

Die Verifizierung des Chemiewaffenverbots

von Walter Krutzsch
und Adolf von Wagner

Das Zustandekommen der Konvention über das Verbot Chemischer Waffen (Chemical Weapons Convention/CWC) im Jahr 1993 war ein viel gepriesener Erfolg auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle und Abrüstung.¹ Nach dem Verbot bakteriologischer und Toxin-Waffen ist sie das zweite Abkommen, das eine ganze Art von Massenvernichtungswaffen ächtet. Der Konvention gehören gegenwärtig 145 Staaten an; allerdings sind ihr bedeutende Staaten in Spannungsgebieten (Naher Osten, Nordkorea), in denen zum Teil chemische Waffen vermutet werden, noch immer nicht beigetreten.

Erstmals bei einer multilateralen Abrüstungsvereinbarung unterwerfen sich die Mitglieder einer internationalen Kontrolle (Verifikation) mit gleichen Bedingungen für alle. Diese wird von der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (Organization for the Prevention of Chemical Weapons/OPCW) durchgeführt und soll ausreichende Garantien dafür schaffen, dass die in der Konvention übernommenen Verpflichtungen eingehalten werden. Kontrolliert wird ei-

nerseits die vollständige Erfassung und Vernichtung aller CW-Bestände und -Produktionsanlagen, andererseits wird verifiziert, ob jeder Mitgliedstaat durch entsprechende Maßnahmen sicherstellt, dass chemische Aktivitäten ausschließlich Zwecken dienen, die von der Konvention nicht verboten sind (Art. VI, Abs. 2).

Bei der Durchführung der Konvention sind zwei gegensätzliche Tendenzen erkennbar: In den ersten fünf Jahren seit ihrem In-Kraft-Treten wurden wertvolle Erfahrungen bei der Umsetzung der Vertragsbestimmungen gesammelt. Es wurde Vertrauen geschaffen, Befürchtungen und Vorurteile wurden überwunden, dass durch Inspektionen sensitive Informationen gefährdet werden oder eine unzumutbare Belastung für die chemische Industrie entsteht. Andererseits sind der Konvention abträgliche Tendenzen spürbar, die bald nach ihrer Unterzeichnung auftraten. Sie gehen paradoxerweise in erster Linie von Staaten aus, die Vorkämpfer eines zuverlässigen Verifizierungssystems waren: von den Vereinigten Staaten und einigen ihrer Verbündeten.

Mit der Begründung, dass die Konvention ungenügenden Schutz für sensitive Informationen biete, wurden mit einer ganzen Anzahl von Durchführungsbestimmungen Immunität und selbstständiges Handeln der Inspektoren – im Widerspruch zu den Vertragsvorschriften – einge-

Dr. Walter Krutzsch, ehem. stellv. Leiter der Delegation der DDR bei der Abrüstungskonferenz in Genf, Berlin;
Dr. Adolf von Wagner, Botschafter a. D., ehem. Leiter der deutschen Delegation bei der Abrüstungskonferenz in Genf, Berlin.

schränkt. Später traten willkürliche Fehlinterpretation oder Nichtbeachtung von Konventionsbestimmungen hinzu.²

Das Konzept der Verifizierung

Einigung über das Verifizierungskonzept zu erzielen, war die schwierigste und zugleich weitreichendste Aufgabe der Verhandlungen über die Konvention. Ein wesentlicher Beitrag dazu war das „Arbeitspapier 500“ der USA. Dessen Motive wurden durch den damaligen Vizepräsidenten der USA, *Georg Bush sen.*, wie folgt dargestellt: „Das Wesen der Verifizierung ist die Abschreckung von Verletzungen durch das Risiko, entdeckt zu werden“.³ Es bedurfte acht Jahre intensiver Verhandlungen, bis ein solches System ausgearbeitet und schließlich am 13. Januar 1993, mit der Unterzeichnung der Konvention, vereinbart werden konnte. Mit Recht werden die historische Tragweite dieses Verifizierungssystems und seine Vorbildwirkung für Abrüstungsschritte hervorgehoben: Das eigene, vertragsgemäße Verhalten ist gleicher, rechtlich verbindlicher Maßstab für alle übrigen. Jeder Vertragspartner schafft damit die juristische und ethische Grundlage für dessen universelle Geltung.

Verifizierung bedeutet das unabhängige Erlangen von gesicherten Tatbeständen durch das Verifizierungsorgan, von denen ausgehend die Vertragseinhaltung beurteilt werden kann. Die Konvention überträgt diese

Aufgabe dem Technischen Sekretariat der OPCW. Darüber hinaus gibt es bereits beachtliche Erfahrungen in den dafür speziell geschaffenen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und im Technischen Sekretariat. Eine umfassende nationale Durchführungsgesetzgebung ist wichtige Voraussetzung für eine Zusammenarbeit mit der OPCW. Enge Kooperation mit der chemischen Industrie ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Verifizierung.

Ein zunehmendes Verständnis für die Kontrollmaßnahmen schafft die Voraussetzungen für die Zusammenarbeit der internationalen Organisation mit den nationalen Industrien und verhindert destruktive Konfrontationen. Dies hilft auch den Mitgliedstaaten, ihre gesamten chemischen Aktivitäten dahingehend zu überprüfen, ob die Verbote der Konvention eingehalten werden.

Zusammenkünfte von Vertretern nationaler Behörden haben den Beitritt weiterer Mitgliedstaaten und die regionale Harmonisierung von Kontrollmechanismen nach einheitlichen Standards gefördert. Solange dafür finanzielle Mittel zur Verfügung standen, wurden regionale Veranstaltungen von Vertretern des Technischen Sekretariats besucht, was regionale Aufgaben erleichterte und Erfahrungszuwachs für zentrale Problemlösungen erbrachte (z. B. Festlegung von Grenzwerten, die Ausgangspunkt von Verifizierungsmaßnahmen sind). Die unter solchen Bedingungen vorbereiteten Berichte der Regierung an das Parlament sind von einer kritischen Einschätzung des Erreichten geprägt, insbesondere was die Aussagekraft von

Verifizierungsmaßnahmen betrifft. Damit unterscheiden diese sich wohl-tuend von nichts sagenden Verlautbarungen der deutschen Bundesregierung oder der OPCW über die Durchführung der CW-Konvention.⁴

Die CW-Konvention enthält die Auflage, dass Verifizierung mit einer möglichst geringen Belästigung der Kontrollierten zu erfolgen hat. Maßstab und Grenze dafür ist die effiziente Erfüllung der Verifizierungsaufgaben (Art. VIII, Para. 5). Diese allgemeine Verpflichtung wurde im Vertraulichkeitsannex der Konvention für den Schutz sensibler Informationen des inspizierten Mitgliedstaats differenziert ausgearbeitet. Nach Para. 13 dieses Annexes hat jeder Mitgliedstaat das Recht, die ihm notwendig erscheinenden Maßnahmen zum Schutze vertraulicher Information zu treffen, vorausgesetzt, dass er seine Verpflichtung erfüllt, den Vertrag im konkreten Fall einzuhalten. Der Inspektionsgruppe obliegt es, gemäß Para. 14 dieses Annexes die Vorschläge des Mitgliedstaats in Betracht zu ziehen, wenn dies mit der effektiven und ordnungsgemäßen Erledigung ihrer Aufgabe vereinbar ist.

Damit ist das Feld der Zusammenarbeit zwischen Inspektoren und Mitgliedstaat klar abgesteckt. Die Einschätzung, was zur Erfüllung der Inspektionsaufgaben notwendig ist und was nicht, obliegt der Inspektionsgruppe. Der Generaldirektor ist verantwortlich, willkürliche Überschreitung der Kompetenzen durch Inspektoren zu unterbinden, und ist dafür gegenüber dem Exekutivrat rechen-schaftspflichtig. In den meisten Fällen

verlaufen Inspektionen wie in den Bestimmungen der Konvention festgelegt.

Einschränkungen

Trotzdem gibt es ernst zu nehmende Erscheinungen, die die Voraussetzungen für verlässliche und glaubwürdige Inspektionsergebnisse in Frage stellen. Solche Voraussetzungen sind die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, multilateral konstruktiv zusammenzuarbeiten, gleiche Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten anzuerkennen und die Unabhängigkeit des Generaldirektors und der Mitarbeiter der OPCW zu respektieren. Wie in der Konvention festgelegt, hat das Technische Sekretariat seine diesbezüglichen Aufgaben vollständig, selbstständig und unabhängig zu erfüllen.

Nach Art. VIII, Para. 46 ist es keinem Mitgliedstaat gestattet, dem Generaldirektor, einem Inspektor oder einem anderen Mitarbeiter des Technischen Sekretariats Weisungen für die Ausübung seiner Pflichten zu erteilen, noch ist es gemäß Para. 47 des gleichen Artikels diesen Personen erlaubt, derartige Weisungen entgegenzunehmen. Ohne Gewährleistung des Unabhängigkeitsprinzips wäre das Verifizierungssystem machtpolitischen oder ökonomischen Manipulationen preisgegeben; Gleichheit von Rechten und Pflichten der Mitglieder würde ausgehöhlt; Verifizierung wäre darauf gerichtet, sich das Wohlwollen der mächtigsten Länder zu erhalten, und Inspektoren würden nur das tun dürfen, was diesen Ländern gefällt.

Um Unabhängigkeit zu gewährleisten, verbietet die Konvention speziell die Rechte und Immunitäten der Inspektoren. Die in Teil II des Verifizierungsannexes der Konvention unter: „Allgemeine Regeln für die Verifizierung“ niedergelegten Rechte und Immunitäten werden jedoch nicht entsprechend respektiert. Eine Entscheidung der ersten Konferenz der Mitgliedstaaten im Jahr 1997 bestätigte Verfahren, die mehrfach der Immunität der schriftlichen Unterlagen und der genehmigten Ausrüstung der Inspektoren nicht Rechnung trugen.⁵ Das ist nur ein Beispiel einer ganzen Serie von Bestimmungen, die in der Zeit zwischen Unterzeichnung und In-Kraft-Treten der Konvention entstanden und im Widerspruch zur Konvention dem inspizierten Mitgliedstaat die Möglichkeit geben, die Inspektionsergebnisse unzulässig zu beeinflussen.⁶

Oft wurden in den mit der Konvention nicht zu vereinbarenden Regeln die Bestimmungen des Vertraulichkeitsannexes unrichtig interpretiert. Glücklicherweise sind diese Regeln von der positiven Inspektionspraxis an den Rand gedrängt worden. Solange sie aber nicht beseitigt oder korrigiert werden, sind sie ein Missstand, der in kritischen Situationen zu einer Gefahr für die Inspektoren und die Konvention werden kann. Eine aktuelle, sehr negative Folge ist, dass weder die Inspektionsergebnisse des Technischen Sekretariats noch die vieler nationaler Behörden an die Öffentlichkeit gelangen, weil das unter unzulässiger Berufung auf den Vertraulichkeitsannex verhindert wird.

Die Konvention hat die Aufgabe gestellt, chemische Proben, die von Inspektionsobjekten entnommen wurden, zu analysieren; diese Analysen können vor Ort erfolgen. Zusätzlich verlangt die Konvention unabhängige und anonyme Analysen chemischer Proben in speziell dafür ausgewählten und ausgestatteten Laboratorien. Sie sind von hoher Beweiskraft und außerdem erforderlich, um Zweifeln an der Zuverlässigkeit von Vor-Ort-Analysen nachzugehen. Die USA jedoch verbieten, chemische Proben von Inspektionsobjekten ihres Landes außerhalb ihres Territoriums zu analysieren. Andere Mitgliedstaaten folgen diesem Beispiel. Zugleich gibt es Versuche, die Vor-Ort-Analytik zu beschränken und von der Konvention nicht vorgesehene Bedingungen zu stellen, bevor Proben entnommen und analysiert werden können.

Ein anderes Beispiel, das den Grundsatz „gleiche Verpflichtungen für alle“ aushöhlt, ist die Verpflichtung des amerikanischen Präsidenten, per Gesetz eine Verdachtsinspektion in den USA zu verbieten, wenn diese „eine Gefahr für nationale Sicherheitsinteressen darstellt“. Eine Verdachtsinspektion kann jeder Mitgliedstaat gegen jeden anderen beantragen. Während der Verhandlungen wurde sie als Krönung eines glaubhaften Verifikationssystems angesehen. Dazu gehört aber auch die Nutzung aller Beweismittel, einschließlich der Probeanalyse in Speziallaboratorien außerhalb des kontrollierten Landes.

Die finanziellen Bedingungen für die effektive Arbeit des Technischen Sekretariats haben sich zunehmend

verschlechtert. Die Ursachen dafür sind verschiedenartig. Der SIPRI-Bericht⁷ erwähnt zwei: die Zeitdifferenz zwischen Inspektionen von CW und CW-Produktionsanlagen und der Erstattung der direkten Kosten durch die inspizierten Mitgliedstaaten sowie die verspätete jährliche Beitragszahlung durch einige Mitgliedstaaten (zu letzteren gehört auch Deutschland, das erst Mitte Juni 2002 seinen am 1. Januar fälligen Jahresbeitrag für 2002 vollständig eingezahlt hat).

Der Exekutivrat der Organisation spielte bei der absichtlich herbeigeführten Finanzkrise eine Rolle, die keinesfalls der entspricht, die ihm übertragen worden ist, nämlich permanent über die Vertragseinhaltung zu wachen und ständig die Effektivität des Verifikationsregimes zu erhöhen. Er hat diese wichtige Funktion insgesamt bisher ungenügend wahrgenommen, insbesondere, was die Lösung von Schlüsselfragen der Verifizierung der Konvention betrifft. Er schleppt eine lange Liste unerledigter Aufgaben, teilweise seit 1997, durch seine Tagesordnung, von denen die meisten für die Arbeit des Technischen Sekretariats von wesentlicher Bedeutung sind.

Darüber hinaus werden wichtige Entscheidungen unangemessen hinausgezögert, weil die Bestimmungen über Entscheidungsfindung nicht eingehalten werden.⁸ Das betrifft unter anderem die Bestätigung detaillierter Pläne, die erforderlich sind für die Verifizierung der CW-Vernichtung, oder solche für die Vernichtung bzw. die Konversion von CW-Produktionsanlagen. In wenigstens zwei Fällen

(Russland und Vereinigte Staaten) mussten deshalb die Vernichtungs- oder Konversionsmaßnahmen ohne solche Pläne in Angriff genommen werden, was wiederum erhöhte Kosten, auch für Verifizierung, nach sich zog. Anstatt Unterstützung für die effektivere Arbeit der Organisation zu mobilisieren, verfolgen einige Mitgliedstaaten die Taktik, Problemketten zu bilden, deren Lösung man durch Verzicht auf die Möglichkeit der Abstimmung aussitzt.

Besorgnisse

Die Sorge hinsichtlich neuer Gefahren durch Kriege oder terroristische Akte unter Verwendung chemischer Waffen und über den Zustand der OPCW, insbesondere bei der Verifizierung, veranlasste den Europäischen Rat, die strenge Erfüllung von Pflichten und finanziellen Verbindlichkeiten von Abrüstungsvereinbarungen anzumahnen.⁹

Die Chemiewaffenkonvention ist verifizierbar, vorausgesetzt, die Bestimmungen ihres Kontrollsystems werden unabhängig, objektiv und für alle Mitglieder gleich angewandt. Ausgehend von der gleichen Interessenlage der EU-Länder hinsichtlich der schnellen Überwindung der Finanzkrise in der OPCW kann erwartet werden, dass ihre Vertreter im Exekutivrat der OPCW die ausreichende Finanzierung der Kontrollaktivitäten rasch zum Gegenstand ihrer aktuellen Politik machen. Dazu besteht angesichts der gegenwärtigen Gefahrensituation besonderer Anlass.

Aber in dieser Lage drohen auch Versuche, das Chemiewaffenverbot zu unterlaufen. Angesichts dieser Gefährdung sollten die Mitgliedstaaten und die OPCW die Verifizierungsregeln nicht nur auf dem Gebiet der existierenden Waffenvorräte und bestehenden CW-Produktionsanlagen, sondern auch bei Kontrolle industrieller Aktivitäten sorgfältig einhalten und damit stärken. Dabei gilt es, den Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter Art. VI, Para. 2 besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Diese beziehen sich auch auf die Überwachung von Aktivitäten, die mit Chemikalien in Zusammenhang stehen, welche international nicht routi-

nemäßig kontrolliert werden. Um dabei gewonnene gute Erfahrungen schnell allen nutzbar machen und den erforderlichen Druck zur Überwindung von Schwächen ausüben zu können, sollten Regierungen, Parlamente und die Öffentlichkeit über die Ergebnisse der Verifizierungstätigkeit informiert werden. Dies betrifft sowohl die Arbeitsergebnisse des Technischen Sekretariats der OPCW als auch die der nationalen Behörden. Davon wird es abhängen, ob das Verifizierungssystem der Chemiewaffenkonvention, eine zivilisatorische Er rungenschaft für Abrüstung und Sicherheit, in vollem Umfange genutzt werden kann.

Anmerkungen

¹ Im Wortlaut abgedruckt in: *Europa-Archiv*, 20/1993, S. D 397–D 424.

² SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security, Stockholm 2002, Kapitel 12.

³ Conference on Disarmament, 18-04-1984, Final Records (PV) 1984 Session – PV 260, S. 11 f.

⁴ Vgl. zum Thema nationale Behörden u.a. Tom *Inch*, The Chemical Weapons Convention: a Viewpoint from the Chairman of the Advisory Committee of the UK National Authority, in: *The CBW Conventions Bulletin*, Nr. 50, Dezember 2000, S. 3 ff.

⁵ C-I/DEC.51 (Measures in relation to approved equipment following completion of inspection activities), vgl. OPCW, The Legal Texts, Den Haag 1999, S. 188. Vgl. auch *Krutzsch/Ralf Trapp*, Verification Practice under the Chemical Weapons Convention, Den Haag/London/Boston 1999, S. 20.

⁶ Andere Beispiele dafür sind: C-I/DEC.7 (Inspection of Equipment), The Legal Texts, S. 185; C-I/DEC.71 (List of approved equip-

ment with operational requirements and technical specification), ebd., S. 183–184; C-I/DEC.8 (OPCW Health and Safety Requirements) ebd., S. 255; C-1/DEC.13 (OPCW Policy on Confidentiality) ebd., S. 208.

⁷ SIPRI Yearbook 2002, a. a. O. (Anm. 2).

⁸ Dem Exekutivrat gehören 41 Staaten an. Die Mitglieder werden auf der Grundlage von Vorschlägen der geographischen Gruppen für jeweils zwei Jahre gewählt. Eine bestimmte Anzahl von Sitzen jeder Gruppe ist jeweils für die Staaten der Regionen mit der bedeutendsten chemischen Industrie vorgesehen. Dementsprechend haben diese Staaten, darunter Deutschland, einen „ständigen Sitz“ in diesem Organ. Entsprechend Art. VIII, Para. 29 der Konvention entscheidet der Exekutivrat über inhaltliche Fragen mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder, d.h. mit 31 Stimmen. Im Widerspruch zu dieser Vorschrift wurde jedoch die Regel eingeführt, Sachentscheidungen nur im Konsens zu treffen.

⁹ Beschluss des Europäischen Rates von Luxemburg vom 15. 4. 2002.