

Die Regime zur Kontrolle nuklearer, biologischer und chemischer Waffen

Prof. Dr. Harald Müller, Una Becker, Tabea Seidler-Diekmann

Exzellenzcluster
Die Herausbildung normativer Ordnungen

www.normativeorders.net

Fachbereich 03: Gesellschaftswissenschaften, Institut für Politikwissenschaft /

Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung

Universität Frankfurt, Institut für Politikwissenschaft, Robert-Mayer-Str. 5, 60054
Frankfurt am Main

mueller@hsfk.de

Erschienen in:

U. Becker, H. Müller (Hrsg.), Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert, Die Friedenswarte
83 (2/3). Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2008



Dieses Werk ist unter einem Creative Commons Namensnennung-Keine kommerzielle Nutzung-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland Lizenzvertrag lizenziert. Um die Lizenz anzusehen, gehen Sie bitte zu <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>.

Die Regime zur Kontrolle nuklearer, biologischer und chemischer Waffen

Una Becker / Harald Müller / Tabea Seidler-Diekmann, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

1. Die Theorie internationaler Regime

Gemäß institutionalistischer Ansätze in den Internationalen Beziehungen sind internationale Regime auf Dauer gestellte, politikfeldspezifische Regelwerke für grenzüberschreitende Probleme, die auf nationaler Ebene nicht zu lösen sind. Sie weisen eine viergliedrige Struktur auf: Auf der allgemeinsten Ebene stehen die Prinzipien, grundsätzliche Feststellungen über den Zustand und die Kausalbeziehungen im jeweiligen Politikfeld und allgemeine Zielvorstellungen, wie der Zustand des Politikfelds bestellt sein sollte. Normen sind allgemeine Verhaltensvorschriften und Verbote, Regeln spezifische und präzise Ausgestaltungen der Normen. Schließlich regeln Verfahren die Entscheidungsprozesse im Regime. Das Regelwerk erlaubt die Unterscheidung zwischen richtigem und falschem Verhalten; die Erwartung überwiegender Regeltreue stärkt Erwartungssicherheit (Krasner 1983).¹ Regime in der Sicherheitspolitik dienen daher der Minderung des Sicherheitsdilemmas zwischen ihren Mitgliedern. Sie schaffen erhöhte Transparenz – im Sicherheitssektor häufig durch Verifikationssysteme – und erlauben durch die Kommunikationskanäle ihrer Organisationen den geregelten und effektiven Umgang mit Unstimmigkeiten unter den Mitgliedern (Müller 1993, S. 122-155). Die allgemein geltenden Regeln erübrigen einschlägige Vereinbarungen jedes Mitglieds mit jedem anderen und senken so die Transaktionskosten. Regime sind überwiegend rechtsförmig gestaltet, ihnen stehen häufig Organisationen für die Entscheidungsfindung und einschlägige Dienstleistungen zur Seite. In ihren Verteilungsleistungen spiegeln sich die nationalen Interessen der beteiligten Staaten wider. Zugleich entfalten sie gegenüber ihren Mitgliedern eine eigene, normative Wirkung mit transformativem Potenzial für deren Ausgangsinteressen (Hasenclever / Mayer / Rittberger 1997).

Die Stabilität der Regime hängt maßgeblich von ihrer Legitimität ab. Diese beruht auf der Beurteilung des „Input“ – haben die Regimemitglieder an den im Regime getroffenen Entscheidungen hinreichend teil? – und des „Output“ – erfüllt das Regime die Funktionen, für die es ins Leben gerufen wurde, und werden diese Funktionen in einer hinreichend gerechten Weise geleistet oder gelten ungleiche Standards? Von der Beantwortung dieser Fragen hängt nicht nur die Regeltreue der Mitglieder ab, sondern auch ihr Wille, Vertragsbrüchen geschlossen zu begegnen (Mayer 2006).

¹ Vgl. für eine kritische Betrachtung der Regimetheorie zum Beispiel Strange 1982 und für Kritik an institutionalistischen Ansätzen in den Internationalen Beziehungen allgemein zum Beispiel Mearsheimer 1994/95. Für einen Überblick über verschiedene Stränge der Regimetheorie vgl. zum Beispiel Hasenclever / Mayer / Rittberger 2000, S. 7-12. 58

2. Die Funktion internationaler Regime im Bereich der Massenvernichtungswaffen²

Die drei Regime im Bereich der sogenannten Massenvernichtungswaffen – nukleare, biologische und chemische Waffen – bilden einen ordnungspolitisch wichtigen Sektor in der wachsenden Zahl internationaler Regime. Angesichts der Zerstörungskraft von Kernwaffen, der Unkontrollierbarkeit biologischer Waffen und der Letalität chemischer Waffen gegen ungeschützte Zivilbevölkerungen ist die Eindämmung und kontrollierte Abschaffung dieser Waffen eine Grundbedingung künftiger Stabilität. Missverständnisse und außer Kontrolle geratene Eskalationsprozesse bergen das Risiko ungewollter Kriege. Daher ist die Hoffnung auf globale Stabilität durch die Ausbreitung stabiler Abschreckungsbeziehungen, welche angeblich der Weiterverbreitung von Kernwaffen folgen sollte, eine gefährliche Illusion. Der Ost-West-Konflikt ist eine zu geringe Erfahrungsbasis, um auf ein globales Gesetz zu schließen, wonach Abschreckung unter allen Umständen funktioniert (Sagan / Waltz 2003). Vielmehr bleiben die klassischen Rüstungskontrollfunktionen der Kriegsverhütung und Stabilisierung zwischenstaatlicher Beziehungen auch nach dem Ende der Bipolarität in einer beginnenden multipolaren Ordnung relevant.

Stabile Kontrollregime können außerdem das Risiko asymmetrischer, also gegen eine konventionelle Übermacht gerichteter nuklearer, biologischer und chemischer Rüstungs- und Abschreckungsstrategien eindämmen. Auch bei der Bekämpfung des Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen, auf die sich heute viel Aufmerksamkeit konzentriert, leisten sie einen wichtigen Beitrag (Ferguson / Potter 2005; vgl. auch den Beitrag von J. Tucker in diesem Heft). Sie schaffen Rahmenbedingungen und Grundverpflichtungen, die dazu beitragen, den Zugang von Terroristen zu diesen Waffen und ihren Materialien zu erschweren. Sie erleichtern es überdies, weitere Vereinbarungen abzuschließen und zusätzliche Regeln zu setzen, die spezifisch auf diesen Zweck zugeschnitten sind. Obwohl sie natürlich Terroristen selbst nicht binden können, helfen sie als zwischenstaatliches Regelwerk, Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen zu verhindern.

Aus der Perspektive solcher regimetheoretischen Überlegungen bietet dieser Aufsatz eine vergleichende Bestandsaufnahme der drei Regime. Nachdem zunächst Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich zentraler Prinzipien, Normen, Regeln und Prozeduren analysiert werden, folgt die Darstellung ihrer jeweiligen zentralen Akteurskonstellationen sowie die Einschätzung ihrer Stabilität und Dynamik. Die Krise der Rüstungskontrolle, die sich ab den späten 1990er Jahren abzeichnete und in den ersten Jahren des neuen Jahrtausends einen Höhepunkt erreichte, rüttelte an den Grundfesten vor allem der nuklearen und biologischen Kontrollregime, wo sich die im Vergleich zum Chemiewaffenregime geringere Institutionalisierung nachteilig auswirkte. Gleichzeitig beweisen Lernprozesse in allen Regimen deren Dynamik und Anpassungsfähigkeit. Der letzte Abschnitt bietet daher einen Ausblick darauf, welche Veränderungen nötig sein werden, damit die Regime ihren Aufgaben auch im 21. Jahrhundert gerecht werden können.

² Der Begriff „Massenvernichtungswaffen“ ist insofern problematisch, als er bedeutende Unterschiede hinsichtlich der Wirkungsweise von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen sowie der Tragweite ihres Einsatzes verschleiert (vgl. zum Beispiel Perkovich 2004). Ohne diese Unterschiede negieren zu wollen, verwenden wir ihn hier dennoch als einen gängigen Sammelbegriff für diese drei Waffengattungen.

3. Gemeinsamkeiten und Unterschiede der drei Regime

Als Zwecke sind den Regimen die internationale Ordnungsbildung, Stabilität, Absenkung des Sicherheitsdilemmas und neuerdings auch die Bekämpfung des Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen gemeinsam (zum Folgenden im Überblick Goldblatt 2002, Kap. 6, 8). Alle drei haben ihren Kern in internationalen Verträgen, dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) von 1968, dem Biowaffenübereinkommen (BWÜ) von 1972 und dem Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) von 1993.³ Allerdings ist der NVV asymmetrisch – er erlegt Kernwaffenstaaten (KWS) und Nichtkernwaffenstaaten (NKWS) unterschiedliche Rechte und Pflichten auf, bis dereinst die völlige nukleare Abrüstung erreicht ist – während im BWÜ und CWÜ alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen zum Verzicht auf diese Waffen verpflichtet sind. Verschiedene Instrumente ergänzen die Verträge in ihren jeweiligen Regimen. So unterfüttern zum Beispiel kernwaffenfreie Zonen (Antarktis, Lateinamerika, der Südpazifik, Afrika, Südostasien, Zentralasien) den NVV auf regionaler Ebene. Ihre Mitglieder erfreuen sich besonderer Sicherheitsgarantien durch die KWS, ihre Verpflichtungen gehen teilweise noch über die des NVV hinaus. Der Umfassende Teststoppvertrag (CTBT) von 1996 verbietet Nukleartests, ist aber noch nicht in Kraft getreten. BWÜ und CWÜ werden durch das Genfer Protokoll von 1925 ergänzt, das den Einsatz solcher Waffen im Krieg untersagt und mittlerweile universal gültig ist.

3.1 Zentrale Prinzipien und Normen der Regime⁴

Der NVV verbietet den NKWS das Streben nach nuklearer Bewaffnung. Sie behalten das Recht auf uneingeschränkte zivile Nutzung der Kerntechnik, müssen diese aber dem Verifikationssystem der Internationalen Atom-Energie- Organisation (IAEO) unterstellen. Die KWS dürfen keine Kernwaffen weitergeben oder NKWS bei Kernwaffenprogrammen unterstützen. Sie sind zur Abrüstung verpflichtet, wobei diese Bestimmung durch den Verzicht auf zeitliche Vorgaben und konkrete Schritte vage gehalten ist.⁵ Alle Vertragsmitglieder dürfen Nukleartechnik nur weitergeben, wenn die einschlägigen Anlagen im Empfängerstaat von der IAEO kontrolliert werden. Ein Vertragsaustritt, der dem VN-Sicherheitsrat und den Vertragsstaaten begründet werden muss, ist innerhalb von drei Monaten möglich, wenn veränderte Sicherheitsbedingungen dies zwingend erfordern.

Die Regime um BWÜ und CWÜ verbieten ihren Mitgliedern, biologische beziehungsweise chemische Waffen zu entwickeln, herzustellen oder zu besitzen. Dieses Verbot ist allein über den Verwendungszweck definiert und schließt alle Aktivitäten ein, die nicht für vorbeugende,

³ Der NVV ist mit 189 Mitgliedern beinahe universal; allerdings stehen mit Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan vier Kernwaffenbesitzer außerhalb des Vertrages. Das CWÜ hat 184, das BWÜ 162 Mitglieder (Stand August 2008)

⁴ Für regimetheoretische Analysen der einzelnen Regime vgl. Müller 1989; Kelle 2003, 2004.

⁵ Artikel VI des NVV enthält zwar lediglich die Verpflichtung, „in good faith“ Verhandlungen über nukleare Abrüstung zu führen. Spätestens mit dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofes zur Legalität des Kernwaffeneinsatzes von 1996 ist diese aber autoritativ als Abrüstungsverpflichtung ausgelegt worden: „The legal import of that obligation goes beyond that of a mere obligation of conduct; the obligation involved here is an obligation to achieve a precise result – nuclear disarmament in all its aspects – by adopting a particular course of conduct, namely, the pursuit of negotiations on the matter in good faith“ (International Court of Justice 1996, S. 264, eigene Hervorhebung). Mit dem „unequivocal commitment“ zu nuklearer Abrüstung, das die fünf offiziellen NWS bei der NVV-Überprüfungskonferenz 2000 abgaben und das in der konsensual vereinbarten und politisch verbindlichen Schlusserklärung festgehalten ist, wurde dies auch in der politisch-diplomatischen Arena bekräftigt (NPT/CONF.2000/28 (Parts I and II), S. 14).

Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind („Allgemeines Zweckkriterium“). Der Einsatz solcher Waffen ist im CWÜ explizit, im BWÜ implizit untersagt. Beide Abkommen verpflichten ihre Mitglieder des Weiteren, vorhandene Waffenbestände abzurüsten, wobei nur das CWÜ Verifikationsprozeduren und klare Regeln vorgibt: Alle chemischen Waffen müssen zehn Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags (mit einer Verlängerungsmöglichkeit von fünf Jahren) zerstört sein. Russland, USA, Südkorea, Indien, Libyen und Albanien haben bislang Chemiewaffenbestände deklariert. Obwohl nach dem CWÜ jeder Staat verpflichtet ist, die Kosten für die Zerstörung seiner chemischen Waffen zu tragen, wird zum Beispiel die russische Chemiewaffenabrüstung von manchen Staaten wie unter anderen den USA, Kanada, der Schweiz und Deutschland finanziell und technisch unterstützt (Walker 2007b). Die Mitglieder beider Verträge müssen außerdem die Verbreitung der jeweiligen Waffen verhindern, die Vertragsbestimmungen in nationales Recht umsetzen und biotechnologische beziehungsweise chemische Technologietransfers und Entwicklung fördern. Beide Verträge räumen den Mitgliedern ein Recht auf biologische/chemische Abwehrforschung und die friedliche Nutzung der jeweiligen Technologie ein.

3.2 Institutionen, Verifikation und Konfliktbearbeitung

Alle drei Regime verfügen über Institutionen zur Konfliktbearbeitung zwischen den Mitgliedern, zur Auslegung der Verträge sowie zur Weiterentwicklung der Regime und ihrer Normen und Prinzipien (Müller 1994). Diese sind zunächst die Überprüfungskonferenzen, die in der Regel alle fünf Jahre tagen und sich mit der Realisierung der Vertragszwecke in der vergangenen Periode beschäftigen, Schwachstellen identifizieren und Verbesserungsvorschläge ausarbeiten. Im CWÜ fällt diese Aufgabe auch in die Zuständigkeit der jährlichen Vertragsstaatenkonferenz. Seit 2003 finden im BWÜ-Regime ebenfalls jährliche Experten- und Staatentreffen statt. Obgleich hier nur unverbindliche Diskussionen zu im Voraus festgelegten Themen möglich sind, tragen diese Treffen in begrenztem Maße zur Verständigung innerhalb des Regimes bei.

Internationale Organisationen dienen in den Regimen unter anderem der Beschlussfassung, der technischen Hilfe, dem Informationsaustausch und als „erste Adresse“ für den Umgang mit Vertragsverletzungen oder einschlägigen Verdächtigungen. Sie übernehmen auch Verifikationsaufgaben. Da für den NVV die bereits vor Vertragsabschluss existierende IAEO diese Funktionen erfüllt, haben in ihren Entscheidungsgremien auch die Nichtmitglieder – Indien, Israel, Pakistan und Nordkorea – Sitz und Stimme (Fischer 1997; Schriefer / Sandtner / Rudischhauser 2007). Die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) hingegen wurde durch das CWÜ konstituiert.

Diese beiden Regime verfügen über umfassende, technisch hochentwickelte und tief in die Staatensouveränität und in die Eigentumsrechte privater Akteure (Unternehmen) eingreifende Verifikationssysteme. Das System der IAEO-Sicherungsmaßnahmen (safeguards) und -Inspektionen war ursprünglich auf die Kontrolle des Spaltmaterialflusses in den zivilen Anlagen beschränkt, wurde aber nach den Enthüllungen über das irakische Kernwaffenprogramm reformiert. Die IAEO darf jetzt allen zugänglichen Quellen, nicht nur den Berichten der inspizierten Länder, Informationen entnehmen, nach kurzfristiger Ankündigung alle direkt oder indirekt relevanten Standorte inspizieren, etwa Maschinenfabriken, in denen Zentrifugenteile für Anreicherungsanlagen hergestellt werden (können), und Umweltproben entnehmen (Hirsch 2004). Die Maßnahmen dienen als Frühwarnsystem für den Fall, dass ein NKWS Spaltmaterial für Waffenzwecke abzweigt oder

heimlich ein Waffenprogramm betreibt. Im CWÜ finden Routineinspektionen in Industrieanlagen und Lagerorten von Chemiewaffen beziehungsweise Vernichtungsanlagen auf der Grundlage staatlicher Deklarationen statt. Darüber hinaus können mögliche Vertragsbrüche durch Verdachtsinspektionen untersucht werden.

Beide Organisationen wirken intermediär zwischen Mitgliedschaft und einer des Vertragsbruchs verdächtigen Partei. Melden etwa die Inspektoren dem Generaldirektor von IAEO oder OVCW verdächtige Befunde, setzen diese zunächst den Gouverneursbeziehungsweise Exekutivrat in Kenntnis, der über das weitere Vorgehen zu befinden hat. Kommt dieser zum Schluss, dass Frieden und internationale Sicherheit gefährdet sind, oder kann keine Lösung innerhalb der Organisation gefunden werden, wird in beiden Regimen der Fall dem VN-Sicherheitsrat vorgelegt, dem das volle Spektrum seiner Kompetenzen bis hin zu militärischen Sanktionen zur Verfügung steht. Im BWÜ-Regime, dem eine eigene Organisation ebenso fehlt wie ein Verifikationssystem, können die Vertragsstaaten bei Unstimmigkeiten lediglich untereinander konsultieren oder bei Verdacht auf einen Vertragsbruch direkt den VN-Sicherheitsrat anrufen. Um die Interaktion im Regime zu unterstützen, wurde 2006 immerhin zunächst für fünf Jahre eine kleine Implementation Support Unit (ISU) gegründet und dem VN-Abrüstungsbüro in Genf angegliedert.⁶ Das Thema Verifikation ist dagegen im Regime marginalisiert, seit die Verhandlungen über ein rechtlich verbindliches Zusatzprotokoll 2001 an der Ablehnung durch die USA scheiterten (Littlewood 2005).

3.3 Einsätze von nuklearen, biologischen und chemischen Waffen

Mögliche Einsätze der teilweise oder ganz verbotenen Waffen werden unterschiedlich behandelt: Der NVV selbst thematisiert dies nicht, doch durch Sicherheitsgarantien verzichten die KWS im NVV-Regime auf die Drohung oder den Einsatz von Kernwaffen gegen Nichtkernwaffenstaaten, außer China allerdings alle unter gewissen einschränkenden Kautelen. Für Bio- und Chemiewaffen, deren Einsatz universal verboten ist, existiert ein auf dem Genfer Protokoll beruhender Untersuchungsmechanismus des VN-Generalsekretärs für den Fall, dass Behauptungen über ihren Einsatz an ihn herangetragen werden (Littlewood 2006). Das CWÜ enthält noch eigene Prozeduren für den Fall eines vermuteten Chemiewaffeneinsatzes. Dazu verpflichten CWÜ und, in schwächerer Form, BWÜ ihre Mitglieder wechselseitig zu Schutz und Hilfeleistung im Einsatzfall.

3.4 Zivile Technologienutzung und Exportkontrollen

Alle drei Verträge schreiben die Zusammenarbeit in der zivilen Nutzung der jeweiligen Technologie bei besonderer Berücksichtigung der Bedürfnisse der Entwicklungsländer vor. Sie verpflichten sämtlich zum sorgsamem Verhalten beim Export einschlägiger Materialien, Technologien und Ausrüstungen. Seit 2004 verpflichtet die VN-Sicherheitsratsresolution 1540 mit ihren Folgeresolutionen 1683 (2006) und 1810 (2008) auch alle Staaten unter anderem zu nationalen Exportkontrollen, um die Verbreitung massenvernichtungswaffen-relevanten Materials an nicht-staatliche Akteure zu verhindern.⁷ Die Exportpolitik der potentesten Ausfuhrländer wird außerdem in den exklusiven „Clubs“ der Gruppe der nuklearen Lieferländer (NSG) und dem Zangger-Komitee für den NVV sowie der Australien-

⁶ Zum Mandat und den Aktivitäten der ISU vgl. <http://www.unog.ch/bwc> (17.04.08).

⁷ Vgl. <http://www.un.org/sc/1540> (16.04.2008); vgl. auch Beck 2008; Kellman 2004.

Gruppe für BWÜ und CWÜ koordiniert.⁸ Als Besonderheit bestehen im CWÜ-Regime die Richtlinien der Australien-Gruppe neben im CWÜ formulierten multilateralen Exportkontrollbestimmungen, die zum einen den Handel mit Dual-Use-Chemikalien zwischen Vertragsstaaten und Nichtvertragsstaaten beschränken und zum anderen die Weitergabe dieser Chemikalien zwischen den Vertragsstaaten überwachen (Tucker 2007b). Der exklusive Charakter dieser Gremien – die Mitglieder sind überwiegend Industrieländer – hat stets das Misstrauen der Entwicklungsländer erweckt und die Forderung nach Öffnung und universaler Verhandlung exportpolitischer Regeln hervorgerufen (Beck u.a. 2002; Schmidt 2000). Die Regime haben also beträchtliche Ähnlichkeiten, widmen sich ihren Aufgaben aber in zahlreichen Einzelaspekten in verschiedener Weise. Teils reflektiert dies die unterschiedliche Natur der jeweiligen Felder und Technologien, teils die unterschiedlichen Entstehungs- und Kontextbedingungen, teils Lernprozesse. Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten Akteurskonstellationen in den Regimen beleuchtet, dann solche Lernprozesse sowie stabilisierende und destabilisierende Dynamiken in den Regimen dargestellt.

4. Akteurskonstellationen in den Regimen

Die Debatten in den Regimen spielen sich weitgehend zwischen Akteurskonstellationen mit überlappenden Mitgliedschaften ab. Im NVV und im BWÜ bestehen formal die drei regionalen Gruppen des Kalten Krieges fort: Westliche Gruppe, Östliche Gruppe und Blockfreie Bewegung (NAM). Allerdings tritt die Östliche Gruppe spätestens seit den EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 kaum noch aktiv als Akteur in Erscheinung, und die beiden anderen Gruppen sind in sich heterogen. Im CWÜ, das nach 1990 entstand, sorgen fünf regionale Gruppen für eine ausgeglichene Sitzverteilung im Exekutivrat. Daneben vertreten Staaten eigene, nationale Politiken, die über die Positionen ihrer Koalitionen hinausgehen können.

Eine zentrale Konfliktlinie verläuft in allen drei Regimen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, überwiegend vertreten in der Westlichen Gruppe und der NAM. Dabei geht es um den ungehinderten Technologiezugang und -austausch für die friedliche, zivile Nutzung. Das vertraglich verankerte Recht darauf befindet sich in einem Spannungsverhältnis mit der Verpflichtung, die Weiterverbreitung der Waffen zu verhindern und die relevanten Materialien sowie ihre Exporte angemessen zu sichern. Während vor allem westliche Staaten ihren Schwerpunkt eher auf die Nichtverbreitung und – im CWÜ – auf die Anpassung des Verifikationssystems an die aktuellen Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie setzen, spielt für die NAM die Förderung von technologischer und wirtschaftlicher Entwicklung eine herausragende Rolle. Daneben ergeben sich in allen Regimen idiosynkratische Konstellationen und Konflikte.

4.1 NVV-Regime

Im NVV-Regime ist zunächst die Gruppierung der KWS zu nennen. Seit dem Beitritt Frankreichs und Chinas zum NVV 1992 entspricht diese den fünf ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates, was sich auch in ihren Positionen niederschlägt. Gemeinsame Interessen sind der Erhalt des Vertrages, der nach Auffassung der fünf ständigen Mitglieder ihre privilegierte Stellung als legale Kernwaffenbesitzer garantiert, und die Abwehr von

⁸ Vgl. <http://www.nuclearsuppliersgroup.org> und <http://www.australiagroup.net> (13.06.08).

Abrüstungsforderungen. Allerdings verhindern interne Konflikte manchmal, so in 2005 der Disput über Weltraumrüstung und Raketenabwehr, dass sie Überprüfungskonferenzen in ihrem Sinne beeinflussen können.

Innerhalb der westlichen Gruppe spielt die EU eine wachsende Rolle. Der kompromisstreibende Effekt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verstärkt sich noch, wenn sich die Mitglieder vor Beginn der Konferenzen auf Gemeinsame Positionen und/oder Aktionen verständigt haben. Sowohl die beiden europäischen KWS als auch die atomaren „Aussteiger“ Österreich und Deutschland gehen im GASP-Rahmen Kompromisse ein, die die Vehemenz ihrer Positionen aus Rücksicht auf die Partner abmildern. Auch wenn die EU durch frühe Einigungen auf eine gemeinsame Taktik oft den Konferenzverlauf beeinflussen kann, ist sie nicht frei von Konflikten. Die Gemeinsamen Positionen und Aktionen sind hart errungen, über ihre Interpretation kommt es zu Kontroversen, und innerhalb der EU wie auch in der westlichen Gruppe insgesamt besteht zwischen KWS und NKWS, NATO-Ländern und Neutralen wie Schweden oder Österreich, Kernenergienutzern und -gegnern einiger Streitstoff (Müller 2003; Portela 2003).

Seit 1980 bemüht sich die ebenfalls innerhalb der westlichen Gruppe angesiedelte „G-10“⁹ um die Stärkung von Verifikation und Exportkontrollen. Ihrer Neigung, der Nuklearwirtschaft Restriktionen zuzumuten, um das Regime zu stärken, steht die industriefreundlichere Sichtweise anderer westlicher Staaten (aber auch Russlands und Chinas) gegenüber. Mit den Blockfreien gerät die G-10 in Streit, weil diese in vielen Vorschlägen Versuche sehen, den eigenen Zugang zur Kernenergie zu behindern.

Auch die NAM ist oft zerstritten. Dennoch gibt es hier Konvergenz in den drei grundlegenden Bereichen der Abrüstung, Nichtverbreitung und friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Blockfreien fordern am vehementesten glaubwürdige Abrüstungsschritte, vor allem einen nuklearen Teststopp, während Maßnahmen der Nichtverbreitung auf Vorbehalte stoßen, wenn dahinter eine Diskriminierungs-Agenda vermutet wird. Nichtverbreitung ist für die NAM – unter arabischem Einfluss – eng mit der Universalisierung des NVV verknüpft, wobei Israel weit mehr am Pranger steht als Indien oder Pakistan.

Den Brückenschlag zwischen Nord und Süd, KWS und NAM, sucht seit 1998 die New Agenda Coalition (NAC), bestehend aus Ägypten, Brasilien, Irland, Mexiko, Neuseeland, Schweden und Südafrika. Mit einer realistischen Abrüstungsagenda beherrschten sie die Überprüfungskonferenz im Jahre 2000, konnten sich aber gegenüber der abrüstungsfeindlichen Bush-Regierung nicht durchsetzen. Die Gruppe hat „überwintert“ und hofft auf bessere Zeiten (Johnson 2007). Ob sie diese angesichts innerer Divergenzen erleben wird, bleibt abzuwarten.

4.2 BWÜ-Regime

Im BWÜ-Regime sorgt das Thema Verifikation – neben Technologieaustausch und Exportkontrollen – für die größten Konflikte zwischen der Westlichen Gruppe und der NAM. Die Akzeptanz von nationalen Exportkontrollen scheint langsam zu steigen (Becker 2007, S. 16). Dennoch bleibt der Konflikt um die Kooperation zur friedlichen Nutzung der Biotechnologie bestehen.

⁹ Australien, Dänemark, Finnland, Irland, Kanada, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich und Schweden; seit 1990 auch Ungarn.

Jenseits dieses Konfliktes sind auch hier beide Gruppen heterogen. Die USA trennen ihre restriktiven und wenig kompromissbereiten Positionen – insbesondere die Ablehnung von Verifikation, verbindlichen Maßnahmen und Institutionalisierung – vom Rest der Westlichen Gruppe, denn die meisten übrigen Mitglieder unterstützen solche Maßnahmen zumindest als langfristiges Ziel. Neben der EU koordiniert hier mit den JACKSNNZ¹⁰ eine zweite Untergruppe ihr Engagement für das Regime. Beide setzen sich aktiv für die Stärkung des Regimes ein, vermeiden aber Forderungen, die die USA provozieren könnten, und erhalten nach außen die Gruppensolidarität aufrecht.

Zwar eint die NAM-Mitglieder ihre Forderung nach verstärktem Technologieaustausch, unter ihnen bestehen aber Unterschiede. So vertritt eine Gruppe lateinamerikanischer Staaten gemeinsame Positionen, die sich nicht fundamental von denen der JACKSNNZ, jedoch zum Beispiel von Indien, Iran, Kuba und Pakistan unterscheiden. Letztere vertreten zum Teil ähnlich restriktive Positionen wie die USA (und auch Russland) und fordern unter anderem eine Rückkehr zum Verifikationsprotokoll. Angesichts ihrer Haltung während der Verhandlungen darf die Ernsthaftigkeit dieses Anliegens bezweifelt werden (vgl. Littlewood 2005, S. 227). Dennoch entwickeln sich darum wie um Fragen des Technologietransfers immer wieder heftige Auseinandersetzungen insbesondere zwischen den USA und Iran (vgl. Khan 2007, S. 15), die auch Ausdruck der politischen Spannungen zwischen beiden Ländern sind. Entsprechend der Orientierung weg von klassischen Rüstungskontrollansätzen (siehe unten) werden zunehmend auch andere Akteure in dieses Regime eingebunden, so die Weltgesundheitsorganisation (WHO), die World Organisation for Animal Health (OIE) und die Food and Agriculture Organisation (FAO) der VN, aber auch Wissenschafts- und Industrievereinigungen sowie Interpol (Millett 2006).¹¹

4.3 CWÜ-Regime

Stellen im CWÜ-Regime regionale Gruppen, wie zum Beispiel die afrikanische, zugleich Akteure dar, werden bestimmte Positionen auch hier prominenter in Konstellationen vertreten, die vorwiegend innerhalb der Regionalgruppen oder über sie hinaus bestehen, wie NAM oder EU. Die USA beeinflussten als zweitgrößter Chemiewaffenbesitzer und aufgrund ihrer Machtposition während des Kalten Krieges die Verhandlungen zum CWÜ in der Genfer Abrüstungskonferenz nachhaltig (Kubbig / Dembinski / Kelle 2000, S. 47-48). Auch die Sowjetunion und ihre Verbündeten hatten eine zentrale Stellung in den Verhandlungen inne und waren erst nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion eher bereit, sich bei strittigen Themen Positionen westlicher Staaten anzuschließen, wie zum Beispiel bei Fragen zur Verifikation. Die blockfreie Bewegung begann Ende der 1980er Jahre stärker auf die Verhandlungen zum CWÜ einzuwirken, und die in den Verhandlungen bestehende Ost-West-Konfrontation verschob sich zu einer Nord-Süd-Konfrontation (Kenyon 2007, S. 11).

Auch nach dem Ende der Bipolarität nahmen die USA einen starken Einfluss auf das Regime, indem sie zum Beispiel Sonderregelungen einführten, die nicht im Einklang mit dem CWÜ stehen: So dürfen während einer Routineinspektion Proben nicht außer Landes gebracht und dort analysiert werden, und der Präsident kann Inspektionen ablehnen, wenn

¹⁰ Akronym aus den englischen Anfangsbuchstaben der Mitglieder Japan, Australien, Kanada, (Süd-)Korea, Schweiz, Norwegen und Neuseeland.

¹¹ Vgl. exemplarisch die im April 2008 beschlossene Gemeinsame Aktion der EU, die Bio- und Laborsicherheitsmaßnahmen der WHO unterstützt und die explizit an das BWÜ rückgebunden ist (EU 2008)

er durch diese die nationalen Sicherheitsinteressen der USA gefährdet sieht (Kubbig / Dembinski / Kelle 2000, S. 52-54; Smithson 2001, S. 25).

5. Dynamik und Stabilität der Regime

Systemische Veränderungen und externe Ereignisse lassen auch die Vorgänge innerhalb von Regimen nicht unberührt. So schuf die Interessenkonvergenz der Großmächte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zunächst ein günstiges Klima für Abrüstung und Rüstungskontrolle; daher konnten das CWÜ und ein nuklearer Teststopp-Vertrag (CTBT) abgeschlossen sowie Verhandlungen über ein BWÜ-Verifikationsprotokoll aufgenommen werden. Dagegen führten die machtpolitischen Verschiebungen und die weitgehende Abkehr der USA von multilateraler Diplomatie unter Bush zu Stagnation und Rückschritten auch in der Rüstungskontrolle (siehe auch die Einleitung zu diesem Band). Nach den Anschlägen des 11. September 2001 nahm die Verhinderung des Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen einen deutlich höheren Stellenwert in den Regimen ein, veränderte die Agenden und verdrängte teilweise, wie im BWÜ-Regime, klassische Rüstungskontrollansätze.

Innerhalb der drei Regime selbst sind zwei unterschiedliche Dynamiken zu beobachten, von denen eine stabilisierend, die andere destabilisierend wirkt. Die stabilisierende Dynamik lässt sich als adaptiver Lernprozess beschreiben (Haas 1990)¹² ein Teil davon findet innerhalb der bestehenden Regimeinstitutionen statt, ein Teil ergänzend außerhalb. Solche externe Anpassung geschah durch die Schaffung neuer regimespezifischer Institutionen, etwa der NSG 1974 und der Australien-Gruppe 1985, sowie regimeübergreifend mit dem Nichtverbreitungsprojekt der G-8 seit 2002¹³, der Proliferation Security Initiative von 2003¹⁴ oder der VN-Sicherheitsratsresolution 1540 (2004). Während mit der Gründung der Exportkontrollgruppen auf konkrete Proliferationsereignisse reagiert wurde, sind die drei anderen Projekte Ausdruck von allgemeineren Mittel- und Prioritätenverschiebungen in der Rüstungskontrolle.

5.1 NVV-Regime

Interne Lernprozesse zeigten sich im NVV-Regime zum Beispiel, als die Mitglieder auf den Schock eines lange Zeit unentdeckten illegalen Waffenprogramms im Irak reagierten, indem sie das Verifikationssystem reformierten. Auch die konsensuale Fixierung einer Abrüstungsagenda 1995 und 2000 ist ein Beispiel für Stabilisierungsbemühungen.

¹² Von adaptivem Lernen ist zu sprechen, wenn Akteure auf veränderte Umstände reagieren und ihr Verhalten zur Erreichung ihrer Ziele anpassen, ohne dass mit dieser Reaktion notwendigerweise auch eine Veränderung der zugrunde liegenden Überzeugungen einhergeht. In Regimen können solche Umstände zum Beispiel exogene Ereignisse sein, die auf sie einwirken, aber auch neu erkannte oder definierte Probleme sowie Positionsveränderungen einflussreicher Regimemitglieder.

¹³ Dieses bündelt Hilfsmaßnahmen, um die physische Sicherheit von Material und Technologie für Massenvernichtungswaffen zu gewährleisten, und dient damit der Nichtverbreitung und der Terrorismus-Prävention (vgl. http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/gp_stat-en.pdf (16.04.08); vgl. auch Chuen 2005; Thornton 2002).

¹⁴ In ihr unterstützen 90 Länder Grundsätze für das Abfangen von MVW-Kontrabande im internationalen Verkehr (vgl. <http://www.proliferationsecurity.info/introduction.html> (16.04.08); vgl. auch Lehrman 2004).

Eine destabilisierende Dynamik ergibt sich hier aus den Konfliktlinien zwischen den Akteurskoalitionen angesichts der im Vertrag angelegten Asymmetrien. Der NVV enthält eine prekäre Balance zwischen den Rechten und Pflichten von KWS und NKWS. Das „Einfrieren“ der nuklearen Besitzverhältnisse war für die Staatenmehrheit nur unter der Perspektive künftiger Abrüstung – welche die legale Ungleichheit perspektivisch beseitigt – und der zivil-nuklearen Kooperation – welche die Folgen der Ungleichheit bis dahin begrenzt – akzeptabel. Wenn, wie in den letzten Jahren geschehen, zwischen der Implementation der Nichtverbreitung einerseits, der Abrüstung und zivilen Nutzung andererseits zu große Lücken aufreißen, einige Parteien – vorzugsweise die westlichen KWS – gar die Nichtverbreitung als den „eigentlichen“ Vertragszweck, die anderen Pfeiler hingegen als verzichtbare Garnitur betrachten (Krause 2007), dann untergräbt das die Legitimität des Regimes (du Preez 2002; Perkovich u.a. 2005). Dies macht es schwierig, an sich notwendige Reparaturarbeiten auszuführen oder gegen Regelbrecher geschlossen vorzugehen.

Genau dies hat die abrüstungsaverse und unilaterale Politik der Bush-Administration bewirkt; mit dem 11. September ist diese Entwicklung nicht begonnen, aber verstärkt worden. Diese Fehlbehandlung der Regimeprobleme führt dazu, dass auch wohlgemeinte Ansätze adaptiven Lernens über externe Regimeergänzungen bei den Adressaten auf Ablehnung oder Misstrauen stoßen, weil universale Gesetzgebung durch den Sicherheitsrat oder diverse „Koalitionen der Willigen“ als eine Fortsetzung der unilateralen oder exklusiven (US-dominierten) Politikgestaltung und somit als Teil diskriminierender Politik gedeutet wird. Als Folge ergibt sich ein erheblicher Trend zur Destabilisierung des Regimes (Walker 2007a).

5.2 BWÜ-Regime

Trotz einiger bekannter und vermuteter Vertragsbrüche (Wheelis / Rószá / Dando 2006; US Department of State 2005, S. 17-31) gilt das Biowaffen-Tabu als gefestigt. Das normative Gefüge des Regimes ist solide und wurde im Überprüfungsprozess verstärkt, indem zum Beispiel Verbots-, Implementierungs- und Nichteinsatznormen weiterentwickelt wurden (vgl. zum Beispiel Sims 2001). Weitere, aber weniger erfolgreiche Lernprozesse zeigten sich beim Umgang mit den Defiziten des Regimes: Die Staaten führten vertrauensbildende Maßnahmen (VBM) ein, um die Transparenz zu steigern, und sie initiierten Verhandlungen über ein Verifikationsprotokoll (vgl. Hunger 2005). Allerdings ist die Beteiligung an den VBM trotz steigender Tendenz mangelhaft (Hunger / Isla 2006), und das Regime bleibt im prozeduralen und institutionellen Bereich unterentwickelt.

Der Abbruch der Protokollverhandlungen 2001 führte das Regime in eine existenzielle Krise, auf die die Vertragsstaaten wiederum mit adaptivem Lernen reagierten und einen neuen Prozess mit jährlichen Treffen und einer veränderten Agenda einführten. Die negative Haltung der Bush-Regierung gegenüber Multilateralismus, der Verifizierbarkeit des BWÜ und der Beschränkung der eigenen Handlungsfreiheit (Bailey 2003; kritisch Rosenberg 2001) trug auch hier dazu bei, dass die USA der Rüstungskontrolle den Rücken kehrten. Durch die Anschläge des 11. September 2001 und die im gleichen Herbst in den USA verschickten Milzbrand-Briefe verschoben sich die US-amerikanischen Prioritäten zur Bekämpfung von Bioterrorismus (vgl. Kelle / Schaper 2001, S. 7- 18), was auch das Regime nachhaltig prägte. Gleichzeitig entwickelte sich das Thema Verifikation zur Projektionsfläche für diverse politische Differenzen.

Die Legitimitätsprobleme der jährlichen Treffen, für die der intransparente Aushandlungsprozess in 2002 sowie die Dominanz US-amerikanischer Interessen auf der Agenda des neuen Prozesses zunächst sorgten, erscheinen mittlerweile geringer.¹⁵ Dass es gelang, die Krise abzumildern und dem Regime trotz fortbestehender Konflikte eine neue Dynamik zu verleihen, ist als Indikator für dessen normative Stärke zu werten. An die Stelle der multilateralen, rechtlich verbindlichen Maßnahmen, die die Protokollverhandlungen bestimmt hatten, traten jedoch ausschließlich freiwillige, nationale Maßnahmen. Zentrale Probleme, insbesondere das der fehlenden Verifikationsmöglichkeiten, bleiben daneben unbearbeitet. Der Schwerpunkt liegt jetzt auf der Frage, wie der Missbrauch der Lebenswissenschaften verhindert und der Zugang nichtstaatlicher Akteure zu gefährlichen Substanzen, Materialien und Kenntnissen reguliert und kontrolliert werden kann. Im Zuge dieser Entwicklung erweitert sich die Perspektive von der Verhinderung staatlicher Proliferation auf die allgemeinere Frage, wie staatliche, nicht-staatliche und natürliche biologische Gefahren abgewendet werden können.

5.3 CWÜ-Regime

Das CWÜ-Regime zeigt sich durch seine besonders in den letzten fünf Jahren gestiegene Mitgliederzahl gestärkt. Standen 2003 noch 40 Staaten außerhalb des Vertrages, sind es 2008 nur noch 11.¹⁶ Auch die nationale Implementierung der Vertragsbestimmungen, die nach wie vor nicht ausreichend ist, hat sich, unter anderem unterstützt durch Resolution 1540, in den letzten fünf Jahren verbessert (OPCW 2008b, S. 18-20; vgl. Tabassi 2007).

Geschwächt wird das Regime durch Konflikte im Bereich der Verifikation, unter anderem über Verfahren im Rahmen der Verdachtsinspektion: Vertreten vor allem die blockfreien Staaten, China und Russland die Ansicht, dass eine Verdachtsinspektion nur als „allerletztes Mittel“ angewendet werden dürfe, sehen andere wie zum Beispiel die EU die Verdachtsinspektion stärker als ein vertrauensbildendes Instrument an, dem nicht unbedingt Konsultationen vorausgehen müssen. Gerade aufgrund des Dual-Use-Charakters vieler Chemikalien müsste das Verifikationssystem außerdem dynamisch an die Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie und die veränderten Kontextbedingungen angepasst werden (vgl. hierzu Kelle 2004, S. 235-236; Kelle / Nixdorff / Dando 2006, S.10-34). Auf der Zweiten Überprüfungskonferenz gelang es indes trotz einiger Fortschritte weder, die Verifikationskapazitäten neu zu verteilen (Meier 2008, S. 3)¹⁷, noch hinreichend auf aktuelle Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie wie zum Beispiel Nanotechnologie oder Biochemie einzugehen (OPCW 2008b).

Diese Konflikte schränken zwar die Effektivität des Regimes ein, bedrohen aber nicht seine grundsätzliche Stabilität. Im Vergleich zu den beiden anderen Regimen machen sich die stärkere Institutionalisierung und die bessere prozedurale Ausgestaltung positiv bemerkbar. Dies verhindert aber nicht, dass allgemeine politische Konflikte, zum Beispiel zwischen den USA und Iran, in das Regime ausstrahlen. Bedenklich wäre es, wenn Vertragsstaaten so genannte incapacitants (zur Handlungsunfähigkeit führende (chemische) Agenzien) als neue

¹⁵ Die 6. Überprüfungskonferenz 2006 zeigte eine gruppenübergreifende Wertschätzung der jährlichen Treffen, und der Prozess 2007-2010 berücksichtigt auch Interessen der NAM (vgl. Becker 2007, S. 21, 23-25).

¹⁶ Zu den Problemen im Bereich der Universalisierung vgl. Feakes 2008

¹⁷ Vgl. OPCW 2008b, S.13-18 und zu den Problemen bei der Verifikation vgl. zum Beispiel Tucker 2007a; Seidler-Diekmann 2008.

chemische Waffen entwickelten, was nach dem CWÜ verboten ist (vgl. zum Beispiel Krutzsch 2003, S. 3; Pearson / Chevrier / Wheelis 2007). Auf der Zweiten Überprüfungskonferenz gelang es trotz der Bemühungen einiger Delegationen nicht, sich über eine mögliche Umgangsweise mit dem sehr intransparenten Thema der incapacitants zu verständigen (Meier 2008, S. 3-4). Dass die USA und Russland ihre Chemiewaffen wahrscheinlich nicht innerhalb der festgelegten Frist zerstören können, manche blockfreien Staaten wie zum Beispiel Iran darin einen Vertragsbruch sehen (Meier 2008, S. 2) und der angemessene Umgang mit dieser Situation ungeklärt ist, könnte ebenfalls die Stabilität des Regimes beeinträchtigen.

6. Schlussfolgerungen

Die vergleichende Analyse der drei Regime zeigt, dass sie einige Ähnlichkeiten, aber auch einige grundlegende Unterschiede aufweisen. So zeigen sich jeweils verschiedene Defizite bei der normativen und prozeduralen Ausgestaltung sowie der Legitimität der Regime als Ganze oder einzelner Bereiche. Spezifische Probleme bedrohen jeweils die Stabilität und erfordern unterschiedliche Lösungsansätze.

So wird sich ungeachtet der Fortschritte seit 2002 das BWÜ-Regime langfristig nur stärken lassen, wenn die Regeln für nationale Implementierung und Biosicherheit, Prozeduren zu VBM, Beistand im Einsatzfall, Konfliktbearbeitung und Compliance sowie die institutionelle Ausstattung verbessert und verbindliche Maßnahmen eingeführt werden. Eine Rückkehr zum alten Protokollansatz erscheint dabei aufgrund der politischen Vorgeschichte kaum denkbar¹⁸, und echte Fortschritte wird es nur geben, wenn auch die zentralen Konflikte des Regimes bearbeitet werden. Eine erste sachlichere Auseinandersetzung mit dem Thema Technologieaustausch zur friedlichen Nutzung wäre 2009 möglich, wenn dieses Thema bei den Staatentreffen diskutiert wird. Auch über Verifikation wird es früher oder später eine neue Diskussion geben müssen. Aufgrund der verhärteten Fronten und des politischen Ballasts aus den Protokollverhandlungen dürften Erfolge hier am schwierigsten zu erzielen sein, und einiges wird davon abhängen, wie sich die Politik der USA nach der Wahl 2008 verändert.

Im CWÜ-Regime wird es dagegen nötig sein, die praktischen Probleme zu bearbeiten, bevor sie sich zu destabilisierenden Konflikten auswachsen können. Wenn auch alles dafür getan werden müsste, etwa durch politischen Druck sowie mit finanzieller und technischer Unterstützung, dass die Chemiewaffen fristgerecht zerstört werden, müssten zusätzlich einvernehmliche Lösungen für den wahrscheinlichen Fall erarbeitet werden, dass die Zerstörung nicht fristgerecht erfolgt. Auch müssen die Vertragsstaaten rechtzeitig die zentralen Aufgaben des Regimes nach der Abrüstung der Chemiewaffen festlegen. Bislang wurde der Großteil der Inspektionskapazitäten für die Vernichtung der Chemiewaffenbestände aufgewendet. Ist sie abgeschlossen, ließe sich das Verifikationsregime stärker an die aktuellen Entwicklungen in Wissenschaft, Technik und die veränderten Kontextbedingungen anpassen und die Nichtweiterverbreitungsdimension des Vertrags ausbauen. Um auch hier zögerliche Entwicklungsländer von diesem Kurs zu überzeugen, müssten die Industrieländer mehr in technologische und wirtschaftliche Entwicklungsprojekte investieren (vgl. Meier 2008, S. 2/3; Tucker 2007a, S. 10). Des

¹⁸ Für alternative Vorschläge vgl. zum Beispiel Lange / Thränert 2006, S. 19-33; Tucker 2002, 2004; VERTIC 2006.

Weiteren ist bei dem brisanten Thema der incapacitants eine größere Transparenz erforderlich (vgl. hierzu zum Beispiel Thränert / Tucker 2007, S. 8).

Im NVV-Regime, das sich von den dreien in der prekärsten, weil instabilsten Lage befindet, zeigen sich besonders deutlich die Risiken, die jenseits solcher Idiosynkrasien liegen und als strukturelle Probleme allen drei Regimen gemeinsam sind. Sie alle beziehen ihre interne Konfliktträchtigkeit daraus, einerseits ein kollektives Gut – die globale Sicherheit – bereit zu stellen, dies andererseits in einer Weise zu tun, welche die Asymmetrien von Machtverteilung und Wohlstandsgefälle in den internationalen Beziehungen nicht nur reflektiert, sondern auch reproduziert.

Dies ist am deutlichsten in der Inkorporation von Ungleichheit, wie sie im NVV besteht, kommt aber auch in der Trennung zwischen universalem Anspruch und Club-Entscheidungen in den jeweiligen Exportkontrollgruppen zum Tragen. Sie zeigt sich ferner in der ungleichen Behandlung von Implementation und Nichteinhaltung seitens der Kernwaffenstaaten im NVV. Auch die Ausnahmetatbestände im US-amerikanischen Ratifizierungsgesetz zum CWÜ und der überproportionale Einfluss, den die USA auf die Formulierung der Agenda im BWÜ-Regime nahmen, weisen auf einschneidende Asymmetrien hin.

Im Umgang mit der zivilen Nutzung zeigt sich eine zweite fundamentale Ungleichheit. Zwar hat im CWÜ-Regime das Engagement der OVCW und verschiedener Mitgliedsstaaten im Bereich von technologischer und wirtschaftlicher Entwicklung zugenommen (OPCW 2008a, S. 70-81; vgl. OPCW 2008b, S. 24-27). Dennoch bleibt die in den Verträgen geforderte Kooperation weitgehend Makulatur, und die prioritäre Behandlung der Sicherheits- vor den Kooperationsaspekten dient nebenbei der Sicherung der führenden Stellung und der Handlungsfreiheit der nationalen Großunternehmen der Industrieländer (allerdings mit abnehmender Wirkung, blickt man auf das Wachstum der Biotechnologie in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern). Im NVV kommt erschwerend hinzu, dass die letzten Jahre ernsthafte Versuche gesehen haben, die Nutzung der „sensitiven“ Teile des Brennstoffkreislaufs auf den Kreis der jetzigen Technologiebesitzer zu beschränken, ohne diese selbst Einschränkungen zu unterwerfen.

Die Folge dieser Ungleichheitspolitik ist die Spaltung der Vertragsgemeinschaften entlang einer Nord-Süd-Achse, die der universalen Aspiration entgegensteht. Die Politik wird einerseits vom Bestreben des Westens (oder „Nordens“) geprägt, die eigenen Privilegien zu erhalten und Prioritäten durchzusetzen, andererseits von dem immer erbitterteren Versuch des „Südens“, größere Anteile am „Kuchen“ zu erstreiten, wobei die Regime jeweils auch für andere politische Zwecke instrumentalisiert werden. Aus dieser Spaltung resultiert die Unfähigkeit, die Effektivität der drei Regime zu maximieren und bekannte Defizite kollektiv zu beseitigen. Auf der Strecke bleibt dabei das an sich anvisierte öffentliche Gut der Sicherheit. Denn für diejenigen, die mit böser Absicht unter dem Dach der Regime nach Massenvernichtungswaffen streben oder sich den Regimen gar nicht erst angeschlossen haben, bietet die Zerstrittenheit der Vertragsgemeinschaften die ideale Voraussetzung, die Erbitterung des „Südens“ für eine falsche Solidarität zu nutzen, hinter der das eigene normwidrige Tun versteckt werden kann, und diesen Schutzschirm durch die Inanspruchnahme der Patronage noch zu verstärken, die die eine oder andere Großmacht aus strategischen Gründen zu gewähren bereit ist.

An dieser Lage trägt in großem Maße die ideologische Illusion der Bush- Administration Schuld, aus eigener Stärke die Strukturen der Weltpolitik, einschließlich der Nichtverbreitungsziele, reformieren zu können. Die entsprechenden Versuche sind fehlgeschlagen und haben absichtswidrige Resultate produziert. Die Chancen, die die amerikanische Hegemonialposition fraglos geboten hätte, die Regime durch eine ausgewogene Befriedigung der Interessen aller beteiligten Seiten – einschließlich eigener Konzessionen und Selbstbeschränkung – zu festigen, wurde verspielt. Dies ging auch zu Lasten der für die Weltordnung so wichtigen Regime gegen Massenvernichtungswaffen.

Dauerhaft stabilisieren lassen sich die Regime nur durch die Rückkehr zu gleichen Standards der Implementation aller Vertragsbestimmungen in allen Regionen, durch eine ausgewogene Verwirklichung der eingegangenen Verpflichtungen in den Bereichen Sicherheit und Kooperation und durch greifbare Konzessionen an die Akteure der blockfreien Bewegung – die sich dann ihrerseits auf die Regime in ihrer ganzen Breite einlassen müssen. Wie in allen Konstellationen asymmetrischer Machtverteilung, in denen der stärkste Akteur zwar in der Lage ist, alleine zu zerstören und zu verhindern, aber nicht stark genug, um auf sich gestellt zu gestalten, zu reparieren und zu erhalten, bedarf es dabei allerdings vor allem der Einsicht der Supermacht.

Literaturverzeichnis

Bailey, Kathleen (2002): Why the United States Rejected the Protocol to the Biological and Toxin Weapons Convention. Fairfax: National Institute for Public Policy.

Beck, Michael / Cassady Craft / Seema Gahlaut / Scott Jones (2002): Strengthening Multilateral Export Controls: A Nonproliferation Priority. Athens, Georgia: Center for International Trade and Security, University of Georgia.

Beck, Volker (2008): Stand der Implementierung der Sicherheitsrats-Resolution 1540 (2004). In: S+F Sicherheit und Frieden, 26/2, S. 61-68.

Becker, Una (2007): Licht am Ende des Tunnels? Die Sechste Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens. HSFK-Report 5/2007. Frankfurt/Main: HSFK.

Chuen, Cristina (2005): The G8 Global Partnership: Progress and Prospects. In: The Nonproliferation Review 12/1, S. 71-106.

du Preez, Jean (2002): The Impact of the Nuclear Posture Review on the International Nuclear Nonproliferation Regime. In: The Nonproliferation Review 9/3, S. 67-81.

EU (2008): Council Joint Action 2008/307/CFSP of 14 April 2008 in support of World Health Organisation activities in the area of laboratory bio-safety and biosecurity in the framework of the European Union Strategy against the proliferation of Weapons of Mass Destruction. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:106:0017:0023:EN:PDF> (23.04.08).

Feakes, Daniel (2008): Getting Down to the Hard Cases: Prospects for CWC Universality. In: Arms Control Today 38/2, S. 12-17.

Ferguson, Charles CD / William C. Potter (2005): The Four Faces of Nuclear Terrorism. London: Routledge.

Fischer, David A. V. (1997): History of the International Atomic Energy Agency: The First Forty Years. Vienna: IAEA.

Goldblat, Jozef (2002): Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements. London: Sage. Haas,

Ernst B. (1990): When Knowledge Is Power: Three Models of Change In International Relations. Berkeley: University of California Press.

- Hasenclever, Andreas / Peter Mayer / Volker Rittberger (1997): *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenclever, Andreas / Peter Mayer / Volker Rittberger (2000): Integrating Theories of International Regimes. In: *Review of International Studies* 26, S. 3-33.
- Hirsch, Theodore (2004): The Additional Protocol. What It Is and Why It Matters. In: *The Nonproliferation Review* 11/3, S. 140-166.
- Hunger, Iris (2005): *Biowaffenkontrolle in einer multipolaren Welt. Zur Funktion von Vertrauen in internationalen Beziehungen*. Frankfurt: Campus.
- Hunger, Iris / Nicholas Isla (2006): Confidence-Building Needs Transparency: An Analysis of the BTWC's Confidence-Building Measures. In: *Disarmament Forum* 3/2006, S. 27-36.
- International Court of Justice (1996): *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion of 8 July 1996. Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders. <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf> (letzter Zugriff am 20.08.2008).
- Johnson, Rebecca (2007): Back from the Brink? The 2007 NPT PrepCom Report. In: *Disarmament Diplomacy* 85, S. 3-17.
- Kelle, Alexander / Annette Schaper (2001): *Bio- und Nuklearterrorismus: Eine kritische Analyse der Risiken nach dem 11. September 2001*. HSFK-Report 10/2001. Frankfurt/Main: HSFK.
- Kelle, Alexander (2003): Strengthening the Effectiveness of the BTW Control Regime – Feasibility and Options. In: *Contemporary Security Policy* 24/2, S. 95-132.
- Kelle, Alexander (2004): Assessing the Effectiveness of Security Regimes. The Chemical Weapons Control Regime's First Six Years of Operation. In: *International Politics* 41/2, S. 221-242.
- Kelle, Alexander / Kathryn Nixdorff / Malcolm Dando (2006): *Controlling Biochemical Weapons. Adapting Multilateral Arms Control for the 21st Century*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Kellman, Barry (2004): Criminalization and Control of WMD Proliferation: The Security Council Acts. In: *The Nonproliferation Review* 11/2, S. 142-161.
- Kenyon, Ian R. (2007): Why Do We Need a Chemical Weapons Convention and an OPCW? In: Ian R. Kenyon / Daniel Feakes (Hg.): *The Creation of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons. A Case Study in the Birth of an Intergovernmental Organisation*. The Hague: TMC Asser Press, S. 1-19.
- Khan, Masood (2007): The 2006 BWC Review Conference: The President's Reflections. In: *Disarmament Diplomacy* 84, S. 13-16.
- Krasner, Stephen D. (1983): Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: Stephen D. Krasner (Hg.): *International Regimes*. Ithaca: Ithaca University Press, S. 1-21.
- Krause, Joachim (2007): Enlightenment and Nuclear Order. In: *International Affairs* 83/3, S. 483-500.
- Krutzsch, Walter (2003): "Non-lethal" Chemicals for Law Enforcement? In: *Bits Research Note* 03.2, April 2003. <http://www.bits.de/public/researchnote/rn03-2.htm> (abgerufen am 10.05.2008).
- Kubbig, Bernd W. / Matthias Dembinski / Alexander Kelle (2000): *Unilateralismus als alleinige außenpolitische Strategie? Die amerikanische Politik gegenüber UNO, NATO und der Chemiewaffen-Organisation in der Ära Clinton*. HSFK-Report 3/2000. Frankfurt/M.: HSFK.
- Lange, Sascha / Oliver Thränert (2006): *Die Zukunft des Biologiewaffenverbots*. SWPStudie 2006/S 25. Berlin: SWP.
- Lehrman, Thomas D. (2004): Rethinking Interdiction: The Future of the Proliferation Security Initiative. In: *The Nonproliferation Review* 11/2, S. 1-45.
- Littlewood, Jez (2005): *The Biological Weapons Convention: A Failed Revolution*. Aldershot: Ashgate.
- Littlewood, Jez (2006): *Investigating Allegations of CBW Use: Reviving the UN Secretary-General's Mechanism*. *Compliance Chronicles* 3. Ottawa: Canadian Centre for Treaty Compliance. 83 (2008) 2-3

- Mayer, Peter (2006): Macht, Gerechtigkeit und internationale Kooperation. Eine regimeanalytische Untersuchung zur internationalen Rohstoffpolitik. Baden-Baden: Nomos.
- Mearsheimer, John J. (1994/95): The False Promise of Institutionalism. In: *International Security* 19/3, S. 5-49.
- Meier, Oliver (2008): CWC Review Conference Avoids Difficult Issues. In: *Arms Control Today*, 38/4. http://www.armscontrol.org/act/2008_05/CWC.asp (abgerufen am 19.05.2008).
- Millet, Piers D. (2006): The Biological and Toxin Weapons Convention in Context: From Monolith to Keystone. In: *Disarmament Forum*, 3/2006, S. 47-63.
- Müller, Harald (1989): Regimeanalyse und Sicherheitspolitik. Das Beispiel Nonproliferation. In: Beate Kohler-Koch (Hg.): *Regime in den Internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, S. 277-313.
- Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation. Regime in den Internationalen Beziehungen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Müller, Harald (1994): Specific Approaches: Nuclear, Chemical and Biological Proliferation. In: Serge Sur (Hg.): *Disarmament and Arms Limitation Obligations: Problems of Compliance and Enforcement*. Aldershot: Dartmouth (Unidir), S. 251- 272.
- Müller, Harald (2003): Nukleare Krisen und transatlantischer Dissens. Amerikanische und europäische Antworten auf aktuelle Probleme der Weiterverbreitung von Kernwaffen. HSFK-Report 9/2003. Frankfurt/Main: HSFK.
- OPCW, Conference of the States Parties (2008a): Note by the Technical Secretariat. Review of the Operation of the Chemical Weapons Convention Since the First Review Conference. (31.03.2008). RC-2/S/1. [http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc2s01+\(e\).pdf](http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc2s01+(e).pdf) (abgerufen am 19.05.2008).
- OPCW, Conference of the States Parties (2008b): Report of the Second Special Session of the Conference of the States Parties to Review the Operation of the Chemical Weapons Convention (Second Review Conference) 7-18 April 2008. (18. 04. 2008). RC-2/4. [http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc204\(e\).pdf](http://www.opcw.org/docs/csp/rc2/en/rc204(e).pdf) (abgerufen am 19.05.2008).
- Pearson, Alan M. / Marie Isabelle Chevrier / Mark Wheelis (Hg.) (2007): *Incapacitating Biochemical Weapons. Promise or Peril?* Lanham: Lexington Books.
- Perkovich, George (2004): Deconflicting „WMD“. WMD Commission Paper No. 17. Stockholm: WMD Commission. <http://www.wmdcommission.org/files/No17.pdf> (abgerufen am 30.07.2008).
- Perkovich, George / Jessica T. Mathews / Joseph Cirincione / Rose Gottemoeller / Jon B. Wolfsthal (2005): *Universal Compliance. A Strategy for Nuclear Security*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Portela, Clara (2003): The Role of the EU in the Nonproliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond. PRIF Report 63. Frankfurt/Main: HSFK.
- Rosenberg, Barbara (2001): Allergic Reaction: Washington's Response to the BWC Protocol. In: *Disarmament Diplomacy* 75, S. 3-9.
- Sagan, Scott D. / Kenneth N. Waltz (2003): *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*. New York: Norton.
- Schmidt, Fritz (2000): NPT Export Controls and the Zangger Committee. In: *The Nonproliferation Review* 7/3, S. 136-145.
- Schriefer, Dirk / Walter Sandtner / Wolfgang Rudischhauser (Hg.) (2007): *50 Jahre Internationale Atomenergie-Organisation IAEA. Ein Wirken für Frieden und Sicherheit im nuklearen Zeitalter*. Baden-Baden: Nomos.
- Seidler-Diekmann, Tabea (2008): Alte Probleme in neuem Gewand? Herausforderungen an das umfassende Chemiewaffenverbot. HSFK-Report 2/2008. Frankfurt/M.: HSFK.
- Sims, Nicholas A. (2001): *The Evolution of Biological Disarmament*. SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies No. 19. Oxford: Oxford University Press.

- Smithson, Amy E. (2001): U.S. Implementation of the CWC. In: Jonathan B. Tucker (Hg.): The CWC – Implementation Challenges and Solutions. April 2001. Monterey: MIIS, S.23-29.
- Strange, Susan (1982): Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. In: International Organization 36/2, S. 479-496.
- Tabassi, Lisa (2007): National Implementation: Article VII. In: Ian R. Kenyon / Daniel Feakes (Hg.): The Creation of the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons. A Case Study in the Birth of an Intergovernmental Organisation. The Hague: TMC Asser Press, S. 205-221
- Thornton, Charles L. (2002): The G8 Global Partnership Against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction. In: The Nonproliferation Review 9/3, S. 117- 134.
- Thränert, Oliver / Jonathan B. Tucker (2007): Freeing the World of Chemical Weapons. The Chemical Weapons Convention at the Ten-Year Mark. SWP Research Paper 8, July 2007. http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=4208 (abgerufen am 19.05.2008).
- Tucker, Jonathan B. (2002): In the Shadow of Anthrax: Strengthening the Biological Disarmament Regime. In: The Nonproliferation Review 9/1, S. 112-121.
- Tucker, Jonathan B. (2004): Strengthening the BWC: A Way Forward. In: Disarmament Diplomacy 78, S. 24-30. Tucker, Jonathan B. (2007a): Verifying the Chemical Weapons Ban. Missing Elements. In: Arms Control Today, 37/1, S. 6-13.
- Tucker, Jonathan B. (2007b): Strengthening the CWC Regime for Transfer of Dual-Use Chemicals. In: The CBW Conventions Bulletin 75, S. 1-7.
- US Department of State (2005): Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation and Disarmament Agreements and Commitments. Washington: US Department of State. VERTIC 2006: A New Strategy: Strengthening the Biological Weapons Regime Through Modular Mechanisms. Verification Matters. VERTIC Research Reports 6. London: VERTIC.
- Walker, William (2007a): Nuclear Enlightenment and Counter-Enlightenment. In: International Affairs 93/3, S. 431–454.
- Walker, Paul F. (2007b): Looking Back: Kananaskis at Five. Assessing the Global Partnership. In: Arms Control Today 37/7, S. 47-52.
- Wheelis, Mark / Lajos Rószka / Malcolm Dando (Hg.) (2006): Deadly Cultures: Biological Weapons Since 1945. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Abkürzungsverzeichnis

- BWÜ Biowaffenübereinkommen
- CTBT Umfassender Teststoppvertrag (Comprehensive Test Ban Treaty)
- CWÜ Chemiewaffenübereinkommen
- EU Europäische Union
- FAO United Nations Food and Agriculture Organisation
- G-10 Gruppe der 10 (NVV)
- GASP Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
- IAEO Internationale Atom-Energie-Organisation
- ISU Implementation Support Unit (BWÜ)
- JACKSNNZ Japan, Australia, Canada, (South) Korea, Switzerland, Norway, New Zealand
- KWS Kernwaffenstaaten
- NAC New Agenda Coalition

NAM Blockfreie Bewegung (Non-Aligned Movement)
NKWS Nichtkernwaffenstaaten
NSG Nuclear Suppliers Group
NVV nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
OIE World Organisation for Animal Health
OVCW Organisation für das Verbot chemischer Waffen
VBM Vertrauensbildende Maßnahmen
VN Vereinte Nationen
WHO World Health Organisation