

Das Chemiewaffen-Übereinkommen und seine Umsetzung

Einführende Darstellung und Stand der Diskussion

HSFK-REPORT 12/1996

Zusammenfassung:

Nach mehreren Jahrzehnten oftmals zäher Verhandlungen in internationalen Foren wurde am 13. Januar 1993 das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) zur Unterzeichnung aufgelegt. Der letztendlich im multilateralen Rahmen erzielte Kompromiß wurde von einer kleinen Gruppe der in der Genfer Abrüstungskonferenz verhandelnden Staaten durchgesetzt und hat einige der bis zuletzt bestehenden Unstimmigkeiten nur auf der Oberfläche glattgebügelt, nicht aber prinzipiell ausgeräumt. Folgerichtig setzten sich die Debatten um die kontroversen Punkte nach der Unterzeichnung in der neu geschaffenen Vorbereitungskommission der Organisation für das Verbot chemischer Waffen fort und verzögerten dort die eigentlich bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens zu leistenden Vorarbeiten. Darüber hinaus verlor die Problematik der chemischen Waffen nach der Unterzeichnung des CWÜ viel an politischer Aufmerksamkeit. Dies verzögerte vielerorts die innerstaatliche Umsetzung der Bestimmungen des CWÜ. Davon waren gleichermaßen die Ratifikation des Beitritts zur Konvention als auch die erforderlichen Ausführungsgesetze betroffen. Deutschland, mit einer weitentwickelten chemischen Industrie, ratifizierte im August 1994 als einer der ersten Staaten.

Lange Zeit konnte davon ausgegangen werden, daß zumindest die Vereinigten Staaten als einer der beiden erklärten Besitzer von chemischen Waffen zu den ersten 65 Mitgliedsstaaten gehören würden. Der U.S.-Senat kam im Juli diesen Jahres überein, eine Ratifikationsentscheidung bis zum 14. September zu treffen. Entgegen der weitverbreiteten Erwartung eines positiven Entscheids an diesem Datum hat die republikanische Senatsführung nach der Intervention des republikanischen Präsidentschaftskandidaten Robert Dole noch weiteren Diskussionsbedarf" über das CWÜ ausgemacht und seine Entscheidung auf unbestimmte Zeit vertagt. Diese erneute Verzögerung wirft die Frage auf, ob die Vereinigten Staaten in der Lage sein werden, bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens, spätestens aber bis zum Beginn der ersten Staatenkonferenz dem Übereinkommen beizutreten. Sollte dies nicht gelingen und auch die russische Ratifikation noch längere Zeit auf sich warten lassen, sind negative Folgen hinsichtlich der Tragfähigkeit des CWÜ und der Funktionsfähigkeit der neugegründeten Organisation für das Verbot chemischer Waffen zu befürchten.

Zunächst betrifft dies das Budget der Organisation: ca. 30% davon entfallen auf USA und Rußland. Darüber hinaus droht der Nicht-Beitritt der beiden erklärten CW-Besitzer die sorgsam ausgearbeitete Balance des Übereinkommens zwischen den darin verfolgten Zielen der Abrüstung, der Nichtverbreitung und der friedlichen Zusammenarbeit auf chemischem Gebiet zu zerstören.

Neben den Wechselwirkungen des Chemiewaffen-Übereinkommens mit dem amerikanisch-russischen CW-Abrüstungsabkommen ist die Kompatibilität der von der Australien-Gruppe durchgeführten Exportkontrollen mit dem Übereinkommen von besonderer Bedeutung und gleichzeitig einer der zentralen Streitpunkte in der bisherigen Debatte über die Implementation des CWÜ. Eine Abschaffung der Gruppe, bzw. die Einstellung ihrer Aktivitäten, wird zur Zeit von deren Mitgliedern nicht erwogen. Genau dies fordern aber einige CWÜ-Mitglieder, die der Gruppe nicht angehören und in ihren Aktivitäten eine Diskriminierung sehen, die darauf abzielt, den Entwicklungsländern benötigte Technologien und Chemikalien vorzuenthalten.

Hinsichtlich der im Mandat der Pariser Resolution Anfang 1993 erteilten Aufgaben haben die Vorbereitungscommission und das Vorläufige Technische Sekretariat einen Großteil davon erfüllt. Für einen Teil der noch nicht abschließend behandelten Fragen sind bereits weitreichende Vorarbeiten geleistet, so daß mit dem politischen Willen, eine Einigung zu erzielen, dies in den verbleibenden sechs Monaten bis zum Inkrafttreten möglich sein müßte. Die bis dahin nicht gelösten Probleme werden dann an die erste Staatenkonferenz delegiert, die spätestens 30 Tage nach Inkrafttreten zusammentreten muß. Mit den nach Abschluß der Staatenkonferenz noch bestehenden ungelösten Fragen muß sich dann das Technische Sekretariat in der Anwendung des Übereinkommens auseinandersetzen.

Einen eigenen Problemkomplex stellen die ausstehenden Ratifikationen der USA und Rußlands dar. Es bleibt abzuwarten, ob der wiedergewählte U.S.-Präsident Clinton in seiner zweiten Amtszeit mehr politisches Kapital in die Ratifikation des CWÜ investiert, als seine Regierung dies in der Vergangenheit getan hat. Doch selbst wenn dies geschieht, ist es zweifelhaft, ob die amerikanische Ratifikationsurkunde bis zum Inkrafttreten des Übereinkommens hinterlegt werden kann. Wenn nicht, könnte die USA zwar als Unterzeichner des Übereinkommens mit an der ersten Staatenkonferenz teilnehmen, wäre jedoch nicht stimmberechtigt und könnte (zunächst) keine Positionen im Sekretariat beanspruchen. Noch ungewisser als im Fall der U.S.- Ratifikation stellt sich die Situation in Rußland dar.

Sollten USA und/oder Rußland das CWÜ nicht ratifizieren, so entfielen damit einer der zentralen Bestandteile des Übereinkommens, ohne den dieses seinen Charakter völlig verändert. Neben der ausbleibenden finanziellen Unterstützung durch USA und Rußland ist dann auch mit einem nachlassenden politischen Interesse zumindest derjenigen Mitgliedstaaten zu rechnen, für die die Abrüstungskomponente das ausschlaggebende Argument bei der Beitrittsentscheidung war. Auf längere Sicht kann eine solche Entwicklung dem Übereinkommen die legitimatorische Basis entziehen und es zur Bedeutungslosigkeit verkommen lassen.

Deshalb muß jegliche politische Einflußnahme auf den Implementationsprozeß auf die Bewahrung der im CWÜ gefundenen Balance zwischen den Zielen der vollständigen Abrüstung chemischer Waffen, ihrer Nichtverbreitung sowie der technischen Zusammenarbeit und Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Chemie hinwirken. Daraus folgt zwingend die Forderung nach Ratifikation und Einhaltung der Abrüstungsverpflichtung der erklärten CW- Besitzer USA und Rußland als prioritäre Maßnahme bei allen Bemühungen, das CWÜ erfolgreich umzusetzen.

Darüber hinaus gilt, es auf diplomatischem Wege auch weiterhin auf die Ratifikation des CWÜ durch möglichst viele Staaten hinzuwirken. Da von einem vertragskonformen Verhalten der Mitgliedstaaten auszugehen ist, dient eine stetig zunehmende Zahl von Ratifikationen dem in der CWÜ verankerten Ziel der CW-Nichtverbreitung.

Im Bereich der Kooperation und Zusammenarbeit zur friedlichen Nutzung der Chemie erscheint in der Anfangsphase unmittelbar nach Inkrafttreten des Übereinkommens eine Refokussierung der Hilfeleistungen angebracht. Es ist zu erwarten, daß einige Staaten Probleme mit den vielfältigen Verpflichtungen haben werden, die das CWÜ ihnen auferlegt. Vor diesem Hintergrund ist es geboten, diesen Staaten bei den abzugebenden Meldungen, dem Betrieb" der Nationalen Behörde unter realistischen Bedingungen", evtl. auch bei der Beherbergung der ersten Routineinspektion mit Rat und Tat zur Seite zu stehen. Die Hilfestellung kann als Fortsetzung der Regionalen Seminare verstanden werden, die in der Vorbereitungsphase bis zum Inkrafttreten des CWÜ durchgeführt wurden, und könnte analog dazu auf Vertreteter von Nichtregierungsorganisationen, Angestellte der OVCW sowie fortgeschrittener" Vertragsparteien zurückgreifen.

Darüber hinaus muß die Reform der Australien-Gruppe innerhalb von ein bis zwei Jahren nach Inkrafttreten des Übereinkommens begonnen werden. Dabei ist die noch immer anzutreffende Annahme einzelner Staaten aus der Dritten Welt, die Australien-Gruppe werde über Nacht aufhören zu existieren, völlig unrealistisch. Vielmehr ist eine Übergangsphase anzustreben, in der die Aktivitäten der Gruppenmitglieder gegenüber vertragstreuen CWÜ- Mitgliedern mehr und mehr eingeschränkt werden. Ob eine Aufgabe der Kontrollen auch bei den Anlagenexporten - die im Rahmen des CWÜ nicht kontrolliert werden - erfolgt, muß zum gegenwärtigen Zeitpunkt fraglich erscheinen.