

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

C-Waffen-Übereinkommen:

Zweite Überprüfungskonferenz 2008

- Scheitern knapp verhindert
- Strittige Themen ausgespart
- Verlängerung der Vernichtungsfrist wahrscheinlich

Oliver Meier

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Hans Günter Brauch über die erste Überprüfungskonferenz aus dem Jahr 2003, VN, 3/ 2003, S. 84f., fort.)

Nur knapp einigten sich die Vertragsstaaten des **Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen** (kurz: **Chemiewaffen-Übereinkommen – CWÜ**) auf der zweiten Überprüfungskonferenz auf einen substanziellen Abschlussbericht, einschließlich einer Abschlusserklärung. Eine politische Erklärung wie auf der ersten Überprüfungskonferenz kam nicht zustande. Im Verlauf der Konferenz, die vom 7. bis 18. April 2008 in Den Haag stattfand, wurde klar, dass die 183 Vertragsstaaten das im CWÜ festgeschriebene umfassende Verbot aller Chemiewaffen unterstützen. Die Arbeit der mit der Umsetzung des CWÜ beauftragten **Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW)** wurde überwiegend positiv beurteilt. Viele der teilnehmenden 114 Delegationen begrüßten zudem Fortschritte bei der Universalisierung des Abkommens, das 1993 zur Unterschrift ausgelegt und 1997 in Kraft getreten war. Nur elf UN-Mitglieder sind bislang dem Chemiewaffen-Übereinkommen nicht beigetreten – darunter allerdings wichtige Staaten im Nahen Osten wie Ägypten, Irak und Syrien. Israel hat das CWÜ unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert. Auch Nordkorea ist keine Vertragspartei. Am 19. Juni 2008 trat Guinea-Bissau bei, so dass die Zahl der Vertragsstaaten nun bei 184 liegt – 31 Staaten mehr als bei der ersten Überprüfungskonferenz im Jahr 2003.

Die Konferenz verlief anders als von vielen Beobachtern erwartet. Die befürchtete harte Konfrontation zwischen den USA und Iran blieb aus, allerdings verliefen die Diskussionen in Den Haag insgesamt oft kontrovers und brachten grundsätzlich unterschiedliche Interessen zwischen den Ländern des Nordens und des Südens in Bezug auf die künftige Ausrichtung des CWÜ zutage. Erst zwölf Stunden nach dem offiziellen Ende der Konferenz, am frühen Morgen des 19. April 2008, konnte der Vorsitzende das Schlussdokument für angenommen erklären.

Vernichtung der Chemiewaffenbestände

Bis heute haben Albanien, Indien, Libyen, Russland, Südkorea und die Vereinigten Staaten Chemiewaffenbestände angegeben, die eigentlich spätestens innerhalb von zehn Jahren nach Inkrafttreten des CWÜ, also bis zum 29. April 2007, hätten vernichtet sein müssen. Bisher sind nur etwas mehr als ein Drittel (27 555 Tonnen) der 70 000 Tonnen der Bestände unter internationaler Kontrolle zerstört worden. Lediglich Albanien hat bisher seine Chemiewaffenbestände vollständig vernichtet. Alle anderen Besitzerstaaten haben das in der Konvention enthaltene Recht auf Verlängerung der ursprünglichen Vernichtungsfrist in Anspruch genommen.

Befürchtet wird allerdings, dass es den beiden größten Chemiewaffenbesitzern, Russland und den USA, nicht gelingen wird, ihre Bestände bis zum 29. April 2012 zu vernichten – der nach der Konvention letzten zulässigen Frist. Bis Ende 2007 hatte Russland nur rund ein Viertel seiner 40 000 Tonnen Chemiewaffen und die USA die Hälfte ihrer 27 000 Tonnen Chemiewaffen vernichtet, die während des Ost-West-Konflikts produziert worden waren. Das für die Vernichtung der amerikanischen Bestände zuständige Verteidigungsministerium hatte bereits im Vorfeld der Überprüfungskonferenz eingestanden, dass nach gegenwärtigen Planungen die Bestände frühestens im Jahr 2023 zerstört sein werden. Russland betonte auf der Konferenz zwar, die Frist unbedingt einhalten zu wollen. Doch Experten bezwei-

feln dies und befürchten, das Land könne das Ziel nur auf Kosten schlechter Sicherheitsstandards erreichen.

Die Gefahr einer Fristverletzung und damit einhergehenden Vertragsverletzung durch die Vereinigten Staaten und Russland führte allerdings nicht, wie befürchtet, zu heftigen Kontroversen zwischen den Vertragsstaaten. Die Abschlusserklärung bekräftigt die Bedeutung der fristgerechten Zerstörung der Chemiewaffenbestände, erkennt die bereits erreichten Fortschritte an und gibt der Besorgnis Ausdruck, dass mehr als 60 Prozent aller Chemiewaffen noch nicht vernichtet sind. Über die Einberufung einer Sondervertragsstaatenkonferenz zur Behandlung einer möglichen Fristverletzung wurde keine Einigung erzielt, ein solcher Beschluss müsste somit auf einer der regulären Vertragsstaatenkonferenzen gefasst werden.

Reform des Verifikationsregimes

Die Diskussion über eine Reform des CWÜ-Verifikationsregimes brachte tief greifende Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten über die Umsetzung des Chemiewaffenverbots ans Licht. Dass keine Chemiewaffen produziert werden, wird unter anderem durch Routineinspektionen in Industrieanlagen verifiziert. Bisher führte die OVCW mehr als 1300 solcher Vor-Ort-Inspektionen erfolgreich durch. Rund 90 Prozent dieser Inspektionen wurden in Anlagen durchgeführt, in denen Chemikalien verwendet werden, die auf einer der drei »Listen« im Anhang des CWÜ aufgeführt werden. Diese Listen klassifizieren toxische Chemikalien und ihre unmittelbaren Vorstufen nach ihrer Giftigkeit und den Einsatzmöglichkeiten als Chemiewaffen.

Zunehmend aber verwendet die Chemieindustrie moderne, flexible Anlagen, die im CWÜ als »sonstige Einrichtungen zur Produktion von Chemikalien« eine Sonderstellung einnehmen. Ein Teil dieser Anlagen ist aus Proliferationssicht besonders relevant, weil sie kurzfristig umgestellt und für verbotene Zwecke eingesetzt werden könnten. Weltweit existieren mehr als 5000 solcher Anlagen, die allerdings bisher nur äußerst lückenhaft überprüft werden konnten.

Sozialfragen und Menschenrechte

Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: 70. und 71. Tagung 2007

- Äthiopien ohne Bericht behandelt
- Viele säumige Staaten gemahnt
- Rederecht für Menschenrechtsinstitutionen verankert

Claudia Mahler

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Claudia Mahler über die 68. und 69. Tagung 2006, VN, 5/2007, S. 207f., fort.)

Der Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) trat im Jahr 2007 zu zwei jeweils dreiwöchigen Tagungen in Genf zusammen (19.2.–9.3. und 30.7.–17.8.2007). Das aus 18 unabhängigen Sachverständigen bestehende Gremium hat zur Aufgabe, die Einhaltung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung durch die Vertragsstaaten zu überwachen. Über die Jahre hat der Ausschuss über die im Übereinkommen festgelegten Verfahren – Prüfung von Staatenberichten und Individualbeschwerden – weitere Verfahren entwickelt. Dazu gehören: das Frühwarnverfahren (early warning and urgent action), das Verfahren bei säumigen Staaten (review procedure) sowie das Verfahren zur Überprüfung der eigenen Empfehlungen (follow-up procedure). Die Zahl der Vertragsstaaten steigt von Jahr zu Jahr: Ende der 71. Tagung hatten 173 Staaten das Übereinkommen ratifiziert – drei mehr als im Vorjahr. Alle Vertragsstaaten sind verpflichtet, in regelmäßigen Abständen Berichte über die Umsetzung des Übereinkommens vorzulegen. Von den 173 Vertragsstaaten waren im Jahr 2007 17 mit ihren Berichten mehr als zehn Jahre in Verzug und 23 Vertragsstaaten mehr als fünf Jahre. Das Individualbeschwerdeverfahren wurde im Jahr 1984 eingeführt. Nach Art. 14 des Übereinkommens ist der CERD befugt, Mitteilungen von Individuen über Verletzungen des Übereinkommens entgegenzunehmen. Dies gilt jedoch nur für Vertragsstaaten, die eine entsprechende Erklärung abgegeben haben; bis Ende der

Bemühungen um eine Reform des Verifikationsansatzes, mit dem Ziel Anlagen mit hohem Gefährdungspotenzial stärker zu kontrollieren sind unter anderem politisch strittig, weil eine solche Anpassung zusätzliche Verifikationskosten für viele Länder des Südens mit sich brächte. Im Zuge der Globalisierung werden moderne Produktionsanlagen vor allem in diesen Staaten errichtet.

Strittig ist zudem die künftige Balance zwischen verschiedenen Verifikationsaufgaben. Bisher wurden mehr als 80 Prozent aller Verifikationsressourcen für die Überwachung der Chemiewaffenzerstörung verwendet. Mit Fortschritten bei der Vernichtung wird diese Aufgabe aber an Umfang verlieren. Viele westliche Staaten treten dafür ein, freiwerdende Ressourcen für eine Stärkung der Routineinspektionen zu nutzen. Schwellenländer wie Indien hingegen wollen, dass die Überwachung der Vernichtung bestehender Chemiewaffenbestände der Schwerpunkt der Tätigkeit der OVCW bleibt.

Im Ergebnis der Überprüfungskonferenz wurde deutlich, dass vor allem die Länder des Südens das CWÜ primär als Abrüstungsvertrag sehen, während die Industriestaaten die Bedeutung der Nichtverbreitung hervorhoben. Zwar scheiterten die neutralen Staaten und die Bewegung der Blockfreien (NAM) mit ihrem Vorhaben, alle Bezüge zur Nichtverbreitung aus der Abschlusserklärung zu streichen. Allerdings bietet das Ergebnis wenig konkrete Anhaltspunkte für eine Reform der bisherigen Inspektionspraxis. Die Überprüfungskonferenz erneuerte in diesem Zusammenhang lediglich einen bereits bestehenden Prüfauftrag an das OVCW-Sekretariat, der das Ziel hat, die Verifikationspraxis im Rahmen bestehender Regelungen effizienter zu machen.

Nichttödliche Waffen

Unklar bleibt auch, wie sichergestellt werden kann, dass die in der Konvention festgeschriebenen Verbotstatbestände an neue technische und wissenschaftliche Entwicklungen angepasst werden. Dem CWÜ liegt ein umfassendes Verbot zugrunde, das die Verwendung toxischer Chemikalien nur zu bestimmten friedlichen Zwecken zulässt (allgemeines Zweckkriterium). Eine zulässige Ausnahme ist die Verwendung verbotener Agenzien zum »Zwecke der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ord-

nung einschließlich der innerstaatlichen Bekämpfung von Unruhen« (Art. II Abs. 9), solange diese nach Art und Menge mit diesem Zweck vereinbar sind.

Angesichts rasanter Fortschritte etwa bei der Entwicklung handlungsunfähig machender Agenzien (incapacitants), die insbesondere zur Unruhekämpfung und im Rahmen von Anti-Terror-Operationen eingesetzt werden könnten, hatten einige Staaten und viele nichtstaatliche Organisationen gehofft, dass die Überprüfungskonferenz die Geltung des allgemeinen Zweckkriteriums auch für neuartige chemische Agenzien bestätigt. Die Schweiz forderte beispielsweise in einem Arbeitspapier einen Diskussionsprozess unter den Vertragsstaaten, um den Status neuartiger Agenzien zu klären. Diese Forderungen konnten nicht durchgesetzt werden, und die Abschlusserklärung enthält noch nicht einmal einen Hinweis auf die Problematik so genannter nichttödlicher Waffen.

Fazit

Auch wenn die globale Ächtung chemischer Waffen durch die zweite Überprüfungskonferenz bekräftigt wurde, haben die Vertragsstaaten die Gelegenheit verpasst, wichtige Weichenstellungen vorzunehmen, um das CWÜ für Herausforderungen durch neue technologische, politische und wirtschaftliche Entwicklungen zu wappnen. Die Konflikte über eine Reform des Verifikationssystems spiegeln dabei die grundsätzlichen Interessenunterschiede zwischen den Schwellenländern und den klassischen Industrieländern über die Verteilung von Lasten wider, die durch die Umsetzung des CWÜ entstehen. Diesem Konflikt fielen einige wichtige Punkte in der Abschlusserklärung zum Opfer, darunter auch eine klare Bezugnahme auf die Resolution 1540 vom 28. April 2004, durch die der Sicherheitsrat die internationale Staatengemeinschaft zur Umsetzung effektiver Maßnahmen zur Kontrolle von Massenvernichtungsmitteln verpflichtet. Sollte es mittelfristig nicht gelingen, diese gegenläufigen Interessen zusammenzuführen, könnten dem CWÜ schwere Zeiten bevorstehen.

Bericht: Report of the Second Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention (Second Review Conference), 7.–18.4.2008, UN Doc. RC-2/4 v. 18.4.2008, [http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc204\(e\).pdf](http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc204(e).pdf)