ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Meier, Oliver

Research Report

Nichtverbreitung in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Der Beitrag internationaler Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungskapazitäten in Kriegs- und Krisengebieten

SWP-Studie, No. S 9/2017

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Meier, Oliver (2017) : Nichtverbreitung in Räumen begrenzter Staatlichkeit: Der Beitrag internationaler Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungskapazitäten in Kriegs- und Krisengebieten, SWP-Studie, No. S 9/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/252919

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Oliver Meier

Nichtverbreitung in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Der Beitrag internationaler Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungskapazitäten in Kriegs- und Krisengebieten

S 9
Mai 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*. Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit**
8 Das Risiko und seine Analyse

10 **Politische Unterstützung und Kooperationen**
10 Die Rolle der Zentralregierung
11 Die Unterstützung der Großmächte
12 Die Zusammenarbeit internationaler Organisationen

15 **Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit**
15 Praktische Voraussetzungen: Logistik und Sicherheit
16 Die Erweiterung bestehender Verfahren: Gewinnung und Nutzung von Informationen
18 Partner oder Gegner? Der Umgang mit nicht-staatlichen Akteuren
20 Pay as you go: Ad-hoc-Finanzierung von Abrüstungsmissionen
20 Die Flexibilisierung von Regeln: Abrüstung unter Zeitdruck
23 Neue Verfahren: Die Untersuchung von Chemiewaffeneinsätzen

27 **So wenig Verregelung wie nötig, so gute Vorbereitung wie möglich: Schlussfolgerungen und Empfehlungen**
28 Ausblick: Künftige Trends, regionale Hotspots, Regelungslücken
29 Anpassung von Nichtverbreitungsregimen
31 Prävention stärken
32 Krisenplanung verbessern
34 Stakeholder einbeziehen
35 Die Rolle des Sicherheitsrats stärken
36 Die Rolle Deutschlands

38 **Abkürzungen**

Dr. Oliver Meier ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Nichtverbreitung in Räumen begrenzter Staatlichkeit.
Der Beitrag internationaler Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungskapazitäten in Kriegs- und Krisengebieten

Regime zur Nichtverbreitung von nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen stehen vor vielfältigen Problemen. Am gravierendsten sind Vertragsverletzungen durch Regierungen, die das Ziel verfolgen, Massenvernichtungswaffen zu entwickeln. Für den Umgang mit solchen Verstößen durch Vertragsparteien gibt es völkerrechtliche Regelungen, die beispielsweise gegenüber Nordkorea und Iran auch schon angewendet worden sind. Zunehmend aber stößt die Implementierung von Regeln zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit an Grenzen. Eklatante Beispiele hierfür sind die Länder Syrien und Irak, in denen in jüngster Zeit Chemiewaffen eingesetzt worden sind. Das Regelwerk für den Umgang mit solchen Problemen ist bis dato mangelhaft, obwohl gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit die Kontrolle der Kapazitäten zur Herstellung oder zum Einsatz von nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen besonders dringlich ist.

Die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen – also all jene Maßnahmen, die sich auf deren Abrüstung und Nichtverbreitung richten – in Räumen begrenzter Staatlichkeit wird eine Herausforderung bleiben. Die weltweit anhaltende Tendenz zum Zerfall von Staaten oder Verlust von Staatlichkeit, die Zunahme innerstaatlicher bewaffneter Konflikte, das Aufkommen transnational agierender Terrorgruppen sowie die Proliferation sensitiver Technologien stellen die internationale Staatengemeinschaft vor schwierige Aufgaben. Die genannten Probleme akkumulieren sich besonders im Mittleren Osten und in Süd- bzw. Ostasien.

Für Deutschland ist die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Krisen- und Kriegsregionen eine zentrale außen- und sicherheitspolitische Herausforderung. Wenn Terrorgruppen Zugriff auf derartige Waffen bekommen, drohen in Europa Anschläge mit Massenvernichtungswaffen. Von Bio-, Chemie- und Nuklearwaffen gehen zudem Risiken für die Menschen in Kriegs- und Krisenregionen aus und die Existenz solcher Potentiale erschwert die politische Lösung regionaler Konflikte. Schließlich geht es aus europäischer Sicht um eine Stärkung internationaler Ordnungs-

strukturen durch eine Anpassung multilateraler Nichtverbreitungsregime an krisenhafte Entwicklungen.

Die seit 2003 gesammelten Erfahrungen mit der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Irak, Libyen und Syrien sind gemischt. In Irak und Libyen sind chemische Altlasten zu Proliferationsrisiken geworden, weil die internationale Gemeinschaft zu spät gehandelt hat. Die 2013 begonnene Vernichtung der syrischen Chemiewaffen erfolgte zügig, aber unvollständig. Die Gefahr der Proliferation an Terrorgruppen ist noch lange nicht gebannt. Die Regierungstruppen und die Terrormiliz Islamischer Staat setzen weiterhin Chemiewaffen ein und bedrohen die Menschen vor Ort. Eine strafrechtliche Verfolgung dieser Kriegsverbrechen ist nicht in Sicht.

Immerhin sind die gefährlichsten syrischen Chemiewaffen in einer konzertierten multilateralen Aktion außer Landes gebracht und vernichtet worden. Die internationale Gemeinschaft untersucht die fortgesetzten Giftgasangriffe in Syrien und hat – zum ersten Mal überhaupt – in einigen wenigen Fällen auch die Verantwortlichen ermitteln können.

Diese positiven Ergebnisse konnten erreicht werden, weil die syrische Regierung unter der Androhung einer militärischen Intervention dem Chemiewaffenübereinkommen beigetreten ist und mit internationalen Organisationen zusammengearbeitet hat. Zudem haben wichtige Großmächte – insbesondere Russland und die USA – bei der Inspektion, der Sicherung, dem Transport und der Zerstörung der deklarierten syrischen Chemiewaffen kooperiert und mehrere internationale Organisationen ihre Aktivitäten koordiniert.

Sollen solche Erfolge wiederholt werden, müssen bestimmte Regeln und Verfahren der Nichtverbreitungsregime an jene besonderen Bedingungen angepasst werden, die für Räume begrenzter Staatlichkeit typisch sind. Denn in schwachen oder zerfallenden Staaten üben die Zentralregierungen, die als Vertragsparteien anzusprechen sind, keine oder allenfalls begrenzte Kontrolle über das eigene Territorium aus. Die Staatsführung ist unter Umständen nicht willens und/oder nicht in der Lage, sich vertragskonform zu verhalten. Auch erfordert das Agieren in Krisengebieten spezielle Sicherheits- und Logistikmaßnahmen. Zudem müssen neue Verfahren zur Informationsbeschaffung gefunden werden. Das Erfordernis, mit nicht-staatlichen Akteuren vor Ort kommunizieren und kooperieren zu müssen, stellt oft eine weitere politische Hürde dar. Schließlich müssen die bestehenden Regeln zur Abrüstung von Waffenpotentialen oder zur Untersuchung von behaupteten Einsätzen von Massenvernichtungswaffen geändert oder ganz neue Prozeduren geschaffen werden.

Die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) hat wesentlich dazu beigetragen, dass chemische Kampfstoffe trotz der widrigen Bedingungen eines Bürgerkriegs in Syrien außerhalb des Landes vernichtet werden konnten. Multilaterale Verträge wie das Genfer Protokoll von 1925 über das Verbot des Einsatzes von Bio- und Chemiewaffen, das Biowaffenübereinkommen (BWÜ) von 1972, der nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) von 1968 und das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) von 1993 sind elementare normative, politische und praktische Bezugspunkte für die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen – auch und gerade in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Eine Reform zwischenstaatlicher Regime sollte nach dem Motto »So wenig Verregelung wie nötig, so gute Vorbereitung wie möglich« erfolgen. Vier Bereiche wären bei diesem Vorhaben von zentraler Bedeutung: Erstens sollte die Prävention verbessert werden durch eine möglichst frühzeitige Sicherung von Waffen oder missbrauchsrelevanten Technologien. Zweitens sollten die Planungen für den Krisenfall angepasst werden. Drittens sollten die Vertragsstaaten internationaler Organisationen, die mit der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen befasst sind, die Voraussetzungen schaffen für eine Interaktion mit relevanten nicht-staatlichen Akteuren in Kriegs- und Krisenregionen. Und viertens sollte die zentrale Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in Fragen der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen gestärkt und das Gremium gleichzeitig enger an multilaterale Nichtverbreitungsregime angebunden werden.

Diese Maßnahmen könnten dazu beitragen, dass die internationale Gemeinschaft auf kommende Herausforderungen bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen besser vorbereitet ist. Sie würden zugleich die Effektivität internationaler Ordnungsinstrumente erhöhen. Damit würden sie gut in Deutschlands außenpolitische Agenda passen, die gerade in Zeiten fortgesetzter Krisen auf starke, resiliente internationale Organisationen setzt. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren bereits auf vielfältige Weise Abrüstungsoperationen unterstützt. Künftig wird es auch darauf ankommen, dass Berlin energischer als bisher die politische Initiative zur Umsetzung der obengenannten Reformen übernimmt. Dabei sollte Deutschland vermehrt um gleichgesinnte Partner in der EU und den G20 werben.

Die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit

Die Umsetzung von Regimen zur Kontrolle von nuklearen, biologischen oder chemischen Waffen gestaltet sich häufig dort sehr schwierig, wo hohe Proliferationsrisiken existieren. In Zeiten internationaler Unordnung befinden sich Massenvernichtungswaffen oder Kapazitäten zu deren Herstellung immer öfter in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Räume begrenzter Staatlichkeit sind Gebiete, über die eine Zentralregierung zwar nominell die Herrschaft, tatsächlich aber nicht oder nur in begrenztem Maße die Kontrolle ausübt. Außerhalb der OECD-Welt erfüllen nur wenige Staaten das (westliche) Ideal des konsolidierten Nationalstaats, der volle Kontrolle über sein Territorium besitzt und über die Mittel verfügt, internationale Regeln auf seinem Staatsgebiet durchzusetzen.[1] Und es gibt eine anhaltende Tendenz des Zerfalls oder der Schwächung von Staaten. Die OECD klassifizierte 2015 rund 50 Staaten als fragil. Circa 20 Prozent der Weltbevölkerung leben in solchen Ländern.[2]

Im Hinblick auf eine globale, effektive Kontrolle von Massenvernichtungswaffen ist diese Entwicklung problematisch, denn multilaterale Verträge sind darauf ausgelegt, dass die Zentralregierung eines Vertragsstaats die in diesen Abkommen fixierten Ver- und Gebote durch Ausführungsgesetze in nationales Recht überführt. Die Regierung ist zudem verpflichtet, Verwaltung, Polizei und Justiz so auszustatten, dass diese Ausführungsbestimmungen umgesetzt bzw. überwacht werden können und Verstöße, soweit möglich, aufgedeckt und bestraft werden.

In Räumen begrenzter Staatlichkeit greift dieses Modell der nationalen Umsetzung internationaler Abkommen nicht. Mit den dort praktizierten Formen der »governance« können zwar eine Reihe politischer Funktionen erfüllt werden.[3] Die Kontrolle über Massenvernichtungswaffen gehört allerdings nicht dazu, denn die Gruppen, die in solchen Territorien agieren, besitzen entweder eine begrenzte oder gar keine völkerrechtliche Legitimität.

In der Praxis haben Regierungen oder die mit der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen befassten Institutionen diesen unklaren Status vieler Räume begrenzter Staatlichkeit zumindest so lange ignoriert oder toleriert, wie von dort kein Proliferationsrisiko ausging bzw. ausgeht. Gelegentlich haben sie zu pragmatischen Lösungen gegriffen, um ungeachtet einer umstrittenen völkerrechtlichen Lage ein gewisses Maß an Kontrolle zu gewährleisten.

Zwei Trends allerdings lassen das Problem von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit stärker in den Mittelpunkt politischer Aufmerksamkeit rücken. Erstens erhalten im Zuge der Globalisierung immer mehr Akteure in immer mehr Ländern Zugang zu relevanten Dual-use-Technologien.[4] Zweitens steigt die Zahl bewaffneter Konflikte. Während 2010 weltweit 80 bewaffnete Konflikte stattfanden, waren es 2015 rund 147. Beunruhigend im Hinblick auf die Implikationen des Verlusts staatlicher Kontrolle ist die besonders starke Zunahme der Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an bewaffneten Konflikten.[5] Und: Viele solcher bewaffneter Konflikte finden in Regionen statt, in denen auch Massenvernichtungswaffen oder Kapazitäten zu ihrer Produktion vorhanden sind. Verschärft wird diese Problemlage

1 Vgl. Stephen D. Krasner/Thomas Risse, »External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction«, in: *Governance*, 27 (2014) 4, S. 545–567; Thomas Risse, »Governance under Limited Sovereignty«, in: Martha Finnemore/Judith Goldstein (Hg.), *Back to Basics: State Power in a Contemporary World*, New York 2013, S. 78–104.

2 Zahlen nach OECD, *States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions*, Paris 2015, S. 31.

3 Vgl. Tobias Debiel/Stephan Klingebiel/Andreas Mehler u.a., *Zwischen Ignorieren und Intervenieren. Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, Januar 2005 (Policy Paper Nr. 25), <http://inef.uni-due.de/page/documents/pp_23_de.pdf> (Zugriff am 2.3.2017).

4 Vgl. Oliver Meier, »Dual-use Technology Transfers and the Legitimacy of Non-proliferation Regimes«, in: Oliver Meier (Hg.), *Technology Transfers and Non-Proliferation. Between Control and Cooperation*, New York u.a., 2014, S. 3–21.

5 Für das Jahr 2010 registrierte das *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP) 28 nicht-staatliche bewaffnete Konflikte, 2015 waren es 71. Die Zahl der Opfer bewaffneter Konflikte insgesamt hat sich von 2010 (30 700) bis 2015 (118 400) fast vervierfacht, siehe UCDP, *Uppsala Conflict Data Program*, Uppsala, <http://ucdp.uu.se/#/exploratory> (Zugriff am 25.11.2016).

durch transnational agierende terroristische Gruppen, die erklärtermaßen ein Interesse an der Verfügungsgewalt über Massenvernichtungswaffen haben.

Es ist daher kein Zufall, dass sich Anstrengungen zur Abrüstung von Massenvernichtungswaffen und zur Aufklärung von behaupteten Einsätzen immer häufiger auf Staaten richten, in denen Bürgerkriege oder andere bewaffnete Auseinandersetzungen stattfinden, wie jüngst den Irak, Libyen und Syrien.

Wenn hier vom Problem der Kontrolle von Massenvernichtungskapazitäten in Räumen begrenzter Staatlichkeit die Rede ist, dann geht es in der Regel um nichtverbreitungspolitische Herausforderungen in solchen Kriegs- und Krisengebieten. Eine umfassendere Untersuchung der Umsetzung internationaler Regime in Gebieten, die nicht unter vollständiger Kontrolle eines Staates stehen, in denen aber keine gewalttätigen Auseinandersetzungen stattfinden oder drohen, würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen.

Die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen im Umfeld von Krise und Krieg ist aus mehreren Gründen wichtig: In erster Linie geht es darum, das für die Menschen in der betroffenen Region gestiegene Risiko einzudämmen, dass Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden. Zweitens muss verhindert werden, dass solche Waffen in die Hände von Terrororganisationen fallen. International agierende Gruppen könnten diese Waffen auch in Europa einsetzen.[6] Drittens können solche Kontrollbemühungen dazu beitragen, die internationale Ordnung durch die Weiterentwicklung multilateraler Abrüstungsregime zu stärken. Um die globalen Normen gegen Massenvernichtungswaffen aufrechtzuerhalten, müssen Verstöße gegen internationale Regeln sanktioniert werden, und zwar unabhängig davon, wo sie passieren. Die mit der Umsetzung dieser Regeln betrauten Organisationen, insbesondere die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO) und die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW), aber auch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) müssen sich Herausforderungen stellen, die in einer von zunehmender Unordnung geprägten Welt entstehen. Sonst droht den Regimen – und den in ihnen verankerten Normen – langfristig der Entzug politischer Unterstützung und damit der Bedeutungsverlust.

Deutschland engagiert sich als Mittelmacht bei der Suche nach friedlichen Lösungen für regionale Konflikte und sieht in multilateralen Verträgen und Mechanismen im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle »einen unverzichtbaren Beitrag zur Wahrung von Frieden und Sicherheit«[7] sowie der internationalen Ordnung. Unter diesen Prämissen sind Probleme der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit für die deutsche Außenpolitik unmittelbar relevant. Kurzum: Wenn die »Krise zum Dauerzustand«[8] wird, stellt sich die Frage, wie gewachsene und bewährte Ordnungsstrukturen in der Rüstungskontrolle an die neuen Herausforderungen abnehmender Staatlichkeit und zunehmender Konflikte angepasst werden können.

Die Fragestellung dieser Studie lautet daher: Wie können die Fähigkeiten internationaler Regime zur Kontrolle von nuklearen, biologischen und chemischen Massenvernichtungskapazitäten in Räumen begrenzter Staatlichkeit verbessert werden?

Das Risiko und seine Analyse

In einer akuten Krise stehen aus nichtverbreitungspolitischer Perspektive zwei Aufgaben im Vordergrund: Zum einen muss die unmittelbare Gefahr des Einsatzes oder der Weitergabe nuklearer, biologischer, chemischer oder radiologischer Waffen durch deren Sicherung, Abtransport und Zerstörung minimiert werden.[9] Zum anderen müssen gegebenenfalls Vorwürfe, solche Waffen seien bereits eingesetzt worden, aufgeklärt werden. Routineaufgaben wie die Verifikation der Nichtproduktion von Massenvernichtungs-

6 Solche Angriffe können darüber hinaus auch mit einfachen Chemikalien durchgeführt werden, die nicht aus staatlichen Programmen stammen, siehe William M. Alley/Jessica L. Jones, »An Analysis of the Threat of Malicious Chemical Use by Nonstate Actors: Questioning the State-based Approach to Chemical Nonproliferation«, in: *The Nonproliferation Review*, 22 (2015) 3–4, S. 301–319.

7 Auswärtiges Amt, *Review 2014 – Außenpolitik Weiter Denken. Krise, Ordnung, Europa*, Berlin 2015, <www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/AussenpolitikLive/05_Review2014/Review2014_node.html> (Zugriff am 10.11.2016), S. 45.

8 Ebd., S. 8.

9 Ein vom US-Verteidigungsministerium finanziertes Forschungsprojekt hat drei Kategorien von künftigen Herausforderungen bei der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen identifiziert: 1. die Gefahr, die von Staaten mit einem aktiven Massenvernichtungswaffenprogramm (insbesondere Nordkorea) ausgeht; 2. die Schwierigkeit der Kontrolle von nichtstaatlichen Gruppen; 3. das Problem der unvollständigen Abrüstung bekannter ABC-Programme, siehe Philipp C. Bleek/Chen Kane/Joshua H. Pollack, »Elimination of Weapons of Mass Destruction: Lessons from the Last Quarter-century«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 15–23.

waffen können in der Regel erst nach dem Ende einer Krise umgesetzt werden und nur dann, wenn die staatliche Handlungsfähigkeit des Staates wiederhergestellt ist.

Die diesbezüglich größten Schwierigkeiten ergeben sich derzeit im Mittleren Osten, aber auch in Asien gibt es eine Tendenz zum Verlust staatlicher Kontrolle über Massenvernichtungsmittel.

Diese Studie bezieht sich überwiegend auf Probleme der Chemiewaffenabrüstung, weil diese aktuell im Mittelpunkt der Nonproliferationsbemühungen stehen. Im Irak, in Libyen und in Syrien gab bzw. gibt es Bemühungen um die Kontrolle von Chemiewaffenprogrammen. Viele der im Folgenden beschriebenen Herausforderungen stellen sich, *mutatis mutandis*, allerdings auch in Bezug auf atomare und biologische Waffen sowie Technologien, die zu ihrer Herstellung geeignet sind. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich die Kontrollregime für ABC-Waffen in ihrer Reichweite und institutionellen Ausstattung unterscheiden. Probleme der Kontrolle konventioneller Waffen werden hier nicht untersucht. Diese Waffen haben ein geringeres Zerstörungspotential und es fehlen Normen, Regeln, Verfahren und Institutionen, die Basis für Kontrollbemühungen sein könnten.

Zwei Faktoren erschweren die Umsetzung von Regeln und Prozeduren zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Erstens müssen die politischen Voraussetzungen für das Agieren in solchen Gebieten gegeben sein. In der Regel ist es so, dass die Zentralregierung die Durchführung von Operationen zur Abrüstung von Massenvernichtungswaffen oder zur Untersuchung von behaupteten Einsätzen solcher Waffen zumindest tolerieren muss und wichtige Großmächte und internationale Organisationen zur Kooperation vorab bereit sein müssen. Zweitens müssen die vorhandenen Bestimmungen und Verfahren zur Überwachung und Implementierung von Abrüstungs- und Nichtverbreitungsverpflichtungen an die spezifischen Verhältnisse in Krisengebieten angepasst werden. Die Anforderungen an Logistik und Sicherheit, die Modalitäten der Informationsgewinnung und Finanzierung sind in einem Umfeld schwacher staatlicher Kontrolle anders; ganz zu schweigen von dem Erfordernis, mit nichtstaatlichen Akteuren umgehen zu müssen. Die Schwierigkeit dabei liegt auch im unterschiedlichen Charakter solcher Akteure begründet. Dies können beispielsweise Oppositionsgruppen, Milizen oder Warlords sein, die ein Territorium längerfristig kontrollieren oder auch nur in einem Raum begrenzter Staatlichkeit agieren.

Im Fokus dieser Untersuchung, die im Wesentlichen auf einer Auswertung relevanter Sekundärliteratur und Primärquellen beruht,[10] stehen die praktischen Probleme, die sich bei der Umsetzung von Verpflichtungen zur Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen in Krisengebieten ergeben. Der politische Kontext, in dem Abrüstungsoperationen ablaufen, wird in die Analyse zwar einbezogen, aber eine umfassende Diskussion etwa der Interessen der involvierten Großmächte in den betroffenen Regionen würde den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen.

10 Von 2015 bis Anfang 2017 wurden Hintergrundgespräche mit Entscheidungsträgern in Berlin und Den Haag geführt. Der Autor dankt mehreren Kollegen, die den Entwurf dieser Studie bzw. Teile des Textes kritisch kommentiert haben. Vielen Dank auch an Jonathan Trautmann und Sira Cordes für Hilfe bei der Recherche. Für alle verbleibenden Fehler ist allein der Autor verantwortlich.

Politische Unterstützung und Kooperationen

Rüstungskontrolle basiert, bis auf wenige Ausnahmen,[11] auf dem traditionellen zwischenstaatlichen Modell internationaler Ordnung. Danach setzen die Vertragsparteien die in multilateralen Abkommen enthaltenen Bestimmungen auf ihrem gesamten Staatsgebiet um. Die Zentralregierung ist für internationale Organisationen der kompetente und einzig legitime Partner bei der Implementierung von völkerrechtlichen Übereinkünften.

Maßnahmen zur Überprüfung der Vertragstreue von Mitgliedstaaten machen im Regelbetrieb selten Schlagzeilen. Die OVCW hat seit Inkrafttreten des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) 1997 mehr als 6000,[12] die IAEO allein 2015 rund 2000 Routineinspektionen durchgeführt, ohne dass diese Aktivitäten größere politische Aufmerksamkeit hervorgerufen hätten.[13] Bemühungen um die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit finden hingegen häufig an geopolitischen Brennpunkten statt und stehen unter genauer Beobachtung der Öffentlichkeit und der Medien. Drei Fragen stellen sich, bevor Kontrollmaßnahmen in einem derart hoch politisierten Umfeld durchgeführt werden können: Stimmt die Zentralregierung der Mission zu? Unterstützen relevante Großmächte die Mission? Wie gut ist die Zusammenarbeit internationaler Organisationen?

Die Rolle der Zentralregierung

Normalerweise können internationale Nichtverbreitungsregime nur dort umgesetzt werden, wo ein Vertragsstaat sein Gewaltmonopol ausübt und bereit ist, das in Frage stehende Gebiet für internationale Überwachungsmaßnahmen zu öffnen. Diese Einschränkung ist insofern unproblematisch, als »fast alle Länder fast alle Prinzipien internationalen Rechts und fast alle Verpflichtungen fast immer umsetzen«.[14] Rüstungskontrolle gegen den erklärten Willen eines Staates fand bisher nur nach verlorenen Kriegen statt.[15]

Auch bei Abrüstungsbemühungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit ist die offizielle oder zumindest Pro-forma-Zustimmung der Zentralregierung bisher Voraussetzung für Aktivitäten internationaler Organisationen vor Ort. Kennzeichnend für solche Territorien ist aber der fehlende Wille und/oder die mangelnde Fähigkeit der Vertragspartei(en), ihren internationalen Verpflichtungen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen nachzukommen. Dann können Grauzonen entstehen, in denen die Kontrollbemühungen stattfinden.

Drei Szenarien sind hauptsächlich denkbar: Erstens kann eine Regierung durch Staatszerfall oder im Zuge von kriegerischen Auseinandersetzungen die Herrschaft über Teile des eigenen Territoriums verlieren. Sie ist dann zu schwach, die Voraussetzungen für die Kontrolle des relevanten Gebiets oder der betreffenden Einrichtung zu schaffen. Die junge libysche Nationalregierung etwa war nach 2011 nicht in der Lage, internationalen Inspektoren Zugang zu den noch im Lande befindlichen Chemiewaffen zu ermöglichen.[16]

11 Geneva Call, eine in der Schweiz ansässige NGO, versucht, bewaffnete nicht-staatliche Akteure (BNSA) zu überzeugen, Abkommen über das Verbot von Personenminen, Abkommen zum Schutz von Kindern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte und Abkommen zum Verbot sexueller Gewalt in Situationen bewaffneter Konflikte zu respektieren. Bisher (Stand: April 2017) haben 55 BNSA entsprechende Verpflichtungserklärungen unterschrieben, siehe Geneva Call, »Bewaffnete nichtstaatliche Akteure«, *genevacall.org* (online), <www.genevacall.org/de/vorgehensweise/bewaffnete-nichtstaatliche-akteure> (Zugriff am 27.4.2017).

12 Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), *Three Types of Inspections*, Den Haag, März 2016 (Fact Sheet 5), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/Fact_Sheets/English/Fact_Sheet_5_-_Inspections.pdf> (Zugriff am 31.3.2017).

13 International Atomic Energy Agency (IAEA), »Safeguards in Practice«, *iaea.org* (online), <www.iaea.org/topics/safeguards-in-practice> (Zugriff am 10.11.2016).

14 Louis Henkin zitiert in Abram Chayes/Antonia Handler Chayes, »On Compliance«, in: *International Organization*, 47 (Frühjahr 1993) 2, S. 175–205 (177), Übersetzung vom Verf.

15 Beispiele sind Rüstungsbeschränkungen, die Deutschland im Vertrag von Versailles auferlegt wurden, und die Abrüstung der irakischen Massenvernichtungswaffen durch die United Nations Special Commission (UNSCOM) nach dem verlorenen Golfkrieg 1991, siehe Jean P. Zanders, »Hybrid Disarmament Framework and Slowdowns«, *The Trench* (online), 8.2.2014, <www.the-trench.org/hybrid-disarmament-framework/> (Zugriff am 10.11.2016).

16 Vgl. Patrick Terrell/Katharine Hagen/Ted A. Ryba jr., »Eliminating Libya's WMD Programs: Creating a Cooperative

Zweitens kann eine Zentralregierung zwar (nominell) die Kontrolle ausüben und ihren Willen zur Zusammenarbeit erklären, tatsächlich aber nur in begrenztem Umfang zur Kooperation bereit sein. Wenn die Regierung etwa auf Sicherheitsprobleme verweist, um die Zusammenarbeit mit einer Abrüstungsbehörde auszusetzen oder zu beenden, ist es für externe Akteure oft schwer einzuschätzen, ob solche Bedenken echt oder vorgeschoben sind.[17] Erschwerend kommt hinzu, dass externe Akteure, die einen Erfolg bei der Zusammenarbeit brauchen, dazu tendieren, einem (scheinbar) kooperationswilligen Partner Glauben zu schenken.[18] Noch schwieriger ist die Lage, wenn der Besitzerstaat seine Zustimmung als politischen Hebel zur Durchsetzung nebengeordneter Ziele nutzt.[19]

Drittens können Grauzonen entstehen, wenn mehrere Regierungen ein bestimmtes Gebiet für sich beanspruchen. Die Ukraine etwa bat die IAEO nach der russischen Annexion der Krim im Frühjahr 2014, einen Forschungsreaktor in Sewastopol vor russischem Zugriff zu schützen.[20] Kiew forderte die IAEO zudem auf, den Reaktor weiter nach den für die Ukraine geltenden Verfahren zu inspizieren, während Russland seinerseits anbot, Nuklearkontrollen nach den für Russland gültigen Regeln durchzuführen.[21] Im Ergebnis hat die IAEO die betroffene Einrichtung auf der Krim seit der russischen Besetzung nicht mehr inspiziert. Im Falle Taiwans konnten solche Statusfragen pragmatisch umgangen werden, um eine Kontrolle der dortigen Atomanlagen sicherzustellen.[22]

In der Praxis wird es noch schwerer, solche Herausforderungen zu bewältigen, wenn es Mischformen zwischen diesen drei Szenarien gibt.

Die Unterstützung der Großmächte

In den letzten beiden Jahrzehnten hat die internationale Gemeinschaft auf drei Wegen versucht, kooperationsunwillige Staaten zur Zusammenarbeit bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen zu motivieren. Sie hat an das Eigeninteresse der betroffenen Staaten appelliert, Anreize gesetzt und Sanktionen angedroht bzw. verhängt.[23]

Vor allem im Hinblick auf die beiden letztgenannten Strategien ist es essentiell, dass eine Abrüstungsmission durch politisch, militärisch und wirtschaftlich mächtige Staaten unterstützt wird. Diese Staaten können in besonderem Maße positive und negative Anreize setzen, um skeptische oder renitente Akteure zur Kooperation zu bewegen. So hat die Drohung der USA mit Militärschlägen gegen Syrien im August 2013 vermutlich dazu beigetragen, dass Damaskus dem CWÜ beigetreten ist und einwilligte, Chemiewaffenbestände offenzulegen und abzurüsten. Zehn Jahre zuvor, 2003, stellten Großbritannien und die USA Mohammed Ghaddafi in Aussicht, Libyens internationale Isolation zu lockern, wenn er sich bereitfände, die libyschen Programme zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen aufzudecken und diese Waffen abzurüsten. Nach der Invasion des Irak stand die Gefahr eines militärischen Angriffs der USA auf Libyen im Raum.[24] In der Folge legte Ghaddafi seine Chemie- und Nuklearwaffenprogramme offen.

Situation«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 185–196.

17 Ein Beispiel hierfür ist die monatelange Verzögerung des Abtransports syrischer Chemiewaffen aus einer Lagerstätte in die Hafenstadt Latakia. Es bestand erhebliche Unsicherheit, ob Damaskus damals Sicherheitsbedenken vorschob, um die Kontrolle über diese Waffen zu behalten, siehe Louis Charbonneau, »Syria Chemical Arms Destruction Deadline Won't Be Met – U.N.«, *Reuters*, 29.5.2014, <http://uk.reuters.com/article/2014/05/29/uk-syria-crisis-chemicalweapons-idUKKBN0E82F320140529> (Zugriff am 30.5.2014).

18 Nach 2003 glaubte man, dass Ghaddafi bereit sei, Libyens Chemiewaffen umfänglich abzurüsten. Diese Annahme hat sich als falsch herausgestellt, siehe Nathan E. Busch/Joseph F. Pilat, »Disarming Libya? A Reassessment after the Arab Spring«, in: *International Affairs*, 89 (2013) 2, S. 451–475.

19 Siehe hierzu The Editors, »Diplomatic Strategies for Eliminating WMD«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 49–59 (54–57).

20 Michael Mariotte, »Russia Seizes Ukrainian Nuclear University/Research Reactor in Crimea«, *GreenWorld* (online), 8.4.2014, <http://safeenergy.org/2014/04/08/russia-seizes-ukrainian-reactor> (Zugriff am 19.5.2014).

21 Atomwaffenstaaten unterliegen schwächeren Verifikationspflichten als Nichtatomwaffenstaaten.

22 Peking hatte 1971 in den Vereinten Nationen die Alleinvertretung Chinas (inklusive Taiwans) übernommen. Nachdem die Volksrepublik China 1983 der IAEO beigetreten war, wurde sie alleiniger Ansprechpartner für die Organisation, auch bei der Durchführung von Überwachungsmaßnahmen (Safeguards) in Taiwan. Faktisch wurden die IAEO-Safeguards in allen relevanten Kernanlagen Taiwans allerdings schon seit 1972 informell auf der Grundlage eines trilateralen Abkommens zwischen der IAEO, Taiwan und den USA durchgeführt, siehe David Fischer, *History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years*, Wien 1997, S. 93, 111, 133.

23 Siehe hierzu The Editors, »Diplomatic Strategies« [wie Fn. 19], S. 49–59.

24 Jonathan B. Tucker, »The Rollback of Libya's Chemical Weapons Program«, in: *The Nonproliferation Review*, 16 (2009) 3, S. 363–384.

Weil die fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder selbst über Massenvernichtungswaffen verfügen bzw. verfügten, haben sie entsprechende Erfahrungen und Kenntnisse über den Umgang mit ihnen. Zugleich ist ihr Einverständnis notwendige Voraussetzung für ein Mandat des Sicherheitsrats zur Ermächtigung einer Abrüstungsmission.

Ein gutes Beispiel für die positive Rolle großer Mächte ist die Kooperation Russlands und der USA bei der Abrüstung syrischer Chemiewaffen. Experten beider Länder hatten schon rund ein Jahr vor der amerikanisch-russischen Übereinkunft vom 14. September 2013[25] begonnen, über die Offenlegung und Zerstörung der syrischen Chemiewaffen zu reden.[26] Das in Genf geschlossene bilaterale Abkommen antizipierte viele der praktischen Probleme, die bei der Verifikation, Sicherung und Vernichtung der Waffen auftreten würden, schlug Lösungen dafür vor und nahm Entscheidungen multilateraler Organisationen vorweg.

Wenn Großmächte kooperieren, verbessert dies außerdem die politischen Voraussetzungen für eine Einbeziehung dritter Staaten. Deren Beteiligung ist wichtig, weil sie weitere Kontroll- und Abrüstungskapazitäten mitbringen und für größere politische Legitimität sorgen, indem sie dem Eindruck entgegenwirken, die Abrüstung sei ein »Diktat« der Großmächte. Genau dies war im Fall Syrien dadurch gegeben, dass – neben den amerikanischen und russischen – Marineeinheiten aus weiteren fünf Staaten die Abrüstungsanstrengungen unterstützten.[27]

Die politische und praktische Mitwirkung Washingtons ist wegen des großen politischen Einflusses, der einzigartigen militärischen und technischen Fähigkeiten und des globalen Wirkungsanspruchs der Vereinigten Staaten eine notwendige, wenn auch nicht in jedem Fall hinreichende Bedingung für den Erfolg eines internationalen Engagements zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Krisenregionen.[28]

Die Zusammenarbeit internationaler Organisationen

Sollen die Bemühungen um die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit erfolgreich sein, so erfordert dies eine enge Zusammenarbeit internationaler Organisationen, die komplementäre Fähigkeiten und Kenntnisse zusammenbringen müssen.[29] Eine solche Kooperation kann auf der Grundlage von bereits vorhandenen Rahmenvereinbarungen oder ad hoc, im Kontext fallspezifischer Kooperationsabsprachen, erfolgen. Die IAEO und die OVWC sind »verwandte Organisationen« (»related organizations«) der Vereinten Nationen, die aber in direkten Kontakt mit dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung treten können.[30] Beide haben ihr Verhältnis zu den VN in separaten Beziehungsabkommen geregelt, die beispielsweise das freie Geleit (»UN laisser-passer«) von Mitarbeitern zum inspizierten Staat gewährleisten sollen.[31]

25 OPCW, *Framework for Elimination of Syrian Chemical Weapons. Joint Paper by the Russian Federation and the United States of America*, Den Haag, 17.9.2013 (EC-M-33/NAT.1), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-33/ecm33nat01_e_.pdf> (Zugriff am 31.3.2017)

26 Wichtig bei der Analyse des syrischen Chemiewaffenprogramms war auch die Kooperation der Geheimdienste, siehe Kimberly Dozier, »How Pentagon Geeks & Russian Generals Plotted in Secret to Take Away Assad's WMD«, *The Daily Beast*, 20.2.2016, <www.thedailybeast.com/articles/2016/02/20/how-pentagon-geeks-russian-generals-plotted-in-secret-to-take-away-assad-s-wmd.html> (Zugriff am 2.3.2017), und Philipp C. Bleek/Nicholas J. Kramer, »Eliminating Syria's Chemical Weapons: Implications for Addressing Nuclear, Biological, and Chemical Threats«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 197–230 (208ff).

27 Dies waren China, Dänemark, Finnland, Großbritannien und Norwegen, siehe OPCW-UN Joint Mission in Syria, *Status of Contributions to the OPCW-UN Joint Mission in Syria*, 17.2.2014, <http://opcw.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=Yw0vVMzJwvw=&tabid=205> (Zugriff am 2.3.2017).

28 Zur Innovationsfähigkeit der US-Sicherheitsbehörden in Reaktion auf Proliferationskrisen siehe zum Beispiel Andy Weber/Christine L. Parthemore, »Innovation in Countering Weapons of Mass Destruction«, in: *Arms Control Today*, 46 (Juli/August 2015) 6, S. 23–26; siehe auch Rebecca Hersman, »Strategic Challenges to WMD Elimination«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 31–47 (44–46).

29 Siehe Bleek u.a., »Elimination of Weapons of Mass Destruction« [wie Fn. 9], S. 19.

30 So können beide Organisationen den Sicherheitsrat im Falle schwerwiegender Verstöße gegen Bestimmungen des IAEO-Statuts bzw. des CWÜ befassen, siehe Dirk Schriefer, »Die IAEO im System der Vereinten Nationen«, in: Dirk Schriefer/Walter Sandtner/Wolfgang Rudischhauser (Hg.), *50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEO. Ein Wirken für Frieden und Sicherheit im nuklearen Zeitalter*, 1. Aufl., Baden-Baden 2007, S. 149–153 (151).

31 Siehe zum Beispiel Sheel K. Sharma, »The IAEA and the UN Family: Networks of Nuclear Co-operation«, in: *IAEA Bulletin*, (1995) 3, S. 10–15, <www.iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull37-3/37305381015.pdf> (Zugriff am 2.3.2017); Walter Krutzsch/Treasa Dunworth, »Article VIII: The Organization«, in: Walter Krutzsch/Eric Myjer/Ralf Trapp (Hg.), *The Chemical Weapons Convention. A Commentary*, 1. Aufl., Oxford 2014 (Oxford Commentaries on International Law), S. 235–296 (279).

VN und OVCW arbeiteten in der gemeinsamen Mission zur Abrüstung der Chemiewaffen (UN-OPCW Joint Mission) in Syrien vom Oktober 2013 bis zum September 2014 gleichberechtigt zusammen.[32] Beide Organisationen kooperieren zudem seit August 2015 paritätisch im Rahmen des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus (Joint Investigative Mechanism, JIM), der die Verantwortlichen für Giftgaseinsätze ermitteln soll. Die Zusammenarbeit der OVCW mit einer Reihe anderer internationaler Organisationen im Verlauf des Einsatzes zur Abrüstung der syrischen Chemiewaffen ging weit über den Routinebetrieb hinaus und wurde durch ein Netz von Abkommen und Absichtserklärungen abgesichert.[33]

Internationale Organisationen konkurrieren untereinander um Ressourcen, Zuständigkeiten und Aufmerksamkeit. Auch die Zusammenarbeit bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen verlief nicht immer reibungslos.[34] Insbesondere verursachte die synchrone Befassung mehrerer Organisationen mit dem gleichen Problem Friktionen. So gingen nach 2012 zeitweise mehrere Organisationen parallel und unabhängig voneinander Vorwürfen nach, dass in Syrien Chemiewaffen eingesetzt wurden. Unterschiedliche Mandate und Untersuchungsmethoden und die fehlende Abstimmung über die Veröffentlichung der jeweiligen Ermittlungsergebnisse führten zu abweichenden Aussagen über Umfang und Verursacher der Chemiewaffeneinsätze. Solche widersprüchlichen Berichte können die Legitimität internationaler Untersuchungen unterminieren.

Am 4. Juni 2013 beispielsweise veröffentlichte die vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eingesetzte Syrien-Kommission einen Bericht, in dem behauptet wurde, in mindestens vier Fällen lasse sich die Freisetzung begrenzter Mengen toxischer Chemikalien in Syrien nachweisen.[35] Zu diesem Zeitpunkt verwehrte Syrien den VN- und OVCW-Inspektoren immer noch den Zugang. Im Ergebnis distanzierte sich Åke Sellstrom, der Leiter des VN-Generalsekretärsmechanismus zur Untersuchung mutmaßlicher Chemiewaffeneinsätze, von dem Bericht des Menschenrechtsrats.

Auch wenn einzelne Staaten Chemiewaffenangriffe untersuchen (lassen), kann dies internationale Bemühungen um die Aufklärung entsprechender Vorwürfe erschweren. Denn unilaterale Investigationen erfüllen die hohen Standards internationaler Inspektionen in Bezug auf Methodik, Transparenz und Nachprüfbarkeit meist nicht. Sie werden oft gezielt unternommen, um politischen Druck auszuüben oder ins Leere gehen zu lassen oder um die Ergebnisse internationaler Ermittlungen in Frage zu stellen. Russland etwa hat mehrfach solche Untersuchungen durchgeführt.[36] Aber auch die USA und andere westliche Staaten haben versucht, Diskussionen über Chemie-

32 Informationen und Hintergründe dazu finden sich unter <http://opcw.unmissions.org>.

33 Die OVCW kooperierte unter anderem mit der Abrüstungsabteilung der Vereinten Nationen (UN Office for Disarmament Affairs, UNODA), der VN-Rechtsabteilung (UN Office of Legal Affairs), der VN-Sicherheitsabteilung (UN Department of Safety and Security, UNDSS), dem Büro für Projektdienste der VN (UN Office for Project Services, UNOPS) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), siehe Ralf Trapp, *Lessons Learned from the OPCW Mission in Syria. Report Submitted to the Director-General of the Technical Secretariat of the OPCW*, Chessenaz (Frankreich), 16.12.2015, S. 2, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/PDF/Lessons_learned_from_the_OPCW_Mission_in_Syria.pdf> (Zugriff am 2.3.2017).

34 So gab es zwischen der Leiterin der UN-OPCW Joint Mission und dem Generaldirektor der OVCW Meinungsverschiedenheiten über die Frage der Federführung, siehe Jean P. Zanders, »Üzümcü: ›After Syria I Do Not See Any Country Able to Use Chemical Weapons Anymore‹«, *The Trench* (online), 17.11.2014, <www.the-trench.org/uzumcu-interview/> (Zugriff am 2.3.2017).

35 Besonders problematisch war, dass sich die Vorsitzende der Syrien-Sonderkommission des Menschenrechtsrats Carla Del Ponte noch vor der Veröffentlichung des Untersuchungsberichts ihrer Institution entsprechend äußerte, siehe Louis Charbonneau, »Syria Chemical Weapons: U.N. Warns of ›Mounting Reports‹«, *HuffPost* (online), 22.5.2013, <www.huffingtonpost.com/2013/05/22/syria-chemical-weapons-un_n_3320198.html>; S. Johnson, »UN's Carla Del Ponte Massively Undermines Investigation with ›Syrian Rebels Used Sarin‹ Claim«, *CBRNe World News* (online), 6.5.2013, <www.cbrneworld.com/news/uns_carla_del_ponte_massively_undermines_investigation_with_syrian_rebels_u#ixzz4FVMBn7WL> (Zugriff jeweils am 2.3.2017).

36 Moskau untersuchte zum Beispiel eigenständig die behaupteten Chemiewaffenangriffe vom März 2013 in Khan al-Assal und machte seinen Bericht im Juli 2013 teilweise den VN-Sicherheitsratsmitgliedern zugänglich, AFP, »UN Chemical Inquiry Hopes Hit by Fall of Syrian Town«, *Hurriyet Daily News* (online), 24.7.2013, <www.hurriyetdailynews.com/un-chemical-inquiry-hopes-hit-by-fall-of-syrian-town.aspx?pageID=238&nid=51301>. Russland hat zudem im Zusammenhang mit dem Kampf um Aleppo Ende 2016 erklärt, eigene Untersuchungsergebnisse würden den Einsatz von Chemiewaffen durch nicht-staatliche Gruppen belegen: »Exclusive: Sputnik Reports From Terrorist Chemical Factory in Aleppo«, *Sputnik International* (online), 29.12.2016, <https://sputniknews.com/middleeast/201612291049117057-aleppo-chemical-weapons-production/> (Zugriff jeweils am 2.3.2017).

waffeneinsätze durch die Veröffentlichung eigener Analysen zu beeinflussen.[37]

37 Das amerikanische Außenministerium hat kurz vor der Veröffentlichung des VN-Berichts über die Chemiewaffenangriffe am 21.8.2013 eine auf US-Geheimdienstanalysen beruhende Einschätzung des Angriffs veröffentlicht, siehe zum Beispiel David Jolly/Scott Sayare/Rick Gladstone, *U.S. Releases Detailed Intelligence on Syrian Chemical Attack*, Paris, 30.8.2013, <www.nytimes.com/2013/08/31/world/middleeast/syria.html> (Zugriff am 29.11.2016).

Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit

»I think ›normal‹ doesn't apply under the current conditions.«[38]

Bei Einsätzen in Räumen begrenzter Staatlichkeit müssen die Regeln und Prozeduren, die in Nichtverbreitungsregimen festgelegt sind, unter hohem Zeitdruck an die Bedingungen einer akuten Krise angepasst werden. Mitunter läuft dies auf die Entscheidung hinaus, Standards zu lockern oder zu verschärfen, ein politisch heikler Prozess, der noch durch die Frage an Brisanz gewinnt, wer eine solche Flexibilisierung beschließen darf.[39]

Praktische Voraussetzungen: Logistik und Sicherheit

In Räumen begrenzter Staatlichkeit ist oft entweder kein Partner zur Umsetzung von Abrüstungsvorhaben vorhanden oder dieser Partner ist nicht in der Lage bzw. willens, einen Abrüstungsprozess zu begleiten. Ein solch unkooperatives Umfeld erfordert von Nichtverbreitungsorganisationen zusätzliche logistische Anstrengungen.

Der Transport von Personal und Ausrüstungsgegenständen ins Einsatzgebiet kann nicht, wie im Routinebetrieb, ausschließlich über kommerzielle Anbieter gewährleistet werden. Von Vorteil ist es, wenn sich die Mission auf die längerfristige Präsenz von Inspektoren vor Ort stützen kann. Von einer Zentrale oder einem Verbindungsbüro im Einsatzgebiet und/oder in benachbarten Ländern können Vertreter der Abrüstungsorganisation dann Kontakt mit der Zentralregierung halten, Inspektionen arrangieren und andere Verifikationsaktivitäten durchführen.[40] Die Kommunikation im Krisengebiet und auch zwischen dem Hauptquartier und den am Ort des Geschehens eingesetzten Mitarbeitern muss abhörsicher sein. Sensitive Informationen sollten zudem kompartmentalisiert werden.[41]

Zuallererst muss die Sicherheit der Mitarbeiter in der Zielregion gewährleistet werden, wie zwei Beispiele zeigen: Als VN-Inspektoren drei Tage nach den verheerenden Chemiewaffenattacken am 21. August 2013 die Umstände des Angriffs aufklären wollten, kamen sie auf Rebellengebiet unter Beschuss.[42] Und am 27. Mai 2014 rückten Mitglieder der OVCW-Untersuchungsmission aus, um einen behaupteten Chlorgasangriff syrischer Regierungstruppen auf das von der Opposition gehaltene Hama zu untersuchen. Eines der Fahrzeuge wurde durch einen Sprengsatz beschädigt und zwei andere Wagen wurden danach für kurze Zeit von Rebellen festgehalten. In beiden Fällen waren die Inspektionen mit Regierung und Opposition verabredet.[43]

Die Klärung der rechtlichen Voraussetzungen eines Einsatzes im Krisengebiet beginnt mit der angemessenen Ver- bzw. Absicherung der beauftragten Experten und ihrer Familien.[44] Die OVCW entsandte zudem nur Inspektoren nach Syrien, die sich freiwillig für die Abrüstungsmission gemeldet hatten, und bevorzugte

38 Die leitende Koordinatorin der UN-OPCW Joint Mission Sigrid Kaag am 1.11.2013 auf die Frage, ob die Vernichtung der syrischen Chemiewaffen normalerweise nicht im Besitzerstaat erfolgen müsste, siehe »Interview: Head of OPCW-UN Team Awaits Next Steps on Destruction of Syria's Chemical Weapons«, *United Nations News Centre* (online), 1.11.2013 <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46396#.WE8LUrnNj4x> (Zugriff am 12.12.2016).

39 Siehe Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 15.

40 So konnten sich die Aktivitäten zur Abrüstung der syrischen Chemiewaffen auf eine Operationsbasis in Beirut, ein Operationszentrum in Jordanien und ein OVCW-Verbindungsbüro in Damaskus stützen, vgl. ebd., S. 20.

41 Vgl. ebd., S. 13.

42 Der Leiter der Mission berichtete später, dass die Inspektoren die Schüsse als erwartbares Warnsignal interpretiert und deshalb die Untersuchung fortgesetzt hätten, siehe »Modern Warfare. Interview with Åke Sellstrom, Chief UN Weapons Inspector in Syria«, in: *CBRNe World*, Februar 2014, S. 8–13 (9), <www.cbrneworld.com/_uploads/download_magazines/Sellstrom_Feb_2014_v2.pdf> (Zugriff am 2.3.2017).

43 Nur einer der Inspektoren wurde leicht verletzt, siehe OPCW, *Security Incident Affects Syria Fact-Finding Mission*, Den Haag, 27.5.2014, <www.opcw.org/news/article/security-incident-affects-syria-fact-finding-mission/> (Zugriff am 27.4.2017).

44 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 11.

Tabelle
Mechanismen zur Abrüstung und Überwachung des syrischen Chemiewaffenprogramms und zur Untersuchung von behaupteten Chemiewaffeneinsätzen in Syrien

	Zeitraum	*Aufgabe*	*Grundlage*
VN-Generalsekretärs-mechanismus (UN Secretary General Mechanism)	seit 21.3.2013	Untersuchung behaupteter Bio- und Chemiewaffen-einsätze	VN-Generalversammlung, Resolution 42/37 C (1987); VN-Sicherheitsratsresolution 620 (1988); Entscheidung des VN-Generalsekretärs
Routineverifikation der OVCW	seit 14.9.2013	Überprüfung der Einhaltung von CWÜ-Bestimmungen	Beitritt Syriens zum CWÜ
Gemeinsame Mission der VN und der OVCW (UN-OPCW Joint Mission)	16.10.2013 – 30.9.2014	Abrüstung der deklarierten syrischen Chemiewaffen-bestände	VN-Sicherheitsratsresolution 2118 (2013)
OVCW Untersuchungsmission (OPCW Fact Finding Mission, FFM)	seit 29.4.2014	Untersuchung behaupteter Chemiewaffeneinsätze	Entscheidung des OVCW-Generaldirektors
OPCW Declaration Assessment Team (DAT)	seit April 2014	Klärung der »Anomalien und Widersprüche« in Deklara-tionen Syriens	Entscheidung des OVCW-Exekutivrats
Gemeinsamer Untersuchungs-mechanismus der VN und der OVCW (UN-OPCW Joint Investigative Mechanism, JIM)	seit 7.8.2015	Identifizierung der Verant-wortlichen für behauptete Chemiewaffeneinsätze	VN-Sicherheitsratsresolution 2235 (2015), ff.

dabei Mitarbeiter mit militärischer Ausbildung sowie Kenntnissen der Sprache und Kultur des Gastlands.[45]

Da Abrüstungsorganisationen über kein eigenes bewaffnetes Personal für den Einsatz in Krisengebieten verfügen, arbeiten sie mit professionellen Sicherheitsanbietern, etwa aus dem Bereich der Vereinten Nationen, zusammen. Diese können Sicherheitsanalysen erstellen, die vor Ort eingesetzten Mitarbeiter über die Sicherheitslage unterrichten bzw. auf ihre Aufgabe vorbereiten und versuchen, im Einsatzgebiet Schutz zu gewähren.[46] Die Beurteilung der Sicherheitslage und die Entscheidung über die Durchführung einer Inspektion liegt im Fall des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus letztlich gemeinsam beim VN-Generalsekretär und dem OVCW-Generaldirektor.[47] Um die medizinische Versorgung und die Notfallvorsorge vor Ort zu gewährleisten, bedarf es in der Regel einer Kooperation der Abrüstungsorganisation mit den VN und lokalen Partnern.

Die Erweiterung bestehender Verfahren: Gewinnung und Nutzung von Informationen

Normalerweise wird die Einhaltung von Verpflichtungen zur Nonproliferation und Abrüstung auf der Grundlage von Informationen überprüft, die Vertragsstaaten bereitstellen. Diese Informationen werden vor Ort durch Inspektionen oder durch Fernerkundungs-

45 Vgl. ebd., S. 8.

46 In Libyen stellte die United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) Logistik, Sicherheit und Kommunikation für die OVCW-Inspekteure bereit, siehe United Nations Security Council, *Letter Dated 23 March 2012 from the Chairman of the Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1970 (2011) Concerning Libya Addressed to the President of the Security Council*, New York, 26.3.2012 (S/2012/178), <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Libya%20S%202012%20178.pdf> (Zugriff am 6.5.2016), S. 7.

47 OPCW, *Summary Report of the Work of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria Covering the Period from 3 to 31 May 2014*, 16.6.2014 (Note by the Technical Secretariat, S/1191/2014), S. 6, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S_series/2014/en/s-1191-2014_e_.pdf> (Zugriff am 2.3.2017).

technologien und – in begrenztem Umfang – auch offene Quellen verifiziert.[48]

Wenn der Besitzerstaat aber keinen oder begrenzten Zugang zu den zu kontrollierenden Gebieten oder Einrichtungen hat, greifen diese Verfahren kaum. Zudem fehlt es unter den Bedingungen eines Bürgerkriegs oft an den nötigen Verwaltungskapazitäten und/oder der Bereitschaft, internationalen Organisationen abrüstungsrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen.

Die OVCW hat frühzeitig die vertraglichen Informationspflichten für Syrien verschärft und ausgeweitet. Nach dem CWÜ-Beitritt Syriens am 14. September 2013 setzten der Exekutivrat der OVCW und der VN-Sicherheitsrat unter Hinweis auf die Dringlichkeit der Situation die im CWÜ enthaltene 30-Tage-Frist außer Kraft, nach der die Bestimmungen des Abkommens normalerweise erst Anwendung finden.[49] Sie legten das CWÜ damit neu aus. Syrien reichte seine erste Meldung über das eigene Chemiewaffenprogramm ein, noch bevor es formal Vertragspartei geworden war.[50]

Die OVCW verpflichtete Syrien zudem, mehr Informationen offenzulegen, als dies gemeinhin von Vertragsstaaten verlangt werden kann. So musste Damaskus frühzeitig seine Chemiewaffen (und deren Vernichtung) deklarieren, um das Risiko zu minimieren, dass Bestände versteckt werden.[51] Zudem forderte die OVCW von Syrien die Meldung von (unter dem CWÜ eigentlich nicht deklarierungspflichtigen) Forschungseinrichtungen, die Teile des Chemiewaffenprogramms waren.[52]

Abrüstungsorganisationen nutzen im Rahmen von Einsätzen in Krisenregionen auch neue Wege der Informationsgewinnung. Die OVCW zog bereits 2011 in Libyen Daten von kommerziellen Anbietern von Satellitenbildern für ihre Verifikationsaktivitäten heran. Da sie nur über begrenzte Kapazitäten verfügt, um entsprechende Aufnahmen zu akquirieren und auszuwerten, kooperierte sie zu diesem Zweck mit einer Reihe anderer internationaler Organisationen.[53] Die OVCW hat auf diese Weise ihre eigenen Fähigkeiten zur Fernerkundung erweitert. Seit 2013 verwendet sie solche Informationsquellen auch für andere Aufgaben. Die Organisation machte zudem vor und während des Einsatzes in Syrien in zunehmendem Maße Gebrauch von frei zugänglichen Quellen.[54]

Bemerkenswert ist die Entwicklung neuer Verifikationsinstrumente (siehe Tabelle, S. 16). Bereits ein halbes Jahr nachdem Syrien die erste Meldung in Den Haag eingereicht hatte,[55] entsandte die OVCW im April 2014 ein Team von Experten nach Damaskus, um zu überprüfen, ob die syrischen Angaben korrekt und vollständig waren. Aus dieser Gruppe entwickelte sich das Declaration Assessment Team (DAT), dessen Aufgabe es ist, »Anomalien und Diskrepanzen« in den syrischen Angaben zu identifizieren.[56] Im Zuge von rund einem Dutzend Konsultationen mit der Regierung in Damaskus brachte das OVCW-Team Fakten ans Licht, die klarmachten, dass die syrischen Angaben über die eigenen Chemiewaffenfähigkeiten weder vollständig noch korrekt waren.[57]

48 Vgl. Oliver Meier/Iris Hunger, »›Open Sources‹ und Verifikation: Die Demokratisierung der Rüstungskontrolle?«, in: Ulrich Albrecht/Jörg Becker (Hg.), *Medien zwischen Krieg und Frieden*, 1. Aufl., Baden-Baden 2002 (Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V, Bd. 29), S. 223–241.

49 Vgl. Walter Krutzsch/Eric Myjer/Ralf Trapp, »Issues Raised by the Accession of Syria to the Chemical Weapons Convention«, in: Krutzsch u.a. (Hg.), *The Chemical Weapons Convention* [wie Fn. 31], S. 689–701 (690).

50 Ebd., S. 695.

51 Jean P. Zanders, »Using the Momentum of Syria's Chemical Weapons Dismantlement and Identifying Spill-Over Potentials. Discussion Note Prepared for: Academic Peace Orchestra – Middle East (APOME), ›Tackling the Middle East WMD/DVs Arsenals in the Context of Military Asymmetries Towards Zonal Disarmament‹, Berlin, 11–12 March 2015«, *The Trench* (online), 13.3.2015, <www.the-trench.org/me-spill-over-effects/> (Zugriff am 2.3.2017).

52 Vgl. Krutzsch u.a., »Issues Raised« [wie Fn. 49], S. 696–670.

53 Die Unterstützung des UN Institute for Training and Research (UNITAR) Operational Satellite Applications Programme (UNOSAT) und der EU waren dabei wichtig, siehe Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 18. Im Februar 2015 verabredeten die Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO) und die OVCW, bei der Nutzung solcher Daten enger zusammenzuarbeiten, OPCW, *OPCW and CTBTO Heads Meet to Strengthen Cooperation*, Den Haag, 23.2.2015, <www.opcw.org/news/article/opcw-and-ctbto-heads-meet-to-strengthen-cooperation/> (Zugriff am 27.4.2017).

54 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 18

55 Siehe OPCW, *Syria Submits Its Initial Declaration and a General Plan of Destruction of Its Chemical Weapons Programme*, Den Haag, 27.10.2013, <www.opcw.org/news/article/syria-submits-its-initial-declaration-and-a-general-plan-of-destruction-of-its-chemical-weapons-pro/> (Zugriff am 14.12.2016).

56 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 8.

57 UN Security Council, *Letter Dated 26 October 2015 from the Secretary-General Addressed to the President of the Security Council*, New York, 26.10.2015 (S/2015/820), <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/820> (Zugriff am 21.1.2016).

Im Verlauf mehrerer Korrekturen und Ergänzungen der eigenen Deklarationen hat Syrien unter anderem eine Anlage zur Herstellung chemischer Waffen und drei Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen »nachgemeldet«.[58] Auch drei Jahre später ist dieser Prozess der Aufklärung syrischer Chemiewaffenaktivitäten nicht abgeschlossen.[59] Zu den signifikanten Erkenntnisgewinnen des DAT gehört auch, dass Syrien an Rizin gearbeitet hat, einem Toxin, dessen militärische Nutzung unter den Verbotstatbestand des BWÜ und des CWÜ fällt.[60]

Syrien behauptet, die unvollständigen und fehlerhaften Angaben seien das Resultat von Nachlässigkeiten oder fehlenden Verwaltungskapazitäten. Russland, als Verbündeter der syrischen Regierung, sieht dies ähnlich und argumentiert, das »Problem« der syrischen Chemiewaffen sei mit der Abrüstung deklarierter Bestände »gelöst«. Andere, insbesondere westliche Staaten beschuldigen Syrien hingegen, das eigene Chemiewaffenarsenal absichtsvoll zu verschleiern.[61] Im März 2016 beauftragte der Exekutivrat der OVCW daher den Generaldirektor, direkt mit den syrischen Stellen in Kontakt zur treten, um die noch im Raum stehenden Fragen zu klären.[62]

58 Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2015. Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 2015, S. 583. Mittlerweile sind 11 der 12 gemeldeten Produktionsanlagen für Chemiewaffen zerstört. Die Vernichtung der letzten Einrichtung war wegen der Sicherheitslage bisher nicht möglich, UN Security Council, *Letter Dated 26 October 2015* [wie Fn. 57].

59 So meldete Syrien der OVCW im Oktober 2016, dass im Scientific Studies and Research Centre (SSRC), einer staatlichen Forschungs- und Entwicklungseinrichtung, CWÜ-relevante Aktivitäten stattgefunden haben. Die OVCW kritisiert diese Deklaration aber weiterhin als lückenhaft, siehe OPCW Executive Council, *Progress in the Elimination of the Syrian Chemical Weapons Programme. Note by the Director-General*, Den Haag, 24.1.2017 (EC-84/DG.11), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/84/en/ec84dg11_e_.pdf> (Zugriff am 21.2.2017).

60 Siehe Gunnar Jeremias/Mirko Himmel/Tomisha Bino/Jakob Hersch, »Spotlight on Syria's Biological Weapons«, *Arms Control Wonk* (online), 8.2.2016, <www.armscontrolwonk.com/archive/1201010/guest-post-spotlight-on-syrias-biological-weapons/> (Zugriff am 2.3.2017).

61 Siehe zum Beispiel Alexandra Sims, »Isis Has Chemical Weapons – and They've Used Them, US Confirms«, in: *The Telegraph*, 10.2.2016, <www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-has-made-and-deployed-chemical-weapons-says-us-intelligence-official-a6864821.html> (Zugriff am 16.12.2016).

62 Vgl. Daniel Horner, »OPCW Pressing Syria on Declaration Gaps«, *Arms Control Association* (online), 29.3.2016, <www.armscontrol.org/ACT/2016_04/News-Briefs/OPCW-Pressing-Syria-on-Declaration-Gaps> (Zugriff am 29.11.2016).

Partner oder Gegner? Der Umgang mit nicht-staatlichen Akteuren

Spätestens seit den Terrorangriffen vom 11. September 2001 steht das Risiko eines terroristischen Angriffs mit radiologischen oder nuklearen Waffen weit oben auf der Liste möglicher Bedrohungsszenarien. Auch Abrüstungsoperationen in Gebieten begrenzter Staatlichkeit werden durch terroristische Gruppen gefährdet. Mit dem Islamischen Staat (IS) kontrolliert zum ersten Mal eine finanzkräftige, international agierende Terrororganisation über einen längeren Zeitraum ein Territorium, auf dem sich Technologien und Experten befinden, die zur Herstellung radiologischer, biologischer oder chemischer Waffen herangezogen werden können.[63] Mittlerweile ist klar, dass der IS Senfgas selber produzieren kann und es sowohl im Irak als auch in Syrien schon eingesetzt hat.[64]

Ungeachtet dessen ist bei Einsätzen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Krisenregionen ein gewisses Maß an Abstimmung oder gar Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Gruppen vonnöten. Dies ist etwa der Fall, wenn solche Gruppen Gebiete oder Einrichtungen kontrollieren, die für die Abrüstungsmission relevant sind. Aber auch Akteure, die keine Governance-Funktionen ausüben, können über ein Störpotential verfügen und auf die Sicherheitslage Einfluss nehmen, so dass auch mit ihnen eine Verständigung gesucht werden muss. Die internationalen Abrüstungsregime halten für diese Art Interaktion keine Rezepte bereit, weil sie primär im Hinblick auf die Bedrohung durch staatliche ABC-Programme konzipiert wurden.

Eine Zusammenarbeit mit nicht- oder sub-staatlichen Kräften ist in der Praxis an verschiedene Voraussetzungen gebunden. Erstens müssen die relevanten Akteure an einer Kooperation mit internationalen Nichtverbreitungsorganisationen interessiert sein.[65]

63 Vgl. Chris Quillen, »The Islamic State's Evolving Chemical Arsenal«, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, 39 (2016) 11, S. 1019–1030.

64 OPCW, *Director-General Expresses Concern over Alleged Recent Chemical Attacks in Iraq*, Den Haag, 23.3.2016, <www.opcw.org/news/article/director-general-expresses-concern-over-alleged-recent-chemical-attacks-in-iraq/>; Anthony Deutsch, »Exclusive: Samples Confirm Islamic State Used Mustard Gas in Iraq – Diplomat«, *Reuters*, 23.3.2016, <www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-chemicalweapons-idUSKCN0VO1IC> (Zugriff jeweils am 20.3.2017).

65 Siehe zum Beispiel Heike Krieger, *A Turn to Non-State Actors: Inducing Compliance with International Humanitarian Law in War-Torn Areas of Limited Statehood*, Berlin, Juni 2013 (SFB-Gover-

Oppositionsgruppen, die ein bestimmtes Territorium kontrollieren, wollen möglicherweise demonstrieren, dass sie kein Interesse an Massenvernichtungswaffen haben. Die kurdische Regionalregierung im Irak etwa setzte sich 2015 für eine OVCW-Untersuchung der Chemiewaffenangriffe gegen die Peshmerga ein,[66] um zu beweisen, dass der IS dafür verantwortlich war. Nicht-staatliche Akteure können auch ein genuines Interesse an der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen haben, wenn sie befürchten müssen, dass solche Kampfmittel in die Hände ihrer Feinde fallen oder in der Folge von Beschuss oder eines Unfalls freigesetzt werden.

Politisch ist eine solche Kooperation, zweitens, bisher vom Einverständnis der Zentralregierung abhängig, auf deren Gebiet die Nichtverbreitungsorganisation tätig werden will.[67] So zogen sich die VN-Inspektoren Ende Mai 2013 von ihrer Einsatzbasis zurück, als Damaskus ihnen nicht erlaubte, behauptete Chemiewaffeneinsätze zu untersuchen, die auf einem von Rebellen beherrschten Territorium stattgefunden hatten.[68] Obwohl die irakische Zentralregierung über den kurdischen Teil Iraks faktisch keine Kontrolle ausübt, konnte die OVCW im August 2015 Chemiewaffenangriffe gegen die Peshmerga erst untersuchen, nachdem Bagdad seine Einwilligung dazu gegeben hatte.[69]

Drittens müssen die praktischen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit geschaffen werden. Kontakte von Rüstungskontrollorganisationen zu nicht-staatlichen Akteuren sind politisch heikel, verliefen auf der Arbeitsebene bisher aber in der Regel erstaunlich reibungslos. Rechtlich unproblematisch ist die Kooperation mit vor Ort tätigen humanitären NGOs, die schon deshalb erforderlich ist, damit solche Organisationen über die Risiken einer Abrüstungsoperation informiert sind.[70]

Auch bei der Untersuchung der Chemiewaffenangriffe im Ghouta-Gebiet im August 2013 vereinbarten die VN mit der syrischen Regierung und den Rebellengruppen mehrere Feuerpausen, um die Inspektionen zu ermöglichen.[71] Die VN-Mitarbeiter begaben sich für den Zeitraum ihrer Ermittlungen in die Obhut der Rebellen und kehrten anschließend auf staatlich kontrolliertes Gebiet zurück.

Die 2014 von der OVCW eingesetzte Untersuchungsmission (OPCW Fact Finding Mission, FFM) zur Aufklärung behaupteter Chemiewaffeneinsätze stellte in ihrem ersten Bericht klar, dass auch Vertreter nichtregulärer bewaffneter Gruppen kontaktiert werden mussten, weil alle behaupteten Chemiewaffeneinsätze in Gebieten stattgefunden hatten, die nicht zum Einflussbereich der syrischen Regierung gehörten. Die OVCW-Inspektoren vereinbarten mit diesen Akteuren Verfahren zur Untersuchung der Vorfälle und arbeiteten zudem bei der Auswahl von potentiellen Zeugen von Chemiewaffenangriffen mit einer nicht-staatlichen Organisation zusammen.[72]

Viertens müssen nicht-staatliche Akteure, mit denen zum Zwecke der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen kooperiert werden soll, ein Mindestmaß an internationaler Legitimität besitzen. Terrorgruppen wie der IS können keine Partner bei der Verifikation und Zerstörung von Massenvernichtungswaffen sein. Die an der Chemiewaffenabrüstung in Syrien beteiligten Regierungen umgingen die hochpolitische Debatte über die Legitimität nicht-staatlicher Gruppen, indem sie Gremien wie den Exekutivrat der OVCW mit dem Thema gar nicht erst befassten.

nance Working Paper Series Nr. 62), S. 18, <www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp62/SFB-Governance-Working-Paper-62.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

66 Siehe Julian E. Barnes, »Chemical Weapons Group Says It Is Open to Investigation of Iraq Mustard Agent Claims«, in: *Wall Street Journal*, 14.8.2015, <www.wsj.com/articles/chemical-weapons-agency-says-it-is-open-to-investigation-of-iraq-mustard-agent-claims-1439560750> (Zugriff am 28.8.2015).

67 Vgl. Krieger, *A Turn to Non-State Actors* [wie Fn. 65], S. 18–19.

68 Siehe Chris Schneidmiller, »Barred From Syria, Advance U.N. Chemical Weapons Investigators Retreat From Staging Point«, *NTI* (online), 23.5.2013, <www.nti.org/gsn/article/barred-syria-advance-un-chemical-weapons-investigators-retreat-staging-point/> (Zugriff am 20.3.2017).

69 Siehe »Kurds Say Investigating Suspected Islamic State Chemical Attack in Iraq«, *Reuters*, 26.2.2016, <www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-kurds-chemicalweapons-idUSKCN0VZ23B> (Zugriff am 20.3.2017).

70 Siehe Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33].

71 United Nations General Assembly/Security Council, *Report of the United Nations Mission to Investigate Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area of Damascus on 21 August 2013*, New York, 16.9.2013 (A/67/997–S/2013/553), S. 6, <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_553.pdf> (Zugriff am 20.3.2017); »Modern Warfare. Interview with Åke Sellstrom« [wie Fn. 42].

72 Vgl. OPCW, *Summary Report* [wie Fn. *47*], S. 3, 5.

Pay as you go: Ad-hoc-Finanzierung von Abrüstungsmissionen

Fragile Staaten sind oft nicht bereit, die Kosten für Abrüstungsmaßnahmen zu tragen, obwohl sie dazu vertraglich verpflichtet sind. Syrien etwa weigerte sich, für die Zerstörung der eigenen Chemiewaffenbestände aufzukommen. Damaskus zahlte lediglich für die Vernichtung einiger vergleichsweise ungefährlicher Vorprodukte, die Zerstörung von Einrichtungen zur Herstellung von Chemiewaffen, den Transport der Waffen im Land und kam für einige flankierende Sicherheitsmaßnahmen auf.[73] Libyen hat die Aufwendungen für die Abrüstung bzw. den Abtransport der eigenen Chemiewaffen ebenfalls zum größten Teil auf andere Staaten abgewälzt.

Meist müssen die Mittel für solche Krisenoperationen dann über freiwillige Zuwendungen (»extrabudgetary contributions«) interessierter Vertragsstaaten eingeworben werden. So richteten die VN und die OVCW im Jahr 2013 Sonderfonds (»trust funds«) zur Unterstützung der Gemeinsamen VN-OVCW-Abrüstungsmission ein.[74] Um Einsätze in Räumen begrenzter Staatlichkeit finanzieren zu können, sind oft kurzfristig erhebliche Ausgaben notwendig. Allein für die Beschaffung von Gerät, das zur Zerstörung der syrischen Chemiewaffen benötigt wird, stellte die OVCW einen Betrag in ihre Finanzplanung ein, der doppelt so hoch war wie die Summe, die in einem regulären Haushaltsjahr für die Anschaffung neuen Geräts zur Verfügung steht.[75] Angesichts der sicherheitspolitischen Bedeutung der Abrüstungsmission hatte die OVCW bisher keine Schwierigkeiten, die dafür erforderlichen Gelder einzuwerben, auch wenn der tatsächliche Mittelzufluss oft schleppend verlief. Für den Trust Fund, aus dem die Abrüstung der syrischen Chemiewaffen finanziert wird, hatten bis September 2015 Mitgliedstaaten über 50 Millionen US-Dollar bereitgestellt.[76] Problematischer war der Umgang mit Sachspenden (»contributions in kind«), die Staaten für die Abrüstung der syrischen Chemiewaffen zur Verfügung stellen wollten. Solche Ausrüstungsgegenstände genügten oft nicht den Anforderungen für die Operation.

Die Flexibilisierung von Regeln: Abrüstung unter Zeitdruck

Das Vorhaben, in Räumen begrenzter Staatlichkeit Massenvernichtungswaffen abzurüsten, stellt die politisch Handelnden oft vor ein Dilemma: Das Ziel, proliferationsrelevante Materialien aus einem Krisengebiet möglichst schnell abzutransportieren, muss abgewogen werden gegen das Prinzip der Einhaltung etablierter und strenger Sicherheits- und Verifikationsstandards.

Der Umgang der USA mit Chemiewaffen nach der Invasion des Irak 2003 verdeutlicht, wie wichtig es sein kann, dass die Vorgaben zur Erfassung, Sicherung und Vernichtung von Waffenbeständen auf transparente Weise befolgt werden. Als Besatzerstaaten wären die USA und Großbritannien verpflichtet gewesen, die Bestimmungen des CWÜ einzuhalten. Sie taten dies nicht und vernichteten die von ihnen gefundenen irakischen Chemiewaffenbestände unter Umgehung von CWÜ-Regeln und ohne dies der OVCW zu melden. Ein Teil der damals nicht erfassten und nicht unschädlich gemachten Bestände gelangte später in die Hände von Terrorgruppen, die sie unter anderem bei Anschlägen auf amerikanische Truppen einsetzten.[77]

73 Siehe Bleek/Kramer, »Eliminating Syria's Chemical Weapons« [wie Fn. 26], S. 212. Dabei war zunächst unklar, ob Syrien die entstandenen Kosten später zurückerstatten muss, vgl. Krutzsch u.a., »Issues Raised« [wie Fn. 49], S. 698.

74 Für eine Übersicht über die ersten Fonds siehe OPCW-UN Joint Mission in Syria, *Status of Contributions to the OPCW-UN Joint Mission in Syria*, 17.2.2014, <http://opcw.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=Yw0vVMzJwvw=&tabid=205> (Zugriff am 20.3.2017).

75 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 19.

76 Vgl. ebd., S. 6.

77 Erst Jahre später kamen diese Verstöße durch Presserecherchen ans Licht. Eine Sprecherin des US-Verteidigungsministeriums rechtfertigte die improvisierte Chemiewaffenvernichtung im Irak damit, dass das CWÜ eine Situation, wie sie sich in dem Land dargestellt habe, »nicht vorhergesehen« habe. Tatsächlich kann dieser Argumentation nicht ohne weiteres gefolgt werden, denn die Verpflichtungen des CWÜ gelten auch unter Besatzungsregimen, siehe Ralf Trapp/Paul Walker, »Article IV: Chemical Weapons«, in: Krutzsch u.a. (Hg.), *The Chemical Weapons Convention* [wie Fn. 31], S. 119–150 (122–126); C. J. Chivers, »The Secret Casualties of Iraq's Abandoned Chemical Weapons«, in: *New York Times*, 14.10.2014, <www.nytimes.com/interactive/2014/10/14/world/middleeast/us-casualties-of-iraq-chemical-weapons.html> (Zugriff am 26.5.2015). Bereits 2010 hatte Iran auf der CWÜ-Vertragsstaatenkonferenz Großbritannien und die Vereinigten Staaten wegen der Chemiewaffenvernichtung im Irak nach 2003 des Vertragsbruchs beschuldigt. London und Washington wiesen diese Kritik einmütig zurück und argumentierten unter anderem, dass unter den besonderen Umständen eine Befolgung der CWÜ-Verfahren die Chemiewaffenvernichtung verzögert hätte und die Gefahr der Proliferation an Terrorgrup-

Während die Missachtung vertraglich fixierter Verfahren also Risiken mit sich bringt, kann die strikte Anwendung prozeduraler Vorgaben dazu führen, dass sich ein »Fenster der Gelegenheit« zur Abrüstung schließt.

In der Praxis geht es in derartigen Fällen daher meist darum, Regeln neu auszulegen – oder sie gänzlich zu ignorieren.[78] Bei der Abrüstung der syrischen Chemiewaffen war eine solch flexible Herangehensweise möglich, weil sich das Technische Sekretariat der OVCW, die CWÜ-Vertragsstaaten und die Mitglieder des VN-Sicherheitsrats weitgehend darüber einig waren, dass vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs größte Eile geboten war. Grundlage der Mission war der am 14. September 2013 von US-Außenminister John Kerry und dessen russischem Amtskollegen Sergey Lawrow vereinbarte Aktionsplan, der bereits wichtige Modalitäten des späteren Abrüstungsprozesses festschrieb.[79] Angetrieben von den beiden Großmächten stellten der Exekutivrat der OVCW und der VN-Sicherheitsrat dann fest, dass die außergewöhnliche Situation »besondere Verfahren für die rasche Vernichtung des Chemiewaffenprogramms« Syriens »unter strenger Verifikation dieser Vernichtung« notwendig mache. Die Abrüstung solle »auf die rascheste und sicherste Weise vollständig durchgeführt« werden, so die in der VN-Sicherheitsratsresolution gewählte diplomatische Kompromissformel.[80]

Sehr bald nachdem Syrien am 20. September 2013 seine erste Meldung über das eigene Chemiewaffenprogramm bei der OVCW eingereicht hatte, wurde den Verantwortlichen klar, dass es nicht möglich sein würde, alle Bestände auf syrischem Territorium zu zerstören. Angesichts der Sicherheitslage hätte der Schutz einer Vernichtungsanlage die langfristige Stationierung von Bodentruppen erfordert. Zu einem solchen Truppeneinsatz war damals kein Staat bereit.[81]

Am 15. November 2013 entschied der Exekutivrat der OVCW daher, dass die Zerstörung der meisten Chemiewaffen außerhalb Syriens stattfinden sollte. Damit wich die OVCW vom CWÜ ab, das die Abrüstung aller Chemiewaffenbestände auf dem Gebiet des Besitzerstaats vorsieht und die Weitergabe von Chemiewaffen verbietet.[82] Der Exekutivrat »diktierte«[83] zudem den Zeitplan für die Abrüstung, während üblicherweise der Besitzerstaat einen Plan zur Zerstörung vorhandener Chemiewaffen vorlegt, der dann von der OVCW gebilligt wird.

pen gestiegen wäre. Eine solche Entwicklung widerspräche dem Vertragszweck des CWÜ, siehe OPCW, *The Islamic Republic of Iran's View and Concern over the Discovery and Destruction of Chemical Weapons by the United States and the United Kingdom in Iraq*, Den Haag, 29.11.2010 (C-15/NAT.1), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CSP/C-15/national-statements/CSP15_Iran-Concerns_en.pdf>; OPCW, *Statement by Ambassador Robert P. Mikulak United States Permanent Representative at the Fifteenth Session of the Conference of the States Parties*, Den Haag, 29.11.2010, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CSP/C-15/national-statements/c15nat03_USA_en.pdf> (Zugriff jeweils am 20.3.2017); OPCW, *Response by the United Kingdom to a Request for Clarification Submitted under Article IX, Paragraph 2, of the Chemical Weapons Convention*, Den Haag, 30.11.2010.

78 Busch/Pilat, »Disarming Libya?« [wie Fn. 18].

79 Vgl. Bleek/Kramer, »Eliminating Syria's Chemical Weapons« [wie Fn. 26], S. 206–207.

80 Vgl. Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, *Resolution 2118 (2013)*, New York, 27.9.2013 (S/RES/2118 [2013]), <www.un.org/Depts/german/sr/sr_13/sr2118.pdf> (Zugriff am 17.3.2017). Kurz zuvor ähnlich auch OPCW Executive Council, *Destruction of Syrian Chemical Weapons. Decision*, Den Haag, 27.9.2013 (EC-M-33/DEC.1), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-33/ecm33dec01_e_.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

81 US-Analysen kamen 2012 zu dem Schluss, dass ein Einsatz zur Sicherung und Abrüstung der syrischen Chemiewaffen in Syrien selbst nach einem vollständigen Zerfall der Zentralregierung 50 000–60 000 Bodentruppen erfordert hätte, siehe Mark Hosenball/Phil Stewart, »Securing Syria Chemical Weapons May Take Tens of Thousands of Troops«, *Reuters*, 16.8.2012, <www.reuters.com/article/2012/08/16/syria-crisis-chemicalweapons-idUSL2E8JG74320120816> (Zugriff am 17.8.2012).

82 *Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen* [=Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)], Artikel I,1(a); vgl. Krutzsch u.a., »Issues Raised« [wie Fn. 49], S. 691. Lediglich 133 Tonnen Isopropanol, ein Vorprodukt zur Chemiewaffenproduktion, wurden von Syrien zerstört, siehe Bleek/Kramer, »Eliminating Syria's Chemical Weapons« [wie Fn. 26], S. 212. Auch die Genese des CWÜ zwingt zu dem Schluss, dass das Transferverbot ohne Ausnahme gilt. So ist Deutschland in den Verhandlungen mit dem Versuch gescheitert, für Transfers zum Zwecke der Chemiewaffenvernichtung eine Ausnahme im CWÜ zu verankern, siehe Robert A. Friedman, »Legal Aspects of Weapons of Mass Destruction Elimination Contingencies«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 61–82 (64). Für die Verbringung von Chemiewaffen in einen anderen Staat zum Zwecke der Vernichtung unter dem CWÜ gab es zwei Präzendenzfälle, nämlich den Transport dreier alter Chemiewaffen aus Österreich nach Deutschland im Jahr 2007 und einer alten Chemiewaffe aus Belgien nach den Niederlanden 2013. In beiden Fällen handelte es sich allerdings um alte Waffen aus dem Ersten Weltkrieg, von denen keine Proliferationsgefahr ausging, siehe Friedman, »Legal Aspects«, ebd., S. 68–69, und vgl. Krutzsch u.a., »Issues Raised« [wie Fn. 49], S. 699.

83 Vgl. Friedman, »Legal Aspects« [wie Fn. 82], S. 73.

Die OVCW verwendete innovative Verfahren und Technologien zur Verifikation der Abrüstung. Syrische Truppen, die Chemiewaffen zur Verschiffung nach Latakia transportierten, wurden durch Instrumente der Fernerkundung überwacht. Container wurden mit (elektronischen) Siegeln und GPS-Sender gesichert. Auch die Zerstörung einer syrischen Chemiewaffenanlage wurde aus der Ferne beaufsichtigt und gesteuert, indem die OVCW syrische Soldaten mit Videokameras, die auf Helmen montiert waren, und mit Kommunikationsgeräten ausstattete.[84]

Weil sich kein Staat bereit erklärte, die syrischen Chemiewaffenbestände auf dem eigenen Staatsgebiet zu vernichten, wurden die gefährlichsten Agenzien schließlich auf dem US-Marineschiff Cape Ray auf hoher See unschädlich gemacht. Die Hydrolyse (Spaltung von Chemikalien durch Reaktion mit Wasser) der rund 600 Tonnen Vorprodukte des Nervenkampfstoffs Sarin und der 20 Tonnen Senfgas und die Vernichtung der Hydrolyserückstände in Deutschland, Finnland, Großbritannien und den USA fanden zum Teil in einer rechtlichen Grauzone statt.[85] Wer hatte in den jeweiligen Transportstadien die »Kontrolle« über die Chemiewaffenbestände außerhalb Syriens? Wer war deren rechtmäßiger »Besitzer«? Wer käme im Falle eines Unfalls für die Folgekosten auf? Nicht alle diese Fragen wurden vor der Abrüstung der syrischen Chemiewaffen geklärt, so dass einige beteiligte Regierungen ein erhebliches juristisches Risiko eingingen.[86]

Syrien blieb nicht der einzige Fall, in dem die OVCW und der VN-Sicherheitsrat den Transfer von Chemiewaffen aus dem Besitzerstaat heraus ermöglichten.[87] Im Februar 2016 berichteten italienische Medien über Kämpfe um eine Lagerstätte von Vorprodukten für chemische Kampfstoffe aus dem ehemaligen libyschen Chemiewaffenprogramm.[88] Es gab sogar die Meldung, wonach einige Chemiewaffenbestände in die Hände des IS und anderer Terrorgruppen gelangt seien.[89] Die libysche Regierung hatte die OVCW bereits 2011 um Hilfe beim Abtransport der deklarierungspflichten Kampfstoffe gebeten. Dazu war es – auch aus Sicherheitsgründen – bis 2016 allerdings nur teilweise gekommen.

Am 22. Juli 2016 ermächtigte der VN-Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten,

> »die vom Generaldirektor der Organisation für das Verbot chemischer Waffen ermittelten chemischen Waffen zu erwerben, zu kontrollieren, zu befördern, weiterzugeben oder zu vernichten, im Einklang mit dem Ziel des Chemiewaffenübereinkommens, um die Beseitigung der Chemiewaffenbestände Libyens auf die rascheste und sicherste Weise zu gewährleisten, nach angemessenen Kon-

84 Die OVCW hat zudem Fernüberwachungstechnologie eingesetzt, um sicherzustellen, dass abgerüstete Chemiewaffenproduktionsstätten nicht für verbotene Aktivitäten verwendet werden, siehe Edith M. Lederer, »Watchdog: All Syrian Chemical Facilities to Be Destroyed This Summer. In New Report to UN, OPCW Chief Says Remote Monitoring System Will Ensure Locations Not Used Again«, *The Times of Israel* (online), 3.3.2015, <www.timesofisrael.com/watchdog-all-syrian-chemical-facilities-to-be-destroyed-this-summer/> (Zugriff am 7.11.2016).

85 Siehe Cheryl Pellerin, *75 Percent of Syria Chemical Materials Reported Destroyed*, Washington, D.C., 11.8.2014, <http://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=122898> (Zugriff am 1.12.2016).

86 Vgl. Friedman, »Legal Aspects« [wie Fn. 82], S. 65–66. Für eine gute Zusammenfassung der anderen Anpassungen des CWÜ an die Situation in Syrien siehe Zanders, »Using the Momentum« [wie Fn. 51].

87 Bereits 2003 hatten die USA libysche Gasultrazentrifugen außerhalb des Landes gebracht, ohne dass die IAEO diese Anlagen inspizieren konnte. Der Vorgang entsprach nicht den IAEO-Verfahrensvorgaben. London und Washington hatten ihr Vorgehen aber mit der IAEO abgestimmt, siehe Paul Kerr, »U.S. Says Libya Implementing WMD Pledge«, in: *Arms Control Today*, *34* (März 2004) 2, <http://legacy.armscontrol.org/act/2004_03/Libya> (Zugriff am 27.4.2017).

88 Libyen hatte 2004 nach seinem Beitritt zum CWÜ rund 25 Tonnen Senfgas gemeldet. Die Vernichtung dieser Waffen und anderer Vorprodukte war 2011 etwa zur Hälfte abgeschlossen. Die libysche Übergangsregierung entdeckte dann nach dem Fall des Regimes, dass Ghaddafi weitere Bestände geheim gehalten hatte, darunter 517 mit Senfgas befüllte Artilleriegranaten und acht 250 kg-Bomben. Von Mitte November 2013 bis Ende Januar 2014 wurden die einsatzfähigen Senfgasbestände im Land in einer von den USA gelieferten Anlage unter OVCW-Aufsicht und mit internationaler Finanzierung vernichtet. Die Vorprodukte blieben zunächst in Libyen. Ihre Vernichtung erfolgte dann später aus Sicherheitsgründen außer Landes, siehe Terrell u.a., »Eliminating Libya's WMD Programs« [wie Fn. 16], S. 190–191.

89 Siehe Lee Gancman, »Ex-Libyan Intel Official: IS Has Gaddafi-era Chemical Weapons«, *The Times of Israel* (online), 26.1.2016, <www.timesofisrael.com/ex-libyan-intel-official-is-has-gaddafi-era-chemical-weapons/>; Bhaswati Mukherjee, »Threat of Chemical Weapons. Have Remnants of Gaddafi's Hidden Stockpiles Fallen into Jihadi Hands?«, *The Tribune* (online), 8.5.2015, <www.tribuneindia.com/news/comment/threat-of-chemical-weapons/77516.html> (Zugriff jeweils am 20.3.2017).

sultationen mit der Regierung der nationalen Eintracht.«[90]

Der Sicherheitsrat unterstützte damit einen zwei Tage zuvor vom Exekutivrat der OVCW gefassten ähnlichen Beschluss.[91] Im Falle Libyens wurde zudem festgelegt, dass die libysche Regierung zwar Besitzer (»owner«) der eigenen Chemiewaffen bis zum Zeitpunkt der Vernichtung blieb, die Kontrolle über diese Waffen aber aus der Hand gab, sobald diese libysches Territorium verließen.[92] Am 27. August 2016 brachte ein dänisches Schiff schließlich circa 400 Tonnen Chemiewaffenvorprodukte von Misrata nach Deutschland.[93] Dort sollen sie (wie es schon 2014/15 mit den Rückständen der Vernichtung der syrischen Senfgasbestände geschehen ist) in der Anlage zur Entsorgung chemischer Kampfstoffe in Munster zerstört werden.[94]

Neue Verfahren: Die Untersuchung von Chemiewaffeneinsätzen

Die Untersuchung von Vorwürfen, dass biologische oder chemische Waffen eingesetzt worden seien, gehört zu den schwierigsten Herausforderungen der Rüstungskontrolle. Zugleich sind belastbare Ergebnisse solcher Untersuchungen Voraussetzung für eine entschlossene Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf Regelverstöße.

Es ist ein Indiz für die Brisanz derartiger Ermittlungen, dass vertraglich fixierte Mechanismen zur Aufklärung schwerwiegender Vertragsverletzungen bisher kaum angewendet worden sind. So ist eine IAEO-Sonderinspektion, mit der die Behörde verdächtige Einrichtungen auch außerhalb von Routineinspektionen untersuchen kann, bisher erst zwei Mal (in Rumänien und in Nordkorea) beantragt worden.[95]

Gemäß den Bestimmungen des CWÜ kann jeder Vertragsstaat eine Verdachtsinspektion fordern, wenn er vermutet, dass ein anderes CWÜ-Mitglied Chemikalien zu verbotenen Zwecken produziert. Das Abkommen enthält zudem solide konzipierte und tiefgreifende Verfahrensvorgaben zur Untersuchung behaupteter Chemiewaffeneinsätze, die dem »anytime, anywhere«-Verifikationsideal nahekommen.[96] Bisher hat aber noch kein Vertragsstaat eine solche Verdachtsinspektion beantragt. Dies liegt vermutlich unter anderem daran, dass der Vorwurf des Regelverstoßes häufig auf geheimdienstlichen Erkenntnissen beruht, der anklagende Staat aber seine Quellen schützen will. Dieser kann zudem befürchten, mit einem Antragsbegehren zu scheitern oder das Ziel von Retribution zu sein. Bleibt eine Ermittlung ergebnislos, erscheint der beschuldigte Staat eventuell als »Gewinner«.[97]

Umso erstaunlicher ist es, dass in Syrien gleich drei internationale Untersuchungen durchgeführt wurden bzw. werden, um zu klären, ob, wann und durch wen in dem Bürgerkriegsland Chemiewaffen eingesetzt wurden. Die erste stützte sich dabei auf eine CWÜ-Bestimmung, die eine Brücke zum sogenannten VN-Generalsekretärsmechanismus schlägt. Dieser Mechanismus war 1987, vor dem Hintergrund des Einsatzes chemischer Waffen durch den Irak geschaffen worden. Er bevollmächtigt den VN-Generalsekretär, Verletzungen des Genfer Protokolls von 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von biologischen Mitteln im Krieg zu untersuchen. Der Generalsekretär kann demnach auf Antrag eines VN-Mitglieds und ohne Sicherheitsratsbeschluss eine Gruppe von Inspektoren aus den VN-Mitgliedstaaten entsenden, um die Vorwürfe, es seien verbotene Kampfmittel eingesetzt worden, untersuchen zu lassen. Eine Lücke schließt

90 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, *Resolution 2298 (2016)*, New York, 22.7.2016 (S/RES/2298 [2016]), Absatz 3, <www.un.org/depts/german/sr/sr_16/sr2298.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

91 Vgl. OPCW Executive Council, *Destruction of Libya's Remaining Chemical Weapons. Decision*, Den Haag, 20.7.2016 (EC-M-52/DEC.1). Möglicherweise hätten Sicherheitsrat und OVCW auf eine solche Ermächtigung unter Hinweis auf den Präzedenzfall der Vernichtung außerhalb Syriens verzichten können.

92 Vgl. OPCW, *Plan for the Destruction of Libya's Remaining Category 2 Chemical Weapons Outside the Territory of Libya. Note by the Director-General*, Den Haag, 19.8.2016 (EC-M-53/DG.1), Absatz 11, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-53/en/ecm53dg01_e_.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

93 Siehe Abdulkader Assad, »400 Tons of Libyan Chemical Weapons Transferred to Germany«, in: *The Libya Observer*, 28.8.2016, <www.libyaobserver.ly/news/400-tons-libyan-chemical-weapons-transferred-germany> (Zugriff am 20.3.2017).

94 Siehe Christian Thiels, »Deutschland entsorgt Gaddafis Giftgas-Erbe«, *tagesschau.de*, 8.8.2016, <www.tagesschau.de/inland/chemiewaffen-libyen-101.html> (Zugriff am 20.3.2017).

95 Vgl. Olli Heinonen, »IAEA Inspections in Perspective«, *Nonproliferation Policy Education Center (NPEC)* (online), 23.5.2012, <www.npolicy.org/article.php?aid=1180&tid=4> (Zugriff am 16.12.2016).

96 Siehe CWÜ [wie Fn. 82], Artikel IX.

97 Vgl. Jonathan B. Tucker, »Verifying the Chemical Weapons Ban: Missing Elements«, in: *Arms Control Today*, 37 (Januar/Februar 2007) 1, S. 6–13, <www.armscontrol.org/act/2007_01-02/Tucker#Sidebar1> (Zugriff am 20.3.2017).

der Mechanismus insbesondere beim BWÜ, das im Gegensatz zum CWÜ über keinen Verifikationsmechanismus verfügt.[98] Der Generalsekretärsmechanismus bleibt aber vom BWÜ unabhängig und Vorstöße, seine Rolle als Instrument zur Untersuchung von Vertragsverstößen gegen die Biowaffenkonvention fester zu verankern, sind bisher gescheitert.

Das CWÜ unterstützt den Generalsekretärsmechanismus, indem es festlegt, dass die OVCW bei der Überprüfung eines angeblichen Chemiewaffeneinsatzes eng mit dem VN-Generalsekretär zusammenarbeitet, wenn der Einsatz sich auf einen Staat bezieht, der nicht Vertragspartei ist, oder »auf ein Hoheitsgebiet, das nicht unter der Kontrolle eines Vertragsstaats steht«. Auf Ersuchen stellt die OVCW dem Generalsekretär dann »ihre Möglichkeiten zur Verfügung«.[99]

Im März 2013 beantragte die syrische Regierung beim damaligen VN-Generalsekretär Ban Ki-moon die Untersuchung eines vermeintlichen Chemiewaffeneinsatzes, der am 19. März in Khan al Assal stattgefunden haben sollte. Der Generalsekretär entsprach am 21. März der Bitte Syriens. Am gleichen Tag beantragten Frankreich und Großbritannien, auch den möglichen Einsatz von Chemiewaffen durch die syrische Regierung an anderen Orten in die Ermittlungen einzubeziehen.[100] In Abstimmung mit der OVCW und der Weltgesundheitsorganisation berief Ban 15 Experten in ein Inspektionsteam, das bereit war, innerhalb von 48 Stunden vor Ort mit der Aufklärung der im Raum stehenden Vorwürfe zu beginnen.

Nach langem Streit einigten sich die syrische Regierung und die Vereinte Nationen am 14. August 2013 auf den Umfang und die Modalitäten der Inspektionen. Die Inspektoren kamen am 18. August 2013 in Damaskus an, um den Anschuldigungen, es seien Chemiewaffen eingesetzt worden, in drei Fällen nachzugehen.

Drei Tage nach Ankunft des Teams, am 21. August, fand in der Region Ghouta nahe Damaskus der größte Chemiewaffenangriff seit 1988 statt. Mindestens mehrere Hundert Menschen wurden durch den Nervenkampfstoff Sarin getötet. Der Präsident des VN-Sicherheitsrats forderte am 22. August nach einer Dringlichkeitssitzung des Gremiums eine unverzügliche, gründliche und unparteiische Untersuchung des Vorfalls. Der VN-Generalsekretär entsandte daraufhin die Abrüstungsbeauftragte der VN, Angela Kane, nach Damaskus, um mit der syrischen Regierung die Möglichkeiten einer Untersuchung der Angriffe im Ghouta-Gebiet zu klären. Am 25. August hatte Kane eine entsprechende Übereinkunft erreicht und am folgenden Tag begannen die Experten mit Vor-Ort-Inspektionen in der Ghouta. Am 31. August kehrten sie zum OVCW-Hauptquartier in Den Haag zurück.

Der Leiter der Mission, Åke Sellstrom, übermittelte der Generalversammlung und dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 16. September seinen vorläufigen Bericht, der bis heute die wichtigste Quelle zu den Ereignissen vom 21. August ist. Der Report kommt zu dem Schluss, dass Sarin in großen Mengen über Artillerieraketen eingesetzt wurde.[101] Er enthält keine Aussagen über die Täter, obwohl nach Meinung vieler Experten die Umstände darauf hindeuten, dass die syrische Regierung dafür verantwortlich ist.

Die Meldungen über Chemiewaffeneinsätze in Syrien rissen aber auch nach den Angriffen vom 21. August nicht ab. Im April 2014 rief der OVCW-Generaldirektor Ahmet Üzümcü deshalb eine Untersuchungskommission ins Leben. Eine solche Fact Finding Mission (FFM) ist im CWÜ nicht vorgesehen. Die FFM soll untersuchen, welche Berichte über Chemiewaffeneinsätze nach dem 21. August 2013 zutreffend sind. Einen Auftrag zur Identifizierung der Verantwortlichen erhielt sie explizit nicht.

Obwohl diese Ermittlungen unter schwierigsten Bedingungen stattfanden, konnte die FFM bis Ende 2015 insgesamt sechs Berichte vorlegen. Diese beruhen auf verschiedenen Informationsquellen. So werteten FFM-Mitglieder Medienberichte aus, führten aber auch (teilweise über Telefon und Skype) Interviews mit Opfern und Ärzten. Hilfreich war dabei eine FFM-Präsenz in Damaskus. Die Mission erwähnt in ihren Be-

98 Vor dem Einsatz in Syrien war der Mechanismus zweimal, nämlich 1992 in Mosambik und Aserbaidschan, aktiviert worden, siehe United Nations Information Service, *Frequently Asked Questions about the United Nations Mission to Investigate the Allegations of the Use of Chemical Weapons in the Syrian Arab Republic. Prepared by the United Nations Office for Disarmament Affairs*, Wien, 13.9.2013 (UNIS/INF/489), <www.unis.unvienna.org/pdf/2013/FAQs_about_the_UN_Mission_to_investigate_the_alleged_use_of_chemical_weapons_in_Syria.pdf> (Zugriff am 18.11.2016).

99 CWÜ [wie Fn. 82], Anhang 2, Abschnitt XI, Artikel (27).

100 Ban Ki-Moon, »Press Encounter on Syrian Government Request Statement«, *UN Web TV* (online), 21.3.2013, <http://webtv.un.org/topics-issues/un-secretary-general/watch/ban-ki-moon-press-encounter-on-syrian-government-request/2241903792001#full-text> (Zugriff am 20.3.2017).

101 Siehe United Nations General Assembly/Security Council, *Report on the Alleged Use of Chemical Weapons in the Ghouta Area* [wie Fn. 71].

richten 116 Fälle, in denen seit April 2014 Chemiewaffen in Syrien eingesetzt worden sein sollen. Die OVCW hat 29 dieser Vorkommnisse untersucht und ist zu dem Schluss gekommen, dass in 23 Fällen mit hoher Wahrscheinlichkeit toxische chemische Stoffe als Kampfmittel eingesetzt wurden, meist Chlorgas oder Senfgas.[102]

Von allen drei Instrumenten zur Verifikation von Chemiewaffen und zur Untersuchung von Einsätzen dieser Waffen in Syrien ist das Mandat des Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus von OVCW und Vereinte Nationen am anspruchsvollsten. Der am 7. August 2015 vom VN-Sicherheitsrat ins Leben gerufene Joint Investigative Mechanism (JIM) soll »so umfassend wie möglich die Personen, Einrichtungen, Gruppen oder Regierungen ausfindig machen [...], die in der Arabischen Republik Syrien Chemikalien, einschließlich Chlor oder jeder anderen toxischen Chemikalie, als Waffen eingesetzt oder diesen Einsatz organisiert oder gefördert haben oder anderweitig daran beteiligt waren«.[103]

Russland blockierte die Einrichtung einer solchen Kommission lange Zeit, weil es vermeiden wollte, dass nur das Assad-Regime im Fokus der Ermittlungen steht. Moskau bestand daher darauf, dass auch die Meldungen, der IS habe Chemiewaffen gegen kurdische Truppen im Nord-Irak eingesetzt, überprüft würden.[104] Erst nachdem Bagdad einer solchen Untersuchung durch die OVCW zugestimmt hatte, kam der einstimmige Sicherheitsratsbeschluss zur Einrichtung des JIM zustande.[105]

Die Aktivitäten des JIM, der im November 2015 seine Arbeit aufnahm, sind auf jene Fälle beschränkt, in denen die FFM »feststellt oder festgestellt hat«, dass »toxische Chemikalien als Waffen eingesetzt wurden oder wahrscheinlich eingesetzt wurden«.[106] Die Kommission untersuchte zunächst neun Ereignisse, bei denen zwischen April 2014 und August 2015 Chemiewaffen verwendet worden waren. Diese Fälle wurden unter anderem deshalb ausgewählt, weil ihre Aufklärung weniger schwer erschien als die vergleichbarer Vorfälle.

Im August und Oktober 2016 legte die Leiterin des JIM, Virginia Gamba,[107] dem Sicherheitsrat zwei Berichte vor. Die Kommission kommt darin zu dem Resultat, dass die syrische Regierung in drei Fällen die Schuld für den Einsatz von Chlorgas trägt und der IS in einem Fall für den Einsatz von Senfgas.[108] Damit hatte die internationale Gemeinschaft zum ersten Mal jene Institutionen oder Organisationen identifiziert, die chemische Waffen eingesetzt haben oder an einem solchen Einsatz beteiligt waren. Sie bemüht sich nun auch, konkreten Personen ihre Schuld nachzuweisen.[109]

Am 17. November 2016 verlängerte der Sicherheitsrat das Mandat des JIM für ein weiteres Jahr. Der Entscheidung war wiederum ein erbitterter Streit zwischen Russland und den westlichen permanenten Sicherheitsratsmitgliedern vorausgegangen. Moskau kritisierte die Arbeit des JIM als parteiisch und schlug eine Ausweitung des Mandats der Untersuchungskommission dahingehend vor, dass diese auch Nach-

102 Ende 2016 legte die FFM einen Bericht über die Untersuchung eines weiteren Zwischenfalls vor. Die Behauptung der syrischen Regierung, Oppositionsgruppen hätten am 2. August 2016 in Aleppo sechs Menschen durch einen Chemiewaffenangriff getötet, konnte die FFM allerdings nicht bestätigen, siehe United Nations Security Council, *Report of the OPCW Fact-Finding Mission in Syria Regarding the Incident of 2 August 2016 as Reported in the Note Verbale of the Syrian Arab Republic Number 69 Dated 16 August 2016*. *S/2017/45*, 21.12.2016 (S/1444/2016) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/011/93/DOC/N1701193.DOC> (Zugriff am 4.4.2017).

103 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, *Resolution 2235 (2015). verabschiedet auf der 7501. Sitzung des Sicherheitsrats am 7. August 2015*, New York, 7.8.2015 (S/RES/2235 [2015]), Absatz 5, <www.un.org/Depts/german/sr/sr_15/sr2235.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

104 Siehe Anna Cara, »US Idea to Lay Blame in Syria Chlorine Attacks Gets Support«, *ABC News* (online), 7.5.2015, <http://abcnews.go.com/US/wireStory/us-idea-lay-blame-syria-chlorine-attacks-support-30887925> (Zugriff am 11.5.2015).

105 Siehe Deutsch, »Exclusive: Samples Confirm Islamic State Used Mustard Gas in Iraq« [wie Fn. 64].

106 Vereinte Nationen, Sicherheitsrat, *Resolution 2235 (2015)* [wie Fn. 103].

107 Siehe »Experten sollen Giftgas-Angriffe in Syrien prüfen«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 28.8.2015, <www.sueddeutsche.de/politik/chemiewaffen-experten-sollen-giftgas-angriffe-in-syrien-pruefen-1.2625575> (Zugriff am 20.3.2017).

108 Vgl. United Nations Security Council, *Third Report of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons-United Nations Joint Investigative Mechanism*, New York, 24.8.2016 (S/2016/738), <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/738>; United Nations Security Council, *Fourth Report of the Organization for the Prohibition of Chemical Weapons-United Nations Joint Investigative Mechanism*, New York, 21.10.2016 (S/2016/888), <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/888> (Zugriff am 20.3.2017).

109 »UN-OPCW Panel Seeks Names of Syrian Commanders in Gas Attacks Probe«, *AFP*, 17.2.2017, <www.al-monitor.com/pulse/afp/2017/02/syria-conflict-chemical-un-warcrimes.html>; Anthony Deutsch, »Exclusive: Assad Linked to Syrian Chemical Attacks for First Time«, *Reuters*, 13.1.2017 <www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-chemical-weapons-idUSKBN14X1XY> (Zugriff jeweils am 21.2.2017).

forschungen zum Einsatz von Chemiewaffen durch nicht-staatliche Akteure in der Region anstellen könnte. Zugleich lehnte Russland Forderungen westlicher Staaten ab, die Ergebnisse der Berichte zur Grundlage für Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu machen.[110] Nach dem Römischen Statut des IStGH ist »die Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen« ein Kriegsverbrechen.[111] Syrien hat das Statut zwar nicht unterzeichnet, aber der Sicherheitsrat kann Kriegsverbrechen, die in Nichtvertragsstaaten begangen werden, an den Gerichtshof überweisen. Dann wäre der Weg zu einer strafrechtlichen Verfolgung frei.[112]

Am 4. April 2017 erfolgte in Chan Sheichoun der schwerste Chemiewaffenangriff seit dem 21. August 2013. Auf der Grundlage der Untersuchung von Blut- und Gewebeproben, die Opfern dieses Angriffs in der Türkei entnommen wurden, bestätigte die OVCW zwei Wochen später den Einsatz von Sarin oder eines ähnlichen Nervenkampfstoffs.[113] Die FFM begann zudem mit der Analyse vorhandener Informationen über den Angriff. Unter der Voraussetzung der Bestätigung des Chemiewaffeneinsatzes kann dann auch der JIM der Frage nach den Verantwortlichen für den Angriff nachgehen.

Westliche Sicherheitsratsmitglieder brachten in der Folge des Angriffs auch einen Resolutionsentwurf ein, der von der syrischen Regierung detaillierte Informationen zur Aufklärung der Umstände der Freisetzung chemischer Kampfstoffe verlangte. Vor dem Hintergrund des amerikanischen Angriffs auf eine syrische Luftwaffenbasis am 6. April wurde die Resolution allerdings nicht mehr zur Abstimmung gestellt.[114]

110 Einen Tag vor der Verlängerung des JIM-Mandats hatte Russland seine Unterschrift unter dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs unter Hinweis auf dessen vermeintliche »Parteilichkeit« zurückgezogen, siehe Ivan Nechepurenko/Nick Cumming-Bruce, »Russia Cuts Ties with International Criminal Court, Calling It ›One-Sided‹«, in: *The New York Times*, 16.11.2016, <www.nytimes.com/2016/11/17/world/europe/russia-withdraws-from-international-criminal-court-calling-it-one-sided.html?_r=0> (Zugriff am 18.11.2016).

111 Vereinte Nationen, *Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs. Amtliche Übersetzung, angenommen am 17. Juli 1998 auf der Diplomatischen Bevollmächtigtenkonferenz der Vereinten Nationen zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs*, 17.7.1998 (A/CONF.183/9), <www.un.org/depts/german/internatrecht/roemstat1.html> (Zugriff am 9.12.2016).

112 Vgl. Scott Spence/Meghan Brown, *Syria: International Law and the Use of Chemical Weapons*, London, 8.8.2012, <www.vertic.org/pages/posts/syria-international-law-and-the-use-of-chemical-weapons-345.php> (Zugriff am 9.12.2016).

113 OPCW, *OPCW Director-General Shares Incontrovertible Laboratory Results Concluding Exposure to Sarin,* Den Haag, 19.4.2017, <www.opcw.org/news/article/opcw-director-general-shares-incontrovertible-laboratory-results-concluding-exposure-to-sarin>; »Chemical Weapons Experts Collect Samples in Syria Attack Investigation«, *Reuters*, 13.4.2017, <www.cbc.ca/news/world/opcw-syria-investigation-chemical-attack-1.4069007> (Zugriff jeweils am 24.4.2017).

114 »Syria: Briefing and Vote on Draft Resolution on the Use of Chemical Weapons«, *What's in Blue* (online), 7.4.2017, <www.whatsinblue.org/2017/04/syria-briefing-and-vote-on-a-resolution-on-the-use-of-chemical-weapons.php>; »UNSC Puts off Consideration of Draft Resolutions on Syria — Russia's Mission«, *TASS*, 7.4.2017, <http://tass.com/politics/939896> (Zugriff jeweils am 7.4.2017).

So wenig Verregelung wie nötig, so gute Vorbereitung wie möglich: Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wenn es um effektive Maßnahmen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen geht, gibt es – selbst in Räumen begrenzter Staatlichkeit – keine gute Alternative zu Nichtverbreitungsregimen. Militärische Interventionen mit dem Ziel, Massenvernichtungswaffen zu sichern und zu zerstören, sind riskant, wenig erfolgversprechend und die politische Bereitschaft, Truppen für solche Einsätze bereitzustellen, ist nicht vorhanden.[115] Ob die USA mit ihrem Angriff auf die syrische Luftwaffenbasis Scheirat am 6. April 2017 ihr Ziel erreicht haben, die syrischen Streitkräfte von weiteren Chemiewaffeneinsätzen abzuschrecken, muss abgewartet werden.[116] Eine Bilanz der multilateralen Aktivitäten zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Krisenregionen sollte daher auch in dem Bewusstsein gezogen werden, dass es an Handlungsalternativen mangelt.

Die Grenzen und Defizite der aktuellen Bemühungen um die Chemiewaffenkontrolle im Mittleren Osten sind offensichtlich. Syrien verletzt das CWÜ massiv, eine umfassende Verifikation der Chemiewaffenabrüstung ist bisher nicht möglich.[117] Beunruhigend sind Hinweise, dass die Regierung in Damaskus auch nach Abschluss der Chemiewaffenvernichtung an Nervenkampfstoffen arbeiten lässt und der IS Senfgas produziert.[118] In Syrien finden weiterhin so viele Chemiewaffenangriffe statt, dass manche von einer »neuen Normalität« sprechen.[119] Nur in wenigen Einzelfällen konnten die Verantwortlichen hinter diesen Angriffen ermittelt werden. Eine Befassung des Internationalen Strafgerichtshofs war bisher nicht möglich.[120] Es ist zu befürchten, dass diese Straffreiheit Nachahmer auf den Plan ruft und Chemiewaffen auch in anderen Bürgerkriegen eingesetzt werden.

Trotz dieser Mängel sind die in Syrien erreichten Fortschritte wichtig und bemerkenswert. Die Abrüstung von rund 1300 Tonnen Nervenkampfstoffe in den Jahren 2013–2015 hat verhindert, dass diese Waffen eingesetzt oder weitergegeben wurden.[121] Eine strategische Bedrohung Israels durch das syrische Chemiewaffenprogramm existiert nicht mehr.[122] Die prolife-

115 Siehe zum Beispiel Martin B. Malin, »The Effectiveness and Legitimacy of the Use of Force to Prevent Proliferation«, in: Oliver Meier/Christopher Daase (Hg.), *Arms Control in the 21st Century. Between Coercion and Cooperation*, New York 2013, S. 81–122.

116 White House, Office of the Press Secretary, *Statement by President Trump on Syria,* Mar-a-Lago, Florida, 6.4.2017, <www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/04/06/statement-president-trump-syria> (Zugriff am 24.4.2017).

117 US-Verteidigungsminister James Mattis sagte im April 2017, dass Syrien das CWÜ durch den Besitz von Chemiewaffen verletze. Daran bestehe aus Sicht der USA kein Zweifel, Thomas Gibbons-Neff, »Syria still Has Chemical Weapons, U.S. Defense Secretary Says«, *The Washington Post* (online), 21.4.2017, <www.washingtonpost.com/world/syria-still-has-chemical-weapons-says-us-defense-secretary/2017/04/21/2fc71740-267a-11e7-b503-9d616bd5a305_story.html?utm_term=.68b59ac6b615> (Zugriff am 24.4.2017).

118 Vgl. Amy E. Smithson, »Assad's Phony Farewell to Arms«, *Foreign Affairs* (online), 26.10.2016, <www.foreignaffairs.com/articles/syria/2016-10-26/assads-phony-farewell-arms> (Zugriff am 20.3.2017).

119 Kathleen Fallon/Natasha Kieval/Zaher Sahloul u.a., *A New Normal: Ongoing Chemical Weapons Attacks in Syria*, Canfield, Ohio: Syrian American Medical Society, Februar 2016, <www.sams-usa.net/wp-content/uploads/2016/09/A-New-Normal_Ongoing-Chemical-Weapons-Attacks-in-Syria.compressed.pdf> (Zugriff am 20.3.2017). Die USA begründeten ihren Militärschlag gegen Syrien am 6.4.2017 unter anderem damit, dass der Einsatz von Chemiewaffen gegen Zivilisten in Syrien und anderswo nicht zu einer »neuen Normalität« werden dürfe, siehe *Statement by Ambassador Kenneth D. Ward, United States Delegation to the Executive Council, Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*, Den Haag, 13.4.2017, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-54/en/United_States_ECM54_Statement.pdf> (Zugriff am 24.4.2017).

120 Vgl. Colum Lynch, »Push to Sanction Syria for Using Chemical Weapons Hits Russian Resistance«, *Foreign Policy* (online), 27.9.2016, <https://foreignpolicy.com/2016/09/27/push-to-sanction-syria-for-using-chemical-weapons-hits-russian-resistance/> (Zugriff am 11.11.2016).

121 Anfang 2016 wurde der Prozess der Vernichtung endgültig abgeschlossen, OPCW, *Destruction of Syrian Chemical Weapons Completed*, Den Haag, 20.1.2016, <www.opcw.org/news/article/destruction-of-syrian-chemical-weapons-completed/>.

122 Im September 2013 erwog der damalige israelische Präsident Shimon Peres vor diesem Hintergrund erstmals die Möglichkeit eines Beitritts Israels zum CWÜ, siehe »Peres: Israel Will Consider Joining Chemical Weapons Ban Treaty«, *Reuters*, <www.reuters.com/article/2013/09/30/us-israel-chemical-idUSBRE98T0CS20130930> (Zugriff am 11.3.2014).

rationsrelevanten Überreste des libyschen Chemiewaffenprogramms sind mittlerweile außer Landes gebracht. Die Umstände der schweren Chemiewaffenangriffe am 21. August 2013 in der Ghouta-Region sind weitgehend geklärt. Die VN und der OVCW haben ermittelt, dass seitdem in Dutzenden weiterer Fälle Chemiewaffen eingesetzt wurden.[123] Erstmals wurden auch die Verantwortlichen für einige dieser Angriffe identifiziert. Der JIM ermittelt allein in acht Fällen, bei denen 2017 Chemiewaffen eingesetzt wurden.[124] Damit ist der Boden für eine mögliche strafrechtliche Verfolgung bereitet.

Ausblick: Künftige Trends, regionale Hotspots, Regelungslücken

In zwei Weltregionen decken sich Probleme der Proliferation besonders deutlich mit denen labiler Staatlichkeit. Im Mittleren Osten haben sich seit 2011 Prozesse des Staatszerfalls beschleunigt und ausgedehnt. Viele Staaten in diesem Raum verfügen über Massenvernichtungswaffen oder über Kapazitäten zu deren Herstellung, bzw. über die erforderliche Expertise, weil sie Programme zur Entwicklung atomarer, biologischer oder chemischer Waffen hatten oder haben. Alle militärischen Einsätze von Chemiewaffen nach dem Zweiten Weltkrieg fanden im Nahen Osten statt. Die Staaten in der Region setzen die globalen Nichtverbreitungsnormen nicht oder nur teilweise um.[125] Schließlich gibt es hier mit dem IS sogar einen nichtstaatlichen Akteur, der Massenvernichtungswaffen vor Ort bereits eingesetzt hat und sie auch jenseits der Region einsetzen könnte.[126]

Auch in Asien bestehen Risiken, dass Staaten die Kontrolle über Massenvernichtungswaffen verlieren könnten. Pakistan verfügt über Atomwaffen, kontrolliert aber nur Teile seines Territoriums. Transnationale Terrornetzwerke nutzen Pakistan als Rückzugsort und haben Kontakte bis in das Zentrum des Nuklearprogramms gehabt.[127] Sollte es zu einer Staatskrise in Nordkorea oder gar zu einem bewaffneten Konflikt auf der koreanischen Halbinsel kommen, könnten auch dort Räume begrenzter Staatlichkeit entstehen, in denen sich Massenvernichtungswaffen befinden. Es ist davon auszugehen, dass im Falle einer Staatskrise in einem der beiden Länder die USA und China versuchen würden, durch direkte Interventionen Nuklearwaffen zu sichern. Trotzdem könnten in einem solchen Fall auch multilaterale Regime gefordert sein, bei der Verhinderung der Proliferation relevanter Kapazitäten mitzuwirken.[128]

Aber auch in anderen Regionen, etwa in Afrika, könnten sich Proliferationsprobleme entwickeln. In einem Bunker des Nuklearforschungszentrums in Pelindaba, Südafrika, lagern noch heute rund 220 Kilogramm hochangereichertes Uran, das aus den demontierten Atomwaffen des Apartheidregimes stammt. Obwohl es im November 2007 einen fast erfolgreichen Diebstahlversuch gab und die USA erheblichen Druck auf Pretoria ausüben, ist die südafrikanische Regierung bisher nicht dazu bereit, das Material außer Landes zu schaffen.[129] Nicht bestätigte Berichte von Nichtregierungsorganisationen über den Einsatz von Chemiewaffen durch die sudanesische Regierung zeigen, wie wichtig internationale Untersuchungen solcher Angriffe in Bürgerkriegen sind.[130]

123 Siehe »Interview: The Syrian Forces and ISIL Used Toxic Chemicals as Weapons – Report«, *UN News Service*, 30.8.2016, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54795#.V8ghVTUzjIV> (Zugriff am 20.3.2017).
124 »Syria: Briefing and Vote on Draft Resolution« [wie Fn. 114].
125 Siehe zum Beispiel Harald Müller/Daniel Müller (Hg.), *WMD Arms Control in the Middle East. Prospects, Obstacles and Options*, Farnham/Burlington 2015.
126 Siehe Marine Pennetier, »Islamic State Could Launch Gas Attacks beyond Syria: OPCW Official«, *Reuters*, 23.11.2016, <www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-mustardgas-idUSKBN13I1CZ> (Zugriff am 24.11.2016).

127 Vgl. Oliver Thränert/Christian Wagner, *Atommacht Pakistan. Nukleare Risiken, regionale Konflikte und die dominante Rolle des Militärs*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2009 (SWP-Studie 3/2009), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2009_S03_trt_wgn_ks.pdf> (Zugriff am 10.12.2016).
128 Vgl. Robert J. Peters, »The WMD Challenges Posed by a Collapse of North Korea«, *38 North* (online), 14.4.2015, <http://38north.org/2015/04/rpeters041415/> (Zugriff am 20.3.2017).
129 Siehe Douglas Birch/Jeffrey R. Smith, »South Africa Rebuffs Repeated U.S. Demands That It Relinquish Its Nuclear Explosives«, *Center for Public Integrity* (online), 14.3.2015, <www.publicintegrity.org/2015/03/14/16873/south-africa-rebuffs-repeated-us-demands-it-relinquish-its-nuclear-explosives> (Zugriff am 20.3.2017).
130 Vgl. Amnesty International, *Scorched Earth, Poisoned Air. Sudanese Government Forces Ravage Jebel Marra, Darfur*, London 2016, <www.amnesty.org/download/Documents/AFR5448772016ENGLISH.PDF>. Für eine kritische Bewertung des Berichts siehe Jean P. Zanders, »Allegation of Chemical Warfare in Darfur«, *The Trench* (online), 1.2.2017, <www.the-trench.org/darfur-chemical-warfare/> (Zugriff jeweils am 20.3.2017).

Schließlich ist auch in Europa die territoriale Integrität von Staaten gefährdet. Seit der russischen Annexion der Krim hat die IAEO die Atomanlagen auf der Krim nicht mehr inspiziert. Im Januar 2015 beschuldigten sich die Regierung in Kiew und prorussische Rebellen gegenseitig, in der Ostukraine chemische Waffen eingesetzt zu haben.[131]

Regelungs- und Implementierungslücken bestehen vor allem bei der Kontrolle von biologischen Waffen, denn es existiert keine Organisation, die überprüft, ob die BWÜ-Vertragsstaaten die Bestimmungen des Übereinkommens einhalten. Auch für die Abrüstung von Atomwaffen gibt es keine formalisierten multilateralen Verfahren.[132] Dies könnte insbesondere dann zum Problem werden, wenn die Abrüstung von Massenvernichtungswaffen in Nordkorea akut wird.[133]

Anpassung von Nichtverbreitungsregimen

Das internationale Regelwerk zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen ist eine rechtliche Basis und ein wichtiger normativer Bezugspunkt für Abrüstungsprozesse – auch und besonders in Räumen begrenzter Staatlichkeit, die von Krieg und Krise gekennzeichnet sind. Selbst wenn die Zentralregierung zur Umsetzung multilateral vereinbarter Regeln nicht bereit oder in der Lage ist, können die in den Nichtverbreitungsregimen fixierten Verfahren dazu beitragen, dass Lücken bei der Abrüstung offengelegt werden, alle Mitglieder der internationalen Gemeinschaft die Abrüstungsergebnisse nachprüfen können und hohe Sicherheitsstandards eingehalten werden.[134]

Multilaterale Institutionen sind zudem Orte internationaler Meinungs- und Konsensbildung. Viele der Entscheidungen des VN-Sicherheitsrats zur Abrüstung der syrischen und libyschen Chemiewaffen wurden in der OVCW vorbereitet. Dabei hatten die Ergebnisse der Beratungen des Exekutivrats dieser Organisation insofern eine größere Legitimität als jene des Sicherheitsrats, als dort kein Staat ein Vetorecht hat. Außerdem war die in internationalen Organisationen vorhandene Expertise unverzichtbar, um die Schwierigkeiten bei der praktischen Durchführung der Abrüstungsprozesse zu meistern.

Die OVCW hat die neuen Herausforderungen einer durch andauernde Krisen geprägten Welt angenommen. Der Generaldirektor der Organisation bezeichnete die Modalitäten, unter denen die deklarierten syrischen Chemiewaffenbestände abgerüstet wurden, und die dabei erstmals eingesetzten Instrumente wie die FFM, das DAT und den JIM als ein »neues Paradigma« für die Arbeit der OVCW. Diese neuen Herangehensweisen würden auch in anderen Ländern, etwa im Irak oder in Libyen, gewählt werden.[135] »Business as usual«, so Üzümcü, sei jedenfalls vor dem Hintergrund einer veränderten globalpolitischen Lage nicht mehr möglich. Die OVCW (und andere) haben damit die Erwartung geweckt, dass sie in ähnlich gelagerten Fällen einen wichtigen Beitrag zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen leisten werden.[136]

Unter den Vertragsstaaten besteht ein breiter Konsens, dass Nichtverbreitungsregime besser auf die Aufgabe zugeschnitten werden müssen, auch in Räumen begrenzter Staatlichkeit das Risiko der Proliferation von Massenvernichtungswaffen zu reduzieren. Die Meinung darüber, wie diese Anpassung stattfinden soll, wird aber maßgeblich von den eigenen Partikularinteressen beeinflusst. Russland und China etwa befürchten, dass die Zuweisung neuer Kompetenzen an internationale Organisationen das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten schwächen könnte. Auch andere Regierungen stehen einem solchen Ansatz skeptisch gegenüber, weil sie einen Verlust an politischer Kontrolle befürchten. Diese Differenzen über die weitere Entwicklung der OVCW

131 Siehe »Donetsk Republic Says Kiev Used Chemical Munitions in Attack on Airport«, *Tass*, 16.1.2015, <http://tass.ru/en/world/771579>; »Kyiv Verifying Reports that Militants Used Chemical Weapons at Donetsk Airport«, *Interfax-Ukraine*, 24.1.2015, <http://en.interfax.com.ua/news/general/246601.html> (Zugriff jeweils am 20.3.2017). Obwohl Russland und die Ukraine CWÜ-Mitglieder sind, hat keine der beiden Seiten eine Verdachtsinspektion beantragt.

132 Die IAEO hat zwar Anfang der 1990er Jahre die Abrüstung des südafrikanischen Atomwaffenprogramms überwacht. Die Behörde hat allerdings erst nach der eigentlichen Demontage der Sprengköpfe mit der Verifikation begonnen, siehe Olli Heinonen, »Lessons Learned from Dismantlement of South Africa's Biological, Chemical, and Nuclear Weapons Programs«, in: *The Nonproliferation Review*, 23 (2016) 1–2, S. 147–162.

133 Vgl. Bleek u.a., »Elimination of Weapons of Mass Destruction« [wie Fn. 9], S. 22.

134 Siehe Oliver Meier, *Chemiewaffen in Syrien. Wie sich die Bedrohung verringern lässt,* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2013 (SWP-Aktuell 36/2013), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A36_mro.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

135 Ahmet Üzümcü, *Keynote Speech by Director-General Ahmet Üzümcü*, Ljubljana, 9.5.2016, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/ODG/uzumcu/160509_DG_Speech_to_NATO_WMD_Conference.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

136 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 2.

haben zu einer tiefen Spaltung der Mitgliedstaaten geführt, die die Handlungsfähigkeit der Organisation beeinträchtigen könnte.[137]

Zugespitzt hat sich diese Lagerbildung im Streit über die richtige Reaktion auf den Chemiewaffenangriff am 4. April 2017. Insbesondere Russland kritisierte die OVCW als parteiisch, wegen ihrer Stellungnahmen, die den Einsatz von Sarin in Chan Sheichoun belegen. Moskau bezichtigte auch die FFM, russische Hinweise auf den Einsatz von Chemiewaffen durch Terrorgruppen nicht zu prüfen. Russland und Iran forderten daher die Einsetzung einer neuen Expertenkommission, die den Angriff in Chan Sheichoun untersuchen und der Behauptung der USA nachgehen solle, auf der am 6. April angegriffenen syrischen Luftwaffenbasis Scheirat seien Chemiewaffen gelagert worden.[138] Die Mehrheit des OVCW-Exekutivrats lehnte dies ab.[139] Die offensichtliche Politisierung der OVCW-Untersuchungen stellt aber eine schwere Hypothek für die Chemiewaffenkontrolle dar.

Vertragsstaaten sind zudem oft zurückhaltend, wenn es darum geht, dass sie zusätzliche Mittel für eine Stärkung internationaler Nichtverbreitungsregime bereitstellen sollen. Strukturelle Probleme wie die Konkurrenz der verschiedenen internationalen Organisationen um Aufgaben und Kompetenzen machen den Weg zu Reformen noch mühevoller.

Zwei Ansätze sind denk- und teilweise auch schon erkennbar, wie die internationale Gemeinschaft künftig besser auf Herausforderungen bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit reagieren kann. Eine erste, konservative Strategie zielt darauf ab, vorhandene und im Laufe der letzten Jahre neu entstandene Initiativen, Regelwerke und Mechanismen zu verstetigen. So ist im Zuge der bisherigen Einsätze in Syrien ein komplexes »Patchwork« von Vereinbarungen und Kooperationen gewachsen. Die handelnden Akteure – getrieben von der Notwendigkeit einer schnellstmöglichen Waffenkontrolle vor Ort – haben dieses Netz schrittweise, ad hoc und ohne eine klare Vorstellung über das Endziel geknüpft. Dieses spontan entstandene Regelwerk kann in künftigen Krisen (zumindest teilweise) reaktiviert werden. Ein solcher bewahrender Ansatz hat den Vorteil, dass keine neuen Mechanismen kreiert werden müssen. Die Regierungen behalten ihre Handlungsfreiheit, weil keine neuen Rechtsnormen geschaffen werden. Der Nachteil an dieser Herangehensweise ist, dass die Legitimität und Praktikabilität der vorhandenen Instrumente dann in der akuten Krise jeweils neu diskutiert werden müssen. Dies gibt gerade mächtigen Staaten die Möglichkeit, die Anwendung dieser Mechanismen mit pragmatischen oder völkerrechtlichen Einwänden (oder Vorwänden) in Frage zu stellen. Zudem dürften einige der bestehenden Instrumente im Laufe der Zeit an Relevanz und Effektivität einbüßen.

Ein zweiter, progressiver Ansatz würde demgegenüber darauf hinauslaufen, jene Instrumente zu verrechtlichen, zu stärken und auszubauen, die sich im Laufe der jüngsten Einsätze zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit bewährt haben. Lücken im Regelwerk könnten dabei durch neue Bestimmungen und Mechanismen geschlossen werden. Eine solche Herangehensweise erfordert die Bereitschaft, neue, generische Regeln und Prozeduren für die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen zu schaffen. Die Vertragsstaaten – und insbesondere die ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats – müssten, wenn sich dieser Ansatz durchsetzt, im akuten Fall einen Verlust an Handlungsfreiheit in Kauf nehmen.

In der Praxis wird es wohl darauf ankommen, die richtige Balance zwischen beiden Ansätzen zu finden. »So wenig Verregelung wie nötig, so gute Vorbereitung wie möglich«, sollte das Motto sein.[140] Verbesserungen

137 Am 11. November 2016 fasste der Exekutivrat der OVCW mit knapper Zweidrittelmehrheit und gegen den Widerstand von China, Iran, Russland und Syrien einen Beschluss zur Verurteilung der Vertragsverletzungen von Seiten Syriens. Die OVCW reagierte daher auf eine substantielle Regelverletzung nicht im Konsens wie sonst üblich. Diese Spaltung der internationalen Gemeinschaft kann die Norm gegen Chemiewaffen weiter schwächen, siehe Céline Barmet/Oliver Thränert, *Syria and the Chemical Weapons Ban*, Zürich, November 2016 (Policy Perspectives, 4/8), <www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/PP4-8.pdf> (Zugriff am 21.2.2017).

138 The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, *Remarks by Russia's Permanent Representative at the OPCW, Ambassador Alexander Shulgin, at the 54th Meeting of the OPCW Executive Council*, Den Haag, 13.4.2017, <www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2727332> (Zugriff am 24.4.2017).

139 Nur sechs Staaten (Algerien, China, Iran, Russland, Südafrika und Sudan) unterstützten den Antrag. Der Rest der 41 Mitglieder des Exekutivrats stimmte gegen die Einrichtung einer weiteren Kommission oder enthielt sich, OPCW, *Report of the Fifty-Fourth Meeting of the Executive Council*, 20.4.2017 (EC-M-54/2), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/M-54/en/ecm5402_e_.pdf> (Zugriff am 24.4.2017).

140 Matthew Hoisington nennt aus völkerrechtlicher Sicht drei Möglichkeiten, um mit Räumen begrenzter oder fehlender Staatlichkeit umzugehen: Der konservativ-orthodoxe An-

sind in vier Bereichen der Nonproliferation sinnvoll, nämlich bei der Prävention, der Krisenplanung, der Einbeziehung nicht-staatlicher Stakeholder und der politischen Unterstützung von Maßnahmen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit.

Prävention stärken

Vorbeugung ist die effektivste und langfristig auch kostengünstigste Maßnahme, um das Risiko zu mindern, dass proliferationsrelevante Materialien im Zuge von Krisen und Staatszerfall in die falschen Hände gelangen. Drei Episoden verdeutlichen dies: Am 11. Juni 2014 eroberte der IS die ehemalige irakische Chemiewaffenproduktionsanlage Al-Muthanna.[141] Dort lagerten seit 1994 in zwei Bunkern Artilleriegranaten und Hunderte Tonnen chemischer Kampfstoffe, deren Entsorgung bis dahin zu gefährlich und aufwendig erschien. Im Juli 2014 gelangten bei der Eroberung von Mossul ungefähr 40 Kilogramm niedrig angereichertes Uran aus einem Forschungslabor der Universität Mosul in den Besitz des IS.[142] In Syrien haben bewaffnete Rebellengruppen nach 2012 große Chlorgasbestände aus wenigstens zwei zivilen Einrichtungen unter ihre Kontrolle gebracht und möglicherweise für Chemiewaffenangriffe missbraucht.[143] So unterschiedlich diese Fälle auch sind: Eine frühere Reaktion der internationalen Gemeinschaft hätte die Proliferationsgefahren zumindest reduzieren können.[144]

Multilaterale Nichtverbreitungsregime leisten einen wichtigen, allerdings begrenzten Beitrag zur Prävention. Das Mandat der IAEO beschränkt sich darauf, den Missbrauch von Programmen zur zivilen Nutzung der Kernenergie zu verhindern.[145] Das BWÜ verfügt über fast keine Kontroll- und Umsetzungsmechanismen. Die OVCW hat erfolgreich die Vernichtung von fast 92 Prozent der weltweit deklarierten 70 000 Tonnen Chemiewaffen überwacht. Programme zur nuklearen Sicherheit, Biosicherheit und Sicherheit von chemischen Anlagen und Einrichtungen werden seit Jahren ausgebaut.[146] Diese Programme stoßen aber dort an ihre Grenzen, wo die Bereitschaft der Geberländer zur Finanzierung abnimmt oder die Empfängerländer nicht (länger) willens sind, entsprechende Kooperationen einzugehen.

Maßnahmen zur Sicherung von waffenfähigen und Dual-use-Materialien müssen vor allem dort forciert werden, wo Staatlichkeit akut oder potentiell gefährdet ist. Die Universalisierung multilateraler Regime ist auch deshalb wichtig, weil in den Krisenregionen Mittlerer Osten und Asien besonders viele Nichtvertragsstaaten des BWÜ, CWÜ und NVV liegen. Erst nach einem

satz, der darauf hinauslaufe, bestehende Regelungen anzuwenden, sei insofern nicht adäquat, als er dem »Phantom« eines existierenden Staates hinterherjage. Ein zweiter Ansatz ziele darauf ab, rechtliche Vorgaben sukzessive an die neue Situation anzupassen. Dies sei prinzipiell sinnvoll, beinhalte allerdings die Gefahr, dass neue Begründungsmuster für Interventionen entstehen. Hoisington empfiehlt stattdessen als dritte Herangehensweise eine radikale Neudefinition des Rechts in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Ausgangspunkt dafür müssten die tatsächlich vorhandenen, vielschichtigen Machtverhältnisse in solchen Räumen sein, Matthew Hoisington, »Toward an International Law for Ungoverned Spaces«, in: *Global Governance*, 20 (2014) 4, S. 491–498.

141 Irak war am 12. Februar 2009 Vertragspartei des CWÜ geworden und hatte die beiden Bunker vertragskonform der OVCW gemeldet. Am 7. Juli 2014 notifizierte der irakische VN-Botschafter den VN-Generalsekretär, dass Irak keine Kontrolle mehr über die Anlage besitze. Die dort gelagerten chemischen Kampfstoffe waren zu diesem Zeitpunkt allerdings mit hoher Sicherheit nicht mehr einsatzfähig, vgl. Jean P. Zanders, »Threat Posed by Islamic State's Capture of Iraq's Muthanna CW Site«, *The Trench* (online), 29.9.2014, <www.the-trench.org/al-muthanna-cw-site-capture/>; ders., »What's He Building in There?«, in: *CBRNe World*, August 2014, S. 8–12, <www.cbrneworld.com/_uploads/download_magazines/Zanders.pdf> (Zugriff jeweils am 20.3.2017).

142 Siehe Julian Borger, »The Mosul Mystery: The Missing Uranium and Where It Came from«, *The Guardian* (online), 13.7.2014, <www.theguardian.com/world/julian-borger-global-security-blog/2014/jul/13/iraq-nuclear-mosul-uranium-isis>; Michelle Nichols, »Exclusive: Iraq Tells U.N. that ›Terrorist Groups‹ Seized Nuclear Materials«, *Reuters*, 9.7.2014, <www.reuters.com/article/2014/07/09/us-iraq-security-nuclear-idUSKBN0FE2KT20140709> (Zugriff jeweils am 20.3.2017).

143 Vgl. United Nations Security Council, *Third Report of the OPCW-UN JIM* [wie Fn. 108], S. 10.

144 Deutschland hat 2 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, um den Irak bei der Vernichtung der Chemiewaffenreste zu unterstützen. Irakische Experten wurden in Deutschland zunächst an einem mobilen Labor geschult, das dann im Dezember 2015 in den Irak geliefert wurde, um bei der Vernichtung der Kampfmittel verwendet zu werden, siehe *Jahresabrüstungsbericht 2015*, Berlin 2016, S. 41, <www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/730798/publicationFile/215085/160406_JAB_2015.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

145 Vgl. Thomas E. Shea/Laura Rockwood, *IAEA Verification of Fissile Material in Support of Nuclear Disarmament*, Cambridge, Mass., Mai 2015, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/iaeaverification.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

146 Gemeint sind hier Anstrengungen im Bereich der »security«, das heißt der physischen Kontrolle über relevante Stoffe und Einrichtungen. Davon zu unterscheiden sind Programme zur Erhöhung der »safety«, das heißt der Unfallsicherheit entsprechender Anlagen.

Beitritt greifen die Verpflichtungen zur Offenlegung und Abrüstung vorhandener Waffenbestände.[147]

Daher sollten die OVCW, die IAEO und die »Implementation Support Unit« des BWÜ besser in die Lage versetzt werden, Staaten zu beraten, die dem jeweiligen Regime noch nicht beigetreten sind. So kann es zum Beispiel, sobald der Kandidatenstaat seinen politischen Willen zum Beitritt bekundet hat, hilfreich sein, technische Unterstützung bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen zu leisten, um

- die politischen Entscheidungsträger in dem betreffenden Staat mit den Regeln und Verfahren des Regimes vertraut zu machen,
- mit Regierungsvertretern zu diskutieren, wie diese vertraglichen Verfahren unter außergewöhnlichen Umständen angewendet werden können, und
- die anderen Vertragsstaaten darin zu versichern, dass im Falle eines Beitritts des neuen Mitgliedstaats die vertraglichen Verfahren dort zügig angewendet werden können.[148]

Krisenplanung verbessern

Für den Fall, dass Prävention versagt, sollte sich die internationale Gemeinschaft durch ein verbessertes Risikomonitoring und durch Übungen und andere praktische Maßnahmen auf Krisen vorbereiten, in deren Verlauf die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen verlorengehen kann. Ein erster Schritt wäre die systematische Auswertung der Erfahrungen, die Vertragsstaaten und internationale Organisationen bis dato bei Einsätzen in Gebieten begrenzter Staatlichkeit gesammelt haben.[149] Die bisherigen Lessons-learned-Übungen waren vor allem fall-, themen- oder organisationsspezifisch angelegt. Ein breiter Erfahrungsaustausch könnte helfen, allgemeinere Schlussfolgerungen aus den verschiedenen Einsätzen zu ziehen.

Die Arbeitsweise in Nichtverbreitungsorganisationen ist stark durch Routineaktivitäten geprägt. »Foresight«-Übungen könnten hilfreich sein, um Proliferationsrisiken kontinuierlich zu evaluieren und sich auf Ungeplantes einzustellen.[150] Zudem sollten internationale Organisationen auch Nichtvertragsstaaten in das Monitoring von Proliferationsrisiken einbeziehen. Für solche Aktivitäten gibt es Präzedenzfälle. Die Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO) beobachtet und analysiert die Atomtests in Nordkorea. Und die OVCW hatte bereits vor dem CWÜ-Beitritt Syriens Informationen über das Chemiewaffenprogramm des Landes gesammelt und sich so auf einen Einsatz dort vorbereitet.[151]

Die OVCW will intern ihre Vorsorgeplanungen für Krisenoperationen verbessern und künftig in der Lage sein, mehr als eine Notfallintervention (»chemical weapons exigency«) gleichzeitig zu bewältigen.[152] Sie will zudem eine »Aufwuchsfähigkeit« entwickeln, um Verdachts- oder Sonderinspektionen nach den Regeln des CWÜ oder auf Anforderung der VN schneller durchführen zu können.[153] Dies ist tatsächlich vordringlich, weil Einsätze in Krisenregionen erhebliche Ressourcen binden: So fanden 2014 etwa 26 Prozent und 2015 rund 18 Prozent aller OVCW-Inspektionen zur Verifikation von Chemiewaffenprogrammen in Syrien statt.[154] Die OVCW hat zudem eine Kernzelle von Inspektoren gebildet, die auf einem besonders hohen Ausbildungsstand sind und im Krisenfall

147 Umgekehrt kann die erfolgreiche Abrüstung in einem Krisengebiet das Sicherheitskalkül anderer Staaten positiv verändern, siehe »Peres: Israel Will Consider Joining Chemical Weapons Ban Treaty« [wie Fn. 122].

148 Vgl. Krutzsch u.a., »Issues Raised« [wie Fn. 49], S. 697.

149 Vgl. Bleek u.a., »Elimination of Weapons of Mass Destruction« [wie Fn. 9], S. 21.

150 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 3/4.

151 Der OVCW-Generaldirektor sagte in einem Interview, dass die Organisation sich bereits vor dem März 2013 auf verschiedene »Eventualfälle« in Syrien vorbereitet habe. Sie war demnach auch in die amerikanisch-russischen Konsultationen über ein Rahmenabkommen zur Abrüstung der syrischen Chemiewaffen eingebunden, das dann am 13. September 2013 in Genf geschlossen wurde. Damals war Syrien noch keine CWÜ-Vertragspartei, Zanders, »›After Syria‹« [wie Fn. 34]; Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 5.

152 Vgl. OPCW, *Medium-Term Plan of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons 2017–2021*, Den Haag, 8.4.2016 (Note by the Technical Secretariat, C-21/S/1), Absatz 16, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/EC/83/en/ec83s01_c21s01_e_.pdf> (Zugriff am 27.4.2017).

153 Vgl. dies., *The OPCW in 2025: Ensuring a World Free of Chemical Weapons*, Den Haag, 6.3.2015 (Note by the Technical Secretariat, S/1252/2015), Absatz 18(d), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S_series/2015/en/s-1252-2015_e_.pdf> (Zugriff am 27.4.2017).

154 Vgl. OPCW Executive Council, *Draft Report of the OPCW on the Implementation of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction in 2014. EC-79/5*, Den Haag, 9.7.2015 (C-20/CRP.1), S. 3; OPCW Executive Council, *Draft Report of the OPCW on the Implementation of the Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction in 2015. EC-82/4*, Den Haag, 14.7.2016 (C-21/CRP.1), S. 3.

schnell einsetzbar wären. Die »Kerngruppe« (»core group«) von hochrangigen Mitarbeitern der OVCW, die während des Syrien-Einsatzes wichtige Entscheidungen vorbereitete und traf, könnte als Modell für ähnliche Stäbe in anderen Organisationen dienen.[155] Der Erfolg des »Declaration Assessment Team« sollte Anlass für eine Diskussion darüber sein, wie auch in anderen Staaten, in denen die Standardverfahren als nicht ausreichend angesehen werden, Meldungen über Regelverstöße schneller und umfassender überprüft werden können.[156] Vorgehensweisen bei der Inspektion verdächtiger Einrichtungen, die in Syrien erfolgreich angewendet wurden, könnten in den Routinebetrieb einfließen oder im Rahmen einer CWÜ-Verdachtsinspektion nützlich werden.[157]

Zudem wäre es sinnvoll, eine flexible Krisenplanung zu entwickeln auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der vorhandenen Kompetenzen in den internationalen Organisationen und Staaten.[158] Auf der Basis eines solchen »mappings« könnte dann eine generische »Checkliste« der Anforderungen an die Durchführung von Operationen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit erarbeitet werden.

Übungen sind ein besonders wichtiges (aber leider auch teures) Instrument, um sich auf Einsätze in Krisenregionen vorzubereiten. Dies trifft besonders auf den VN-Generalsekretärsmechanismus zu, der über kein ständiges Inspektorat verfügt, sondern Mitglieder von einer Liste nationaler Experten rekrutiert.[159]

Idealerweise hält die internationale Gemeinschaft institutionelle Kapazitäten vor, die in einem Krisenfall schnell und effektiv zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen eingesetzt werden könnten.[160] Neben Personal für Vor-Ort-Einsätze könnte ein Gerätepool in Bereitschaft gestellt werden, zu dem diverse Organisationen Zugang haben. Bisher sind Versuche, solche Synergien zwischen verschiedenen Nichtverbreitungsorganisationen zu nutzen, allerdings meist an politischen Vorbehalten gescheitert.[161]

Innovativ ist der Umgang der OVCW mit Restgeldern aus der Finanzierung der Chemiewaffenvernichtung. Ende 2015 suspendierten die Vertragsstaaten die Regel, dass nicht verwendete Sondermittel an die Geber zurückerstattet werden müssen. Sie richteten einen »Special Missions Fund« ein, in den solche Gelder als Puffer für die Finanzierung anderer irregulärer Einsätze und Aufgaben einfließen.[162]

Generell sind derartige Vorsorgemaßnahmen politisch unbeliebt, weil Entscheidungsträger ungern Mittel für Notfälle zurückstellen, die dann vielleicht nie eintreten. Um eine größere Verbindlichkeit im Hinblick auf die Bereitstellung solcher Ressourcen zu schaffen, könnte der VN-Sicherheitsrat eine bessere Prävention und Krisenplanung anregen. Er könnte sich dabei auf seine Resolution 1540 beziehen, die alle Staaten verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass Terroristen Verfügungsgewalt über Massenvernichtungswaffen erlangen.[163]

Ein weiterer Bezugspunkt für ein stärkeres Mandat zur Krisenplanung könnte die von OVCW und IAEO gemeinsam geleitete »Working Group on Preventing and Responding to Weapons of Mass Destruction Attacks« der United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) sein. Der Generalsekretär der VN hat die CTITF 2005 ins Leben gerufen, um die Aktivitäten von 38 multilateralen Organisationen und Institutionen, die über relevante Fähigkeiten im Bereich der Verhinderung und Bekämpfung von Terrorismus verfügen, besser zu vernetzen.[164]

155 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 5, 12.
156 Vgl. ebd., S. 16.
157 Vgl. Krutzsch u.a., »Issues Raised« [wie Fn. 49], S. 698.
158 Siehe United Nations Office for Disarmament Affairs, *The Secretary General's Mechanism for Investigation of Alleged Use of Chemical, Bacteriological (Biological) or Toxin Weapons. A Lessons-learned Exercise for the United Nations Mission in the Syrian Arab Republic*, New York, Mai 2015, S. 9, <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/publications/more/syrian-ll-report/syrian-ll-report-2015.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).
159 Vgl. ebd., S. 9.
160 Die OVCW hat zudem ein »Rapid Response Action Team« aufgestellt, das Vertragsstaaten im Fall eines Terrorangriffs mit Chemiewaffen Hilfe leisten soll, siehe OPCW Technical Secretariat, *Establishment of a Rapid Response Assistance Team*, Den Haag, 10.5.2016 (S/1381/2016), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S_series/2016/en/s-1381-2016_e_.pdf> (Zugriff am 28.11.2016).
161 Vgl. Trevor Findlay/Oliver Meier, *Exploiting Synergies between Nonproliferation Verification Regimes: A Pragmatic Approach. Paper Presented at the International Safeguards Symposium: Verification and Nuclear Material Security*, Wien, 29.10.–2.11.2001 (IAEA-SM-367/15/06), <www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/ss-2001/PDF%20files/Session%2015/Paper%2015-06.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).
162 Siehe OPCW, *Establishment of a Special Fund for OPCW Special Missions and Withholding of the Distribution of the Cash Surplus for 2013*, Den Haag, 3.12.2015 (C-20/DEC.11), <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/CSP/C-20/en/c20dec11_e_.pdf> (Zugriff am 25.11.2016).
163 Vgl. United Nations Security Council, *Resolution 1540 (2004)*, New York, 28.4.2004 (S/RES/1540 [2004]).
164 Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe beziehen sich allerdings vorwiegend auf eine bessere Umsetzung internatio-

Schließlich gehört zur Krisenplanung die Frage, wann die Bedingungen gegeben sind, damit die Sonderbehandlung eines kontrollierten Staates beendet werden kann.[165]

Stakeholder einbeziehen

Eine vom US-Verteidigungsministerium in Auftrag gegebene Untersuchung zur Abrüstung von Massenvernichtungswaffen in Krisenregionen kommt zu dem Schluss, dass internationale Instrumente der Nichtverbreitung irrelevant werden, wenn die entscheidenden nicht-staatlichen Akteure keine Vertragsparteien sind.[166] Dieser Befund greift aber zu kurz. Denn internationale Organisationen kommen bei Einsätzen in Krisenregionen kaum umhin, mit nicht-staatlichen Gruppen zu interagieren.[167]

Politisch ist eine solche Zusammenarbeit schwierig, weil nicht-staatliche Gruppen die Rolle eines Spoilers und eines Governance-Partners gleichzeitig einnehmen können. Gerade die Zusammenarbeit mit bewaffneten Gruppen, die ein bestimmtes Territorium kontrollieren, stellt ein Dilemma dar, wenn eine derartige Kooperation sie politisch aufwertet und einer Konfliktlösung so langfristig eher entgegengewirkt wird.[168] Erschwerend kommt hinzu, dass der rechtliche Status und die politische Legitimität solcher Akteure oft umstritten sind. Zudem kann das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates einer Zusammenarbeit mit ihnen entgegenstehen.

Rüstungskontrolle in Räumen begrenzter Staatlichkeit wird bisher zu wenig unter dem Blickwinkel erörtert, wie das Völkerrecht weiterentwickelt werden könnte, damit jene Gruppen, die sich im »Zwischengeschoss«[169] zwischen Nationalstaat und Bevölkerung befinden, besser eingebunden werden. Es gibt völkerrechtliche Ansätze für eine strukturierte Diskussion über die Umstände, unter denen Abrüstungsbehörden mit nicht-staatlichen Gruppen interagieren sollten. Die Genfer Konvention weist unter bestimmten Voraussetzungen bewaffneten Gruppen in nicht-internationalen Gewaltkonflikten eine Verantwortung für die Einhaltung von Normen und Regeln des humanitären Völkerrechts zu.[170]

Eine Möglichkeit, die politischen Hürden für eine Einbindung solcher Akteure in Abrüstungsaktivitäten zu senken, wäre die Erarbeitung generischer Kriterien für den Umgang mit ihnen. Diese könnten Anwendung finden, wenn solche Gruppen für einen längeren Zeitraum ein bestimmtes Gebiet kontrollieren und grundsätzlich zu einer Zusammenarbeit bereit sind. Eine Liste von Ausschlusskriterien (wie etwa die Beteiligung an Taten, die nach dem Statut des IStGH strafbar sind) könnte dazu beitragen, die Entscheidung über eine Kooperation auf eine weniger subjektive Basis zu stellen. Für den Fall, dass alle Voraussetzungen erfüllt sind, könnten die Leiter der Abrüstungsbehörden bzw. der Generalsekretär der VN vorab ermächtigt werden, Kontakte zu Repräsentanten relevanter Gruppen aufzunehmen.

Wichtig ist zudem, den Kontakt zu solchen Organisationen zu verbessern, die Einfluss auf die Mission nehmen bzw. die öffentliche Unterstützung für den Einsatz erhöhen können. So unterschätzte die OVCW die Wucht des Protests von NGOs gegen die Hydrolyse von Chemiekampfmitteln an Bord eines amerikanischen Transportschiffs und die Verladung syrischer Kampfstoffe in einem italienischen Hafen.[171]

Umgekehrt könnte es überlegenswert sein, (bestimmten) NGOs die Option zu eröffnen, internationale Untersuchungen von Verletzungen der Verbote

naler Verpflichtungen durch nationale Implementierungsgesetze und auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit im Hinblick auf den Krisenfall von Anschlägen mit CBRN-Kampfstoffen, siehe United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF), *Interagency Coordination in the Event of a Terrorist Attack Using Chemical or Biological Weapons or Materials. Report of the Working Group on Preventing and Responding to Weapons of Mass Destruction Attacks,* New York, August 2011, <www.opcw.org/fileadmin/OPCW/PDF/CTITF_2011_Report.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

165 Vgl. Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 11.

166 Siehe Hersman, »Strategic Challenges« [wie Fn. 28], S. 39.

167 Trapp, *Lessons Learned* [wie Fn. 33], S. 20ff.

168 Ulrich Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood,* Berlin, Oktober 2009 (SFB-Governance Working Paper Series, 21), S. 8, 18, <www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp21/SFB-Governance-Working-Paper-21.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

169 Michael Crawford/Jami Miscik, »The Rise of the Mezzanine Rulers«, in: *Foreign Affairs*, November/Dezember 2010, <www.foreignaffairs.com/articles/2010-10-19/rise-mezzanine-rulers> (Zugriff am 20.3.2017).

170 Eine Voraussetzung für die Anwendung der Regeln des humanitären Völkerrechts ist die Fähigkeit der betroffenen Gruppen, diese Regeln auch umzusetzen, Krieger, *A Turn to Non-State Actors* [wie Fn. 65], S. 8–9.

171 Siehe Tom Kington, »Protests Grow in Italy as Syrian Chemical Weapons Are Shipped to Calabria Port«, in: *The Telegraph*, 1.7.2014, <www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/10938708/Protests-grow-in-Italy-as-Syrian-chemical-weapons-are-shipped-to-Calabria-port.html> (Zugriff am 11.12.2016).

des Besitzes oder des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen anzustoßen. Schon jetzt gibt es die Möglichkeit, NGOs und Individuen im VN-Sicherheitsrat nach der sogenannten »Arria-Formel« anzuhören.[172] Syrische Ärzte und NGOs etwa schilderten 2015 in dem höchsten VN-Gremium auf eindringliche Weise die Folgen der Chemiewaffenangriffe für die Zivilbevölkerung.[173]

Die Rolle des Sicherheitsrats stärken

Die wichtigste Voraussetzung für den Erfolg einer Abrüstungsmission in einem Gebiet begrenzter Staatlichkeit ist die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. In erster Linie sollte der VN-Sicherheitsrat seiner Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nachkommen. Der Rat ist darüber hinaus ein zentraler Ort, um die Haltung wichtiger Staaten zu eruieren und gegebenenfalls deren Geschlossenheit herzustellen:

- Nach Artikel 103 der Charta der Vereinten Nationen haben die Verpflichtungen, die sich aus diesem Grundsatzdokument ergeben, Vorrang gegenüber Verpflichtungen aus anderen internationalen Abkommen.[174]
- Der Sicherheitsrat kann Aktionen einzelner Mitgliedstaaten (wie etwa 2011 in Libyen) legitimieren. Maßnahmen, die unter Kapitel VII (»Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«) der VN-Charta beschlossen werden, sind zudem sanktionsbewehrt.[175]
- Der Sicherheitsrat kann Entscheidungen schneller treffen als konsensorientierte, multilaterale Nichtverbreitungsregime.
- Der Sicherheitsrat kann als zentrale Instanz und Clearing House die Zusammenarbeit internationaler Organisationen anregen oder legitimieren.[176] Politische Probleme, die sich etwa durch unterschiedliche Mitgliedschaften in den entsprechenden Organisationen ergeben, können so reduziert werden.

Seitdem der Sicherheitsrat Anfang 1992 die Proliferation von Massenvernichtungswaffen erstmals als eine Bedrohung für die Sicherheit und den Frieden bezeichnete – und damit seine Zuständigkeit für die Behandlung dieser Frage erklärte – ist seine Rolle im Bereich der Nichtverbreitungspolitik stetig gewachsen.[177] Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 verhängt der Sicherheitsrat vermehrt Sanktionen wegen Verstößen gegen Nichtverbreitungsregeln.[178] Und mit Verabschiedung der Resolution 1540 im April 2004 hat der Rat allen VN-Mitgliedern die Umsetzung von Maßnahmen zur Kontrolle von proliferationsrelevanten Technologien rechtsverbindlich vorgeschrieben. Der Sicherheitsrat hat als letzte Instanz die Verstöße gegen nichtverbreitungspolitische Normen und Regeln durch Irak, Iran und in Nordkorea verurteilt.

Manche Beobachter sehen den wachsenden Einfluss des Sicherheitsrats auf Auslegung und Anpassung multilateraler Verträge durchaus kritisch, denn die Weiterentwicklung der Normen und Verfahren auf dem Feld der Nonproliferation sollte eigentlich durch die Gemeinschaft der Vertragsstaaten erfolgen.[179] Da-

172 Siehe United Nations Security Council, *Background Note on the ›Arria-Formula‹ Meetings of the Security Council Members*, New York 2002, <www.un.org/en/sc/about/methods/bgarriaformula.shtml> (Zugriff am 24.6.2015).
173 Siehe Somini Sengupta, »U.N. Security Council Sees Video Evidence of a Chemical Attack in Syria«, in: *The New York Times*, 16.4.2016, <www.nytimes.com/2015/04/17/world/middleeast/un-security-council-sees-video-evidence-of-a-chemical-attack-in-syria.html?_r=1> (Zugriff am 20.3.2017).
174 *Charta der Vereinten Nationen*, New York 1945, <http://www.unric.org/de/charta>. Der Sicherheitsrat hat diese Tatsache genutzt, um die Verbringung der syrischen Chemiewaffen zu legitimieren, vgl. Krutzsch u.a., »Issues Raised« [wie Fn. 49], S. 699.
175 Die Abrüstung der syrischen Chemiewaffen (Resolution 2118) und die der libyschen Chemiewaffen (Resolution 2298) wurden zum Beispiel unter Kapitel VII beschlossen, vgl. Zanders, »Hybrid Disarmament Framework« [wie Fn. 15].
176 Wie wichtig eine solche »Clearing House«-Funktion ist, verdeutlicht eine Episode aus der Abrüstung der libyschen Chemiewaffen. Die Vernichtung der Senfgasbestände musste Anfang 2011 unterbrochen werden, weil eine Komponente einer Vernichtungsanlage defekt war. Das Ersatzteil konnte nicht beschafft werden, da dessen Export unter die im März 2011 vom Sicherheitsrat gefassten Sanktionsbeschlüsse fiel, siehe Terrell u.a., »Eliminating Libya's WMD Programs« [wie Fn. 16], S. 37.
177 UN Security Council, *Note by the President of the Security Council*, New York, 31.1.1992 (S/23500).
178 Vgl. Michael Brzoska, »The Role of Sanctions in Nonproliferation«, in: Meier/Daase (Hg.), *Arms Control in the 21st Century* [wie Fn. 115], S. 123–145 (129–132).
179 Vgl. Harald Müller/Alexis Below/Simone Wisotzki, »Beyond the State. Nongovernmental Organizations, the European Union and the United Nations«, in: Harald Müller/Carmen Wunderlich (Hg.), *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control. Interests, Conflicts, and Justice*, Athens 2013, S. 296–336; Faiza Patel, »Syria, the Security Council, and the Chemical Weapons Convention: a Reply to Jens Iverson«, *Lawfare* (online), 4.11.2013, <www.lawfareblog.com/2013/11/syria-the-security-council-and-the-chemical-weapons-convention-a-reply-to-jens-iverson/> (Zugriff am 26.5.2015).

her erscheint es sinnvoll, Entscheidungen des Sicherheitsrats enger an multilaterale Nichtverbreitungsregime zurückzubinden.

Beispielsweise könnte der Sicherheitsrat alle Staaten verpflichten, während einer laufenden Untersuchung behaupteter Einsätze von Massenvernichtungswaffen keine eigenen, unilateralen Stellungnahmen zum Ermittlungsgegenstand abzugeben.

Weitreichender ist der Vorschlag, den VN-Generalsekretärsmechanismus stärker zur Überprüfung der Vertragstreue unter dem BWÜ zu nutzen.[180] Sogar die Idee, ein ständiges VN-Inspektorat zur Untersuchung von ABC-Waffenprogrammen einzurichten, ist diskutiert worden.[181] Auch wenn ein solches globales Verifikationsinstrument aus rechtlichen und politischen Gründen kaum zu realisieren sein dürfte, ist es der richtige Weg, den VN-Generalsekretärsmechanismus weiter aufzuwerten.

Die Rolle Deutschlands

Deutschland hat aus mehreren Gründen ein Interesse daran, dass Maßnahmen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit effektiver werden. Die Proliferation von atomaren, biologischen und chemischen Waffen, insbesondere an Terrorgruppen, gefährdet die eigene Sicherheit. Zugleich unterminiert die Weiterverbreitung solcher Waffen die internationale Ordnung.

Mittelmächte wie Deutschland haben eine besondere Verantwortung für die Stärkung internationaler Ordnungsstrukturen. Sie verfügen über signifikante finanzielle, personelle und technische Kapazitäten, um Nichtverbreitungsregime praktisch zu unterstützen. Deutschland besitzt zudem international ein hohes Maß an politischer Legitimität und Glaubwürdigkeit, das sich auch aus seinem Engagement für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung speist. Diese Umstände erleichtern es Deutschland, Partner für die Stabilisierung und den Ausbau internationaler Ordnungsstrukturen zu finden.

Deutschland unterstützt die Bemühungen um die Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit auf vielfältige Weise. Berlin hat unter anderem durch die Abstellung eines deutschen Diplomaten als stellvertretenden Leiter des JIM politische Verantwortung übernommen. Und es leistet auch praktische Hilfe, beispielsweise durch die Bereitstellung einer Anlage zur Vernichtung von Gefahrenstoffen, die als Produkte aus der Hydrolyse des syrischen Senfgases hervorgegangen sind, und von Restbeständen des libyschen Chemiewaffenprogramms.[182] Deutsche Labors haben syrische Chemiewaffen analysiert. In Libyen beteiligte sich Deutschland am Bau einer Anlage zur Zerstörung von Chemiewaffen, und auch im Irak wirkt es bei der Chemiewaffenbeseitigung mit.[183] Berlin hat Übungen und Ausbildungskurse für VN-Experten, die im Rahmen des VN-Generalsekretärsmechanismus eingesetzt werden können, veranstaltet und trägt auf diese Weise zur Weiterentwicklung dieser Instrumente bei. Zudem hat die Bundesregierung auch Missionen zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen logistisch unterstützt, etwa durch Flüge für Experten und Inspektoren nach Libyen.

Die Krisen der letzten Jahre haben aber auch die Grenzen des deutschen Engagements aufgezeigt. Berlin war (ebenso wie andere EU-Staaten) nicht bereit, die Vernichtung der syrischen Chemiewaffen auf eigenem Territorium zu übernehmen. Deutschland ist zudem selten als politisch treibende Kraft in Erscheinung getreten, wenn es darum geht, die Kontrolle von ABC-Waffen zu verbessern. Dies hängt sicher auch mit der allgemeinen Paralyse der EU in Fragen der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung zusammen.

Es wird indes von immer größerer Bedeutung sein, dass Deutschland die Abrüstungsagenda finanziell, politisch und praktisch unterstützt, falls das Interesse der amerikanischen Politik an einer Stärkung internationaler Ordnungsstrukturen nachlässt. Nur wenige Staaten haben ähnlich große Kapazitäten wie Deutschland. Berlin könnte seine Bemühungen sicher noch

180 Solche Vorstöße sind aber regelmäßig unter anderem von nicht-paktgebundenen Staaten abgelehnt worden, weil diese eine Einschränkung der eigenen Souveränität befürchten; siehe zum Beispiel Trevor Findlay, »Verification and the BWC: Last Gasp or Signs of Life?«, in: *Arms Control Today*, 36 (September 2006) 7, S. 12–16, <www.armscontrol.org/act/2006_09/BWCVerification> (Zugriff am 25.11.2016).

181 Vgl. Trevor Findlay, *A Standing United Nations Verification Body: Necessary and Feasible*, Ottawa, Dezember 2005 (Compliance Chronicles, 1), <https://carleton.ca/npsia/wp-content/uploads/CC1.pdf> (Zugriff am 20.3.2017).

182 Dies geschah im bundeseigenen Entsorgungsbetrieb GEKA in Munster. Dort wurden 2016 auch Vorprodukte libyscher Chemiewaffen vernichtet.

183 Vgl. Auswärtiges Amt, *Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen (CWÜ)*, Berlin, 8.1.2016, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Abruestung/BioChemie/Verbot-C-Waffen_node.html> (Zugriff am 16.12.2016).

verstärken, etwa indem Mittel aus der Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen der G7 auch für Abrüstungsmaßnahmen in Krisenregionen eingesetzt werden.[184]

Das Auswärtige Amt betont die Bedeutung einer guten Krisenplanung. Eine Grundlage deutscher Außenpolitik ist der Befund, dass die Krise »kein Ausnahmefall der Globalisierung«, sondern vielmehr »dauernde Begleiterscheinung, vielfach sogar das Produkt der Globalisierung« ist. Zugleich betrachtet Deutschland »multilaterale Verträge und Mechanismen« auf dem Gebiet der Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung als einen unverzichtbaren Beitrag zu erfolgreicher Ordnungspolitik.[185] Institutionell werden Abrüstung und Krisenprävention aber häufig getrennt: Abrüstung wird überwiegend in der neuen »Abteilung für Internationale Ordnungsfragen« behandelt, Krisen in der ebenfalls neu geschaffenen Abteilung S (Krisenprävention, Stabilisierung und Konfliktnachsorge). Im Hinblick auf die künftigen Herausforderungen bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen ist es ratsam, Querverbindungen zwischen diesen Abteilungen auszubauen und auch vorhandene Expertise aus dem Verteidigungsministerium hinzuzuziehen.

Die Suche nach Partnern, mit denen gemeinsam Deutschland konzeptionelle Impulse für eine nachhaltige Stärkung der Rüstungskontrollregime geben könnte, bleibt schwierig. Das deutsche Vorhaben, der Nato eine größere Rolle in Fragen der Nichtverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle zuzuweisen, ist nach der Ukraine-Krise zumindest ins Stocken geraten.[186]

In ihrer 2003 beschlossenen Sicherheitsstrategie und der gleichzeitig verabschiedeten Strategie zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen hatte die EU sich noch als eine treibende Kraft bei der Weiterentwicklung internationaler Nichtverbreitungsinstrumente verstanden. Das Nachfolgedokument, die 2016 vorgestellte »EU Global Strategy«, enthält keine ambitionierten Zielsetzungen in Bezug auf Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung mehr.[187]

Trotzdem wird die Europäische Union Deutschlands bevorzugter und wichtigster Handlungsrahmen in der Rüstungskontrolle bleiben. Berlin könnte daher anregen, dass die EU ein Nachfolgedokument zur der mittlerweile in großen Teilen überholten Nichtverbreitungsstrategie von 2003 erarbeitet. In diesem Zusammenhang könnten dann auch Diskussionen darüber geführt werden, wie die EU effektiver zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen in Räumen begrenzter Staatlichkeit beitragen kann.

Schließlich könnte die Bundesregierung den deutschen Vorsitz in der G20 der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer dazu nutzen, unter diesen für eine breitere Zustimmung zu einer Stärkung von Nichtverbreitungsregimen zu werben. Gerade im Rahmen der G20 finden sich Gestaltungsmächte, die potentielle Partner bei der Fortentwicklung multilateraler Instrumente sind.

184 Vgl. Auswärtiges Amt, *Die Globale Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen*, Berlin, 16.2.2015, <www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/GlobaleFragen/G8_G20_Gestaltungsmaechte/G8/Globale-Partnerschaft-MVW_node.html> (Zugriff am 16.12.2016).

185 Auswärtiges Amt, *Review 2014* [wie Fn. 7], S. 8 und S. 45.

186 Vgl. Oliver Meier/Simon Lunn, »Trapped: NATO, Russia, and the Problem of Tactical Nuclear Weapons«, in: *Arms Control Today*, (Januar/Februar 2014) 1–2, S. 18–24, <www.armscontrol.org/act/2014_01-02/Trapped-NATO-Russia-and-the-Problem-of-Tactical-Nuclear-Weapons> (Zugriff am 25.4.2014).

187 In der Globalen Strategie der EU werden nichtverbreitungspolitische Instrumente vor allem unter dem Aspekt der Ausweitung bestehender Regeln und Normen thematisiert, siehe *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, Brüssel, Juni 2016, S.41–42, <http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf> (Zugriff am 20.3.2017)

Abkürzungen

ABC-Waffen	Atomare, biologische und chemische Waffen
BNSA	Bewaffnete nicht-staatliche Akteure
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen [= Biowaffenübereinkommen]
CTBTO	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization
CTITF	(United Nations) Counter-Terrorism Implementation Task Force
CWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung, und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen [= Chemiewaffenübereinkommen]
DAT	Declaration Assessment Team
FFM	Fact Finding Mission
GPS	Global Positioning System
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IS	Islamischer Staat
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JIM	Joint Investigative Mechanism
NGO	Non-governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
NVV	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OVCW	Organisation für das Verbot Chemischer Waffen
UNDSS	United Nations Department of Safety and Security
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
UNODA	United Nations Office for Disarmament Affairs
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNOSAT	Operational Satellite Applications Programme
UNSCOM	United Nations Special Commission
UNSMIL	United Nations Support Mission in Libya
WMD	Weapon of Mass Destruction

Weiterführende Literatur

Oliver Meier
Gefahren durch Chemiewaffen in Syrien: Unvollendete Abrüstungsmission und internationale Kontrollanstrengungen
SWP-Aktuell 25/2016, April 2016
<www.swp-berlin.org/publikation/gefahren-durch-chemiewaffen-in-syrien/>

Oliver Meier
Chemiewaffenangriffe in Syrien müssen geahndet werden
SWP-Kurz gesagt, 7.10.2016
<www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/chemiewaffenangriffe-in-syrien-muessen-geahndet-werden/>