

Meier, Oliver

Research Report

Chemiewaffenangriffe: Das Ende der Namenlosigkeit. Organisation für das Verbot von Chemiewaffen soll Verantwortliche identifizieren

SWP-Aktuell, No. 39/2018

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Meier, Oliver (2018) : Chemiewaffenangriffe: Das Ende der Namenlosigkeit. Organisation für das Verbot von Chemiewaffen soll Verantwortliche identifizieren, SWP-Aktuell, No. 39/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255545>

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.

SWP-Aktuell

NR. 39 JULI 2018

Chemiewaffenangriffe: Das Ende der Namenlosigkeit

Organisation für das Verbot von Chemiewaffen soll Verantwortliche identifizieren
Oliver Meier

Am 27. Juni 2018 beschloss eine Mehrheit der Vertragsstaaten des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ), die Aufgaben der Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) zu erweitern. Sie soll fürderhin Informationen darüber liefern, wer Chemiewaffen in Syrien einsetzt. Der per Kampfabstimmung gefasste Beschluss bereitet den Boden dafür, dass die in Den Haag ansässige Behörde später auch generell die Verantwortlichen für Chemiewaffeneinsätze identifiziert oder zumindest die Voraussetzungen dafür schafft. Die Entscheidung stärkt die Chemiewaffenkontrolle, weil nun zu hoffen ist, dass die OVCW verlässliche Aussagen darüber treffen kann, wer für den fortgesetzten Einsatz von Chemiewaffen verantwortlich ist. Sie beinhaltet aber auch die Gefahr, dass die Arbeit des Technischen Sekretariats politisiert wird. Außerdem belastet sie die Vorbereitungen für die 4. Überprüfungskonferenz des CWÜ, die vom 21. bis zum 30.11.2018 stattfindet.

Am 29. Mai 2018 hat Großbritannien mit Unterstützung zehn anderer Staaten (darunter Deutschland) eine außerordentliche Konferenz der CWÜ-Vertragsstaaten beantragt. London begründete den Vorstoß damit, dass die internationale Gemeinschaft angesichts der Verletzung der »Norm gegen den Einsatz von Chemiewaffen« handeln müsse.

Chemische Kampfstoffe wurden nicht nur immer wieder seit 2012 im Syrien-Krieg eingesetzt, sondern jüngst auch für politisch motivierte Attentate auf Einzelpersonen. So wurde der Halbbruder des nordkoreanischen Machthabers Kim Jong Un am 13. Februar 2017 am Flughafen von Kuala

Lumpur mit dem Nervenkampfstoff VX getötet.

Zudem wurden am 4. März 2018 der ehemalige russische Agent Sergei Skripal und seine Tochter Julia im britischen Salisbury mit einer Substanz aus der Familie der Nowitschok-Agenzien vergiftet. Großbritannien beschuldigt Russland, für das Attentat verantwortlich zu sein. Die Bundesregierung, wie auch andere westliche Partner, hält eine Täterschaft Russlands ebenfalls für sehr wahrscheinlich.

Der damalige britische Außenminister Boris Johnson stellte klar, dass Großbritannien einen Beschluss herbeiführen wolle, um die OVCW in die Lage zu versetzen,



künftig die Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe zu identifizieren. Johnson rief alle »rechtschaffenen Staaten« auf, sich der Initiative anzuschließen. Russland und Iran kritisierten den Vorstoß scharf. London wolle die Arbeit der OVCW »politisieren«, eine Aufgabenerweiterung sei weder sinnvoll noch notwendig.

Verletzungen der Norm gegen Chemiewaffen

Der Streit um Chemiewaffenangriffe spaltet die internationale Gemeinschaft seit 2012. Damals häuften sich Berichte über den Einsatz chemischer Waffen im syrischen Bürgerkrieg. Am 21. August 2013 starben in der von der Opposition gehaltenen Ghouta nahe Damaskus Hunderte Menschen durch den massiven Einsatz von Sarin. Auf amerikanischen und russischen Druck sowie um westliche Militärschläge abzuwenden trat Syrien im September 2013 dem CWÜ bei. In einer beispiellosen multilateralen Operation wurden rund 1300 Tonnen chemischer Kampfstoffe von den beteiligten Staaten außer Landes gebracht und vernichtet.

Die Chemiewaffenangriffe in Syrien gingen aber auch danach weiter. Vermutlich sind solche Waffen seit 2012 mindestens einige dutzend Mal eingesetzt worden. Es mehren sich Hinweise, dass Damaskus falsche Angaben über sein Chemiewaffenprogramm gemacht hatte. Vor dem Hintergrund des sich verschärfenden Konflikts zwischen Russland und dem Westen polarisierte sich auch die Diskussion um chemische Waffen.

Dabei sind westliche Staaten der Auffassung, dass syrische Streitkräfte für die meisten Chemiewaffeneinsätze in Syrien verantwortlich sind. Russland und Iran dagegen bezweifeln die Täterschaft Syriens und verweisen unter anderem auf die erfolgreiche Abrüstung der deklarierten syrischen Kampfstoffe. Moskau betont zudem, der Islamische Staat habe in Syrien und Irak ebenfalls Chemiewaffen eingesetzt und komme daher auch in anderen Fällen als Täter in Frage. Dieser Streit um die

Verantwortung erschwerte von Anfang an die Arbeit jener internationalen Mechanismen und Gremien, die Chemiewaffeneinsätze aufklären sollten.

2014 hat der Generaldirektor der OVCW eine Untersuchungsmission (OPCW Fact Finding Mission, FFM) geschaffen, die sich mit behaupteten Chemiewaffeneinsätze in Syrien befassen soll. Die FFM arbeitet nach wie vor, soll aber nur klären, ob Chemiewaffen zur Anwendung kamen. Zur Frage der Täterschaft äußern sich die Inspektoren nicht.

Die Identifizierung der Verantwortlichen für behauptete Chemiewaffeneinsätze oblag ab 2015 dem vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) ins Leben gerufenen Gemeinsamen Untersuchungsmechanismus der OVCW und der VN (OPCW-UN Joint Investigative Mechanism, JIM). Dieser legte mehrere Berichte vor, in denen er in vier Fällen das syrische Regime der Täterschaft überführte und in zwei Fällen nachweisen konnte, dass der Islamische Staat Senfgas verwendet hatte.

Russland, Syrien und Iran aber kritisierten die JIM-Berichte fortwährend als parteiisch. In einer zunehmend aufgeheizten Atmosphäre legte Russland im November 2017 sein Veto gegen eine Verlängerung des JIM-Mandats ein. Moskaus Vorschläge, einen Untersuchungsmechanismus einzurichten, der zur Ausweitung des Mandats über Syrien hinaus geführt hätte, trug der Westen nicht mit. Seitdem gibt es keinen unabhängigen, internationalen Untersuchungsmechanismus mehr, der die Aufgabe des JIM übernommen hätte, »so umfassend wie möglich die Personen, Einrichtungen, Gruppen oder Regierungen ausfindig [zu] machen [...], die in [Syrien] Chemikalien [...] als Waffen eingesetzt oder diesen Einsatz organisiert oder gefördert haben oder anderweitig daran beteiligt waren«.

Aufgabenerweiterung der OVCW

Vor diesem Hintergrund und mit ausdrücklichem Bezug auf das russische Veto gegen eine Verlängerung des JIM-Mandats bean-

tragte Großbritannien am 29. Mai 2018 eine außerordentliche Sitzung der CWÜ-Vertragsstaaten. Kurz darauf erhielt London die erforderliche Unterstützung von mehr als 64 Staaten für die Durchführung.

Der erste Beschlussentwurf Großbritanniens ging den Vertragsstaaten am 13. Juni zu und wurde nach Beratungen der britischen Regierung mit einer Reihe Staaten substantiell revidiert. Am 22. Juni wurde der überarbeitete Entwurf den Vertragsstaaten übermittelt.

Angesichts der harschen russischen Kritik am Vorgehen des Westens war klar, dass ein Konsensbeschluss unter den 152 in Den Haag akkreditierten Delegationen nicht zu erwarten war. Nach Eröffnung der Vertragsstaatenkonferenz versuchten Russland, Iran und Syrien die Beschlussfassung mit Verfahrenstricks zu verzögern. Es folgte eine kontroverse Debatte zwischen den westlichen Unterstützern der Mandatserweiterung und den Gegnern, vor allem den gerade genannten drei Staaten.

Der Beschluss konnte dann am 27. Juni auch nur mit einer Mehrheit von 82 : 24 Stimmen (bei 26 Enthaltungen, die aber als nicht abgegebene Stimmen zählen) und damit der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit angenommen werden. Solche Abstimmungen sind ungewöhnlich, weil die Vertragsstaaten Entscheidungen normalerweise im Konsens treffen. Bis zu diesem Zeitpunkt war keine derart einschneidende Änderung der Verfahrensweise der OVCW per Mehrheit beschlossen worden.

Der Beschluss hat zwei wesentliche Teile. Was Syrien betrifft, soll das Technische Sekretariat der OVCW die Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe im Land identifizieren, indem es alle Informationen sammelt und bereitstellt, die potentiell relevant sein können. Begrenzt werden solche Untersuchungen auf jene Fälle, in denen der FFM zuvor den Einsatz von Chemiewaffen bestätigt hat. Auch für vergangene Einsätze sollen die Verantwortlichen ermittelt werden, sofern der JIM zu diesen Fällen noch keinen abschließenden Bericht vorgelegt hat. Wie im CWÜ selbst vorgesehen, kann der Exekutivrat die Vertragsstaaten über

eine mögliche Vertragsverletzung informieren oder in besonders schwerwiegenden oder dringenden Fällen den Vorgang an die Generalversammlung oder den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen überweisen.

Der zweite Teil reicht über Syrien hinaus. Die Vertragsstaaten bekräftigen, dass bei jedem Chemiewaffeneinsatz auf dem Gebiet eines Vertragsstaats die Täter, Organisatoren oder Unterstützer identifiziert werden sollen. Die CWÜ-Mitglieder stellen fest, dass das Technische Sekretariat eine Sonderrolle hat, weil es eine unabhängige Untersuchung durchführen kann, um eine solche Identifizierung zu befördern.

In diesem Zusammenhang wird der Generaldirektor der OVCW ermächtigt, einem Staat im Rahmen eines Hilfeersuchens nach einem Chemiewaffenangriff auch technische Hilfe zu leisten. Ziel ist, die Verantwortlichen für den Angriff zu identifizieren. Dazu soll er auch die Hilfe externer Experten mit relevanten Erfahrungen heranziehen.

Auf der nächsten regulären Vertragsstaatenkonferenz im November 2018 soll der Generaldirektor einen Vorschlag unterbreiten, wie eine solche »unabhängige, unparteiische« Expertengruppe geschaffen werden könnte. Der Generaldirektor wird auch beauftragt, allgemeine Vorschläge zu entwickeln, wie das OVCW-Verifikationsregime verbessert und die Kapazitäten des Technischen Sekretariats gestärkt werden können. Dies ist wichtig, weil die Aufgabenerweiterung der OVCW zusätzliche Finanzmittel für Personal und technische Ausstattung nötig machen dürfte.

Ein wichtiger Fortschritt – mit möglichen Nebenwirkungen

Der Beschluss der OVCW-Mitgliedstaaten stärkt das Chemiewaffenverbot, weil er bessere Möglichkeiten eröffnet, die Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe zu identifizieren. Die Ermittlungsarbeit wird nun der OVCW übertragen, zunächst für Syrien, später eventuell auch für andere Chemiewaffeneinsätze. Damit wird die

Beweisaufnahme unabhängig vom VN-Sicherheitsrat erfolgen. Auf diese Weise wird ein mögliches Veto eines der ständigen Sicherheitsratsmitglieder umgangen. Die Befürworter des Beschlusses wollen so vor allem den Einfluss Russlands und seiner Verbündeten im Syrienkonflikt auf die Ermittlungen begrenzen.

Der Beschluss ist folgerichtig, weil die OVCW am besten für die Untersuchung von Chemiewaffeneinsätzen geeignet ist. Die Haager Behörde ist dafür verantwortlich, die Umsetzung des CWÜ zu überwachen. Sie ist die einzige multilaterale Organisation, die technisch in der Lage ist, Chemiewaffeneinsätze kurzfristig weltweit zu untersuchen. Knapp die Hälfte der 450 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist in den für Verifikation zuständigen Abteilungen tätig. Das CWÜ enthält Regeln und Verfahren für die Durchführung von Chemiewaffeninspektionen und die OVCW kooperiert mit einem globalen Netzwerk zertifizierter Labore zur Analyse von Proben. Zudem hat das Chemiewaffenabkommen globale Reichweite: Mit 193 Mitgliedstaaten deckt der Vertrag mehr als 98% der Weltbevölkerung ab. Daher bilden die Untersuchungsberichte der OVCW den Goldstandard, wenn es um eine unabhängige, technisch belastbare Analyse von Chemiewaffen geht.

Künftig soll die OVCW ihre Erkenntnisse auch anderen internationalen Untersuchungen zur Verfügung stellen. Im Beschluss genannt wird der »Internationale, unparteiische und unabhängige Mechanismus zur Unterstützung der Ermittlungen gegen die Verantwortlichen für die seit März 2011 in der Arabischen Republik Syrien begangenen schwersten völkerrechtlichen Verbrechen und ihrer strafrechtlichen Verfolgung« (IIIM). Die VN-Generalversammlung hat dieses Instrument im Dezember 2016 geschaffen. Wie sein langer Name erkennen lässt, soll der IIIM vor allem Informationen sammeln, um die strafrechtliche Verfolgung in Syrien begangener Verbrechen vorzubereiten.

Die Identifikation der Schuldigen für Chemiewaffeneinsätze ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür, die im CWÜ verankerte Norm gegen den

Einsatz solcher Waffen zu stärken. Drei Herausforderungen müssen angegangen werden, damit der Beschluss tatsächlich die erhoffte Wirkung entfalten kann.

»After detection – what?«

Erstens geht es darum, die Verantwortlichen für Verstöße gegen das CWÜ nicht nur zu identifizieren, sondern auch zu bestrafen. Dieses Problem der Sanktionierung von Regelverletzungen internationaler (Rüstungskontroll-)Abkommen ist genauso alt wie schwierig zu lösen. Bereits 1961, am Anfang der Ära moderner Rüstungskontrolle, stellte der Politikwissenschaftler und spätere Rüstungskontrollbeauftragte im Außenministerium der USA, Fred Iklé, die Frage: »After detection – what?« Iklé, der vor allem über die Rüstungskontrolle zwischen den Supermächten nachdachte, beschrieb ein zentrales Problem der Rüstungskontrolle: Welcher (potentielle) Regelverletzer unterwirft sich freiwillig einer Regelung, die zu seiner Bestrafung führen kann? Iklé schlug vor, eine ständige Agentur zur Evaluierung relevanter Informationen zu schaffen. Sie sollte Verfahren zur Beurteilung der Vertragstreue und zur Sanktionierung von Verstößen so weit wie möglich entpolitisieren. Iklés Beschreibung kam schon damals der heutigen Rolle der OVCW relativ nahe.

Wie fast alle anderen multilateralen Regime versucht auch das CWÜ, das »compliance«-Problem zu lösen, indem es Erhebung und Bewertung von Fakten strikt trennt. Das Technische Sekretariat ist für die Sammlung relevanter Informationen zuständig, ihre Bewertung dagegen obliegt (zumindest bislang) den politischen Gremien. Im Falle des CWÜ sind dies der Exekutivrat und die Vertragsstaatenkonferenz. In besonders schweren Fällen können diese die Generalversammlung oder den Sicherheitsrat der VN einbeziehen. Genau dies hat beispielsweise der Gouverneursrat der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) getan, als er die Fälle Iran und Nordkorea wegen Verletzungen von Verifi-

kationsverpflichtungen an den VN-Sicherheitsrat überwies.

Der Beschluss von Den Haag verweist explizit auf die entsprechenden Regeln und Verfahren im CWÜ. Mit der Mandatserweiterung der OVCW aber stellt sich noch schärfer die Frage, was passiert, nachdem die OVCW einen Vertragsverletzer identifiziert und benannt hat. Zwar kann die Vertragsstaatenkonferenz »geeignete Maßnahmen im Einklang mit dem Völkerrecht empfehlen«. Die Verhängung von Zwangsmaßnahmen jedoch obliegt weiterhin dem Sicherheitsrat. Dort aber dürften die bekannten politischen Blockaden eine effektive Sanktionierung verhindern.

Damit schwindet auch die Chance, Berichte der OVCW zur Grundlage für Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) zu machen. Nach dem Römischen Statut des IStGH ist »die Verwendung erstickender, giftiger oder gleichartiger Gase sowie aller ähnlichen Flüssigkeiten, Stoffe oder Vorrichtungen« ein Kriegsverbrechen. Syrien hat das Statut zwar nicht unterzeichnet, aber der Sicherheitsrat kann Kriegsverbrechen, die in Nichtvertragsstaaten begangen werden, an den Gerichtshof überweisen. Da Russland einen solchen Beschluss bisher verhindert hat, dürfte der Weg zu einer strafrechtlichen Verfolgung weiter versperrt sein. So bleibt dann nur die extraterritoriale Strafverfolgung einzelner Verbrechen, wie sie auch in Deutschland versucht wird.

Zu hoffen wäre, mit einer Stigmatisierung durch eine belegte Vertragsverletzung zu bewirken, dass der Regelverletzer sein Verhalten eigenständig korrigiert (»naming and shaming«). Die Erfahrungen in Syrien lassen dies aber unrealistisch erscheinen. Syrien und Russland haben bisher, teils mit fragwürdigen Argumenten, sogar die bewiesene Schuld immer wieder bestritten.

Es bleibt dann die politische, wirtschaftliche oder militärische Sanktionierung der Regelverletzung durch diejenigen Staaten, die sich den Ermittlungsergebnissen der OVCW anschließen. Ein Beispiel wäre die Ausweisung von mehr als 150 russischen Diplomaten durch westliche Staaten als

Antwort auf das Attentat in Salisbury. Am 6. April 2017 führten die USA zudem Militärschläge gegen Syrien aus und reagierten damit auf den Einsatz von Sarin am 4. April 2017 in Khan Shaykhoun. Der JIM benannte später die syrischen Streitkräfte als Täter des Giftgasangriffs auf diese Stadt.

Nachdem am 7. April 2018 in Douma nahe Damaskus Chemiewaffen eingesetzt worden waren, griffen eine Woche später Frankreich, Großbritannien und die USA Syrien an. Damit wollten sie Vergeltung üben, das syrische Chemiewaffenprogramm beeinträchtigen und die Urheber des Angriffs vor weiteren Chemiewaffeneinsätzen abschrecken.

In diesen beiden Fällen konnten die Militäraktionen nicht mit den Ergebnissen internationaler Untersuchungen gerechtfertigt werden, mit denen die Verantwortlichen identifiziert worden wären. Das könnte sich aber künftig ändern, wenn die OVCW nun auch die Schuldigen für den Chemiewaffeneinsatz benennen muss.

Infolge der Mandatserweiterung der OVCW könnte der Druck auf Deutschland wachsen, auch militärische Sanktionen gegen diejenigen zu verhängen, die des Chemiewaffeneinsatzes überführt wurden. Allen voran Frankreich drängt darauf, potentielle Angreifer entschlossener vor Chemiewaffeneinsätzen abzuschrecken, auch durch Militärschläge. So hat der französische Staatspräsident Emmanuel Macron jüngst mehrmals schnelle militärische Gegenmaßnahmen für den Fall angedroht, dass der oder die Urheber eines Chemiewaffenangriffs identifiziert werden können. Die Bundesregierung hat die Militäraktion vom April 2018 als »erforderlich und angemessen« bezeichnet. Dagegen bezweifelte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags in einem Gutachten, dass die Angriffe völkerrechtskonform waren.

Politisierung des Technischen Sekretariats

Zweitens birgt die erweiterte Rolle für die OVCW-Inspektoren die Gefahr, dass die Arbeit des Technischen Sekretariats weiter

politisiert wird. Die politische Unabhängigkeit der Inspektoren ist ein hohes Gut, das OVCW und IAEO sorgfältig schützen. Denn Mitarbeiter dieser Organisationen wurden und werden immer wieder politisch attackiert und diffamiert, gerade wenn die Verifikation in einem hochpolitisierten Umfeld stattfindet, wie in Syrien, aber auch im Vorfeld des Irak-Krieges 2003.

So wurde 2002 der erste OVCW-Generaldirektor José Bustani von den USA (unter aktiver Mitwirkung des jetzigen Nationalen Sicherheitsberaters John Bolton) aus dem Amt gedrängt. Aus Sicht Washingtons drohte die Arbeit der Chemiewaffeninspektoren die Begründung für den Irak-Krieg zu unterminieren, indem sie die Bedrohung durch Iraks angebliche Chemiewaffenprogramme relativierte. Aber auch der letzte Leiter des JIM, Edmond Mulet, beschwerte sich im Juli 2017 massiv über politischen Druck, der auf die Inspektoren ausgeübt würde.

Der Beschluss von Den Haag nun verschiebt die Grenzen zwischen technischer Verifikation und politischer Beurteilung der Fakten, indem das Technische Sekretariat beauftragt wird, die Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe zu benennen. Weil die Aufgabe »Identifizierung« über die Faktensammlung hinausgeht, dürfte die Organisation künftig noch stärker im Zentrum politischer Auseinandersetzungen stehen.

Zwar konnten die Inspektoren, wenn sie einen behaupteten Einsatz von Chemiewaffen untersuchten, schon bisher dem Untersuchungsbericht bestimmte Informationen beifügen, die beispielsweise auf der Analyse entnommener Proben beruhen und »dazu beitragen könnten, die Herkunft etwaiger eingesetzter chemischer Waffen festzustellen«. Kraft der Mandatserweiterung dürfen sie aber nun auch gezielt Informationen erheben, die geeignet sind, die Täter zu identifizieren, wie etwa Satellitenaufnahmen, forensische Daten oder militärische Lagebilder.

Der Beschluss über die Mandatserweiterung wurde am Ende der Amtszeit von Generaldirektor Ahmet Üzümcü gefasst. In einer Grundsatzrede im Mai 2018 in Lon-

don argumentierte Üzümcü, das CWÜ stehe einer Aufgabenerweiterung der OVCW auf die Identifizierung der Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe nicht entgegen. Der spanische Diplomat Fernando Arias, der die Leitung der OVCW am 25. Juli 2018 übernimmt, wird das erweiterte Mandat nun umsetzen müssen. Unter anderem wird er die Diskussion über eine Reform des Sekretariats zu leiten haben, damit dieses für die neue Aufgabe gewappnet ist. Noch ungeklärt ist, welche neuen Kompetenzen und Fähigkeiten die Inspektoren haben müssen, um die Urheber von Chemiewaffeneinsätzen zu benennen, welche Informationsquellen (etwa auch geheimdienstliche) sie nutzen dürfen und welche Kosten anfallen.

Politische Gräben

Drittens hat der Beschluss vom 27. Juni, sofern dies überhaupt möglich ist, die Kluft zwischen den westlichen Staaten einschließlich den USA auf der einen, Russland und seinen Verbündeten auf der anderen Seite noch einmal vergrößert. Angesichts der politischen Spaltung zwischen den Vertragsstaaten dürften die Debatten über die Anpassung des Technischen Sekretariats schwierig werden. Zwar hat eine große Mehrheit die Mandatserweiterung unterstützt. Einige einflussreiche Schwellenländer wie etwa Indien oder Südafrika haben aber gegen den Beschluss gestimmt. Russland hat angekündigt, die Umsetzung des Beschlusses zu blockieren, und wegen der Entscheidung sogar die Zukunft von CWÜ und OVCW in Frage gestellt.

Es ist daher zu begrüßen, dass sich die Umsetzung der Mandatserweiterung zunächst auf Syrien konzentriert. Auf der für Ende November 2018 angesetzten Überprüfungskonferenz dürfte über eine generelle Aufgabenerweiterung beraten werden.

Der erste Test für die Ermittlung von Verantwortlichen durch die OVCW scheint erst einmal verschoben. Zum Zeitpunkt der Beschlussfassung stand ein Bericht des FFM über den Einsatz von Chemiewaffen in Douma im April 2018 aus. Es wurde speku-

liert, ob in Douma nicht nur Chlorgas, sondern auch Sarin eingesetzt worden war. Der FFM hat in seinem vorläufigen Bericht vom 6. Juli festgestellt, dass es Hinweise auf den möglichen Einsatz von Chlorgas gibt, aber keine Belege für einen Angriff mit Sarin. Dieses lässt sich meist leichter einem Täter zuordnen als Chlorgas.

In Amesbury kamen am 30. Juni zwei weitere britische Staatsbürger mit Nowitschok in Berührung. Eines der Opfer starb am 8. Juli an dieser Vergiftung. London hat zwar, wie nach dem Attentat in Salisbury, die OVCW um technische Hilfe bei der Untersuchung des Kampfstoffes gebeten. Unterstützung bei der Identifizierung der Verantwortlichen könnte die britische Regierung wohl erst anfordern, wenn das Technische Sekretariat der OVCW nach der nächsten Vertragsstaatenkonferenz im November 2018 eine entsprechende Experten-Gruppe geschaffen hat.

Die 4. CWÜ-Überprüfungskonferenz

Ende November werden Vertreter der OVCW-Vertragsstaaten zusammentreffen, um über die Zukunft des CWÜ und der OVCW zu beraten. Das reguläre Treffen der Vertragsstaaten (19. – 20.11.2018) und die alle fünf Jahre stattfindende Überprüfungskonferenz (21. – 30.11.2018) wären auch ohne die außerordentliche Vertragsstaatenkonferenz kontrovers verlaufen. Der Beschluss vom 27. Juni dürfte die Erfolgsaussichten aber noch einmal verschlechtern haben.

Drei Herausforderungen sind zu meistern, um das im CWÜ verankerte Chemiewaffenverbot zu bewahren und zu stärken.

Erstens gilt es, eine weitere Fragmentierung des Chemiewaffenregimes abzuwenden. Das 1993 verabschiedete CWÜ ist die zentrale politische, rechtliche und normative Grundlage für die Chemiewaffenabrüstung. Es verbietet Entwicklung, Produktion und Einsatz aller toxischen Stoffe für nicht friedliche Zwecke.

Infolge der politischen Auseinandersetzung über die Verantwortlichkeiten für die Chemiewaffeneinsätze in Syrien und anderswo wurde aber eine Reihe neuer Instrumente geschaffen oder vorgeschlagen, die zu einer Zersplitterung des Chemiewaffenregimes führen können. Im Rahmen der Vereinten Nationen ermittelt seit 2011 neben dem IIM der VN-Menschenrechtsrat wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Er hat immer wieder auch Berichte über Chemiewaffeneinsätze vorgelegt.

Russland hatte 2016 eine Konvention gegen den Chemieterrorismus vorgeschlagen, offenbar auch, um vom Chemiewaffeneinsatz des Assad-Regimes in Syrien abzulenken. Frankreich und weitere 23 Staaten, die meisten davon westliche, haben am 23. Januar 2018 die »Internationale Partnerschaft gegen die Straflosigkeit des Einsatzes von Chemiewaffen« ins Leben gerufen, um die Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe zu identifizieren und zu benennen. Daraufhin machte sich Russland in den Vereinten Nationen für einen »United Nations Independent Mechanism of Investigation« (UNIMI) stark, der die Aufgaben des FFM und JIM übernehmen solle. Mit diesem Vorstoß ist Moskau aber gescheitert.

Die CWÜ-Vertragsstaaten sollten daher auf der Überprüfungskonferenz klar machen, dass neue Instrumente zur Kontrolle von Chemiewaffen immer nur als Ergänzung zum CWÜ eine Funktion haben. Neue Initiativen zur Stärkung des Chemiewaffenverbots sollten vor allem mit Blick darauf beurteilt werden, ob sie mit dem CWÜ vereinbar sind.

Zweitens wird es auf der Überprüfungskonferenz darum gehen, der Politisierung und Polarisierung der Diskussion über Chemiewaffen entgegenzuwirken. Dies ist in erster Linie eine Aufgabe der ständigen Sicherheitsratsmitglieder, denn diese tragen besondere Verantwortung für die Durchsetzung internationaler Regeln. Multilaterale Ordnungsstrukturen können auf Dauer nicht gegen den Willen der Großmächte aufrechterhalten und gestärkt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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 1611-6364

Wann und wie die tiefen politischen Gräben zwischen Russland und dem Westen überwunden werden können, ist unklar. Sinnvoll wäre aber, wenn sich Moskau und Washington zumindest darauf verständigen könnten, trotz des bilateralen Konflikts bestimmte Formen der Zusammenarbeit bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen weiterzuführen. Die gemeinsame Erkenntnis, nur durch enge Kooperation lasse sich der Gefahr begegnen, dass syrische Chemiewaffen in die Hände terroristischer Gruppen fallen, war schließlich auch eine Grundlage für die erfolgreiche Zusammenarbeit bei der Abrüstung in den Jahren 2013 und 2014.

Auch in anderen Bereichen gibt es Indizien dafür, dass es weiterhin möglich ist, gemeinsame Positionen im Bereich der Abrüstung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu artikulieren. Großbritannien, Russland und die USA etwa, Depositarstaaten und damit Hüter sowohl des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) von 1968 als auch des Bio-Waffenübereinkommens (BWÜ) von 1970, haben vor der Überprüfungskonferenz des BWÜ 2017 und anlässlich des 50-jährigen Bestehens des NVV gemeinsame Stellungnahmen verfasst.

Eine ähnliche Erklärung der ständigen Sicherheitsratsmitglieder und einiger wichtiger Mittelmächte wie Deutschland, in der diese die Bedeutung des Chemiewaffenverbots und Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Stärkung des CWÜ betonen, könnte möglicherweise dazu beitragen, dass die Überprüfungskonferenz ein Erfolg wird.

Drittens muss im Vorfeld der Überprüfungskonferenz daran gearbeitet werden, zentrale Reformprojekte der OVCW voranzubringen. Die wichtigste Frage lautet, welche Aufgaben künftig profilbildend für die Arbeit der Organisation sein sollen. Bis vor kurzem dominierte die Überwachung der Chemiewaffenabrüstung den Routinebetrieb des Technischen Sekretariats.

Mittlerweile aber sind mehr als 96% der weltweit deklarierten rund 72 000 Tonnen

Chemiewaffen abgerüstet. Von den acht Staaten, die bei ihrem Beitritt zum CWÜ angegeben haben, über Chemiewaffen zu verfügen, konnten nur die USA die Abrüstung ihrer deklarierten Bestände noch nicht abschließen. Die Vereinigten Staaten wollen dieses Ziel bis zum Jahr 2023 erreichen.

Welchen Aufwand aber soll die OVCW nun betreiben, um auch der Gefahr der Proliferation von Chemiewaffen zu begegnen? Über diese Frage wird weiter gestritten.

Bessere Antworten auf neue Bedrohungen

Die von Chemiewaffen ausgehenden Gefahren haben sich in den 25 Jahren seit Abschluss des Abkommens erheblich gewandelt. Im Mittelpunkt steht nicht mehr der Einsatz von Chemiewaffen durch reguläre Truppen in zwischenstaatlichen Konflikten, wie etwa im Ersten Weltkrieg oder durch Irak im Krieg gegen Iran während der 1980er Jahre. Heute scheint die Gefahr eines terroristischen oder staatsterroristischen Einsatzes größer.

Die Diskussion über Syrien beeinflusst die Debatte über die hier beschriebenen und andere notwendige Reformschritte. Hilfreich wäre, die Debatte zu versachlichen und wieder auf eher technische Aspekte der Chemiewaffenkontrolle zurückzuführen. So könnten die Chancen steigen, dass die Teilnehmer der Überprüfungskonferenz den Weg zu mehr Gemeinsamkeiten beschreiten.

Dr. Oliver Meier ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.