

**B-Waffen-Übereinkommen:
7. Überprüfungskonferenz 2011**

- Keine Einigung auf strengere Verifikation und ›Compliance‹
- Prozess zur Beobachtung wissenschaftlicher Fortschritte eingerichtet

Una Becker-Jakob · Kathryn Nixdorff

(Dieser Beitrag setzt den Bericht über das B-Waffen-Übereinkommen von Hans Günter Brauch, VN, 2/2007, S. 73ff., fort.)

Angriffe mit biologischen Waffen waren bislang glücklicherweise äußerst rar, und auch die Zahl derjenigen Staaten, die verdächtigt werden, sich diese Waffen beschaffen zu wollen, ist in den vergangenen Jahren gesunken. Allerdings haben terroristische Vereinigungen mehrfach ihr Interesse an Biowaffen zum Ausdruck gebracht, und die rasanten Entwicklungen in den Biowissenschaften bergen neben den zahlreichen nützlichen Anwendungsmöglichkeiten auch neues Missbrauchspotenzial.

Vor diesem Hintergrund fand vom 5. bis 22. Dezember 2011 in Genf die 7. Überprüfungskonferenz der **Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxinwaffen und über ihre Vernichtung** (kurz: **B-Waffen-Übereinkommen – BWÜ**) statt. Auf den BWÜ-Überprüfungskonferenzen, die alle fünf Jahre stattfinden, bewerten die Vertragsstaaten rückblickend die Funktionsweise des Vertrags und verabschieden gegebenenfalls neue Interpretationen. Die Konferenzen bieten zudem die Möglichkeit, zusätzliche Vereinbarungen zu treffen und das BWÜ zu stärken.

Seit fast 40 Jahren verbietet das BWÜ die Entwicklung, Herstellung und Lagerung von biologischen Waffen. Es wurde 1972 verabschiedet und trat 1975 in Kraft. Bis heute (Stand: Mai 2012) sind ihm 165 Staaten beigetreten (darunter auch der Vatikan, die Cookinseln sowie Niue, die nicht Mitglieder der UN sind). Zwölf Staaten, darunter Syrien und Ägypten, haben es unterzeichnet, aber nicht ratifiziert. Zu den 19 Nichtmitgliedern zählt Israel. Neben dem umfassenden Biowaffenverbot enthält der Vertrag unter anderem die Verpflichtung, die Verbreitung von Biowaffen zu verhindern (Artikel III), die Bestimmungen in nationales

Recht umzusetzen (Artikel IV), anderen Vertragsstaaten im Falle eines Biowaffenangriffs beizustehen (Artikel VII) und »weitemöglich« bei der friedlichen Nutzung der Biotechnologie zusammenzuarbeiten und die Entwicklung in diesem Bereich zu fördern (Artikel X). Anders als etwa das Chemiewaffen-Übereinkommen verfügt das BWÜ nicht über ein Verifikationssystem, mit dem mögliche Vertragsbrüche aufgedeckt und untersucht werden könnten. Die Mitglieder sind lediglich angehalten, bei auftretenden Problemen einander zu konsultieren (Artikel V), und sie können den UN-Sicherheitsrat ersuchen, vermutete Vertragsverstöße zu untersuchen (Artikel VI). Seit 1987 sind die Vertragsstaaten zudem aufgefordert, jährlich für das Biowaffenverbot relevante Informationen als vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) an alle Vertragsstaaten zu übermitteln.

Zwischen 1995 und 2001 wurden Verhandlungen über die Einführung wirksamerer Verifikations- und ›Compliance‹-Maßnahmen geführt, die aber 2001 scheiterten. Die heftige Kontroverse darüber hätte beinahe zum Zusammenbruch des Regimes geführt und hemmt nach wie vor seine Dynamik. Unter Verifikation versteht man die Überprüfung der Vertragseinhaltung (Compliance) und gegebenenfalls die Aufdeckung von Vertragsbrüchen. ›Compliance‹-Maßnahmen schließen Verifikation mit ein, bezeichnen aber darüber hinaus auch Maßnahmen, mit denen Vertragstreue demonstriert und sichergestellt sowie auf Vertragsbrüche reagiert werden kann. Während die USA das BWÜ für nicht verifizierbar halten, fordern einige Mitglieder der Bewegung der Blockfreien (NAM) und Russland, zu den Verhandlungen um ein Verifikationsprotokoll zurückzukehren. Einige westliche und andere Staaten halten am langfristigen Ziel eines verbesserten ›Compliance‹-Systems fest, zeigen sich aber bei der Wahl der Strategien flexibler. Die Verlagerung der Betonung von Verifikation auf ›Compliance‹ bei diesen Akteuren steht einerseits für die technologischen Entwicklungen, die die Verifikation im klassischen Sinne für das BWÜ erschweren; andererseits stellt sie den Versuch dar, über den breiter gefassten Begriff ›Compliance‹ den gesamten Themenbereich wieder ›diskussionsfähig‹ zu machen.

Stand die 6. Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 noch ganz im Zeichen der Krise um das BWÜ-Protokoll, und diente sie in erster Linie der Konsolidierung des Regimes, knüpften sich an die 7. Überprüfungskonferenz 2011 große Erwartungen. Man hoffte, es seien nun Fortschritte hin zu einer effektiveren Bekämpfung biologischer Gefahren und zu intensiverer internationaler Zusammenarbeit möglich. Mit einem Grußwort des UN-Generalsekretärs wurde die Konferenz am 5. Dezember 2011 eröffnet. In der Generaldebatte hatten die Vertragsstaaten Gelegenheit, ihre nationalen Positionen und Prioritäten für die Konferenz vorzustellen. Auch Vertreter internationaler Organisationen und nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) konnten zu den Vertragsstaaten sprechen. Als Novum in den Verfahrensregeln blieben diesmal auch alle weiteren Plenardiskussionen und -verhandlungen öffentlich zugänglich.

Die Verhandlungen teilten sich in eine rückblickende Überprüfung der einzelnen BWÜ-Artikel und in die Aushandlung neuer Maßnahmen. Die Überprüfung endete mit der Einigung auf eine Abschlusserklärung, in der viele frühere Interpretationen des Vertrags bekräftigt wurden.

Neu sind unter anderem Verweise auf die Bedeutung von verbesserten Maßnahmen zur Laborsicherheit, die ein versehentliches Freisetzen von gefährlichen biologischen Stoffen und den unbefugten Zugriff darauf verhindern sollen. Ergebnis der vorausgegangenen jährlichen Treffen ist, dass sich ein Konsens darüber herausgebildet hat, dass solche Maßnahmen zur Vorbeugung und Abwehr von biologischen Gefahren ebenso nötig sind wie die stärker ausdifferenzierten Auslegungen der Beistandspflicht (Artikel VII). Im Jahr 2003 ursprünglich eingeführt, um das Vertragsregime aus der Krise zu führen, erwiesen sich die jährlichen Treffen als nützliche Ergänzung und wurden nach 2006 fortgeführt. Allerdings behielten sie auch in den Jahren 2007 bis 2010 ihren unverbindlichen Charakter als Foren für bloßen Meinungs- und Erfahrungsaustausch bei; Versuche, den Ergebnissen der jährlichen Diskussionen durch die Aufnahme in die Abschlusserklärung mehr Verbindlichkeit zu verleihen, stellten sich äußerst schwierig dar,

so dass hier nur geringe Fortschritte zu verzeichnen waren.

Zusätzlich zur Abschlusserklärung einigten sich die Vertragsstaaten auf weitere Schritte. Bis zur nächsten Überprüfungs-konferenz 2016 wird es erneut jährliche Treffen in leicht verändertem Format geben. Anstelle jährlich wechselnder Themen werden im nächsten Zyklus in jedem Jahr die Themen ›Überwachung wissenschaftlicher und technologischer Entwicklungen‹, ›Kooperation und Unterstützung‹ sowie ›nationale Umsetzung‹ diskutiert.

Während über das erste Thema Konsens herrschte und nur die konkrete Ausgestaltung diskutiert werden musste, bedienten die beiden anderen jeweils ein wesentliches Anliegen der NAM beziehungsweise der westlichen Gruppe. Zusätzlich wird es in den Jahren 2012 und 2013 um die Überarbeitung der bestehenden VBM gehen sowie 2014 und 2015 um Beistandsprozeduren im Fall eines Biowaffen-Angriffs. Nicht durchsetzen konnten sich Forderungen nach einer weitergehenden Reform der Struktur und der Einrichtung von Arbeitsgruppen zu diesen Themen (wie sie viele Staaten vorgeschlagen hatten) sowie die Forderung nach Entscheidungskompetenzen für die Staatentreffen.

Hinsichtlich der VBM wurden erste Änderungen bereits auf der Konferenz 2011 beschlossen; weitere sollen nach dem Wunsch vieler Staaten in den kommenden Jahren vereinbart werden, um die bisher schwache Beteiligung zu verbessern und die VBM relevanter zu machen. Diese Änderungen würden erst durch einen Beschluss der nächsten Überprüfungs-konferenz 2016 wirksam. Schließlich wurde entschieden, eine Datenbank einzurichten, die Angebote für und Ersuchen um Unterstützung und Ko-operation bei der friedlichen Nutzung der Biotechnologie, insbesondere beim Ausbau der Möglichkeiten zur Bekämpfung von Infektionskrankheiten, zusammenführen soll. Diese Datenbank wird von der Unterstützungseinheit für die (Vertrags-)Umsetzung (Implementation Support Unit – ISU) des BWÜ verwaltet, deren Mandat um fünf Jahre verlängert wurde. Eine Aufstockung ihres Personals (gegenwärtig drei volle Stellen), wie sie von vielen Staaten befürwortet wurde, scheiterte daran, dass manche Staaten einer Erhö-

hung des Gesamthaushalts nicht zustimmen – hier hinterließ die weltweite Finanzkrise ihre Spuren.

Sowohl der Einigung auf ein Abschlussdokument als auch den Entscheidungen über zukünftige Maßnahmen gingen heftige und teilweise äußerst kontroverse Diskussionen voraus, die nur in intensiven Schlussverhandlungen hinter verschlossenen Türen aufzulösen waren. Dies erklärt, warum auch bei dieser Überprüfungs-konferenz nur bescheidene Fortschritte erzielt werden konnten. Die heftigsten Debatten entzündeten sich im Laufe der zweiten Woche entlang altbekannter Konfliktlinien hauptsächlich zwischen westlichen und blockfreien Staaten sowie Russland. So herrschen fundamental unterschiedliche Auffassungen über die Kernaufgaben des BWÜ: Während westliche Staaten diese vor allem in den Sicherheitsfunktionen sehen, möchten die Blockfreien die Kooperations- und Entwicklungsdimension gleichberechtigt daneben stellen. Entsprechend versuchten einige Blockfreie, diese Dimension gegenüber früheren Auslegungen des Vertrags deutlich aufzuwerten und zum Kernelement der Überprüfung und der zukünftigen Aktivitäten zu machen. Dies wurde von mehreren westlichen Staaten energisch zurückgewiesen.

Die Frage der Exportkontrollen sorgte ebenfalls erneut für Streit. Zwar wird die Bedeutung nationaler Ausfuhrkontrollen zur Bekämpfung der Biowaffen-Proliferation und des Bioterrorismus heute kaum mehr bestritten; Entwicklungsländer kritisieren aber nach wie vor die Koordinierung westlicher Exportkontrollen in der sogenannten Australiengruppe, die sie als diskriminierend und ungerecht empfinden. An der Frage, ob verbindliche Entscheidungen auch außerhalb der Überprüfungs-konferenzen bei den jährlichen Staatentreffen gefällt werden und inwieweit nichtstaatliche Akteure eingebunden werden könnten, schieden sich ebenfalls die Geister: Während viele Staaten beides befürworteten, um schneller neue Maßnahmen auf den Weg bringen, vorhandene Expertise nutzen und von neuen Regelungen potenziell Betroffene besser einbinden zu können, wehrten sich andere dagegen, weil sie Benachteiligungen aufgrund geringerer Ressourcen sowie den Verlust des staatlichen Entscheidungsmonopols befürchteten. Schließlich

setzte sich die bekannte Kontroverse um Verifikation und ›Compliance‹ fort. Forderungen nach einer Rückkehr zum alten Protokollansatz waren durch die kategorische Ablehnung der USA zum Scheitern verurteilt. Vertreter dieser Forderungen waren umgekehrt nicht bereit, eine vorgeschlagene ›weichere‹ Lösung zu akzeptieren, die zunächst unverbindliche Diskussionen zum Thema vorgesehen und die Entscheidung über Verhandlungen und verbindliche Maßnahmen mindestens bis zur nächsten Überprüfungs-konferenz 2016 aufgeschoben hätte. Da im Bereich ›Compliance‹ seit Jahrzehnten Nachbesserungsbedarf im Regime besteht, ist dies sicherlich als eine der größten Enttäuschungen der Konferenz zu bewerten.

Eines der positivsten Ergebnisse dürfte neben der Bekräftigung des Biowaffen-Tabus sein, dass die Vertragsstaaten endlich einen Prozess zur Beobachtung relevanter wissenschaftlicher und technologischer Fortschritte eingeleitet haben. Allerdings wurden mehrere konkrete und durchdachte Vorschläge, die den Prozess besser strukturieren und das Thema angemessen behandeln sollten, nicht aufgenommen. Stattdessen wurde eine Liste mit Themenfeldern zusammengestellt, die in den kommenden vier Jahren abgedeckt werden sollen – neben vielen anderen zum Beispiel Überwachungs-, Detektions- und Diagnostiktechnologien, Produktions- und Ausbringungstechnologien, Erkenntnisse in Toxikologie und Immunologie, aber auch Verhaltenskodizes und Aufklärungsmaßnahmen für die Naturwissenschaften. Dieser Prozess könnte auch für die beiden großen Konfliktfelder – Verifikation/›Compliance‹ und internationale Kooperation/Technologie-austausch – fruchtbare Ergebnisse bringen. Für die zukünftige Wirksamkeit des Regimes wird daher viel davon abhängen, wie die Vertragsstaaten diesen neuen Prozess gestalten.

Abschlussdokument: *Seventh Review Conference of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, Geneva, 5–22 December 2011, Final Document of the Seventh Review Conference, UN Doc. BWC/CONF.VII/7 v. 13.1.2012.*