



(Foto: Dr. Oliver Thränert,
Fotoagentur Darching)

Zentrale multilaterale Abkommen der Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik sind in den vergangenen Jahren massiv unter Druck geraten. Die Gefahren, die von atomaren, biologischen und chemischen Waffen ausgehen, sind jedoch erheblich und sollten auch angesichts der Corona-Pandemie nicht aus dem Blick der internationalen Politik geraten. Deutschland sollte sich gemeinsam mit seinen Partnern auf weitere Kärnerarbeit mit dem Ziel der Bewahrung und Stärkung dieser Regime einstellen.

Dr. Oliver Thränert leitet den Think Tank am Center for Security Studies der ETH Zürich und ist Non-Resident Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

Nichtverbreitung von ABC-Waffen: Die tiefe Krise des Multilateralismus

Die aktuelle Corona-Krise ist eine Warnung: Moderne Gesellschaften können relativ schnell aus dem Takt geraten. Das Virus ist zwar keine Biowaffe. Aber es sollte uns dennoch daran erinnern, welche Gefahren von atomaren, biologischen und chemischen Waffen drohen, die von staatlichen oder auch nicht-staatlichen Akteuren eingesetzt werden können. Deutschland verfolgt – gemeinsam mit einer Vielzahl an gleichgesinnten Nationen – das Ziel, die Abrüstung dieser Waffen oder zumindest deren Nichtverbreitung zu bewirken. Es setzt dabei besonders auf multilaterale Vereinbarungen. Drei Regelwerke sind maßgeblich: Der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV); das Biologiewaffen-Übereinkommen (BWÜ); und das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ).

CWÜ und BWÜ verbieten chemische bzw. biologische Waffen vollständig. Der NVV dagegen belässt den USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien vorerst ihre Kernwaffen; sie müssen sich aber ernsthaft um die nukleare Abrüstung kümmern. Alle anderen Vertragsstaaten haben für immer auf Atomwaffen verzichtet. Die drei Abkommen sind lückenhaft und befinden sich seit Jahren in tiefgreifenden Krisen.

- Zum einen, weil diese Vertragsregime auf ein Zusammenwirken der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (P-5) angewiesen sind. Nur dieses höchste internationale Gremium kann Vertragsbrecher letztlich in die Schranken weisen. Derzeit sind die P-5 indes oft nicht zu einem einheitlichen Handeln in der Lage.
- Zweitens sind die Vertragsstaatengemeinschaften darüber hinaus in vielerlei Hinsicht tief gespalten.

- Drittens haben wir es derzeit mit einer Welt im rasanten naturwissenschaftlich-technischen Wandel zu tun, dem die Nichtverbreitungsabkommen teilweise nicht mehr gewachsen sind. Dennoch dürfen NVV, BWÜ und CWÜ keinesfalls vorzeitig abgeschlossen werden, insbesondere da sie wichtige internationale Abrüstungs- bzw. Nichtverbreitungsnormen festlegen.

Zentrale Rolle der Ständigen-Fünf

Die Durchsetzung der Verbotsgegenstände von NVV, BWÜ und CWÜ ist in letzter Instanz auf eine entsprechende Beschlussfassung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen angewiesen. Nur er kann gegen Regelverletzer starke Wirtschaftssanktionen verabschieden und durchsetzen oder gar militärische Maßnahmen mandatieren. Aufgrund des Vetorechtes der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates (USA; Russland; Großbritannien; Frankreich; China) liegt es auf der Hand, dass dieses Gremium nicht handlungsfähig ist, wenn eines der fünf ständigen Mitglieder selbst die Vorgaben von NVV, BWÜ, oder CWÜ missachtet.

Ein wichtiges Beispiel dafür ist das illegale sowjetische Biologiewaffenprogramm, das nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion öffentlich bekannt wurde. Verteilt über das gesamte Land war in einer Vielzahl von Laboratorien an Krankheitserregern und Toxinen (Gifte natürlichen Ursprungs) zu Waffenzwecken gearbeitet worden. Manche von ihnen wurden sogar unter freiem Himmel getestet oder im Tonnenmaßstab hergestellt. Die russische Führung unter dem damaligen Präsidenten Boris Jelzin gab sowjetische BWÜ-Verstöße zwar zu, legte das ehemalige B-Waffenprogramm aber nicht vollständig offen. Briten und Amerikaner – wie Russland BWÜ-Depositarmächte – initiierten mit Moskau einen trilateralen Prozess, der gegenseitige Besuche in Laboren in allen drei Staaten beinhaltete (die USA und Großbritannien sowie weitere Staaten unterhalten

biologische Einrichtungen, in denen an Schutzvorkehrungen gegen B-Waffen gearbeitet wird). Doch brach dieses Verfahren schon bald wieder in sich zusammen. Die BWÜ-Vertragsstaatengemeinschaft wurde nie umfassend über die bis dahin erzielten Ergebnisse unterrichtet. Das sowjetische B-Waffenprogramm wurde nie umfänglich aufgeklärt.

Ist es kaum möglich, Vertragsverstöße der P-5 selbst aufzuklären und zu ahnden, so ist dies doch erreichbar, wenn sich die P-5 gegenüber Dritten weitgehend einig sind. Dies war lange Zeit in Bezug auf Saddam Husseins Irak der Fall. Der vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Feldzug «Desert Storm» von 1991 richtete sich zwar in erster Linie gegen die irakische Besetzung von Kuwait. Nach dessen Befreiung wurden jedoch jahrelange umfangreiche UN-Untersuchungen unternommen, um die irakischen ABC-Waffenprogramme aufzuklären. Diese Maßnahmen zeitigten große Erfolge. Das irakische Nuklearprogramm wurde ebenso aufgedeckt wie Bagdads Biologie- und Chemiekampfstoffbestände größtenteils zerstört werden konnten. Dennoch entfernten sich im Zuge dieses Prozesses die Positionen vor allem der USA einerseits und Russlands andererseits immer mehr voneinander. Am Ende stand 2003 eine weitere, US-geführte Militärintervention in Irak, die von Washington u.a. mit angeblichen verborgenen irakischen B-Waffenprogrammen begründet worden war und von der sich Russland ebenso wie einige westliche amerikanische Verbündete distanzieren.

Koalitionsbildung gegen das iranische Atomprogramm

Ungeachtet dieser amerikanisch-russischen Entfremdung gelang bezüglich einer weiteren bedeutsamen Proliferationsgefahr im Nahen Osten eine erfolgreiche Koalitionsbildung gegen den Regelverletzer Iran. Im August 2002 war bekannt geworden, dass Iran eine nicht gemeldete Urananreicherungsanlage sowie einen Schwerwasserreaktor baute. In der Folge

durchgeführte IAEA-Inspektionen bestärkten den Verdacht eines iranischen Vertragsbruchs. Um eine erneute Spaltung des Sicherheitsrates zu vermeiden entschlossen sich die Außenminister Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands, nach Teheran zu reisen, um mit der dortigen Führung zumindest eine Zwischenlösung zu vereinbaren. Der Grundsatz der drei war, dass Iran das wegen seines intransparenten Verhaltens selbst verspielte internationale Vertrauen durch eigene Verzichtleistungen und verbesserte Transparenz zurückgewinnen sollte. Am Ende eines viele Jahre andauernden Gesprächsmarathons stand die im Juli 2015 erfolgte Vereinbarung über den «Joint Comprehensive Plan of Action» (JCPOA), an dem sich neben den E-3 sowie der EU auch die USA, Russland und China und somit die P-5 beteiligten (daher die offizielle Bezeichnung E-3/EU plus 3). Der JCPOA erlegt Iran eine Reihe zeitlich befristeter quantitativer und qualitativer Beschränkungen für sein Urananreicherungsprogramm auf. Zudem wird sein Schwerwasserprogramm beendet und Teheran erklärt sich zu mehr Offenheit im Zuge einer dauerhaften Präsenz von Inspektoren der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) bereit. Im Gegenzug werden gegen Iran gerichtete Sanktionen schrittweise aufgehoben. Der JCPOA wurde im Anschluss durch eine UN-Sicherheitsratsresolution kodifiziert. Grundsätzlich bleibt die iranische nukleare Infrastruktur intakt. Insofern konnte auch der JCPOA nichts daran ändern, dass Iran eine «virtuelle Atommacht» ist. Aber der JCPOA beinhaltet einen wichtigen Vorteil: Zeitgewinn. Solange das Abkommen umgesetzt würde wäre es Iran nicht möglich, unentdeckt und in kurzer Frist Atomwaffen zu bauen. Obwohl Iran die Vorgaben des JCPOA umsetzte hob der amerikanische Präsident Donald Trump im Mai 2018 den E-3/EU plus 3 Konsens auf und verabschiedete sich aus dem JCPOA. Sollte Iran – das zwar schrittweise einige wichtige JCPOA-Auflagen außer Kraft setzte, das Abkommen aber noch nicht gänzlich ignorierte - in den kommenden Jahren zu

seinem ursprünglichen Atomwaffenprogramm zurückkehren, könnte dies dem NVV den Todesstoß versetzen.

Nicht nur ist die vormalige Einigkeit der P-5 im Hinblick auf das iranische Atomprogramm dahin. Auch bezüglich Syriens und dessen Chemiewaffen gibt es fortwährend Streit. Unter dem massiven Druck seitens der USA und Russlands war Syrien im September 2013 dem CWÜ beigetreten. Die im Anschluss von Damaskus gemeldeten C-Kampfstoffbestände wurden unter Führung der USA in einer internationalen Operation außer Landes gebracht und vernichtet. Offenbar waren die syrischen Angaben aber unvollständig gewesen. Überdies kam es im syrischen Bürgerkrieg immer wieder zum Einsatz von toxischen Chemikalien. Nachdem zunächst ein gemeinsamer Untersuchungsmechanismus seitens des UN-Sicherheitsrates und der in Den Haag ansässigen Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) ins Leben gerufen worden war, um die entsprechenden Vorfälle zu untersuchen, stemmte sich Russland später immer mehr gegen entsprechende Aktivitäten und hielt seine schützende Hand über seinen Günstling, die syrische Assad-Regierung. Der UN/OVCW Mechanismus wurde aufgrund russischen Widerstands im UN-Sicherheitsrat nicht verlängert.

Gespaltene Vertragsstaatengemeinschaften

Inzwischen ist die CWÜ-Vertragsstaatengemeinschaft tief gespalten. Entgegen dem Willen Russlands und seiner Unterstützer wurden nämlich im OVCW-Exekutivrat (dem politischen Leitungsgremium, dem 35 Mitgliedstaaten angehören) mit Mehrheitsbeschluss Sanktionen gegen Syrien erhoben. Eigentlich ist eine Organisation wie die OVCW auf Konsens angewiesen, damit gefasste Beschlüsse auch von den Vertragsstaaten regelmäßig umgesetzt werden. Die Spaltung der OVCW bedroht daher letztlich ihre Arbeitsfähigkeit. Aus Sicht westlicher und anderer Staaten galt es jedoch, dieses

Risiko einzugehen. Ansonsten wären syrische Vertragsverstöße – ungemeldete Chemiewaffenbestände ebenso wie sogar Chemiewaffeneinsätze im Bürgerkrieg – ungeahndet geblieben.

Zur Spaltung der OVCW-Vertragsstaatengemeinschaft trug darüber hinaus der Anschlag mit dem Nervenkampfstoff Nowitschok auf den ehemaligen russischen Spion Skripal und seine Tochter im März 2018 im englischen Salisbury bei. Auch wenn die genauen Umstände dieses Anschlags nicht vollständig aufgeklärt werden konnten sprach doch Vieles für eine russische Geheimdienstoperation, durchgeführt mit einem russischen Kampfstoff, dessen Existenz Moskau nie gemeldet hatte. Im gleichen Zeitraum wurde bekannt, dass die Niederlande einen Hackerangriff des russischen Geheimdienstes auf die OVCW in Den Haag vereitelten. Vier russische Spione wurden außer Landes verwiesen. Seit diesen Ereignissen ist die Atmosphäre in der OVCW vergiftet.

Auch die NVV-Vertragsstaatengemeinschaft fällt zunehmend auseinander. Während viele westliche Länder schärfere Kontrollen in zivilen nukleartechnischen Anlagen einfordern, verweigern sich dem eine Reihe von NVV-Mitgliedern, darunter auch solche mit bedeutsamen Nuklearaktivitäten. Sie wollen das Zusatzprotokoll zu den Sicherheitsabkommen mit der IAEO, das in den neunziger Jahren auf der Grundlage der im Irak gemachten Erfahrungen mit dort aufgedeckten heimlichen Atomprojekten entwickelt wurde, nicht anwenden. Dieses Protokoll verlangt umfassendere Meldungen und erlaubt den Inspektoren verbesserten Zugang zu Nuklearanlagen. Die damit einhergehende Einschränkung ihrer staatlichen Souveränität wollen einige Staaten nur akzeptieren, wenn die Kernwaffenstaaten Fortschritte bei der atomaren Abrüstung erzielen.

Streit um nukleare Abrüstung

Mangelhafte Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung sind in der Tat der wichtigste

Streitpunkt innerhalb des NVV. Viele Nichtkernwaffenstaaten finden ferner die Existenz der Kernwaffenstaaten Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea außerhalb des NVV kaum erträglich. Dies gilt besonders für arabische Länder. 1995 waren sie nur bereit, den NVV unbefristet zu verlängern, indem zugleich in einer Nahostresolution Schritte zur Errichtung einer Massenvernichtungswaffenfreien Zone in der Region gefordert wurden. Dass es bei diesem Vorhaben bis anhin keine Fortschritte gab, frustriert viele arabische Staaten. Im gleichen Maße finden es Nichtkernwaffenstaaten unangemessen, dass die USA, Russland und Frankreich mit Indien trotz seines Kernwaffenstatus außerhalb des NVV bei der zivilen Nutzung der Atomenergie zusammenarbeiten. Somit wird das Land aus Sicht der Kritiker durch die Hintertür als Kernwaffenstaat ungeachtet seines Fernbleibens vom NVV anerkannt.

Eine vollständige nukleare Abrüstung wird von einer beträchtlichen Anzahl von NVV-Mitgliedern als einzige Möglichkeit verstanden, um diese Missstände zu beseitigen. Im Juli 2017 wurde in der UNO-Generalversammlung ein Vertrag über das komplette Verbot von Atomwaffen angenommen. Ziel dieses Abkommens ist die Stigmatisierung von Kernwaffen. Die Atomwaffenstaaten, sämtliche NATO-Staaten (abgesehen von den Niederlanden, die aufgrund eines Parlamentsbeschlusses zur Entsendung einer Delegation verpflichtet waren) sowie alle US-Verbündeten in Asien, die sich auf amerikanische nukleare Sicherheitsgarantien verlassen, blieben den Verhandlungen fern. Sie verweisen darauf, dass das Abkommen auf die zentrale Frage, wie die völlige nukleare Abrüstung zweifelsfrei sichergestellt und wie Sorge getragen werden könne, dass es dann auch da- beibleibe, keine befriedigende Antwort bereit- halte. Vor diesem Hintergrund ist damit zu rechnen, dass die aufgrund der Corona-Krise auf das nächste Jahr verschobene NVV-Überprüfungskonferenz (sie finden alle fünf Jahre statt) vom Streit um die nukleare Abrüstung

dominiert und mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne gemeinsames Schlussdokument enden wird.

Wissenschaftlich-technischer Fortschritt erfordert starke Nichtverbreitungsnormen

Die Schwächen der verschiedenen Vertragswerke zur Abrüstung und Nichtverbreitung von ABC-Waffen sind umso problematischer, als der wissenschaftlich-technische Fortschritt schnell voranschreitet. Dies ist besonders im biologisch-chemischen Bereich augenfällig. Diese beiden wissenschaftlichen Bereiche wachsen immer mehr ineinander. Die daraus entstehenden Lebenswissenschaften können bei der Entwicklung von verbesserter Diagnostik und Therapie viele für den Menschen sehr heilsame Fortschritte mit sich bringen. Doch das generierte Wissen könnte auch zu feindlichen Zwecken missbraucht werden. Ein markantes Beispiel sind Entwicklungen in den Neurowissenschaften. Sie können zur Optimierung menschlicher Aktivitäten genutzt werden, aber auch, um umgekehrt die Handlungsfähigkeit eines Gegners zu beeinträchtigen.

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere eine Stärkung des BWÜ angezeigt. Derzeit enthält es keine effektiven Überwachungsvorschriften, da die Sowjetunion zum Zeitpunkt des Inkrafttretens 1975 noch zu keinerlei Vor-Ort-Inspektionen bereit war. Von 1995 bis 2001 fanden Verhandlungen der BWÜ-Vertragsstaaten über ein Zusatzprotokoll mit dem Ziel statt, Besuche und Inspektionen in Laboratorien und an anderen für die Umsetzung des BWÜ relevanten Orten zu ermöglichen. Doch diese Gespräche schlugen fehl. Die USA, aber auch viele andere Vertragsstaaten fürchteten zu viel Transparenz. Dabei ging es zum einen um B-Schutz-Projekte, aber zum anderen auch um die Interessen der Pharma-Industrie, die ihre Entwicklung von Medikamenten nicht durch Inspektionen der Gefahr der Industriespionage aussetzen wollte. Seitdem finden zwar regelmäßige

Staaten- und Expertentreffen statt, die dem Informationsaustausch etwa mit Blick auf nationale Gesetzgebungen dienen, um den unautorisierten Zugang zu gefährlichen Mikroorganismen und anderen Substanzen zu verhindern. Bindende Beschlüsse können anlässlich dieser Treffen aber nicht verabschiedet werden. Immerhin: Solange das BWÜ besteht, bleiben Biologiewaffen verboten, und der breit gefasste Verbotsbereich verhindert, dass die Konvention durch den wissenschaftlich-technischen Fortschritt überholt wird. Aber ohne Überprüfungsmechanismen bleibt das BWÜ ein weitgehend zahnloser Tiger.

Deutschland wird sich in seiner Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik auch künftig auf die existierenden Vertragsregime abstützen müssen. In der Tat bleiben sie aus vier Gründen von großem Wert.

- Erstens legen sie eine Norm gegen biologische und chemische Waffen fest und ächten diese. Dies ermöglicht es, gegen Staaten, die sich dieser Norm widersetzen und chemische oder biologische Waffen erwerben oder sogar zum Einsatz zu bringen, harte Zwangsmaßnahmen zu ergreifen. Im nuklearen Bereich gibt es zwar keine Verbotsnorm, immerhin aber eine Nichtverbreitungsnorm, die ein Vorgehen gegen neue Kernwaffenbesitzer legitimiert. Ohne die bestehenden Verträge wäre eine entsprechende Beschlussfassung im UN-Sicherheitsrat sehr viel schwerer.
- Zweitens bilden die Verbots- bzw. Nichtverbreitungsnormen die Legitimationsfolie für Exportkontrollen. Diese sind zwar – nicht zuletzt aufgrund der fortschreitenden Technologiediffusion – nicht in der Lage, die Verbreitung von atomaren, biologischen oder chemischen Waffen allein zuverlässig zu unterbinden. Sie bieten aber die Möglichkeit, den Zugang zu waffentauglichen Technologien zumindest zu verlangsamen und bedeuten somit einen

gewissen Zeitgewinn. Dies gilt vor allem, soweit nationale Exportkontrollen durch internationale Zusammenarbeit gestärkt und ihre Durchsetzung verbessert wird. Deutschland nimmt in dieser Hinsicht an wichtigen Foren wie der «Gruppe der nuklearen Lieferländer» und der «Australischen Gruppe» (hier geht es um biologische Agenzien und chemische Substanzen nebst entsprechender Ausrüstungen) sowie der «Proliferation Security Initiative» teil. Letztere setzt es sich zum Ziel, durch die internationale Zusammenarbeit von Polizei und Zoll sowie weiteren staatlichen Organen auf der Basis nationalen und internationalen Rechts die Verbreitung von ABC-Waffen und dafür notwendigen Technologien zu verhindern.

- Drittens stellt die Umsetzung der geltenden Verträge eine gewisse Transparenz sicher. Das gilt zwar nur in sehr geringer Weise für den biologischen Bereich, wo es nur freiwillige Vertrauensbildende und Transparenzmaßnahmen gibt. Im Bereich Chemie, vor allem aber der Kernenergie würde sehr viel mehr Unsicherheit über als

friedlich deklarierte Programme vorherrschen, gäbe es die Inspektionen der zuständigen internationalen Behörden wie der OVCW oder der IAEO nicht.

- Viertens schließlich: Die Existenz der Verträge erleichtert die Bildung internationaler Koalitionen gegen Normbrecher. Das Paradebeispiel ist hier der Fall Iran. Hier gelang eine solche Koalitionsbildung auf geradezu vorbildliche Weise, auch wenn US-Präsident Donald Trump diese Koalition inzwischen bedauerlicherweise verlassen hat. Derzeit muss offenbleiben, ob Teheran von einem dauerhaften nuklearen Verzicht überzeugt werden kann. Ohne den NVV drohten womöglich noch mehr Kernwaffenprogramme. Die Großmächte würden sie möglicherweise je nach ihrer nationalen Interessenlage unterstützen.

Trotz aller genannten Schwächen werden daher NVV, CWÜ und BWÜ weiterhin die Basis der Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik sein. Deutschland muss sich gemeinsam mit seinen Partnern auf weitere Kärnerarbeit mit dem Ziel der Bewahrung und Stärkung dieser Regime einstellen.

Bisher erschienen:

GSP-Einblick 1/2020, März: „Dr. Hans-Peter Bartels im GSP-Interview“ von Prof. Dr. Johannes Varwick

GSP-Einblick 2/2020, April: „Afrika und die Corona-Krise“ von Prof. Dr. Robert Kappel

GSP-Einblick 3/2020, Mai: „Die Corona-Krise und die globale Ordnung“ von Dr. Ulrich Speck

GSP-Einblick 4/2020, Mai: „Die Corona-Virus-Krise als kritischer Wendepunkt für die Welt und die Ukraine“ von Pavlo Klimkin und Dr. Andreas Umland

GSP-Einblick 5/2020, Mai: „Die neue nukleare Frage – eine Antwort auf Rolf Mützenich“ von Prof. Dr. Joachim Krause

GSP-Einblick 6/2020, Mai: „Nichtverbreitung von ABC-Waffen: Die Tiefe Krise des Multilateralismus“ von Dr. Oliver Thränert



Hinweis: Unser Blog befasst sich intensiv mit den Konsequenzen der Corona-Krise für die Sicherheitspolitik: diskutieren Sie mit! [Hier geht es zum Blog.](#)



Bitte beachten Sie auch unseren [YouTube-Kanal.](#)

Die GSP ist die **älteste** und **größte sicherheitspolitische Vereinigung Deutschlands** und bundesweit sowie in vielen Schichten der Gesellschaft präsent. Mit über **6000 Mitgliedern** in sieben Landesbereichen und über **70 Sektionen** diskutieren und vermitteln wir **Sicherheitspolitik** deutschlandweit – **gehaltvoll, sachkundig, parteiunabhängig, ideologiefrei, bunt** und mit **Herzblut**.

Präsident der GSP und presserechtlich verantwortlich ist Prof. Dr. Johannes Varwick; Redaktion: Fabian Schlüter B.A.

GSP-Einblick* ISSN 2701-4088

Gesellschaft für Sicherheitspolitik e.V.

Geschäftsstelle Bonn
Wenzelgasse 42
53111 Bonn
T +49 (0)228 652556
geschaeftsstelle@gsp-sipo.de

Berliner Büro
Reichstagufer 14
10117 Berlin
praesidenten-buero@gsp-sipo.de

Abonnieren Sie auch unseren Newsletter
und unsere Social-Media-Kanäle!

 www.gsp-sipo.de/wir-ueber-uns/newsletter
 www.gsp-sipo.de
 www.twitter.com/gsp-sipo
 www.facebook.com/GSPSipo