen durchläuft. Sollte der Klärungsprozeß nicht erfolgreich sein, kann der Exekutivrat über die Durchführung eines abschließenden *Klärungsbesuchs* entscheiden. Der Besuch soll einen möglichst wenig intrusiven Charakter haben.

Freiwillige Besuche können von jedem Vertragsstaat initiiert werden, um Unterstützung hinsichtlich der Anwendung des Protokolls zu erhalten oder um eine umstrittene Meldung zu klären.

Verdachtsinspektionen: Jeder Vertragsstaat hat das Recht, im Falle eines Verdachts auf Vertragsverstoß durch einen anderen Vertragsstaat eine Verdachtsinspektion zu beantragen. Der Antrag muß wohlbegründet sein. Der Exekutivrat entscheidet, ob eine beantragte Verdachtsinspektion auch tatsächlich durchgeführt wird. Der inspizierte Staat darf dabei sensitive Informationen schützen. Gleichzeitig soll der inspizierte Staat alles tun, um den Verdacht auf Vertragsverstoß zu entkräften.

Transfers und Exportkontrollen: Jeder Vertragsstaat soll dem Technischen Sekretariat alle gesetzlichen und administrativen Maßnahmen melden, die er ergriffen hat, um den Transfer von für das BWÜ relevanten Materialien zu regeln. Jeder Vertragsstaat soll Sorge dafür tragen, daß der Transfer von Materialien nicht zu Aktivitäten beiträgt, die nach Artikel I des BWÜ verboten sind. Gleichzeitig darf kein Vertragsstaat Maßnahmen ergreifen, die dem Charakter nach diskriminierend sind und die ökonomische und technische Entwicklung der Vertragsstaaten behindern. Der Generaldirektor der BWÜ-Behörde soll jährlich einen Bericht über die Umsetzung dieser Bestimmungen erstellen, der von der Konferenz der Vertragsparteien beraten wird.

Inkrafttreten: Das Protokoll soll 180 Tage nach der Abgabe der 65. Ratifikationsurkunde in Kraft treten. 33 der 65 Beitrittsstaaten sollen dem bei der Zusammensetzung des Exekutivrates geltenden regionalen Schlüssel entsprechen.

Zwar orientierte sich der Protokollentwurf seiner Struktur nach an den Bestimmungen des Chemiewaffen-Übereinkommens, hatte jedoch einen wesentlich weniger intrusiven Charakter. Insbesondere routinemäßige Vor-Ort-Aktivitäten waren nur von vertrauensbildender Bedeutung, während Verdachtsinspektionen noch schwieriger auszulösen wären als beim CWÜ. Die Wahrscheinlichkeit, einen Vertragsverletzer mit Hilfe des Protokolls zu überführen, mußte daher als gering eingestuft werden. Dennoch hätte das Protokoll drei zentrale Vorteile gehabt:

- Es sähe eine geregelte Prozedur zur Überprüfung eines Verdachts auf Vertragsverstoß vor, dem sich auch die ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates nicht im Zuge des ihnen zustehenden Vetos entziehen könnten.
- Es würde einen Zuwachs an Transparenz erbringen, der zwar nicht sofort, jedoch einige Zeit nach dem Beginn der Umsetzung eintreten und bei einigen kritischen Staaten zu einem genaueren Bild ihrer Aktivitäten beitragen würde.
- Es würde ein politisches Signal bedeuten, daß die internationale Staatengemeinschaft das B-Waffen-Verbot sehr ernst nimmt, und damit die politischen Möglichkeiten erhöhen, Druck auf diejenigen Staaten auszuüben, die sich diesem Verbot widersetzen.

Die Debatte im Sommer 2001

Doch der Protokollentwurf hatte in Washington keine Chance. Die Bush-Administration machte folgende Kritikpunkte an ihm geltend:

- Mögliche Schwächung nationaler Exportkontrollen;
- Gefahr der Preisgabe sensitiver Informationen;
- mangelhafte Möglichkeit der Verifikation in Problemstaaten.

Während einer Anhörung im amerikanischen Kongreß im Juni 2001 machte der Leiter der US-Delegation in der AHG, Donald Mahley, deutlich, die USA würden nicht zulassen, daß nationale Exportkontrollen in irgendeiner Form im Zuge der

Umsetzung des BWÜ-Protokolls zur Disposition gestellt würden. Die USA sähen die AHG-Verhandlungen nicht als Forum zur Diskussion von Handelsfragen. Mahley verwies darüber hinaus auf das umfangreiche amerikanische B-Schutz-Programm, das Soldaten und Zivilbevölkerung gegen militärische Angriffe und Terroranschläge schützen solle. Unter der Maßgabe der Transparenz ausführliche Informationen über dieses Programm an eine internationale Organisation zu übermitteln würde die Gefahr beinhalten, Terroristen oder feindlich gesonnene Regierungen mit den Schwachstellen des amerikanischen Schutzes vertraut zu machen. Ebenso sei in der privaten amerikanischen Industrie, die in der Anwendung der Biotechnologie weltweit mit Abstand am weitesten fortgeschritten sei, durch die Umsetzung des Entwurfs für ein BWÜ-Protokoll die Gefahr der Industriespionage gegeben.

Edward J. Lacey, zuständig für Verifikationsfragen im US-Außenministerium, bezweifelte im Juli 2001 in einer anderen Kongreßanhörung, daß das BWÜ angesichts der doppelten Verwendbarkeit biologischer Forschungsarbeiten für zivile oder defensive Zwecke einerseits und offensive Zwecke andererseits überhaupt effektiv überprüfbar sei. Der von Tibor Toth vorgelegte Text enthalte Einschränkungen für Meldungen, so daß nur wenige derjenigen Einrichtungen, die mit offensiven Absichten genutzt werden könnten, tatsächlich gemeldet werden müßten. Die Transparenzbesuche könnten nicht zur Aufklärung verbotener Aktivitäten beitragen, da diese vor den Besuchern versteckt oder vor deren Ankunft beseitigt werden könnten. Selbst das Instrument der Verdachtsinspektion könne Regelverletzer kaum überführen, da diese alle Spuren illegaler Aktivitäten bis zur Ankunft der Inspekteure vernichtet haben könnten. Außerdem könnte das Recht in Anspruch genommen werden, Zugang zu bestimmten sensitiven Bereichen zu versagen. Im Ergebnis würde das BWÜ-Protokoll nicht dazu beitragen, die Überprüfbarkeit des B-Waffen-Verbots zu verbessern.

Die USA waren nicht der einzige Vertragsstaat, der dem Protokollentwurf kritisch gegenüberstand. So machte China deutlich, daß es den Text nicht für ausgewogen hielt. Insbesondere die Bestimmungen über Klärungsbesuche, die Entscheidungsprozesse bei Verdachtsinspektionen, die Auslöser für Meldungen und die Transfer-Bestimmungen entsprachen nicht den chinesischen Vorstellungen. Was die Regelungen von Transfers betraf, zeigten sich neben China vor allem Pakistan und Iran unzufrieden mit dem Entwurf. Nach wie vor forderten diese Staaten mehr oder weniger offen die Abschaffung der Australischen Gruppe. Rußland verhielt sich zurückhaltend, machte aber deutlich, daß es gegenüber dem Protokollentwurf eine Reihe von Einwänden habe.

Der kritischen Staatengruppe stand eine Gruppe von Delegationen gegenüber, die den Protokollentwurf im großen und ganzen mit Ausnahme der vorgesehenen Exportkontrollregelungen unterstützte. Dazu zählten die EU-Mitgliedsstaaten sowie Australien, Brasilien, Japan, Kanada und Südafrika.

Die amerikanische Ablehnung des Protokollentwurfs

Trotz der vielfältigen Differenzen bestand zu Beginn der letzten AHG-Sitzung am 23. Juli 2001 Hoffnung, daß der Protokollentwurf wenn auch nicht angenommen, so aber doch weiter als Verhandlungsgrundlage gelten würde, mit der Aussicht, zu einem noch offenen Zeitpunkt zum Abschluß zu kommen. Diese Hoffnungen machte eine Erklärung zunichte, die der amerikanische Delegationsleiter Donald Mahley am dritten Sitzungstag der AHG-Runde verlas.

Mahley machte deutlich, daß die USA sich außerstande sähen, den Protokollentwurf zu akzeptieren, auch dann nicht, wenn er substantiell geändert würde. Vielmehr seien die USA der Auffassung, weder Meldungen noch Vor-Ort-Maß-

nahmen seien sinnvolle Instrumente zur Stärkung des BWÜ und zur Erfüllung des Mandats der AHG. Der gesamte Ansatz, der beim Verbot chemischer Waffen gewählt worden sei, sei im biologischen Bereich nicht anwendbar. Einerseits würde er keinen sinnvollen Beitrag zur Verifikation leisten, andererseits aber legitime Schutzprogramme sowie wirtschaftliche Aktivitäten gefährden.

Trotz der Fundamentalkritik am bisherigen Verlauf und den Ergebnissen der AHG würden sich die USA – so Mahley – weiter im multilateralen Rahmen um die Stärkung des BWÜ bemühen. Dazu seien jedoch völlig neue, innovative Maßnahmen außerhalb des Rahmens des jetzigen Ansatzes erforderlich. Dazu würden die USA in den kommenden Monaten Vorschläge unterbreiten.

Obgleich allgemein erwartet worden war, daß die USA Teile des Protokollentwurfs ablehnen würden, überraschte die Erklärung Mahleys in ihrer Radikalität. Dennoch blieben die Reaktionen der anderen AHG-Delegationen überwiegend moderat. Die heftigste Kritik äußerten die kubanische und die iranische Delegation. Dagegen sprach sich eine Gruppe von 26 Staaten unter Führung der die EU-Präsidentschaft repräsentierenden belgischen Delegation dafür aus, den multilateralen Ansatz zur Stärkung des BWÜ fortzusetzen. Diese Gruppe teilte die Fundamentalkritik der USA nicht und war der Auffassung, der Protokollentwurf sollte auch weiterhin als Verhandlungsgrundlage dienen und einen Abschluß der Verhandlungen vor der 5. Überprüfungskonferenz ermöglichen.

Da jedoch konkrete Arbeit am Protokollentwurf angesichts der amerikanischen Position nicht möglich war, mußte sich die AHG mit der Erarbeitung eines Arbeitsberichts begnügen. Dabei stand zunächst die Frage im Vordergrund, ob der Bericht an die Überprüfungskonferenz oder an eine Sonderkonferenz der Vertragsstaaten gerichtet werden sollte. Letzteres strebte eine »Gruppe gleichgesinnter Staaten« an (Brasilien; Chile; Irland; Neuseeland; Niederlande; Norwegen; Peru und Südafrika). Ihr Vorhaben wurde jedoch nicht nur von den USA, sondern auch von den meisten anderen EU-Staaten abgelehnt. Sie fürchteten, eine Sonderkonferenz würde sich zu sehr auf Schuldzuweisungen an die amerikanische Adresse konzentrieren.

Gegen Ende der AHG-Sitzung wäre die Gruppe in der Lage gewesen, wenigstens Konsens über eine Formulierung in ihrem Arbeitsbericht zu finden, die die Bedeutung multilateraler Verhandlungen für die Fortsetzung der Bemühungen um die Stärkung des BWÜ hervorgehoben hätte. Doch selbst dies scheiterte letztlich, da sich die amerikanische Delegation weigerte, ihre Erklärung über den Protokollentwurf vom Beginn der AHG-Sitzung in den Anhang des Berichts aufnehmen zu lassen, wie von nichtgebundenen Staaten gefordert. So ging die AHG ohne jegliches Ergebnis am Morgen des 18. August 2001 auseinander.

Die amerikanischen Alternativvorschläge

Nach der amerikanischen Ablehnung des Protokollentwurfs richtete sich die Aufmerksamkeit auf die von US-Delegationsleiter Mahley angedeuteten Alternativvorschläge. Dazu machte Mahley in einer Pressekonferenz im Anschluß an seine Erklärung in der AHG einige Andeutungen:

- Die Bemühungen um eine umfassende Universalität des BWÜ sollten verstärkt werden.
- Es sollte versucht werden, mehr und bessere Informationen über Situationen zu sammeln, die für das BWÜ von Bedeutung sind (Krankheitsausbrüche).
- Größere öffentliche Aufmerksamkeit sollte dadurch erzielt werden, daß ethische Normen hinsichtlich biologischer Aktivitäten vereinbart werden.
- Exportkontrollen sollten gestärkt werden, unter anderem durch eine Verbesserung der Arbeit der Australischen Gruppe, die auch erweitert werden könnte.

- Der Schutz von Soldaten und Bevölkerung vor Krankheitserregern, die als biologische Waffen verbreitet werden könnten, sollte verbessert werden.

Einige dieser Vorschläge sind sicherlich sinnvoll, um das B-Waffen-Problem anzugehen. Dazu zählen diplomatische Bemühungen, diejenigen Staaten, die dem BWÜ noch nicht beigetreten sind, von einem Beitritt zu überzeugen. Auch ethische Normen für Wissenschaftler und andere Personen, die an Krankheiterregern oder Toxinen arbeiten, sollten unterstützt werden. Verbesserte B-Schutz-Maßnahmen sind ebenfalls sinnvoll, zumal sie vom BWÜ einerseits ausdrücklich erlaubt sind und andererseits potentiellen Proliferatoren den Anreiz nehmen können, sich biologische Waffen zu verschaffen. Doch sind alle diese Maßnahmen, so sinnvoll sie auch sein mögen, kaum dazu geeignet, das BWÜ selbst zu verbessern.

Ähnliches gilt für einen verbesserten Informationsaustausch beim Ausbruch von Krankheiten. Schon seit einiger Zeit liegen von Wissenschaftlern Vorschläge für bessere internationale Überwachungsmechanismen und Datenaustauschprojekte für den Fall von Krankheitsausbrüchen vor. Dadurch könnte nicht nur international die Bekämpfung von Seuchen verbessert, sondern auch ein Beitrag zur Stärkung des BWÜ geleistet werden, da Kranheitsausbrüche, die auf den verdeckten Einsatz von B-Waffen zurückgehen, besser aufgeklärt werden könnten. Hinzu kommt, daß ein internationales System zur Überwachung von Krankheitsausbrüchen erstmals auch in den Augen der nichtgebundenen Staaten eine effektive Implementierung von Art. X des BWÜ darstellen würde, der den Vertragsstaaten die wissenschaftliche und technische Kooperation bezüglich Krankheitserregern und Toxinen zu zivilen Zwecken nahelegt.

Allem Anschein nach wird von amerikanischer Seite daran gedacht, die Weltgesundheitsorganisation (WHO) mit mehr Mitteln auszustatten. Dies ist einerseits zu befürworten. Andererseits könnte die WHO durch eine Verknüpfung mit Fragen der Implementierung des BWÜ in zu starkem Maße politisiert werden. Es bestünde dann die Gefahr, daß Staaten, in denen eine Seuche ausbricht, WHO-Angehörige zur Untersuchung nicht mehr einreisen lassen.

Noch kritischer ist das amerikanische Vorhaben zu beurteilen, die Australische Gruppe zu stärken. Nationale Exportkontrollen spielen sicherlich eine wichtige Rolle im Kampf gegen die Verbreitung von ABC-Waffen. Angleichungen solcher Kontrollen zwischen Industriestaaten sind ebenfalls wichtig. Daher sollte dem Drängen nichtgebundener Staaten, die Australische Gruppe abzuschaffen, nicht nachgegeben werden. Angesichts der Haltung vieler nichtgebundener Staaten zur Australischen Gruppe liefe jedoch eine Schwerpunktsetzung auf ihre Stärkung Gefahr, den multilateralen Prozeß zur Verbesserung des BWÜ zu torpedieren.

Strategien und Perspektiven für die 5. Überprüfungskonferenz und darüber hinaus

Die politisch wichtigste Aufgabe für die 5. Überprüfungskonferenz dürfte aus europäischer Sicht darin bestehen, die Grundlage für eine Fortsetzung der multilateralen Bemühungen zur Stärkung des BWÜ zu schaffen. Es wäre wenig sinnvoll, aufgrund der eindeutigen Ablehnung eines Vertragsstaates den gesamten, von der Mehrzahl der Beteiligten unterstützten Prozeß aufzugeben. Zwar sehen die USA offenbar keinerlei Möglichkeit, zum Protokollentwurf zurückzukehren. Gleichzeitig schließen sie die Erarbeitung anderer Mechanismen nicht völlig aus.

Zunächst sollte sichergestellt werden, daß das Mandat der AHG auch über die Überprüfungskonferenz hinaus fortbesteht. Die AHG könnte dann im Verlauf des Jahres 2002 versuchen, in kleinen Schritten einen neuen Ansatz zu entwickeln. Man könnte sich zunächst auf Verdachtskontrollen konzentrieren, an denen auch von amerikanischer Seite Interesse besteht. Auch für

alle anderen Vertragsparteien wäre die Einführung eines geregelten Verfahrens zur Klärung möglicher Fälle von Vertragverstößen vorteilhaft. Allerdings bleibt offen, welchen Preis die nichtgebundenen Staaten für ein solches Vorgehen verlangen würden, vor allem im Hinblick auf die Frage der Exportkontrollen.

Politische Voraussetzung für eine solche Vorgehensweise ist nicht nur, daß die USA selbst wirklich gewillt sind, diesen Weg einzuschlagen. Das ist noch unklar. Vor allem aber darf sich die Überprüfungskonferenz nicht in gegenseitigen Schuldzuweisungen für das Scheitern der bisherigen AHG-Verhandlungen verheddern. Die Aussichten dafür, daß die Verhandlungen nicht scheitern, sind einerseits nicht schlecht, da trotz aller Auseinandersetzungen in der AHG der Ton bei allen Delegationen bislang moderat blieb.

Andererseits könnten neueste Informationen über amerikanische B-Schutz-Aktivitäten den anti-amerikanischen Tonfall bei einigen Delegationen verschärfen. Wie die *New York Times* Anfang September 2001 berichtete, baute die *CIA* eine Bombe nach einem sowjetisches Modell zusammen, mit der biologische Kampfstoffe ausgebracht werden können. Anlaß dieses Projektes war die Befürchtung, daß eine solche Bombe auf dem internationalen Waffen-Schwarzmarkt angeboten werden könnte. Die CIA führte mit dieser Bombe auch Tests durch, allerdings nicht mit gefährlichen biologischen Agenzien. Das *Pentagon* wies nach, daß Terroristen sich auf dem freien Markt Vorrichtungen zur Herstellung biologischer Kampfstoffe zusammenkaufen könnten. Verdeckte Einkäufer trugen alle dafür notwendigen Elemente zusammen und montierten sie in der Wüste von Nevada zu einer kleinen Fabrik. Auch hier wurde jedoch nicht mit gefährlichen Krankheitserregern oder Toxinen gearbeitet. Dennoch meinten einige Experten, diese Aktivitäten seien nicht mit den Verbotsbestimmungen des BWÜ vereinbar.

Wie immer sich die Debatte während der 5. Überprüfungskonferenz gestalten wird: es geht kein Weg daran vorbei, daß eine Stärkung des BWÜ nur mit den USA sinnvoll möglich sein wird. An einem Protokoll, dem die USA nicht beiträten, würden sich vermutlich viele andere wichtige Staaten ebenfalls nicht beteiligen. Ohne die USA und andere wichtige Staaten ein BWÜ-Protokoll im kleinen Kreise der ohnehin Wohlgesonnenen umzusetzen würde Kosten verusachen, ohne zu einer wirklichen Stärkung des BWÜ beizutragen.

Die amerikanischen Interessenlage nach dem 11. September 2001 ist widersprüchlich. Einerseits kommt es jetzt mehr denn je darauf an, B-Schutzprogramme auch gegenüber terroristischen Aktivitäten voranzutreiben. Vor-Ort-Besuche im Zuge der Umsetzung eines BWÜ-Protokolls könnten Informationen über diese Schutzprogramme an die Öffentlichkeit bringen, so daß Terroristen um die Schwachstellen des amerikanischen Schutzes wüßten. Andererseits muß den USA gerade jetzt an einer möglichst starken internationalen Verbotsnorm gegen biologische Waffen gelegen sein. Diese würde Terroristen kaum den Zugang zu biologischen Kampfstoffen versperren, ihn aber zumindest erschweren.

Auch wenn die Bemühungen um ein BWÜ-Zusatzprotokoll zunächst gescheitert sind, sollte es sich daher lohnen, den politischen Prozeß offenzuhalten. Die Alternative dazu wäre das offene Eingeständnis, daß eine Stärkung des BWÜ nicht möglich ist. Ein solches Signal wäre politisch fatal, da es die internationale Verbotsnorm gegen B-Waffen letztlich schwächen würde.