

Chemiewaffenkontrolle unter Stress – Syrien und Salisbury als Lackmustests für das internationale Verbot chemischer Waffen

Una Becker-Jakob (Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main)

Zusammenfassung

Der Einsatz chemischer Waffen ist weltweit verboten. Dennoch gab es entsprechende Vorfälle im syrischen Bürgerkrieg und in Form von Attentaten wie im britischen Salisbury. Die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) verfügt über die nötige Expertise und geeignete Instrumente, um solche Vorfälle aufzuklären, aber diese Möglichkeiten werden nicht immer optimal genutzt. Die Durchsetzung des Chemiewaffenverbots sowie die Ahndung von Verstößen sind jedoch von der politischen Unterstützung der zentralen Akteure abhängig. Russland spielt als Schutzmacht Syriens eine ambivalente Rolle dabei, die syrischen Chemiewaffen abzurüsten und weitere Einsätze zu unterbinden, und alle relevanten Entscheidungsgremien sind derzeit aus politischen Gründen blockiert. Um weitere Chemiewaffeneinsätze zu verhindern und das Verbot zu stärken, müssten alle Beteiligten in dieser Frage viel stärker als bisher pragmatisch und jenseits enger nationaler Interessen zusammenarbeiten.

Hintergrund: Chemiewaffen in Syrien

Die internationale Chemiewaffenkontrolle ist eine Erfolgsgeschichte. 1992 wurde nach jahrzehntelangen Verhandlungen das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ) abgeschlossen, das Besitz, Herstellung, Weitergabe und Einsatz chemischer Waffen verbietet. Seit 1997 ist der Vertrag in Kraft, die Mitgliederzahl stieg stetig auf aktuell 192 Staaten, und der allergrößte Teil der einstmalen umfangreichen Chemiewaffenbestände weltweit ist mittlerweile vernichtet. Nur wenige Staaten verweigern sich dem Verbot oder gelten anderweitig als Problemfälle. Einer dieser Staaten ist Syrien. Dass Syrien ein Programm zur Entwicklung und Herstellung chemischer Waffen unterhielt und möglicherweise auch über einsatzfähige Chemiewaffen verfügte, vermuteten Experten seit langem. Das Thema erhielt große Brisanz, als im August 2013 in Ghouta bei Damaskus mindestens mehrere Hundert, möglicherweise sogar über 1000 Menschen durch einen Angriff mit dem Nervenkampfstoff Sarin starben. Die Urheberschaft dieses Angriffs ist bis heute ungeklärt. Syrien legte – überraschend für die meisten Beobachter – in der Folge sein Chemiewaffenprogramm offen, trat dem CWÜ bei und verpflichtete sich damit zum Verzicht auf diese Waffen. So wurden auf der Grundlage syrischer Angaben und unter strenger Überwachung durch die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW, engl. OPCW) von Oktober 2013 bis Januar 2016 die syrischen Produktionsanlagen, Lagerstätten und Bestände an chemischen Kampfstoffen vernichtet oder unbrauchbar gemacht. Allerdings blieben Zweifel an der Vollständigkeit der syrischen Angaben und damit an der syrischen Vertragsstreue bestehen, und die Meldungen von immer neuen Chemiewaffeneinsätzen im Bürgerkrieg rissen nicht ab. Entsprechende Anschuldigungen können auch fälsch-

lich zu politischen Zwecken vorgebracht werden, und es ist kaum zu ermitteln, in wie vielen Fällen es sich tatsächlich um Angriffe mit Chemiewaffen handelte. Die OVCW nahm immerhin über siebzig solcher Anschuldigungen so ernst, dass sie eine Expertengruppe mit der näheren Untersuchung beauftragte. Bei den meisten Angriffen dürfte es sich um Einsätze von vergleichsweise geringer Tragweite gehandelt haben, die neben den Kriegsverbrechen und Grausamkeiten, die sonst im mittlerweile sieben Jahren währenden Bürgerkrieg verübt wurden, beinahe verbllassen könnten. Der Einsatz chemischer Waffen – egal durch wen, mit welchen Auswirkungen und mit welchen Substanzen – stellt aber einen Völkerrechts- und Tabubruch dar, dem es entschieden entgegenzutreten gilt. Und dass chemische Waffen auch ungleich verheerendere Schäden anrichten können, haben die Angriffe im August 2013 in Ghouta, im April 2017 in Khan Sheikhun und vermutlich auch jüngst Anfang April 2018 in Duma eindrücklich gezeigt.

Untersuchungsmöglichkeiten bei vermuteten Chemiewaffeneinsätzen

Um Chemiewaffeneinsätze strafrechtlich ahnden zu können, müssen die vermuteten Einsätze von unabhängiger und unparteiischer Seite untersucht und Beweise für die Täterschaft gesammelt und ausgewertet werden können. Auch einer politischen Verurteilung und Sanktionsbewehrung sollte idealerweise eine solche Untersuchung vorausgehen. Theoretisch stehen dafür mehrere Instrumente zur Verfügung, deren Möglichkeiten durch die politischen Rahmenbedingungen aber häufig beschränkt werden.

Die 2011 vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzte »Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic« (kurz: Commission of

Inquiry) hat im Zuge ihrer Untersuchungen von Menschenrechtsverletzungen in Syrien bis Januar 2018 34 Einsätze chemischer Waffen bestätigt und in 23 Fällen der syrischen Regierung die Verantwortung zugewiesen. Für alle UN-Mitgliedsstaaten kann der UN-Generalsekretär vermutete Chemiewaffeneinsätze untersuchen lassen, was in Syrien 2013 im Fall des Sarin-Angriffs auf Ghouta bei Damaskus geschah. Für die CWÜ-Mitglieder ist primär die OVCW zuständig, die über einen eigenen Expertenpool und die nötige Ausrüstung verfügt. Um die zahlreichen Verdachtsfälle in Syrien untersuchen zu können, hat die OVCW eigens eine »Fact-Finding Mission« eingerichtet. Ebenso wie bei den Untersuchungen des UN-Generalsekretärs dürfen die Experten nur ermitteln, ob ein Chemiewaffeneinsatz stattgefunden hat, und nicht, wer dafür verantwortlich ist. Verdächtigt ein CWÜ-Mitgliedsstaat einen anderen des Vertragsbruchs, sieht das CWÜ verschiedene Konsultations- und Vermittlungsverfahren vor, und bei der OVCW kann eine Verdachtsinspektion beantragt werden, die mit kurzer Vorwarnzeit die Vorwürfe umfassend untersucht. Allerdings ist dieses Instrument aus politischen Gründen noch nie angewendet worden und ist kaum auf eine Bürgerkriegssituation wie in Syrien ausgelegt.

Gegenwärtig untersucht die Fact-Finding Mission der OVCW die Vorfälle in Duma vom 7. April 2018; damals wurde über einen mutmaßlichen Giftgaseinsatz berichtet, bei dem etwa 40 Menschen getötet und rund 500 verletzt worden sein sollen. Westliche Regierungen gehen von einem erfolgten Chemiewaffeneinsatz aus und geben der Regierung von Präsident Assad die Schuld; ohne die OVCW-Ergebnisse abzuwarten, führten Frankreich, die USA und Großbritannien als Vergeltung am 13. April Luftschläge gegen vermutete chemiewaffen-relevante Einrichtungen in Syrien aus. Assads Regierung weist die Anschuldigungen von sich, während die russische Regierung verneint, dass überhaupt ein Giftgaseinsatz stattgefunden habe. Mit Resultaten der OVCW-Untersuchungen ist voraussichtlich Anfang Juni 2018 zu rechnen.

Der Nachweis chemischer Kampfstoffe ist technisch möglich, jedoch unter Bürgerkriegsbedingungen bisweilen schwierig. Die Ermittlung der Verantwortlichen für Chemiewaffenangriffe stellt sich noch komplizierter dar. Dafür bedarf es technischer Expertise und politischer Unterstützung. Mit dem »Joint OPCW-UN Investigative Mechanism« (JIM) existierte von 2015 bis 2017 ein chemiewaffen-spezifisches und durch ein UN-Sicherheitsratsmandat verbindliches Untersuchungsinstrument. Der JIM untersuchte elf Fälle und kam in sechs davon zu einem eindeutigen Ergebnis: Zweimal hatte demnach der »Islamische Staat« Senfgas eingesetzt, dreimal verwendeten syrische Regierungstrup-

pen Chlorgas, und einmal – im April 2017 – setzten sie Sarin ein. Damit wurde der Regierung Assad nachgewiesen, mehrfach gegen das CWÜ verstoßen und im Zuge der chemischen Abrüstung keine vollständigen Angaben gemacht zu haben, denn bei vollständiger Abrüstung wäre der Einsatz von Sarin nicht möglich gewesen. Während der JIM sich so in den Augen westlicher Staaten und der meisten Fachleute bewährte, bezweifelte Russland Ende 2017 seine Unabhängigkeit und Professionalität und verhinderte eine weitere Verlängerung der Untersuchungsmission.

Russlands Politik zur chemischen Abrüstung Syriens

Seit Beginn des Bürgerkriegs in Syrien hat sich Russland hinter den syrischen Präsidenten Assad gestellt und dessen Regierung politisch und militärisch unterstützt. Das öffentlich erklärte Ziel ist es dabei, Assad im Kampf gegen den islamistischen Terrorismus beizustehen. Darüber hinaus dürfte die russische Syriienpolitik von eigenen geostrategischen Interessen geprägt sein und Russland eine willkommene Gelegenheit bieten, seine weltpolitische Rolle zu stärken. Für den international weitgehend isolierten Präsidenten Assad stellt Russland wohl den wichtigsten Verbündeten dar. Neben der militärischen Präsenz in Syrien zeigt Moskau seine Unterstützung unter anderem auch im UN-Sicherheitsrat, wo es mehrmals gegen Resolutionen ein Veto einlegte, die die Assad-Regierung – auch in der Frage der Chemiewaffen – belastet hätten.

Die Bilanz der russischen Aktivitäten hinsichtlich des syrischen Chemiewaffenprogramms fällt gemischt aus. Bereits 2012 hatte der damalige US-Präsident Obama den Einsatz chemischer Waffen zu einer »roten Linie« erklärt, die eine US-Reaktion hervorrufen würde. Ein militärisches Eingreifen der USA stand somit nach dem Sarin-Einsatz im August 2013, den die USA Assad zuschrieben, als konkrete Option im Raum. Stattdessen entwickelten die Außenminister Russlands und der USA, Sergej Lawrow und John Kerry, im Herbst 2013 einen Plan, der den sofortigen syrischen CWÜ-Beitritt und die vollständige chemische Abrüstung des Landes vorsah. Es dürfte auch auf das Einwirken Russlands auf Assad zurückzuführen gewesen sein, dass dieser in den Plan einwilligte. Auch im folgenden, in der Bürgerkriegssituation äußerst schwierig zu bewerkstelligenden Abrüstungsprozess war die Kooperation Russlands und der USA von zentraler Bedeutung.

Ungeachtet der sonstigen Differenzen zwischen westlichen Staaten und Russland im Kontext des Bürgerkriegs spielte Moskau bezüglich der chemischen Abrüstung also zunächst eine konstruktive Rolle. Auch der Einrichtung des JIM 2015 sowie der ersten Verlänge-

rung um ein Jahr, die 2016 anstand, stimmte Russland im UN-Sicherheitsrat zu. Mit der wachsenden Zahl der gemeldeten Chemiewaffeneinsätze, internationalen Untersuchungen und Vorwürfen an die Assad-Regierung wandelte sich jedoch die russische Haltung. So lehnte Russland es ab, Assad öffentlich die Verantwortung für den Sarin-Einsatz in Khan Sheikun zuzuweisen – auch dann noch, als die JIM-Experten eine Verbindung festgestellt hatten. Moskau verhindert bis heute jegliche kollektive Stellungnahme in der OVCW und im UN-Sicherheitsrat, die Syrien des Chemiewaffeneinsatzes oder des Verstoßes gegen das CWÜ bezüglich würde. Die erneute Verlängerung des JIM lehnte es Ende 2017 ebenso ab wie alle seitdem vorgelegten Vorschläge zur Einrichtung eines vergleichbaren Mechanismus oder zur Verschärfung der Sanktionen gegen Syrien.

Moskau präsentierte Ende 2017 und erneut im April 2018 einen eigenen Vorschlag für einen »UN Independent Mechanism of Investigation« (UNIMI), der wiederum von westlichen Staaten abgelehnt wurde. Dieser Vorschlag sah u. a. vor, dass Vor-Ort-Inspektionen als zwingende Voraussetzung festgeschrieben würden, was den Akteuren vor Ort, insbesondere der syrischen Regierung, mehr Einflussmöglichkeiten auf die Untersuchungen eingeräumt hätte, und dass die abschließende Beurteilung der Täterschaft nicht dem Expertengremium, sondern dem UN-Sicherheitsrat vorbehalten – und damit veto-fähig – sein sollte. Diese Bedingungen sind auch aus neutraler abrüstungspolitischer Perspektive abzulehnen, da sie die effektive, unabhängige Untersuchung und Täterermittlung nach Chemiewaffeneinsätzen erschweren würden. Angesichts der großen Differenzen sind die Chancen für einen Kompromiss und für eine Einigung auf einen neuen Untersuchungsmechanismus im UN-Sicherheitsrat derzeit als äußerst gering einzuschätzen.

Der »Fall Skripal« und die internationale Chemiewaffenkontrolle

Obgleich ganz anders gelagert, unterstreicht auch der »Fall Skripal«, wie wichtig unabhängige Untersuchungen im Kontext von Chemiewaffen sind. Anfang März 2018 wurden in der britischen Stadt Salisbury der ehemalige Spion Sergej Skripal und seine Tochter Julia Skripal Opfer eines Angriffs mit einem Nervenkampfstoff der »Novitschok«-Gruppe. Diese Stoffe wurden ab den 1970er Jahren in der damaligen Sowjetunion erforscht und entwickelt; Informationen und Proben gelangten nach 1990 auch in westliche Länder. Die OVCW-Experten haben die Identität des Kampfstoffs inzwischen bestätigt, aber eine unabhängige Untersuchung zur Täterschaft erfolgte nicht. Großbritannien schrieb, unterstützt von Verbündeten, von Anfang an

der russischen Regierung die Verantwortung zu, während der Kreml dies zurückwies und verschiedene alternative Erklärungen veröffentlichte. Begleitet von Fehlinformationen und verbalen Provokationen auf beiden Seiten löste der Fall eine diplomatische Krise aus und verschärfte den ohnehin bestehenden Konflikt zwischen Russland einerseits und westlichen Staaten, v. a. Großbritannien, Frankreich, USA und auch Deutschland, andererseits. Zwar sind Attentate wie dieses primär ein Fall für polizeiliche Ermittlungen und nationale politische Entscheidungen, nicht für internationale Organisationen. Da aufgrund des verwendeten Kampfstoffs Zuständigkeiten der OVCW berührt werden und da die internationalen Verwicklungen weiteres Konfliktpotenzial bergen, hätte eine stärkere Involvierung der Organisation und der Rückgriff auf Konsultations- und Aufklärungsverfahren des CWÜ jedoch hilfreich sein können, um den Zwist konstruktiver zu bearbeiten.

Die vorhandenen Möglichkeiten wurden aber von keiner Seite ausgeschöpft. Der russische Außenminister Lawrow unternahm zudem den Versuch, die Arbeitsweise und Untersuchungsergebnisse der OVCW öffentlich zu diskreditieren, indem er der Organisation vorwarf, die Ergebnisse selektiv im westlichen Sinne zu präsentieren. Tatsächlich bezogen sich Lawrows Angaben – es sei auch der im NATO-Kontext entwickelte Stoff BZ gefunden, im Bericht aber nicht angemessen erwähnt worden – auf Prüfergebnisse, die im Rahmen einer standardmäßig unternommenen Qualitätskontrolle erzielt wurden und die in keinerlei Zusammenhang mit den Attentaten in Salisbury standen.

Konsequenzen der aktuellen Krisen für das internationale Verbot chemischer Waffen

Die jüngsten Ereignisse und Kontroversen um Chemiewaffen in Syrien und Großbritannien illustrieren, dass die internationale Staatengemeinschaft eine unabhängige und technisch fundierte Tatsachenermittlung sowie unabhängige Untersuchungen zur Frage der Täterschaft braucht, um dem Besitz und Einsatz von Chemiewaffen egal für welche Zwecke entgegenzuwirken. Nur so kann gezielten Desinformationsstrategien begegnet werden, können die Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen, dadurch zukünftige potenzielle Täter abgeschreckt und weitere Einsätze verhindert werden. Um das zu erreichen, bedarf es allerdings der Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft und – angesichts der gegenwärtigen Struktur des internationalen Systems – insbesondere aller fünf ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder. Es ist äußerst bedauerlich, dass diese Unterstützung, die lange bestand, gegenwärtig schwindet.

Noch stellt niemand das Chemiewaffenverbot in Frage. Kein Akteur gibt Einsätze zu oder spricht ihnen

in irgendeiner Form Legitimität zu. Dies ist beruhigend und zeigt, dass die internationale Norm gegen Chemiewaffen doch noch ihre Wirkung entfaltet. Allerdings klaffen Rhetorik und Praxis auseinander, etwa wenn Moskau zwar nominell das CWÜ unterstützt, zugunsten eigener geostrategischer und machtpolitischer Interessen aber die chemiewaffenbezogenen Aktivitäten Assads in Kauf nimmt und deckt. Bezüglich der »Novitschok«-Stoffe im Fall Skripal ist zu beklagen, dass die Sache nicht mit der eigentlich gebotenen Transparenz und Kooperationsbereitschaft bearbeitet wurde, die im Sinne des CWÜ gewesen wäre. Das einseitige Agieren der westlichen Protagonisten – z. B. durch politische und militärische Sanktionen – mag durchaus vom Wunsch motiviert sein, die Norm gegen Chemiewaffen zu stützen. Das Um- oder Übergehen von internationalen Prozeduren z. B. der OVCW sowie (zum Teil völkerrechtswidrige) Alleingänge, die den Ergebnissen internationaler unabhängiger Untersuchungen vorgreifen, können aber auch als Signal für mangelndes Vertrauen in die bestehenden multilateralen Strukturen interpretiert werden. Für die Stärkung der internatio-

nalen Chemiewaffenkontrolle kann all dies langfristig kontraproduktiv wirken.

Es ist daher zu begrüßen, dass einige Staaten unter der Federführung Großbritanniens nun eine Sondersitzung der Vertragsstaatenkonferenz bei der OVCW beantragt haben, um nach Wegen zu suchen, wie das Chemiewaffenverbot und die OVCW angesichts der jüngsten Herausforderungen gestützt und gestärkt werden können. Diese Sondersitzung wird Ende Juni 2018 stattfinden. Sie bietet allen Vertragsstaaten einmal mehr die Chance, ihrer rhetorischen Unterstützung für das Chemiewaffenverbot auch durch ihr Handeln im multilateralen Rahmen Ausdruck zu verleihen. Das CWÜ setzt einen klaren rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Abschaffung aller chemischen Waffen. Indem es jegliche Unterstützung für die fortgesetzte Existenz chemischer Waffen illegitim macht, stellt es zudem einen moralischen Standard dar. Alle Staaten, die für sich beanspruchen, auf der »richtigen Seite« zu stehen, werden sich und ihr Verhalten an diesem Standard messen lassen müssen.

Über die Autorin

Una Becker-Jakob ist seit 2002 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programmreich »Internationale Sicherheit« des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK). Sie befasst sich dort vor allem mit politischen, völkerrechtlichen und technischen Aspekten des Biowaffenverbots und der Biosicherheit sowie mit der Abrüstung und Nichtverbreitung von Chemiewaffen.

Lesetipps

- Becker-Jakob, Una 2018: No Impunity for Chemical Warfare. What Are the Options for Ending the Use of Chemical Weapons? PRIF Spotlight 3/2018, <<https://www.hskf.de/publikationen/publikationssuche/publikation/no-impunity-for-chemical-warfare/>>
- Meier, Oliver 2016: Gefahren durch Chemiewaffen in Syrien. Unvollendete Abrüstungsmission und internationale Kontrollanstrengungen, SWP-Aktuell, 25. April 2016, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2016A25_mro.pdf>
- Trapp, Ralf 2017: The Use of Chemical Weapons in Syria: Implications and Consequences, in: B. Friedrich et al. (Hg.): *One Hundred Years of Chemical Warfare – Research, Deployment, Consequences*, Springer Open 2017, S. 363–375, Open Access DOI 10.1007/978-3-319-51664-6_19

Nützliche Links

- Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/IndependentInternationalCommission.aspx>>
- Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons, <<http://www.opcw.org>>
- Syria and the OPCW, <<https://www.opcw.org/special-sections/syria/>>
- The Fact-Finding Mission, <<https://www.opcw.org/special-sections/syria/the-fact-finding-mission/>>
- Secretary General's Mechanism for Investigation of Alleged Use of Chemical and Biological Weapons, <<https://www.un.org/disarmament/wmd/secretary-general-mechanism/>>