

Zehn Jahre Chemiewaffen-Verbot: Erfahrungen und Perspektiven

Am 29. April 2007 jährt sich zum zehnten Mal der Tag des Inkrafttretens des Chemiewaffen-Übereinkommens (CWÜ). Anlass genug für eine Zwischenbilanz eines Vertragswerks, das einen wesentlichen Bestandteil der internationalen Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik darstellt. Das CWÜ ist das einzige Abkommen, das den Erwerb, die Entwicklung und Produktion sowie die Weitergabe und den Einsatz einer gesamten Kategorie so genannter Massenvernichtungswaffen vollständig verbietet und für dieses Verbot umfangreiche Überprüfungsmechanismen vorsieht. Damit unterscheidet sich das CWÜ sowohl vom Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) als auch vom Biologiewaffen-Übereinkommen (BWÜ) deutlich. Während der diskriminierend angelegte NVV fünf Kernwaffenmächte definiert, denen die Verfügungsgewalt über Atomwaffen erlaubt bleibt, untersagt das BWÜ zwar den Besitz an Bio-Waffen für alle Vertragsstaaten, sieht zur Überwachung dieses Verbots jedoch keinerlei effektive Maßnahmen vor.

Anders als die BWÜ-Vertragsstaaten, die bislang keine Vertragsbehörde gründeten, und anders als die NVV-Mitglieder, die die Überprüfung des Atomwaffenverzichts der Nichtkernwaffenstaaten der schon zuvor gegründeten Internationalen Atomenergiebehörde in Wien übertrugen, verfügen die CWÜ-Vertragsstaaten über eine eigene Organisation zum Verbot Chemischer Waffen (OVCW) mit Sitz in Den Haag. Sie besteht aus einer jährlich tagenden Vertragsstaatenkonferenz; einem Exekutivrat, in den 41 Vertragsstaaten nach einem Regionalschlüssel für zwei Jahre gewählt werden und einem Technischen Sekretariat mit etwa 180 Inspektoren. Sie überwachen die Zerstörung Chemischer Waffen ebenso wie den Abriss ehemaliger Produktionsanlagen oder deren Umwandlung zu rein friedlichen Zwecken. Außerdem nehmen sie Inspektionen in der Chemischen Industrie vor, um die heimliche Herstellung von Ausgangsstoffen zu verhindern, die sowohl zivil als auch militärisch genutzt werden können.

Die Verhandlungen über das Chemiewaffen-Verbot waren innerhalb der Genfer Abrüstungskonferenz im September 1992 zum Abschluss gebracht worden. Im Januar 1993 fand in Paris eine internationale Zeichnungskonferenz statt. Das CWÜ trat am 29. April 1997 in Kraft, nachdem Ungarn sechs Monate zuvor als 65. Staat seine Ratifikationsurkunde hinterlegt hatte. Damit fiel das Zustandekommen des CWÜ



Der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan (Mitte) eröffnet 1997 in Den Haag die erste Konferenz zum Verbot von Chemiewaffen. Foto: dpa

in eine Hochphase internationaler Kooperationsbereitschaft, die sich durch das Ende des Kalten Krieges ergeben hatte. Die beiden ehemaligen Hauptkonkurrenten dieses Konflikts, die USA und Russland, hatten nun kein Interesse mehr an ihren völlig überdimensionierten Chemiewaffenarsenalen. Der irakisch-iranische Krieg 1980–88, in dessen Verlauf Chemiewaffen zum Einsatz gekommen waren, hatte zudem gezeigt, dass diese Waffe ungeeignet war, eine militärische Entscheidung durchzusetzen. Zugleich war durch den irakischen Chemiewaffenbesitz, der während des Golfkrieges 1991 zu einer Gefahr für Israel und die unter der Führung der USA gegen Saddam Hussein kämpfenden alliierten Truppen zu werden drohte, in den Industrieländern die Sorge um die Weiterverbreitung Chemischer Waffen gewachsen. All diese Faktoren trugen zu einem allgemeinen Klima bei, das den Abschluss des CWÜ begünstigte.

Vertragsmitgliedschaft

Mit seinen derzeit 181 Mitgliedstaaten ist das CWÜ dem Ziel der umfassenden Mitgliedschaft schon sehr nahe gekommen. Zu diesem Erfolg hatte u.a. ein von den Vertragsstaaten 2003 initiiertes Aktionsplan beigetragen, der beitragswilligen Ländern Unterstützung bei den erforderlichen Vorbereitungen für eine CWÜ-Mitgliedschaft

anbot. Von den außerhalb des CWÜ verbleibenden Staaten verfügen die meisten weder über eine nennenswerte chemische Industrie noch ist anzunehmen, dass sie Chemiewaffen besitzen. Als problematisch ist hingegen die Nichtmitgliedschaft Nordkoreas sowie im Nahen Osten Ägyptens, Syriens und auch Israels anzusehen. Bei allen diesen Ländern wird davon ausgegangen, dass sie teilweise sehr umfangreiche Chemiewaffenbestände ihr Eigen nennen. Alle entsprechenden Programme gehen bereits auf die sechziger Jahre zurück.

Nordkorea soll heute über etwa 5.000 Tonnen Haut- und Nervenkampfstoffe verfügen. Sie sind wohl in Artilleriegranaten und Sprengköpfen für ballistische Raketen abgefüllt. Diese Waffensysteme sind nahe der Grenze zu Südkorea stationiert und stellen dementsprechend eine große Bedrohung für den dicht besiedelten Großraum Seoul dar.

Syrien hat vermutlich chemische Kampfstoffe, darunter auch den Nervenkampfstoff Sarin, von Ägypten erhalten. Heute unterhält Syrien amerikanischen Angaben zufolge das größte und modernste Chemiewaffenarsenal des Nahen Ostens. Einige der in syrischem Besitz befindlichen SS-21 Kurzstreckenraketen sowjetischen Ursprungs sollen Sprengköpfe tragen, die mit Nervenkampfstoff gefüllt sind. Der syrische Präsident Bashar al-Assad hat öffentlich betont, sein Land sehe Chemische

Waffen als ein notwendiges Element der eigenen Verteidigungsstrategie an, um so das israelische Nuklearpotenzial ausgleichen zu können.

Ägypten setzte während des jemenitischen Bürgerkrieges zwischen 1963 und 1967 zunächst Tränengas, Phosgen und Senfgas ein, wobei es sich möglicherweise um alte, von den Briten nach Ende des Zweiten Weltkrieges zurück gelassene Bestände handelte. Am Ende des Krieges soll Kairo jedoch bereits über eine Kapazität zur Produktion von Nervenkampfstoffen verfügt haben. Während des Yom-Kippur Krieges 1967 haben offenbar sowohl Ägypten als auch Syrien ihre Streitkräfte auf einen Chemiewaffeneinsatz vorberei-

ten. Israel behauptet allerdings, dort seien lediglich Schutzprogramme durchgeführt worden.

Obgleich 181 Mitgliedstaaten nur zehn Jahre nach Inkrafttreten auf den ersten Blick eine beeindruckende Bilanz des CWÜ sind, bleibt also zugleich zu konstatieren, dass wichtige Länder, die allem Anschein nach über Chemiewaffen verfügen, nicht bereit sind, auf diese im Rahmen einer CWÜ-Mitgliedschaft zu verzichten. Sei es, wie im Falle Nordkoreas, weil Chemiewaffen als wichtiges Drohmittel gegenüber Nachbarn angesehen werden; sei es, wie hinsichtlich Syrien und Ägypten, weil Chemiewaffen das Nuklearpotenzial des Nach-

einer nationalen Behörde, die der OVCW als Kontaktpunkt und Koordinierungsstelle dienen soll. Schließlich müssen die Vertragsstaaten ihre nationalen Gesetze so anpassen, dass Verstöße gegen das CWÜ seitens der Bürger ihres Landes mit Strafen belegt werden können. Dabei geht es insbesondere darum, Terroristen oder andere Kriminelle daran zu hindern, sich illegal chemische Kampfstoffe zu beschaffen oder diese herzustellen.

Obwohl die OVCW schon seit 2003 entsprechende Aktionspläne unterhält, ist jedoch leider festzustellen, dass noch immer weniger als die Hälfte der Vertragsstaaten ihre notwendigen gesetzlichen und administrativen Arbeiten abgeschlossen haben. Einige wenige von ihnen haben sogar noch immer nicht einmal eine nationale Behörde benannt. Oftmals sind die zuständigen Behörden einfach überfordert. Die Europäische Union unterstützt daher seit 2005 die OVCW im Rahmen einer »Gemeinsamen Aktion« finanziell in dem Bemühen, weiteren Vertragsstaaten bei der Umsetzung der CWÜ-Vertragspflichten in nationales Recht zu helfen.

Leider sind die USA hinsichtlich ihrer eigenen nationalen Gesetzgebung für das Chemiewaffen-Verbot keineswegs vorbildlich vorangegangen. Die Clinton-Administration musste sich vielmehr 1997 den Forderungen konservativer Republikaner unter Führung des damaligen Vorsitzenden des Auswärtigen Senatsausschusses Jesse Helms beugen. Sie sahen vor, dass der amerikanische Präsident das Recht haben müsse, Inspektionen mit Verweis auf die gefährdete nationale Sicherheit der USA zu verweigern. Darüber hinaus dürften in amerikanischen Einrichtungen im Verlaufe von Inspektionen genommene Proben nicht zur Analyse außer Landes gebracht werden. Diese in der amerikanischen Gesetzgebung berücksichtigten Bedingungen laufen teilweise den CWÜ-Regeln zuwider und stellen somit für andere Vertragsstaaten ein schlechtes Beispiel dar.

Vernichtung Chemischer Waffen

Nach jetzigem Stand haben sechs CWÜ-Vertragsstaaten der OVCW Chemiewaffenarsenale gemeldet: Russland (ca. 40.000 t), die USA (ca. 30.000 t), Indien (ca. 1.044 t), Südkorea (ca. 600 t), Libyen (18t) und Albanien (14 t). Eigentlich hätten alle diese Bestände gemäß den Bestimmungen des CWÜ innerhalb der ersten zehn Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens – also bis zum 29. April 2007 – vernichtet werden müssen. Doch bislang sind nur etwa ein Viertel dieser Kampfstoffe unschädlich gemacht worden. Lediglich Albanien strebt an, seine Vorräte an Reiz-



Lager für US-Chemiewaffen in der Wüste von Nevada.

Foto: dpa

tet. Letztlich schreckten sie jedoch davor aus Angst vor einem israelischen Gegenangriff mit Chemiewaffen zurück.

Ob Israel tatsächlich Chemiewaffen besitzt, ist unsicher. Bekannt ist aber, dass sich das Land schon frühzeitig für diese Waffen interessierte. So besuchten israelische Wissenschaftler bereits im Jahre 1960 ein Testgebiet in Algerien, wo französische Streitkräfte Versuche hinsichtlich des Einsatzes chemischer Kampfstoffe durchführten. Für einige Aufregung sorgte im Oktober 1992 der Absturz einer israelischen Frachtmaschine kurz nach dem Start auf dem Amsterdamer Flughafen. Es stellte sich bald heraus, dass das Flugzeug Ausgangsstoffe für die Herstellung des Nervenkampfstoffes Sarin geladen hatte, die für ein israelisches Institut bestimmt waren, von dem Experten schon seit einiger Zeit annahmen, dass dort an chemi-

barn Israel ausgleichen sollen; oder sei es, wie im Falle Israel, weil man die Möglichkeit des Gegenschlags mit Chemiewaffen nicht entbehren möchte. Alle genannten Staaten eint zudem die Befürchtung, die im CWÜ vorgesehenen, intrusiven Inspektionen könnten militärische Geheimnisse zu Tage befördern.

Nationale Implementierung

Um die effektive Umsetzung der Vertragsbestimmungen zu gewährleisten, müssen die CWÜ-Mitgliedstaaten die entsprechenden gesetzlichen Voraussetzungen schaffen, die beispielsweise den Zugang zu privaten Industrieunternehmen zu Inspektionszwecken ermöglichen. Auch müssen administrative Vorkehrungen getroffen werden, wie etwa die Benennung

gas und Hautkampfstoffen mit finanzieller und technischer Unterstützung aus den USA bis zum vertraglich vorgesehenen Zeitpunkt zu zerstören.

Die Konferenz der CWÜ-Vertragsstaaten gestattete daher im Dezember 2006 den anderen fünf Chemiewaffenbesitzern, die vorgesehene fünfjährige Verlängerungsfrist zu nutzen. Während Südkorea (bis Ende 2008), Indien (bis Ende 2009) und Libyen (bis Ende 2010) ihre Chemiewaffen schon vor Ablauf dieser Frist zu vernichten gedenken, wollen die USA und Russland den vorgesehenen Zeitraum voll ausschöpfen. Es ist sogar äußerst fraglich, ob Washington und Moskau es schaffen werden, bis zum 29. April 2012 die vollständige Beseitigung aller ihrer Chemischen Waffen zu melden.

Die Bush-Administration ließ jedenfalls schon jetzt verlauten, 2023 sei ein sehr viel realistischerer Zeitpunkt. Zwar ist die Vernichtung chemischer Kampfstoffe in zwei kleineren Anlagen auf dem Johnston-Atoll – dorthin waren beispielsweise die einst in der Bundesrepublik gelagerten Chemiewaffen transportiert worden – und in Aberdeen, Maryland, bereits abgeschlossen. Doch der langjährige Streit zwischen Regierungsbehörden und Umweltorganisationen um die beste Vernichtungsmethode hat an anderen Standorten von Vernichtungsanlagen zu Verzögerungen geführt. Während die US-Regierung die Verbrennung der Kampfstoffe bevorzugt, wird diese Methode von Umweltaktivisten mit Verweis auf eine damit möglicherweise einhergehende Quecksilberverseuchung und andere Umweltgefahren abgelehnt.

Deutschland hat sich schon sehr frühzeitig darum bemüht, Russland bei der Zerstörung seiner Chemiewaffenbestände zu unterstützen. Bereits 1992 wurde ein entsprechendes deutsch-russisches Abrüstungshilfeabkommen unterzeichnet. Mit den Beschlüssen des G-8-Gipfels von 2002 im kanadischen Kananaskas über eine globale Partnerschaft wurde die Unterstützung für die Vernichtung russischer Chemiewaffen auf eine breite internationale Basis gestellt.

In Gorny, im Gebiet Saratow, stellte die Bundesregierung insgesamt 50 Mio. Euro für den Bau der ersten russischen Vernichtungsanlage bereit. Bis Ende 2005 wurden die dort lagernden Bestände von 1.250 Tonnen der Hautgifte Lewisit und Senfgas sowie Mischungen der beiden zerstört. Eine zweite Vernichtungsanlage in Kambarka in der russischen Teilrepublik Udmurtien wurde von Deutschland mitfinanziert. Auch hier geht es darum, Hautkampfstoffe un-

schädlich zu machen, und zwar im Umfang von 6.350 Tonnen. Die Einrichtung nahm im März 2006 ihren Betrieb auf. Eine dritte Anlage in Maradikowo im Gebiet Kirow wurde im September 2006 eröffnet. Sie ist die erste, die vollständig von der russischen Regierung finanziert wurde und in der neben Hautkampfstoffen auch die gefährlicheren Nervenkampfstoffe zerstört werden. Dagegen ist die größte geplante russische Vernichtungsanlage in Schutschje noch immer nicht fertig gestellt. Politische Reibereien zwischen Russland und dem Hauptgeldgeber für diese Einrichtung, die USA, sowie bürokratische Schikanen und andere Probleme haben immer wieder zu Verzögerungen geführt.

Sollten die USA und Russland tatsächlich nicht in der Lage sein, die vom CWÜ vorgesehene Frist zur Vernichtung sämtlicher Chemiewaffen bis zum 29. April 2012 einzuhalten, würde dies das gesamte Abkommen auf eine harte Probe stellen. Eine Vertragsänderungskonferenz mit dem Ziel der Verlängerung der Fristen wäre si-

gangsstoffe für die Herstellung chemischer Kampfstoffe dienen können. Außerdem unterliegt die Entwicklung chemischer Stoffe einem nicht unbeträchtlichen Wandel. Um einen Kompromiss zwischen Verifikationsanfordernissen einerseits und den möglichen Verifikationsaufwendungen andererseits zu finden, haben die Vertragsstaaten den Verbotsbereich des CWÜ zwar sehr breit definiert, zugleich jedoch mit Hilfe von Chemikalienlisten die routinemäßigen Überprüfungsmaßnahmen begrenzt.

Artikel I des CWÜ verbietet die Entwicklung, Produktion und Aufbewahrung sämtlicher toxischer Chemikalien, unabhängig von ihrer Herkunft oder der Methode ihrer Herstellung, die für feindliche Zwecke vorgesehen sind. Entscheidend für den breit gefassten Verbotsbereich des CWÜ ist also nicht die Beschaffenheit einer Chemikalie oder die hergestellte Menge, sondern die Absicht, die damit verfolgt wird. Wollte man allein anhand dieser Bestimmungen das Chemiewaffen-Verbot weltweit überprüfen, müsste jedoch ein

nicht zu finanzierender Inspektionsaufwand betrieben werden. Daher haben sich die Vertragsstaaten auf drei Chemikalienlisten geeinigt. Sie signalisieren in abgestufter Form die Gefährlichkeit chemischer Stoffe. Liste 1 enthält bekannte Chemiekampfstoffe und ihre Ausgangsstoffe, die keine bedeutende wirtschaftliche Verwendung haben. Auf der Liste 2 sind toxische Chemikalien und mögliche Ausgangsstoffe für chemische Kampfstoffe aufgeführt, die in geringem Umfang zu zivilen Zwecken genutzt werden. Und Liste 3 schließlich beinhaltet toxische Stoffe und solche möglichen Vorprodukte für chemische Kampfstoffe, die zugleich in größerem Umfang in der Industrie Verwendung finden.

Routineinspektionen sollen laut CWÜ in solchen Anlagen, die Liste 1-Chemikalien herstellen, am häufigsten stattfinden, während Liste 3 Einrichtungen nur selten aufgesucht werden sollen. Da sich die Inspektoren der OVCW derzeit jedoch hauptsächlich um die Zerstörung chemischer Waffen kümmern und eine nicht unbeträchtliche Anzahl von ihnen mit einer laut CWÜ vorgeschriebenen permanenten Präsenz an Vernichtungsanlagen beschäftigt ist, bleibt der Umfang von Routineinspektionen in zivilen Einrichtungen begrenzt. Dies mag aus der Sicht vieler Industrieländer mit einer ausgeprägten chemischen Industrie insofern begrüßenswert sein, als zivile Produktionseinrichtungen nicht durch die Durchführung von Inspektionen übermäßig belastet werden. Andererseits stellt sich die Frage, ob eine beschränkte Anwen-



Russland vernichtet 2005 Chemiewaffen in einer Fabrik in Gorny. Foto: dpa

cherlich ein heikles Unterfangen, da dann Vertragsstaaten möglicherweise auch andere Teile des CWÜ zur Disposition stellen würden. Besser wäre es, wenn sich der Exekutivrat und die Vertragsstaatenkonferenz schon frühzeitig um elegantere Lösungen kümmern würden, die etwa im Sinne technischer Ergänzungen realisierbare, aber zeitlich klar abgrenzbare und überprüfbare Vernichtungsfristen beinhalten würden.

Verifikation

Die größte Schwierigkeit bei der Überprüfung des Chemiewaffen-Verbots besteht darin, dass es viele Chemikalien gibt, die weltweit in der industriellen Produktion zu verschiedenen zivilen Zwecken Verwendung finden, zugleich aber auch als Aus-

derung des Instruments der Routineinspektionen nicht doch zu viele Lücken bei der Überprüfung des Chemiewaffen-Verbots lässt.

Um trotz der beschränkten Erfassung chemischer Anlagen gemäß der genannten drei Listen dennoch die umfassende Einhaltung des CWÜ sicherzustellen, haben die Vertragsstaaten ein Netz verschiedenen Auffangmechanismen geschaffen, dessen wichtigster das Instrument der Verdachtsinspektion ist. Sie können prinzipiell an jedem Ort eines Vertragsstaates stattfinden und haben eine geringe Vorlaufzeit. Obwohl es erhebliche Zweifel an der Vertragstreue einiger Staaten gibt, die teilweise auch öffentlich, so etwa von den USA, geäußert werden, sind bislang jedoch keine Verdachtsinspektionen beantragt worden. Folgende Gründe waren dafür ausschlaggebend: Regierungen befürchteten im Gegenzug von dem zuerst verdächtigten Staat ebenfalls mit einer Verdachtsinspektion konfrontiert zu werden; es wurde die öffentliche Blamage gescheut, die entstehen könnte, falls eine Verdachtsinspektion ergebnislos verlief und schließlich wollten staatliche Organe bei der Beantragung einer Verdachtsinspektion keine nachrichtendienstlichen Informationen zur Untermauerung ihres Verdachts preisgeben. Um das Instrument der Verdachtsinspektion zu stärken hat Deutschland im März 2006 eine entsprechende Übung durchgeführt, zu der internationale Beobachter aus 14 Ländern eingeladen wurden.

Nach wie vor Unsicherheiten

Zehn Jahre nach seinem Inkrafttreten zeigt die Umsetzung des CWÜ ein gemischtes Bild. Zwar gibt es eine große Mitgliedschaft, aber viele Vertragsstaaten haben noch nicht die notwendigen rechtlichen und administrativen Maßnahmen zur Vertragsimplementierung ergriffen. Wichtige Staaten, die vermutlich Chemiewaffen besitzen, bleiben außen vor. Die Vernichtung gemeldeter Chemiewaffenbestände schreitet zwar voran, aber die größten Arsenale Russlands und der USA werden wahrscheinlich nicht zu den vom CWÜ vorgegebenen Fristen unschädlich gemacht werden können. Schließlich führt die OVCW eine Vielzahl von Inspektionen durch, aber vor allem weil bislang keine Verdachtsinspektionen beantragt wurden, besteht nach wie vor Unsicherheit hinsichtlich der Vertragstreue einiger Mitgliedstaaten. ■

Dr. Oliver Thränert leitet die Forschungsgruppe Sicherheitspolitik in der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.