

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen. Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie, SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE SICHERHEITSPOLITIK | AP NR. 03, AUGUST 2019

Prävention von Anschlägen mit Massenvernichtungsmitteln

Ansätze zur Stärkung von multilateralen Regimen

Julia Berghofer und Oliver Meier

Multilaterale Nichtverbreitungsabkommen wie der nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) von 1968, das Biowaffenübereinkommen (BWÜ) von 1970 oder das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) von 1993 leisten einen wichtigen Beitrag zur Prävention von Terroranschlägen mit Massenvernichtungsmitteln. Diese Verträge haben eine globale Reichweite und sind darauf ausgelegt, den Missbrauch von „dual use“-Technologien zu verhindern. Sie sind daher auch besonders gut geeignet, das Risiko des Zugriff nicht-staatlicher Akteure auf relevante chemische, biologische, radiologische oder nukleare (chemical, biological, radiological, nuclear, CBRN) Mittel oder Waffen zu reduzieren. Ihr Potenzial bei der Verhinderung von CBRN-Anschlägen ist aber noch lange nicht ausgeschöpft. Insbesondere die Kohärenz und Nachhaltigkeit multilateraler Regime können verbessert werden, denn es mangelt zwar nicht an ambitionierten Maßnahmen, aber an Übersichtlichkeit und Effektivität.

Zwei Vorfälle mit biologischen bzw. chemischen Materialien auf dem Gebiet von EU-Mitgliedstaaten haben 2018 die Bedeutung von Maßnahmen zur Verhinderung von Anschlägen mit CBRN-Stoffen auch für Europa verdeutlicht. In Köln vereitelten deutsche Behörden den Anschlag eines islamistisch motivierten Einzeltäters mit Rizin.¹ Im britischen Salisbury töteten russische Agenten einen Menschen und verletzten drei weitere durch den Einsatz des Nervengifts Nowitschok schwer.²

¹ Zeit Online, *Rizin-Bombe: Prozess gegen mutmaßliche Bombenbauer von Köln beginnt*, 07.06.2019, <<https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2019-06/rizin-bombe-anschlagsplaene-biowaffen-is-terroranschlag-prozess>> (eingesehen am 29.6.2019).

² Lauren Said-Moorhouse/ Samuel Quashie-Idun, *Salisbury: Novichok cleanup complete*, CNN, London, 1. März 2019, <<https://edition.cnn.com/2019/03/01/uk/salisbury-novichok-cleanup-gbr-intl/index.html>> (eingesehen am 29.6.2019).

Schon vor diesen Vorfällen hatte die Europäische Union die Gefahr von Anschlägen mit CBRN-Stoffen als hoch eingeschätzt. Ein Grund war die Zunahme von jihadistischer Propaganda im Internet, die darauf abzielt, Einzeltäter oder Gruppen zu einem Anschlag mit CBRN-Materialien zu motivieren und entsprechende Anleitungen („Tutorials“) bereitstellte. Mehrere geplante Angriffe mit chemischen und biologischen Massenvernichtungsmitteln konnten vereitelt werden. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen verabschiedete die EU 2009 und 2017 zwei CBRN-Aktionspläne, die Maßnahmen zur Verhinderung solcher Zwischenfälle, Unfälle und Anschläge mit biologischen, chemischen, nuklearen und radiologischen Materialien und zur besseren Folgebewältigung („consequence management“) beschreiben.³

Die Entstehung und Rolle multilateraler Non-Proliferationsregime

BWÜ, CWÜ und NVV sind ursprünglich vor allem im Hinblick auf die Kontrolle staatlicher Rüstungsprogramme verhandelt worden. Der NVV entstand vor dem Hintergrund der in den 1960er Jahren perzipierten Gefahr einer ungebremsen nuklearen Proliferation. Der Vertrag enthält aber zugleich eine Verpflichtung der nuklearen Besitzerstaaten zur Abrüstung. Das BWÜ wurde vereinbart, weil wichtige Länder der Gefahr einer Weiterverbreitung biologischer Waffen entgegentreten wollten. Innovativ war der Vertrag, weil der Verbotstatbestand durch das sogenannte „allgemeine Zweckkriterium“ den Missbrauch von Biotechnologie für nicht-friedliche Zwecke umfassend ausschloss. Der Kniff: das BWÜ definiert nicht, was verboten ist, sondern erlaubt die Entwicklung, Produktion, den Besitz, die Lagerung und den Erwerb von mikrobiologischen oder biologischen Agenzien nur für Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke. Das Anfang der 1990er Jahre abgeschlossene CWÜ enthält einen ähnlichen Verbotstatbestand. Die OVCW überwacht seit Inkrafttreten des Abkommens 1997 dessen Umsetzung.

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 verlagerte sich die politische Aufmerksamkeit. Neben der Gefahr der staatlichen Proliferation rückte auch die Bedrohung durch CBRN-Terroranschläge in den Fokus. Der VN-Sicherheitsrat (VNSR) verpflichtete im April 2004 durch die einstimmig verabschiedete Resolution 1540 alle Staaten, Maßnahmen zur Verhinderung der Proliferation relevanter Technologien und Materialien an nicht-staatliche Akteure zu ergreifen.⁴ Zudem sind seit 2001 eine Reihe neuer Verträge vereinbart worden, wie etwa 2005 das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung nuklearer terroristischer Handlungen (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, ICSANT), das nuklearterroristische Taten unter Strafe stellt und die Zusammenarbeit der Vertragsstaaten bei der Verhinderung, Untersuchung und Bestrafung sol-

³ Siehe European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Strengthening Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Security in the European Union – an EU CBRN Action Plan*, 24. Juni 2009, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/pdf/com_2009_0273_en.pdf>. European Commission, *Action Plan to enhance preparedness against chemical, biological, radiological and nuclear security risks. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels 18.10.2017, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20171018_action_plan_to_enhance_preparedness_against_chemical_biological_radiological_and_nuclear_security_risks_en.pdf>.

⁴ United Nations Security Council, *Resolution 1540 (2004)*, 28.04.2004, New York: United Nations Security Council (S/Res/1540 (2004)/2004).

cher Vergehen fördert. Andere Vereinbarungen wie das Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, CPPNM) sind in Hinblick auf die terroristische Gefahr angepasst und erweitert worden. Abkommen wie die Globale Initiative zum Kampf gegen Nuklearterrorismus (Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism, GICNT) sollen die zwischenstaatliche Kooperation bei der CBRN-Terrorabwehr verbessern.

Wie globale Nichtverbreitungsregime zur Verhinderung von CBRN-Anschlägen beitragen

Multilaterale Abrüstungs- und Nichtverbreitungsregime können zur Verhinderung von CBRN-Anschlägen beitragen, indem sie

- die Abrüstung relevanter Stoffe und die Kontrolle gefährlicher Technologien regeln,
- die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung von Präventions- und Strafverfolgungsmaßnahmen verpflichten,
- Transparenz herstellen.

Ganz praktisch tragen Nichtverbreitungsregime dazu bei, das Risiko eines terroristischen CBRN-Einsatzes zu reduzieren, indem sie die Besitzerstaaten zur Abrüstung von biologischen, chemischen und nuklearen Waffen verpflichten. Im Rahmen des CWÜ sind seit 2007 mehr als 70.000 Tonnen Chemiewaffen unter internationaler Aufsicht vernichtet worden. Diese Waffen sind für immer einem möglichen terroristischem Zugriff entzogen. Das BWÜ enthält ebenfalls eine umfassende Abrüstungsverpflichtung für biologische Waffen, die allerdings nicht überwacht werden kann, weil Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll 2001 am Widerstand der USA scheiterten. Die Atomwaffenstaaten sind der vollständigen Abrüstungsverpflichtung unter dem NVV bis heute nicht nachgekommen, zudem hat die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) kein Mandat zur Überwachung solcher Schritte.

Als intergouvernementale Vereinbarungen sind multilaterale Regime zunächst einmal nur für Regierungen verpflichtend. Diese allerdings müssen die in Abkommen enthaltenen Verbote in Ausführungsgesetze und damit in nationales Recht übertragen. Auf diese Weise werden die notwendigen Voraussetzungen geschaffen, um Verstöße nicht-staatlicher Akteure gegen internationale Regeln zu identifizieren, zu verfolgen und zu sanktionieren. So haben 122 Staaten mittlerweile Gesetze und Verordnungen verabschiedet, um das CWÜ in nationales Recht zu übersetzen.⁵ Dies ist einerseits eine verbesserungswürdige Quote, andererseits ein bedeutender Fortschritt gegenüber der Situation, wie sie ohne CWÜ existieren würde.

Ein Nebeneffekt der Übersetzung internationaler Verbote in nationales Recht ist, dass somit gleiche Standards für Strafmaßnahmen im Bereich der Kriminalisierung von CBRN-Anschlägen etabliert werden. Ein Abgleich der jeweiligen Ausführungsgesetze erfolgt durch die fachlich zuständigen internationalen Organisationen, aber übergreifend auch über den 1540-Ausschuss des VN-Sicherheitsrats, der von allen VN-Mitgliedern relevante

⁵ OPCW by Numbers, <<https://www.opcw.org/media-centre/opcw-numbers>>, (eingesehen 29.6.2019).

Informationen einfordert und veröffentlicht. Damit übt der Sicherheitsrat Druck auf Nachzügler aus, damit diese Regelungslücken schließen. So tragen globale Regime auch dazu bei, die „schwächsten Glieder“ in der Kontrolle relevanter Agenzien zu identifizieren.

Die Regime zur Kontrolle nuklearer, biologischer und chemischer Waffen enthalten zudem eine ganze Reihe von vertrauensbildenden, Transparenz- und Verifikationsmaßnahmen, die zu einem besseren Verständnis nationaler Präventionsmaßnahmen beitragen und damit die Gefahr eines Missbrauchs reduzieren. Durch die gezielte Förderung von Aktivitäten im Bereich der nuklearen und chemischen Sicherheit tragen IAEA und OVCW dazu bei, dass proliferationsrelevante Materialien besser geschützt werden. Die Implementation Support Unit, die als Sekretariat der BWÜ-Vertragsstaaten agiert, kann zumindest nationale Angebote im Bereich des „capacity building“ vermitteln. Die jährlichen Expertentreffen der Mitgliedsstaaten bieten zudem ein Forum zum Austausch relevanter Informationen.⁶

Schwächen multilateraler Regime bei der Prävention von CBRN-Anschlägen

Der Konflikt zwischen dem Westen und Russland schlägt immer mehr auf globale Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen durch. Die akute Gefahr einer generellen Schwächung internationaler Ordnungsstrukturen wächst und beeinträchtigt auch die Rolle relevanter Organisationen bei der Verhinderung von CBRN-Anschlägen.

Der Streit über die Verantwortlichkeit für die Chemiewaffeneinsätze in Syrien verdeutlicht diese besorgniserregende Entwicklung. Von 2012 bis 2015 kooperierten Moskau und Washington eng bei der Abrüstung syrischer Chemiewaffen, auch weil sie befürchteten, dass solche Waffen in die Hände des Islamischen Staats oder anderer Terrorgruppen fallen könnten. Diese enge Zusammenarbeit hat sich mittlerweile in ihr Gegenteil verkehrt. Der Streit über die Chemiewaffen ist Teil des Großmachtkonflikts geworden. Russland möchte das Augenmerk auf den (belegten) Einsatz von Chemiewaffen durch den Islamischen Staat lenken und damit von den (ebenfalls bewiesenen und weit umfangreicheren) Chemiewaffeneinsätzen durch die syrischen Streitkräfte ablenken. Dieser Konflikt hat zu Rückschritten bei der Chemiewaffenkontrolle geführt. Es droht eine politische Lähmung der OVCW.⁷

Die nukleare Konkurrenz zwischen Moskau und Washington belastet auch den NVV und die Nuklearkontrolle. So wird die amerikanisch-russische Vereinbarung zur Abrüstung von Waffenplutonium seit 2016 nicht mehr umgesetzt.⁸ Russland wurde 2014 in der Folge der russischen Annexion der Krim aus dem Kreis der acht wichtigsten Industrienationen

⁶ Implementation Support Unit, „National Implementation“, <<https://is.gd/lqb3PG>>, (eingesehen am 7.7.2019).

⁷ Siehe Oliver Meier, *Nichtverbreitung in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Der Beitrag internationaler Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungskapazitäten in Kriegs- und Krisengebieten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie S-9/2017), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S09_mro.pdf> (eingesehen am 1.2.2018).

⁸ Darya Dolzikova, *Who killed the US-Russia plutonium agreement, and does it really matter?*, 01.12.2016, <<https://thebulletin.org/who-killed-us-russia-plutonium-agreement-and-does-it-really-matter10221>> (eingesehen am 27.2.2018).

(G8) und damit auch aus der 2002 im Rahmen der G8 vereinbarten Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen ausgeschlossen.⁹

Inhärente Schwächen internationaler Organisationen beeinträchtigen die Effektivität multilateraler Regime zusätzlich. Institutionen wie die IAEA oder die OVCW operieren oft langsam. Das Konsensprinzip führt dazu, dass Entscheidungen der Vertragsstaaten meist nur den kleinsten gemeinsamen politischen Nenner widerspiegeln.

Stärken multilateraler Regime bei der Prävention von CBRN-Anschlägen

Die komparativen Vorteile internationaler Regime bei der Verhinderung von CBRN-Anschlägen wiegen solche Schwächen auf.¹⁰ Erstens gibt es keine anderen Vereinbarungen mit Bezug zu anslagsrelevanten Technologien, die eine ähnlich große Reichweite haben wie multilaterale Nichtverbreitungsregime. Das CWÜ hat 193 Vertragsstaaten und deckt damit mehr als 98 Prozent der Weltbevölkerung ab. Nur vier Länder sind nicht im Vertrag: Ägypten, Israel (Signatarstaat), Nordkorea und Südsudan. Der NVV hat 191 Mitgliedsstaaten. Nur Indien, Israel und Pakistan sind dem Vertrag nicht beigetreten. Nordkorea hat 2003 seinen Austritt erklärt. Der IAEA gehören 171 Mitgliedstaaten an, darunter auch Israel, Indien und Pakistan. Das BWÜ umfasst 182 Vertragsstaaten.

Da Terrorgruppen zunehmend grenzübergreifend agieren, ist die globale Reichweite eine notwendige Voraussetzung für effektive Ansätze zur Prävention von CBRN-Anschlägen. Instrumente mit einem begrenzten politischen oder geografischen Aktionsradius, wie etwa Exportkontrollregime für „dual use“-Technologien oder die Proliferation Security Initiative (PSI) zur Unterbindung illegaler Transfers relevanter Technologien, können demgegenüber nur bestimmte Staaten erreichen und/oder bestimmte Aspekte der Terrorprävention regulieren.

Zweitens sind multilaterale Regime inklusiv angelegt. Die meist konsensuale Beschlussfassung trägt dazu bei, dass alle „Stakeholder“ entsprechende Verpflichtungen mittragen. Dies erleichtert auch das Mitwirken kleinerer Staaten, die ansonsten weniger Einfluss haben, aber manchmal das schwächste Glied bei der Sicherung missbrauchsrelevanter Technologien oder Materialien darstellen.

Drittens etablieren NVV, BWÜ und CWÜ völkerrechtlich verbindliche Regeln, nach denen Verletzungen auch geahndet werden können. Diese „compliance“-Mechanismen sind wichtig, um Verletzungen der Regeln abzuschrecken. So ist im Rahmen des CWÜ, auch in Reaktion auf die Chemiewaffeneinsätze durch den Islamischen Staat in Syrien und Irak, beschlossen worden, dass die OVCW Informationen zur Identifikation der Verantwortlichen für CW-Einsätze bereitstellen kann. Damit ist der Weg zur Strafverfolgung solcher Kriegsverbrechen kürzer geworden.¹¹

⁹ NTI, Global Partnership against the Proliferation of Weapons and Materials of Mass Destruction ('10+10 over 10 Program'), <<https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/global-partnership-against-spread-weapons-and-materials-mass-destruction-10-plus-10-over-10-program>>.

¹⁰ Siehe dazu grundsätzlicher Oliver Meier / Christopher Daase (Hg.), *Arms control in the 21st century. Between coercion and cooperation*, Routledge, New York 2012.

¹¹ Oliver Meier, *Chemiewaffenangriffe: Das Ende der Namenlosigkeit. Organisation für das Verbot von Chemiewaffen soll Verantwortliche identifizieren*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Aktuell 2018/A 39/2018), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A39_mro.pdf>.

Viertens, und das ist wohl der wichtigste Vorteil: Abrüstungs- und Nichtverbreitungsverträge wirken primär präventiv. Sie setzen an, bevor gefährliche Materialien oder Waffen in die falschen Hände geraten. Das ist kosteneffizient: Angesichts der immensen Folgekosten von CBRN-Anschlägen oder Unfällen, ist jeder Euro, der erfolgreich für Prävention ausgegeben wird, eine gute Investition.

Die OVCW und die Sicherheit von chemischen Stoffen und Anlagen (chemical safety and security)

Seit dem 11. September 2001 widmen sich multilaterale Nichtverbreitungsorganisationen immer stärker der CBRN-Gefahr und der Bedrohung durch nicht-staatliche Akteure. In der OVCW tauschen sich Vertragsstaaten in der Open-Ended Working Group on Terrorism mit Experten zu der Frage aus, wie die Gefahr des Chemiewaffenterrors reduziert werden kann. Die OVCW stärkt durch „outreach“-Aktivitäten das Bewusstsein in den Mitgliedsstaaten für die Bedeutung von Präventionsmaßnahmen. Wo nötig und gewünscht, berät die Organisation auch bei der legislativen und administrativen Umsetzung internationaler Regeln im Bereich der chemischen Sicherheit (chemical safety and security). Die OVCW hat auch neue Kapazitäten (u.a. sogenannte Rapid Response and Assistance Missions, RRAM¹²) aufgebaut, die im Falle eines Chemiewaffeneinsatzes schnell Hilfe leisten können. Der Umfang dieser Aktivitäten ist allerdings immer noch gering. Der ehemalige OVCW-Generaldirektor Ahmet Üzümcü hat mehrfach betont, dass die OVCW keine „Antiterrorismus-Organisation“ sei.¹³

Die IAEA und die nukleare Sicherung (nuclear security)¹⁴

Die IAEA hat schnell auf die Anschläge vom 11. September 2001 reagiert und bereits 2002 eine Büro für nukleare Sicherung (Office for Nuclear Security) eingerichtet. Hinzu kommen eine Datenbank für nukleare Zwischenfälle und den Nuklearschmuggel (Nuclear Incident and Trafficking Database) sowie eine Reihe anderer Initiativen.¹⁵

Die IAEA verfügte im Jahr 2018 über ein Gesamtbudget von 555,9 Mio. Euro. Davon entfielen etwa 35,6 Mio. Euro auf Maßnahmen im Bereich der „nuclear safety and security“. Davon werden etwa 5,8 Mio. Euro für Aktivitäten im Bereich „nuclear security“ verwendet¹⁶

¹² Die RRAM wurde im Mai 2016 etabliert und besteht aus einer Expertengruppe, die beim Technischen Sekretariat der OVCW angesiedelt ist. Siehe auch OPCW, *Field Exercise in Romania to Improve OPCW's Rapid Response and Assistance Capabilities*, 14.12.2017, <<https://www.opcw.org/media-centre/news/2017/12/field-exercise-romania-improve-opcws-rapid-response-and-assistance>> (eingesehen am 16.07.2019).

¹³ Siehe OPCW in a changing environment - Promoting security and cooperation, Opening Address, by H.E. Ahmet Üzümcü, Director-Director-General of the OPCW, https://www.opcw.org/sites/default/files/documents/linkedfiles/Director-General_of_the_OPCW.pdf (eingesehen am 12.11.2018).

¹⁴ Die englischen Konzepte der „nuclear safety“ – nukleare Sicherheit – beschreiben Maßnahmen des Schutzes vor Schädigungen durch den Austritt nuklearer Materialien. Der Begriff der „nuclear security“ – nukleare Sicherung – beinhaltet den Schutz vor unbefugtem Zugriff, etwa durch Diebstahl. Vergleiche *Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale. Jahresabrüstungsbericht 2017*, Berlin, 2018, S. 42-43 (eingesehen am 25.3.2018).

¹⁵ IAEA, *Incident and Trafficking Database*, <<https://www.iaea.org/resources/databases/itdb>>.

¹⁶ IAEA, *The Agency's Programme and Budget 2018-2019*, GC(61)/4, <https://www-legacy.iaea.org/About/Policy/GC/GC61/GC61Documents/English/gc61-4_en.pdf> (eingesehen am 16.7.2019).

– mithin nur etwas mehr als ein Prozent des Gesamtbudgets. Nukleare Sicherung als eigenständiger Punkt umfasst die Bereiche

- Informationsmanagement (darunter fallen auch IT-Sicherheit sowie der Informationsaustausch zwischen Mitgliedsstaaten zu Vorfällen und Schmuggel),
- Sicherheit von Materialien und Anlagen,
- Sicherheit von Material außerhalb der regulären Kontrolle,
- Programmentwicklung und internationale Kooperationen (inklusive Bildungs- und Trainingsangebote sowie Bereitstellung von Richtlinien).

Die im Hauptprogramm aufgelisteten Maßnahmen werden im „Nuclear Security Plan“ der IAEA präzisiert.¹⁷

Der reguläre Haushalt der Behörde für die Aufgaben im Bereich der „nuclear security“ wird durch einen „Nuclear Security Fund“ ergänzt, in den freiwillige Beiträge der EU und anderer IAEA-Mitglieder fließen, um trotz des relativ schmalen Budgets, das der IAEA regulär zur Verfügung steht, die Umsetzung der Maßnahmen zu gewährleisten. Im Laufe des Jahres 2017 haben die EU-Kommission und 16 IAEA-Mitgliedstaaten den „Nuclear Security Fund“ mit 44,1 Mio. Euro unterstützt.¹⁸ Die EU allein beziffert ihre Ausgaben für den Fonds zwischen 2009 und 2019 mit mehr als 50 Mio. Euro.¹⁹

Eine zentrale Rolle bei der Definition der Aktivitäten im „Nuclear Security Plan“ spielen zum einen die Prioritäten der Mitgliedstaaten selbst, zum anderen die des „Nuclear Security Guidance Committee“ (NSGC). Das NSGC ist ein permanentes Forum, in dem Experten aus den IAEA-Mitgliedstaaten vertreten sind. Die Aufgabe des NSGC liegt darin, Empfehlungen für die „IAEA Nuclear Security Series“-Publikationen²⁰ abzugeben, die neben grundsätzlichen Richtlinien zum Aufbau eines staatlichen nuclear security-Regimes Empfehlungen zur Sicherung nuklearen Materials und Produktionsstätten, Leitlinien zur nationalen Implementierung und technische Ratgeber umfasst. Zudem hat die Behörde 2015 ein Glossar zu nuklearer Sicherheit publiziert²¹, das der oft vorherrschenden Begriffsverwirrung in diesem Bereich entgegenwirken soll. Das übergeordnete Ziel dieser Publikationen ist es, zu mehr Transparenz, Konsens, höhere Qualität, mehr Kohärenz und Konsistenz beizutragen.²²

¹⁷ Der aktuelle Nuclear Security Plan deckt die Periode 2018-2021 ab; siehe IAEA, *Nuclear Security Plan 2018-2021*, Report by the Director General, GC(61)/24, 14. September 2017, https://www-legacy.iaea.org/About/Policy/GC/GC61/GC61Documents/English/gc61-24_en.pdf (eingesehen am 16.7.2019)

¹⁸ IAEA, *Annual Report 2017*, GC(62)/3, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/reports/2017/gc62-3.pdf>> (eingesehen am 16.7.2019).

¹⁹ European Union, General Statement, Preparatory Committee for the 2020 NPT Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), First Session, Vienna, 2-12 May 2017, <<https://papersmart.unmeetings.org/media2/14684175/eu-general-statement-vienna.pdf>> (eingesehen am 16.7.2019).

²⁰ Die Publikationen der "IAEA Nuclear Security Series" sind aufgelistet auf der Website der IAEA: <<https://www.iaea.org/resources/security-series/search>> (eingesehen am 16.7.2019).

²¹ IAEA Division of Nuclear Security, *Nuclear Security Series Glossary Version 1.3*, November 2015, <<https://www-ns.iaea.org/downloads/security/nuclear-security-series-glossary-v1-3.pdf>> (eingesehen am 17.9.2018).

²² Vgl. IAEA, *IAEA Nuclear Security Series*, <http://www-ns.iaea.org/security/nuclear_security_series.asp?s=5&l=35> (eingesehen am 17.9.2018).

Maßnahmen der EU

Auch für die EU ist das Risiko von CBRN-Anschlägen zunehmend zu einem wichtigen Thema geworden. Dies spiegelt sich in unterschiedlichen EU-Dokumenten wider: in der EU-Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 und der im gleichen Jahr verabschiedeten Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW)²³ nimmt das Thema eine zentrale Rolle ein. So stellt die ESS 2003 fest:

„Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW) stellt die potenziell größte Bedrohung für unsere Sicherheit dar. (...) Am erschreckendsten ist der Gedanke, dass terroristische Gruppierungen in den Besitz von Massenvernichtungswaffen gelangen. Sollte dies eintreten, wäre eine kleine Gruppe in der Lage, einen Schaden anzurichten, der eine Größenordnung erreicht, die bislang nur für Staaten und Armeen vorstellbar war.“²⁴

In der MVW-Strategie heißt es ergänzend dazu: „Das Risiko, dass sich Terroristen chemisches, biologisches, radiologisches oder spaltbares Material und die entsprechenden Trägermittel verschaffen, gibt dieser Bedrohung eine neue Dimension.“ Die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen müsse daher ein „zentrales Anliegen des auswärtigen Handelns der EU sein“.²⁵ In der Strategie wird ein effizienter multilateraler Ansatz gefordert, der sich an den bestehenden Handlungsrahmen der IAEO, der OVCW und des BWÜ orientiert und diese Instrumente – politisch, technisch und finanziell – verstärkt unterstützt.

Ein weiteres richtungweisendes Dokument von Seiten der EU-Kommission ist der 2009 verabschiedete „CBRN Action Plan“, der Ende 2017 aktualisiert wurde.²⁶ Er definiert drei Kernbereiche für Maßnahmen zur Erhöhung der CBRN-Sicherheit: Prävention, Erkennung, Vorsorge/Reaktion („prevention, detection and preparedness/response“). Dabei stellt der Plan präventive Vorkehrungen im Bereich der CBRN-Sicherheit klar in den Fokus. Zwischen 2010 und 2013 hat die Kommission Maßnahmen insbesondere über bereits bestehende Finanzierungsinstrumente gefördert, wie beispielsweise das Programm „Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security related risks (CIPS)“ sowie über das Programm „Prevention of and Fight against Crime (ISEC)“, die jeweils bei der Generaldirektion Migration und Inneres angesiedelt sind. In

²³ Rat der Europäischen Union, *Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*, 15708/03, 10. Dezember 2003, <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2015708%202003%20INIT>> (eingesehen am 16.07.2019).

²⁴ Rat der Europäischen Union, *Ein sicheres Europa in einer sicheren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie*, Brüssel, 10. Dezember 2003, S. 3-4.

²⁵ Rat der Europäischen Union, *Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen – Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*, 10. Dezember 2003, <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2015708%202003%20INIT>> (eingesehen am 6.8.2019).

²⁶ Siehe European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Strengthening Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Security in the European Union – an EU CBRN Action Plan*, 24. Juni 2009, <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/pdf/com_2009_0273_en.pdf>.

der EU Global Strategy von 2016 nehmen die Themenkomplexe Nichtverbreitung und Abrüstung vergleichsweise weniger Raum ein.²⁷

Die finanziellen Mittel, die IAEO und OVCW zur Prävention von CBRN-Anschlägen zur Verfügung stehen, sind geringer als die EU-Ausgaben in diesem Bereich. Die Gesamtaufwendungen der EU für die Prävention von Massenvernichtungswaffen sind auf verschiedene Instrumente und Institutionen verteilt. Aber schon eine schlaglichtartige Übersicht macht deutlich, dass Europa weniger für multilaterale Instrumente als für andere Maßnahmen im Bereich der CBRN-Terrorabwehr ausgibt. Allein für die von der EU finanzierten CBRN Risk Mitigation Centres of Excellence (CoE), die regionale Projekte in 59 EU-Partnerländern zur Verhinderung von CBRN-Attacken und zur Verbesserung regionaler Sicherheit durchführen, sind 250 Mio. Euro für den Zeitraum 2010-20 eingestellt. Das bei der Kommission angesiedelte Horizon 2020-Forschungsprogramm stellt für den Zeitraum 2014-2020 rund 1,7 Mrd. Euro für „Secure societies – Protecting freedom and security of Europe and its citizens“ zur Verfügung.²⁸ Der Bereich umfasst Terrorismusabwehr gegenüber Anschlägen „ranging from new forensic tools to protection against explosives“, Cybersicherheit, Grenzsicherung, Konfliktprävention/Peace Building und den Schutz kritischer Infrastrukturen.²⁹

Kohärenz und Nachhaltigkeit: Zwei pragmatische Schritte zur Stärkung multilateraler Regime im Bereich der CBRN-Prävention

Die Uneinigkeit in der internationalen Gemeinschaft, aber insbesondere auch der Großmächte über die Rolle und die Funktion von multilateralen Regimen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen beeinträchtigt deren Leistungsfähigkeit. Die aktuelle Krise der Rüstungskontrolle zieht mittlerweile fast alle Aufgabenbereiche multilateraler Nichtverbreitungsorganisationen in Mitleidenschaft. Die vorrangige und schwierigste Aufgabe ist es daher, einen globalen Konsens darüber (wieder)herzustellen, dass BWÜ, CWÜ und NVV unverzichtbare Grundlagen für multilaterale Anstrengungen sind, um den militärischen, terroristischen und sonstigen Missbrauch relevanter Technologien zu verhindern.

Pragmatische Schritte, um den Beitrag multilateraler Regime bei der Verhinderung von Anschlägen mit atomaren, biologischen und chemischen Kampfstoffen zu vergrößern, sollten auf eine Bündelung bereits existierender Regelungen und eine stärkere Nachhaltigkeit hinauslaufen.

²⁷ European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Brussels (2016), <https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf>, S. 42-43. Siehe dazu auch Lars-Erik Lundin, *The European Union and Weapons of Mass Destruction: A Follow-On to the Global Strategy?* (EU Non-proliferation Paper 58/2017), <<https://www.nonproliferation.eu/web/documents/nonproliferationpapers/the-european-union-and-weapons-of-mass-destruction-59.pdf>> (eingesehen am 28.6.2018).

²⁸ European Commission, *Factsheet: Horizon 2020 Budget*, 25.11.2013, <https://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/press/fact_sheet_on_horizon2020_budget.pdf> (eingesehen am 16.7.2019). Das Budget für den Bereich „Secure Societies“ macht demnach 2,2% des Gesamtbudgets für Horizon 2020 im Zeitraum 2014-2020 aus.

²⁹ Siehe European Commission, *Horizon 2020, Secure societies – Protecting freedom and security of Europe and its citizens*, <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/secure-societies---protecting-freedom-and-security-europe-and-its-citizens>> (eingesehen am 16.7.2019).

Eine erste wichtige Maßnahme wäre es, die Kohärenz zwischen den internationalen Instrumenten zu vergrößern. Neben BWÜ, CWÜ und NVV gibt es einen bunten Strauß internationaler Verträge, Konventionen und Initiativen, die auf die eine oder andere Weise zur Verhinderung des Missbrauchs durch nicht-staatliche Akteure und von Unfällen und Zwischenfällen mit CBRN-Agenzien beitragen (sollen). Es gibt vielfältige Überschneidungen zwischen Konventionen zur nuklearen Sicherheit, Antiterror-Konventionen sowie mini- und plurilateralen Instrumenten zum Umgang mit relevanten Technologien.

Eine Vereinfachung kann Synergien zwischen diesen Instrumenten freisetzen und würde knappe finanzielle und politische Ressourcen bündeln. Gerade für kleinere Staaten ist es mittlerweile kaum noch möglich, an allen relevanten Instrumenten mitzuwirken. Wie schwierig es aber ist, vorhandene Maßnahmen zusammenzuführen, Redundanzen zu reduzieren oder einzelne, irrelevante Ansätze aufzugeben, hat sich im Rahmen der vier Gipfel zur nuklearen Sicherheit (Nuclear Security Summits, NSS) gezeigt, die von 2010 bis 2016 auf US-Initiative hin stattgefunden haben. In diesem Kontext sind verschiedene Initiativen zur Reduzierung der Instrumentenvielfalt gestartet worden, die allerdings allesamt im Sande verliefen.³⁰ Trotzdem: Die EU wäre in einer guten Position, um eine solche Vereinfachung der internationalen Vertragslandschaft anzustoßen. Die 28 EU-Mitglieder sind in vielen Regimen aktiv und die EU hat über die finanzielle Unterstützung der entsprechenden Institutionen signifikanten Einfluss auf deren künftige Ausgestaltung.

Wichtig ist es auch, die Nachhaltigkeit der verschiedenen Ansätze zu verbessern. Der informelle Charakter vieler Kooperationen führt dazu, dass ihre Effektivität abnimmt, wenn die politische Aufmerksamkeit sinkt. Ein Beispiel für diese Gefahr sind eben jene vier Gipfel zur nuklearen Sicherheit, die besonders stark von der Unterstützung der Obama-Administration abhingen. Wichtige Fortschritte bei der Sicherung von Spaltmaterialien konnten hier erreicht werden. So ist es gelungen, waffenfähiges Uran aus rund einem Dutzend Staaten zu verbringen. Da es aber nicht gelang, diese Initiative in eine dauerhafte Struktur zu überführen, ist unklar, wie auf diesen Erfolgen aufgebaut werden kann.

Die stärkere politische wie finanzielle Unterstützung multilateraler Instrumente gerade im Bereich der biologischen, chemischen und nuklearen Sicherheit ist notwendig. Dabei sollte die Prävention im Vergleich zum Folgenmanagement größere Aufmerksamkeit erhalten. Zudem sollte ein größeres Augenmerk darauf gelegt werden, wo Prävention einen doppelten Nutzen hat. So können Maßnahmen zur Vorsorge gegen Anschläge mit biologischen Waffen zugleich positive Effekte auf die Gesundheitsvorsorge haben, etwa indem die frühzeitige Detektion von Krankheitsausbrüchen verbessert wird. Schritte zur Verbesserung der Sicherheit chemischer Einrichtungen mögen sowohl die Gefahr der Entwendung proliferationsrelevanter Stoffe als auch das Risiko eines Unfalls reduzieren. Zu einer solchen auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Strategie zur Verhinderung von CBRN-Anschlägen können multilaterale Instrumente einen elementaren Beitrag leisten.

Julia Berghofer ist Policy Fellow beim European Leadership Network (ELN).

Dr. Oliver Meier ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019
Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin wieder.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

³⁰ Michelle Cann u.a., *The Nuclear Security Summit. Accomplishments of the Process*, Washington, D.C.: Arms Control Association/ Partnership for Global Security, März 2016, <https://www.armscontrol.org/files/The-Nuclear-Security-Summits-Accomplishments-of-the-Process.pdf> (eingesehen am 26.2.2017).