

Atombombe des kleinen Mannes?

Die Bekämpfung der Weiterverbreitung von biologischen Waffen nach der Vierten Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens

HSFK-REPORT 6/1997

Zusammenfassung:

In Zusammenhang mit dem Zweiten Golfkrieg traten biologische Waffen als Mittel der Kriegsführung und des Terrors verstärkt in das Bewußtsein von Militärplanern, Politik und Öffentlichkeit. Drohten biologische Waffen, nachdem das Chemiewaffen-Übereinkommen unterzeichnet und der nukleare Nichtverbreitungsvertrag unbegrenzt verlängert worden waren, zur „Atombombe des kleinen Mannes“ zu werden? Der erhöhten Bedrohungswahrnehmung folgte in den USA, aber auch in der NATO, eine Debatte darüber, ob und wie die Verteidigungsplanung auf die Möglichkeit einer Bedrohung mit biologischen Waffen auszurichten sei.

Als biologische Waffen (BW) gelten lebende Organismen jeglicher Art oder aus diesen gewonnene infektiöse Stoffe, die Krankheiten oder Tod bei Mensch, Tier oder Pflanze verursachen. Die Wirkung dieser BW beruht im Gegensatz zu Toxinen oder chemischen Waffen auf der Reproduktion der verwendeten Organismen, die dann den Ausbruch der Krankheit - Pest, Milzbrand, Gelbfieber o.ä. - bewirken. Toxine, also Giftstoffe organischen Ursprungs, werden in aller Regel ebenfalls unter die Kategorie der biologische Waffen subsumiert. Neben den bereits erwähnten Bakterien kommen z.B. auch Pilze als Produzenten in Frage.

Rüstungskontrollmaßnahmen im BW-Bereich sind aus verschiedenen Gründen ungleich schwieriger zu gestalten und zu überprüfen als im Bereich konventioneller Waffen oder auch anderer Massenvernichtungswaffen. Zunächst stellt die Vielzahl möglicher Krankheitserreger, die als biologische Kampfmittel in Frage kommen können, ein nicht zu unterschätzendes Hindernis für BW-Rüstungskontrollmaßnahmen dar. Moderne Verfahren der Mikrobiologie und der Gentechnik steigern die Zahl der - theoretisch denkbaren - Krankheitserreger zusätzlich. Darüber hinaus erfordert die Herstellung von BW lediglich eine begrenzte Infrastruktur, was die Überprüfung der Einhaltung von Rüstungskontrollvereinbarungen in diesem Bereich zusätzlich erschwert. Im Prinzip kann jedes pharmazeutische Labor einer Universität oder eines Industriebetriebes zur Herstellung biologischer Kampfstoffe umfunktioniert werden. Die dritte Schwierigkeit der BW-Rüstungskontrolle besteht darin, daß sowohl die zur Herstellung von BW benötigten Technologien und Ausrüstungen als auch die Krankheitserreger einen dual-use Charakter haben. Sie können nicht nur zur Herstellung biologischer Waffen, sondern auch in der Impfstoffproduktion oder anderen zivilen Bereichen Anwendung finden. Eine weitere Schwierigkeit, die biologische von chemischen Waffen unterscheidet, wurde bereits angedeutet: bei biologischen Kampfmitteln handelt es sich um Krankheitserreger, also Lebewesen, die sich in einer für sie günstigen Umgebung rapide vermehren können. Diese Eigenschaft stellt BW-Rüstungskontrolle vor zusätzliche Probleme.

In Kenntnis dieser Problemlage wurde aus verschiedenen Gründen bei der Aushandlung des Biowaffen-Übereinkommens Ende der 60er / Anfang der 70er Jahre auf die Vereinbarung von Verifikationsmaßnahmen zur Überprüfung des vertragskonformen Verhaltens der Mitglieder des Übereinkommens verzichtet. Des weiteren sind die im BW-Übereinkommen vorgesehenen Möglichkeiten, einer Vertragsverletzung nachzugehen, sehr begrenzt. Schließlich hat sich seit Inkrafttreten des BW-Übereinkommens eine Kontroverse um die darin enthaltenen Ziele der Nichtweitergabe und der internationalen Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biowissenschaften entwickelt.

Einer der politischen Gründe, der bei Abschluß des BW-Übereinkommens mit entscheidend dafür war, daß auf ein Verifikationssystem zur Überprüfung der Vertragseinhaltung verzichtet wurde, war der geringe militärische Nutzen, der BW zugeschrieben wurde. Allerdings haben die BW-Programme des Irak und der ehemaligen Sowjetunion die These der militärischen Unbrauchbarkeit und des daraus folgenden militärischen Desinteresses an BW widerlegt und zu einer veränderten Bedrohungswahrnehmung geführt. Zu dieser veränderten Wahrnehmung haben ebenfalls die Fortschritte in der Bio- und Gentechnologie beigetragen. Außerdem erschien nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den damit einhergehenden gewandelten politischen Rahmenbedingungen die Aushandlung eines Verifikationssystems in den Bereich des Möglichen gerückt; die damit verbundenen Vor-Ort-Inspektionen waren zur Zeit der Aushandlung des BW-Übereinkommens für die damalige Sowjetunion inakzeptabel.

Doch auch heute haben einige Staaten, darunter viele Entwicklungsländer, kein Interesse an Verifikationsmaßnahmen im BW-Bereich. Sie stehen entweder Verifikationsmaßnahmen prinzipiell kritisch gegenüber oder aber sehen sich von BW nicht bedroht und bezweifeln aus diesem Grund die Notwendigkeit eines kostenträchtigen Verifikationsapparats. Auch die Vereinigten Staaten standen der Vereinbarung von Verifikationsmaßnahmen zum BW-Übereinkommen lange Zeit ablehnend gegenüber. Auch heute überwiegt auf amerikanischer Seite noch immer Skepsis, was die Verifizierbarkeit des Übereinkommens anbelangt. Die Ursachen liegen nicht nur in den Spezifika biologischer Waffen; sie sind auch im Rüstungskontroll- und Verifikationsverständnis der US-Regierungen seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre zu suchen.

Genau an diesem Punkt beginnen die Schwierigkeiten der Clinton-Administration mit der Verifikation des BW-Übereinkommens. Zwar stellt sie keine so hohen Anforderungen an den Verifikationsprozeß, wie dies unter ihren republikanischen Vorgängerinnen der Fall war. Allerdings betont sie noch immer den Stellenwert von Vor-Ort-Kontrollen bei der Verifikation. Da diese auch in US-Anlagen durchgeführt würden, trifft die Administration gleich auf doppelten Widerstand. Zum einen sieht sie sich mit den Geheimhaltungsängsten des US-Militärs konfrontiert, welches defensive BW-Forschung betreibt und Art und Umfang dieses Programmes aus Gründen der nationalen Sicherheit nicht bekanntmachen will. Darüber hinaus lobbyiert die amerikanische Pharma-Industrie mit Nachdruck gegen Routine-Inspektionen in ihren Anlagen. Sie befürchtet einen Verlust vertraulicher Wirtschaftsinformationen durch solche Inspektionen. Darüber hinaus ist davon auszugehen, daß die amerikanische Position bezüglich der Anforderungen, die an ein zukünftiges Verifikationssystem für das BW-Übereinkommen gestellt werden, von der Aussicht beeinflusst wird, diese Verifikationsmaßnahmen gegenüber einem republikanisch dominierten US-Senat verteidigen zu müssen. Bereits in der Ratifikationsdebatte zum Chemiewaffen-Übereinkommen zeigten sich die Schwierigkeiten der Regierung, die amerikanischen Senatoren davon zu überzeugen, daß das Übereinkommen tatsächlich die Sicherheit der Vereinigten Staaten erhöht.

Auch wenn nach Einschätzung der US-Abrüstungsbehörde heute doppelt so viele Staaten über ein BW-Programm verfügen als bei Abschluß des Übereinkommens vor 25 Jahren, sind biologische Waffen weder zum Ersatz für andere Massenvernichtungswaffen noch zum Mittel der Wahl für die Behebung eines Sicherheitsdefizits avanciert. Da Krankheitserreger relativ leicht zu beschaffen sind und auch die Produktion von biologischen Kampfstoffen kein unüberwindbares technisches Hindernis darstellt, kann mit einiger Wahrscheinlichkeit angenommen werden, daß die internationalen Normen gegen den Besitz, die Weitergabe und den Einsatz biologischer Waffen für dieses Phänomen verantwortlich zeichnen.

Damit diese Normen weiterhin wirksam bleiben und noch gestärkt werden können, ist es erforderlich, die profunden Schwächen zu beheben, unter denen das BW-Übereinkommen seit Anbeginn seiner Existenz leidet.

Zur Kompensation des Verifikationsdefizits wurden während der Zweiten und Dritten Überprüfungs-konferenzen Vertrauensbildende Maßnahmen vereinbart, die allerdings nicht die erhoffte Beteiligung erhielten. Die seit der Dritten Überprüfungs-konferenz tagenden Expertengruppen konnten zwar einige Fortschritte zur Überwindung des Problems erzielen. Jedoch sind noch immer wichtige prinzipielle Fragen ungeklärt, wie z.B. die Integration von Routineinspektionen in das Verifikationsregime.

Ein gravierendes Verhandlungsdefizit ist bei der Entwicklung von Sanktionsmechanismen im Falle von Vertragsverstößen zu konstatieren. Zwar berät die Ad-hoc-Gruppe über die Überprüfung des Verdachts einer Vertragsverletzung. Wie aber nach erfolgter Feststellung eines Vertragsverstoßes weiter zu verfahren sei, wurde bisher völlig ausgeblendet. Dies impliziert die Beibehaltung der bisher bestehenden, unzureichenden Möglichkeit, die Angelegenheit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu übergeben. In letzter Konsequenz wird sich der Sicherheitsrat mit schwersten Vertragsverletzungen auch weiterhin befassen, wie etwa dem massiven Einsatz von BW. Es werden jedoch im Rahmen des Verifikationsprotokolls eine Reihe neuer Pflichten für die Vertragsparteien hinzukommen. Es ist völlig unrealistisch, anzunehmen, alle Unklarheiten und Streitigkeiten hinsichtlich der Einhaltung dieser Vertragspflichten könnten zur Lösung an den Sicherheitsrat weitergereicht werden. Vielmehr müssen hierfür Verfahren im Rahmen des zukünftigen Protokolls geschaffen werden, die auch eine Fahndungsprozedur inklusive Sanktionen bei festgestellten Vertragsverletzungen beinhalten. Nur so wird das Verifikationsprotokoll vor dem Hintergrund der geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit einer Vertragsverletzung eine Abschreckungswirkung entfalten können.

Eine Verständigung über Exportkontrollen und internationale Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften ist bislang nicht in Sicht. Allerdings liegen mit den von Brasilien bei der Ad-hoc-Gruppe eingereichten Arbeitspapieren Kompromißvorschläge vor, auf deren Basis eine Einigung erfolgen könnte. Dazu müssen diejenigen radikalen Kritiker von Exportkontrollen im Lager der Entwicklungsländer, die das BW-Übereinkommen zu einem Entwicklungshilfeübereinkommen machen wollen, politisch isoliert werden. Ein probates Mittel hierzu ist ein verstärkter Kommunikationsfluß und eine erhöhte Transparenz bezüglich der Exportkontrollaktivitäten der fortgeschrittenen Lieferländer. Auch wenn dogmatische Exportkontrollkritiker mit derartigen Maßnahmen kaum zu überzeugen sein werden, dürfte die Kenntnis des geringen Umfangs der tatsächlich aus Exportkontrollen resultierenden Exportverweigerung dazu führen, daß die „schweigende Mehrheit“ der Blockfreien Staaten den lautstarken Kritikern nicht mehr blindlings folgt. Ferner könnte die Australien-Gruppe eine weitere Maßnahme zur Aufweichung der Front der Exportkontrollkritiker ergreifen, indem sie sich verpflichtet, ab einem genau festgelegten Zeitpunkt nach Inkrafttreten des Protokolls dessen Mitgliedern eine Vorzugsbehandlung zuteil werden zu lassen. Eine solche Festlegung hätte mehrere Vorteile: sie wäre politisch verbindlich und könnte damit aus Sicht der Australien-Gruppe noch revidiert werden, falls z.B. die mangelhafte Umsetzung des Protokolls dies erfordern sollte. Allerdings käme die Australien-Gruppe in Zugzwang: sie müßte erklären, warum die Revision ihrer Kontrollmaßnahmen nicht zum vereinbarten Zeitpunkt erfolgt. Aus Sicht derjenigen Exportkontrollkritiker, die sich als Regimemitglieder und Vertragsparteien von den Kontrollen diskriminiert sehen, würde eine solche Verpflichtung ihre Besserstellung im Vergleich zu Nichtmitgliedern ab einem konkreten Zeitpunkt gewährleisten - auch wenn die Details der bevorzugten Behandlung noch ausgehandelt werden müssen, und zwar in Abhängigkeit von der endgültigen Form des Verifikationsprotokolls sowie seiner Umsetzung in der täglichen Praxis.

Dies können jedoch nur flankierende Maßnahmen für die nächsten Schritte in der Ad-hoc-Gruppe sein, die nach wie vor das zentrale Gremium zur Stärkung des BW-Übereinkommens und damit zur Bekämpfung der Proliferation von biologischen Waffen darstellt. Im Rahmen der Ad-hoc-Gruppe ist es nun entscheidend, den Übergang zu konkreten Vertragsverhandlungen anhand des ersten Textentwurfes auch tatsächlich zu vollziehen. Ein solcher „rolling text“, in dem die in den prozeduralen Berichten der Ad-hoc-Gruppe unterbreiteten Textbausteine eingefügt sind, war während der Juli-Sitzung der Ad-hoc-Gruppe Gegenstand der Debatte. Der zentrale Punkt hierbei ist die Entscheidung darüber, ob ein Verifikationsprotokoll konsensfähig ist, welches tatsächlich auf die Stärkung des Übereinkommens abzielt und nicht versucht, nachgeordnete Fragen in den Mittelpunkt der Debatte zu stellen. In diesem Fall wäre dann das Protokoll in ein „vernünftiges“ Verhältnis zum Übereinkommen zu setzen, wie auch die Beziehung der einzelnen Bestandteile des Protokolls zueinander zu bestimmen. So macht es etwa wenig Sinn, ein differenziertes Protokoll auszuhandeln und bei der Überprüfung des Verdachts auf einen BW-Einsatz auf die im Übereinkommen selbst nur andeutungsweise vorhandenen Prozeduren zurückzugreifen. Mit anderen Worten: Die im Protokoll spezifizierten und weiterentwickelten Normen und Verfahren des BW-Übereinkommens müssen Vorrang vor dem dahinter zurückbleibenden Text des BWÜs erhalten. Nur wenn dies gewährleistet ist, wird sich die Stärkung des BW-Regimes tatsächlich realisieren und ein Rückfall in unilaterale Verhaltensmuster verhindern lassen.