

Politik und Sicherheit

C-Waffen-Übereinkommen: Dritte Überprüfungs-konferenz 2013

- ›Global Zero‹ bei Chemiewaffen bald erreicht
- Anpassung des Verifikationssystems notwendig

Ralf Trapp

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Oliver Meier, C-Waffen-Übereinkommen: Zweite Überprüfungs-konferenz 2008, VN, 4/2008, S. 173f., fort.)

Die Dritte Überprüfungs-konferenz (ÜK) des Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (kurz: Chemiewaffen-Übereinkommen – CWÜ) fand vom 8. bis 19. April 2013 am Sitz der Organisation für das Verbot der Chemischen Waffen (OVCW) in Den Haag statt. Das CWÜ wurde im Jahr 1992 verabschiedet und trat 1997 in Kraft. Seitdem haben im Fünf-Jahres-Turnus Überprüfungs-konferenzen stattgefunden: die erste im Jahr 2003 und die zweite im Jahr 2008. Das CWÜ genießt mit derzeit 189 Vertragsstaaten fast universelle Unterstützung. Nur sieben Staaten sind noch außerhalb des CWÜ-Regimes: Ägypten, Angola, Israel, Myanmar, Nordkorea, Südsudan und Syrien. Seit der Zweiten ÜK hinzugekommen sind: die Bahamas, die Dominikanische Republik, Guinea-Bissau, Irak und Libanon.

Trotz dieser positiven Entwicklung hat die Verspätung bei der Beseitigung der Chemiewaffenbestände in den USA, Russland und Libyen Spannungen hervorgerufen. Das Problem wurde bereits im Jahr 2011 auf der 16. OVCW-Jahreskonferenz aufgegriffen. Dort wurden Maßnahmen zum schnellstmöglichen Abschluss der Vernichtung der verbleibenden Chemiewaffen und damit verbundener Verifikations- und Transparenzmaßnahmen beschlossen. Das Problem beeinflusst aber nach wie vor die Diskussionen in der OVCW. Ungeklärt sind auch die Fragen, ob nichttödliche Stoffe zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung erlaubt sind, wie das Verifika-

tionssystem an die Entwicklungen in Wissenschaft und Technik angepasst werden soll, und wie die OVCW die beginnende Umorientierung von der Beseitigung chemischer Waffen hin zur langfristigen Erhaltung einer chemiewaffenfreien Welt angehen soll. Diese Fragen prägten die Vorbereitung der Dritten ÜK. Hinzu kam die Erfahrung der letzten ÜK, die nur mit Mühe ein Abschlussdokument zustande brachte. Hoffnungsvoll stimmte jedoch, dass die Vorbereitung der Dritten ÜK transparent und inklusiv war und sich der Entwurf des Abschlussdokuments breiter Zustimmung erfreute.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der Nachrichten über einen möglichen Chemiewaffeneinsatz in Syrien war der Erfolg der Konferenz keineswegs garantiert. Dass am Ende ein inhaltsreiches Abschlussdokument angenommen wurde, kann daher als Erfolg verbucht werden. Ein Berichtsteil A gibt strategische Orientierung. Teil B enthält eine Analyse der Vertragsdurchführung und formuliert Aufgaben für die Zukunft.

Syrien

Der vermutete Chemiewaffeneinsatz in Syrien prägte die Generaldebatte der Konferenz. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon sowie eine Reihe von Staatenvertretern machten deutlich, dass jedwede Anwendung chemischer Waffen einen Bruch allgemein akzeptierter Rechtsnormen darstellen würde. Die von Ban in Gang gesetzte Untersuchung durch eine UN-Inspektionsgruppe fand breite Unterstützung. Allerdings gab es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob dies eine Untersuchung der von Syrien hervorgebrachten Anschuldigungen gegen die Opposition oder eine breitere Untersuchung aller behaupteten Einsätze von Chemiewaffen sein soll. Die Ereignisse in Syrien wurden auch von einigen Vertragsstaaten zum Anlass genommen, auf die universelle Ratifizierung des CWÜ zu drängen.

In welcher Weise das Abschlussdokument die Situation in Syrien reflektieren sollte, blieb bis zum Ende kontrovers. Insbesondere westliche Vertragsstaaten drängten auf klare Worte, die jedweden Chemiewaffeneinsatz verurteilten, die Verantwortung der syrischen Regierung für die Sicherheit ihrer Chemiewaffen hervorhoben und die umgehende Untersuchung aller Anschuldigungen forderten. Russ-

land, China und Iran waren nicht bereit, über das hinauszugehen, was zuvor vom Sicherheitsrat geäußert worden war. Deutschland war am Ende ›tief enttäuscht‹ von der im Abschlussdokument enthaltenen Sprache zu Syrien. Die USA bezeichneten den Text als »ein Flüstern einer Vertragsstaatenversammlung, die laut und deutlich sprechen sollte, wenn die Welt ernsthaft durch Chemiewaffen bedroht wird.«

Vernichtung der Chemiewaffenbestände

In seiner Eröffnungsrede informierte OVCW-Generaldirektor Ahmet Üzümcü, dass nahezu 80 Prozent der gemeldeten Chemiewaffen vernichtet worden seien und die OVCW sich dem ›Global Zero‹ bei Chemiewaffen nähere. Dennoch kann nicht übersehen werden, dass die USA und Russland noch Jahre mit der Vernichtung ihrer verbleibenden C-Waffen befasst sein werden. Der im CWÜ festgeschriebene Endtermin (29. April 2012) wurde bereits überschritten, und die beschlossenen Maßnahmen zum schnellstmöglichen Abschluss der Vernichtung und damit verbundener Berichtspflichten, Transparenzmaßnahmen und Kontrollen werden umgesetzt. Die Dritte ÜK fasste hierzu keine neuen Beschlüsse, machte aber deutlich, dass die Vernichtung der verbleibenden C-Waffen von hoher Priorität bleibt.

›Nichttödliche‹ Gifte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung?

Die Frage, ob ›nichttödliche‹ Gifte zum Zweck der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung eingesetzt werden dürfen, wird seit der Beendigung der Geiselnahme im Moskauer Dubrovka-Theater im Jahr 2002 diskutiert. Dabei waren 125 Geiseln an den Folgen eines Gaseinsatzes gestorben. Allerdings wurde diese Diskussion in der OVCW selbst bislang vermieden. Außerhalb der OVCW wurde sie insbesondere vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Schweiz mit einer Serie von Expertengesprächen vorangetrieben. Im Herbst 2012 schlug die Schweiz im Exekutivrat der OVCW vor, das Thema auf der Dritten ÜK zu diskutieren und den Exekutivrat zu beauftragen, dazu eine Richtlinie zu erarbeiten. Die deutsche Position ist auf der ÜK klar artikuliert worden: Als erlaubte chemische Mittel zur Unruhebekämpfung kom-

men nur Reizstoffe in Frage. So ist es auch im deutschen CWÜ-Anwendungsgesetz geregelt. Andere Stoffe, die gelegentlich als nichttödliche chemische Kampfstoffe diskutiert werden, sind nach deutscher Auffassung nicht zulässig. Der Abschlussbericht der ÜK sagt zum Thema zwar wieder nichts, aber die Diskussionen während der Konferenz bestätigten, dass die OVCW nunmehr in der Lage ist, diese Debatte weiterzuführen. Dies wird für eine der kommenden Exekutivratssitzungen erwartet.

Wissenschaft und Technik

Wie bereits in der Vergangenheit, hat der wissenschaftliche Beirat der OVCW (Scientific Advisory Board – SAB) auch für diese ÜK einen Bericht über Entwicklungen in Wissenschaft und Technik sowie deren Auswirkungen auf das CWÜ vorgelegt. Neu war, dass das Programm der ÜK eine thematische Sitzung enthielt, in der sowohl der SAB-Vorsitzende den Bericht vorstellte als auch andere Experten zu Wort kamen. Zusätzlich organisierten mehrere nichtstaatliche Organisationen ein Rahmenprogramm, das auf großes Interesse stieß. Diese breite Behandlung von Wissenschaft und Technik reflektiert sowohl die Geschwindigkeit, mit der die ›Lebenswissenschaften‹ voranschreiten, als auch die zunehmende Konvergenz zwischen Chemie und Biologie.

Nationale Umsetzung

Die Einrichtung nationaler Behörden und die Gesetzgebung sowie praktische Maßnahmen sind schon seit der Ersten ÜK im Jahr 2003 eine OVCW-Priorität. Nach einem Aktionsplan und Folgemaßnahmen sind nun zwar einige Verbesserungen erkennbar, insbesondere bei der Einrichtung nationaler Behörden, aber der Fortschritt ist eher verhalten. Die ÜK bot erneut Gelegenheit, auf die Dringlichkeit nationaler Maßnahmen hinzuweisen und säumige Vertragsstaaten zu drängen, die erforderlichen Schritte einzuleiten. Außerdem wurden das Sekretariat sowie Vertragsstaaten mit Erfahrungen, die allen zugutekommen können, aufgefordert, ihre technischen Hilfeleistungen fortzusetzen. Die ÜK unterstrich erneut, dass die umfassende Umsetzung durch alle Vertragsstaaten für das Funktionieren des CWÜ essenziell ist. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Auswirkung unzureichen-

der nationaler Maßnahmen auf die Industrieverifikation betrachtet.

Verifikation

Das Verifikationssystem wurde von der ÜK als ein ›wichtiges Element‹ des CWÜ bezeichnet. Der Schwerpunkt der Verifikationsmaßnahmen lag in den ersten 15 Vertragsjahren auf der Kontrolle der Vernichtung der chemischen Waffen und ihrer Produktionsanlagen. Diese Vernichtungsarbeiten werden zwar noch etliche Jahre dauern, aber es stellt sich schon heute die Frage, wohin sich der Schwerpunkt der Verifikation verschieben wird. Das Verifikationssystem für die Industrie baut überwiegend auf drei Chemikalienlisten auf, die wiederum auf den Erfahrungen der vergangenen C-Waffenprogramme beruhen. Eine Anpassung dieser Listen an neue Entwicklungen ist zwar im Vertrag vorgesehen, in der Praxis aber nie erfolgt. Daher hängt die Fähigkeit des Verifikationsapparats, auf neue Entwicklungen zu reagieren, stark davon ab, wie das offen angelegte Kontrollregime für andere (nicht mit Listenchemikalien verbundene) Chemiewerke verbessert wird. Angesichts der großen Zahl solcher Werke und der begrenzten Ressourcen braucht es daher mehr Fokus. Das wurde erneut betont, eine praktikable Lösung steht aber weiterhin aus.

Ein zweites Thema war die Verwendung von Informationen zu Verifikationszwecken, die über das hinausgehen, was in den Meldungen der Vertragsstaaten enthalten ist. Im Zeitalter von Internet und globaler Vernetzung von Wissenschaft, Technik und Industrie sollte das eigentlich kein Thema sein, aber einige Vertragsstaaten sind nicht bereit, dem Sekretariat zu erlauben, solche Datensätze in seine Verifikationsarbeit einzubeziehen. Diese Diskussion geht weiter.

Die OVCW im Übergang

Das Thema, wie das CWÜ-Verifikationssystem den sich ändernden Bedingungen angepasst werden soll, kam bereits im Bericht der von Rolf Ekeus geleiteten Expertenkommission zu neuen Prioritäten der OVCW auf. Dieser Bericht stellte fest, dass mit dem baldigen Abschluss der Vernichtung der Chemiewaffen neue Aufgaben anstehen. Neben der Weiterentwicklung des Verifikationsapparates betrifft das zum Beispiel die Förderung der interna-

tionalen Zusammenarbeit im Chemiesektor und die Gewährleistung der chemischen Sicherheit. In diesem Zusammenhang wurde von der Bewegung der Blockfreien (NAM) erneut die Frage nach einem Aktionsplan zur vollen Umsetzung von Artikel XI des CWÜ gestellt, es blieb aber wie erwartet bei eher allgemeinen Worten zur internationalen Zusammenarbeit.

Ein Thema, das bisher nur ausnahmsweise in der OVCW erwähnt wurde, sind die im Meer versenkten Chemiewaffen. Das CWÜ stellt es den Vertragsstaaten anheim, diese den Vertragsbestimmungen zu unterwerfen oder nicht. Als Folge dessen war die OVCW in der Vergangenheit mit versenkten Chemiewaffen wenig betraut. Dies wird sich hinsichtlich der Verifikation auch nicht ändern. Doch mit zunehmender wirtschaftlicher Aktivität auf dem Meeresboden und wachsenden ökologischen Sorgen sind Risikobewertung und Einbeziehung der Öffentlichkeit in Diskussionen zu solchen Altlasten dringender geworden. Das Abschlussdokument der ÜK (und die Resolution 65/149 der UN-Generalversammlung zu kooperativen Maßnahmen auf dem Gebiet der im Meer versenkten C-Waffen) lud Vertragsstaaten ein, ihre Erfahrungen auf freiwilliger Basis auszutauschen. Dies könnte ein erster Schritt zur Ausdehnung des Kooperationsmandats der OVCW sein.

Die Rolle der Zivilgesellschaft

Viele Probleme, die für das CWÜ von Bedeutung sind, wurden von der Zivilgesellschaft thematisiert. Dies war sicher der Punkt, in dem die größten Veränderungen festzustellen waren. Nicht nur in der Zahl mit erstmals 70 akkreditierten nichtstaatlichen Organisationen, sondern auch in der Qualität des Rahmenprogramms und der Interaktion zwischen Zivilgesellschaft und Diplomaten hat die Dritte ÜK Neuland betreten. Mit dem Wandel der OVCW in eine ›Post-Chemiewaffenvernichtungsorganisation‹ wird sich die Rolle der Zivilgesellschaft zur Bewahrung des ›Global-Zero‹ bei den Chemiewaffen noch verstärken. Die Dritte ÜK hat hierzu einen ersten wichtigen Beitrag geleistet.

Bericht: Report of the Third Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention (Third Review Conference), 8.–19.4.2013, OVCW-Doc. RC-3/3* v. 19.4.2013