

**Rüstungsexportkontrolle für chemische und biologische  
Waffen**

**Anknüpfungspunkte für ein Exportmonitoring**

Masterarbeit  
zur Erlangung des Titels „Master of Peace and Security Policy  
Studies/Friedensforschung und Sicherheitspolitik“ (M.P.S.)

vorgelegt von

Gunnar Jeremias

Hamburg, Juli 2004

Gutachter:

Dr. Jan van Aken

Dr. Daniel Feakes

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	4
1. Einleitung.....	5
2. Darstellung des Systems der Rüstungsexportkontrolle.....	9
2.1 Das „duale System“ der Rüstungskontrolle.....	9
2.2 Historie.....	10
2.3 Politische Steuerung von Rüstungsexportkontrolle.....	11
2.4 Rüstungsexportkontrolle in einer globalisierten Welt.....	12
2.5 Global Governance.....	14
2.5.1 Die „fünf Elemente“, Zuordnung der beteiligten Akteure ins Governancesystem.....	17
3. Darstellung des Rüstungsexportkontrollsystems.....	18
3.1 Die „Übergeordnete Norm“ des Politikfeldes.....	18
3.2 Das (Völker-)Recht: rechtliche Aspekte der (internationalen) Rüstungsex- portkontrolle für B- und C-Waffen.....	20
3.2.1 BWÜ und CWÜ.....	21
3.2.1.1 Einordnung, Zweck, Mitglieder.....	21
3.2.1.2 Inhalt.....	21
3.2.1.3 Die Durchsetzung der Inhalte.....	22
3.2.1.4 Träger- und Ausbringungstechnologien.....	23
3.2.1.5 Zusammenfassende Bewertung der Übereinkommen.....	24
3.2.2 Die Resolution 1540 (2004) des Sicherheitsrates der UN.....	25
3.2.3 Die EG-dual-use Verordnung.....	26
3.2.4 Das deutsche Exportrecht.....	27
3.2.4.1 Liste der einschlägigen Normen des deutschen Rechtssys- tems.....	28
3.2.4.2 Das Verbot von B- und C- Waffen im deutschen Recht.....	28
3.2.4.3 Die Umsetzung von BWÜ und CWÜ.....	28
3.2.4.4 Das Außenwirtschaftsrecht.....	29
3.2.4.5 Exportkontrollen im Kriegswaffenkontrollrecht.....	31
3.2.4.6 Rechtspolitische Erwägungen.....	31
3.2.4.7 Zusammenfassende Bewertung des Exportrechts für biologische und chemische Waffen.....	33

3.3 Transnationale Akteure.....	34
3.3.1 Die Industrie.....	35
3.3.1.1 Industrielle Netzwerke.....	36
3.3.1.2 Die Einbindung der Verbände (CWÜ).....	37
3.3.1.3 Die Verbände und das BWÜ.....	39
3.3.1.4 Die gesetzlichen Verpflichtungen der Exporteure.....	41
3.3.1.5 Zusammenfassung.....	42
3.3.2 Zivilgesellschaftliche Beteiligung an Rüstungsexportkontrolle für bio- logische und chemische Waffen.....	43
3.3.3 Zusammenfassung: transnationale Akteure in der Exportkontrolle.....	45
3.4 Internationale Organisationen und Institutionen.....	46
3.4.1 Die Vereinten Nationen.....	46
3.4.2 Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW).....	47
3.4.3 Exportkontroll-Regime.....	49
3.4.3.1 Die Nuclear Suppliers Group (NSG).....	50
3.4.3.2 Das Missile Technology Control Regime (MTCR).....	50
3.4.3.3 Die Australia Group (AG).....	50
3.4.3.4 Das Wassenaar-Arrangement (WA).....	51
3.4.3.5 Die Regime als Akteure in der Exportkontrolle.....	52
3.4.4 Die Europäische Union.....	53
3.4.5 Zusammenfassung: internationale Organisationen und Institutionen.....	55
3.5 Staaten/Regierungen.....	55
3.5.1 Motive für staatliches Handeln in der Rüstungsexportkontrolle.....	56
3.5.2 Das Beispiel Deutschland.....	57
3.5.2.1 Das Exportkontrollsystem auf der außenpolitischen Ebene...58	
3.5.2.2 Das Exportkontrollsystem aus der Binnenperspektive.....58	
3.5.3 Zusammenfassung.....	61
4. Analyse des Systems der Rüstungsexportkontrolle, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	62
5. Exportmonitoring.....	70
Literaturverzeichnis.....	73
Anhänge	
I. UN-Resolution 1540/2004.....	79
II. EU-Strategiepapier.....	82
III. Text des BWÜ.....	93

## **Abkürzungsverzeichnis**

ACCI	Australischer Verband der chemischen Industrie
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
BAFA	Bundesausfuhramt
BWÜ	Biowaffenübereinkommen
CEFIC	Verband der europäischen chemischen Industrie
CODON/CONOP	Fachgruppen zur Exportkontrollpolitik innerhalb der GASP
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen
CWÜAG	Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen
CWÜAV	Ausführungsverordnung zum Chemiewaffenübereinkommen
EFPIA	Verband der europäischen Pharmaindustrie
FEBC	Koordinationsforum der europäischen Biotechnik-Industrie
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HSP	Harvard-Sussex-Program
ICCA	Weltverband der chemischen Industrie
INEF	Institut Entwicklung und Frieden (Universität Duisburg)
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
PhRMA	US-amerikanischer Verband der pharmazeutischen Industrie
SIPRI	Stockholm International Peace research Institute
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UN-SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
VCI	Verband der deutschen chemischen Industrie e.V.
VERTIC	Verification, Research, Training and Information Centre
WEU	Westeuropäische Union
WTO	World-Treaty Organisation

# Rüstungsexportkontrolle für chemische und biologische Waffen

## Anknüpfungspunkte für ein Exportmonitoring

### 1. Einleitung

Am 3.6.2004 meldet die New York Times: Der amerikanische Präsidentschaftskandidat John Kerry will im Falle eines Wahlsiegs auf internationaler Ebene für eine Stärkung des Verbots biologischer Waffen eintreten. Derzeit werde zuwenig getan, um die Proliferations solcher Waffen zu verhindern, so der Demokrat.

Und auch die Vereinten Nationen sehen, ebenso wie der Rat der Europäischen Union, eine Gefahr der unkontrollierten Verbreitung sowohl biologischer *als auch* chemischer Waffen und fordern in Resolutionen und Strategiepapieren verbesserte Gegenmaßnahmen (UN-SR-Res. 1540/2004 bzw. EU-Ratsdokument 15656/03)<sup>1</sup>. Diese umfassen die Aufforderung, Elemente der „klassischen“ Rüstungskontrolle, wie z.B. Vor-Ort-Kontrollen zu stärken und die Möglichkeiten zu verbessern, Industrien in anderen Staaten hinsichtlich ihrer Fähigkeit zum Waffenbau einzuschätzen. Diese Ansätze sind grundsätzlich nicht spezifisch auf B- bzw. C-Waffen zugeschnitten, sondern gliedern sich in den allgemeinen Rahmen der Rüstungskontrolle ein (vgl. Dando 2000: Kapitel 1).

Ein weiterer Teil des Rüstungskontrollsystems gründet sich auf der Idee, den Aufbau von Waffenarsenalen schon dadurch zu verhindern, dass für den grenzüberschreitenden Handel mit rüstungsrelevanten Gütern Regelungen getroffen oder Meldungen über getätigte Geschäfte dieser Art abgegeben und zentral erfasst werden. Auch die Effektivierung solcher, in Teilen bereits bestehender Rüstungsexportkontrollen wird in den angeführten Dokumenten angemahnt.

Die konkrete Ausgestaltung dieser Exportkontrollen ist überaus komplex und muss bezüglich der zu erfassenden Waren angepasst werden. Exportkontrollen existieren

auch für andere Rüstungsgüter, doch gestaltet sich die Anpassung bei B- und C-Waffen relevanten Gütern besonders schwierig. Denn liegt z.B. der Verwendungszweck einer Gewehrpatrone auf der Hand, so ist bei Mikroorganismen oder den meisten Chemikalien nicht ohne weiteres ersichtlich, ob sie zur Konstruktion einer Waffe oder für die Herstellung von Impfstoffen oder Pflanzenschutzmitteln genutzt werden sollen. Diese sogenannte dual-use Problematik ist zwar nicht auf B- und C-Waffen beschränkt<sup>2</sup>, tritt hier jedoch besonders deutlich zu Tage, da sie nicht nur die Stoffe, die potenziell als „Muniton“ verwendet werden können umfasst, sondern auch Ausrüstungen für (Groß-) Labore und Ausbringungstechnologie wie etwa Sprüh-Geräte für Flugzeuge. Insbesondere bei Trägertechnologien (z.B. Raketen) finden sich Überschneidungen mit anderen Waffenarten.

D.h., anders als beim Export von nuklearer Technologie oder bei Exporten von konventionellen Waffen, die schon immer auf einem stark regulierten Markt stattgefunden haben, betreffen Exportregelungen für B- oder C-Waffen relevante Technologie Industriebranchen, deren Handelsaktivitäten in den letzten Jahren im Rahmen des Globalisierungsprozesses weitestgehend liberalisiert wurden.

Die vorliegende Studie hat das Ziel, das globale System der Exportkontrollen für B- und C-Waffen fähige Güter möglichst umfassend darzustellen. Darüber hinaus soll festgestellt werden, ob die von UN und EU implizit aufgestellte Behauptung, das existierende Exportsystem für B- und C-Waffen relevante Güter sei ineffektiv, zutreffend ist.

Gründe für dafür werden in den genannten Dokumenten kaum oder gar nicht genannt, jedoch wäre deren Identifizierung ein wichtiger Schritt zu einer verbesserten Rüstungsexportkontrolle. Es soll daher auch aufgezeigt werden, welche Punkte des Systems leistungsfähig sind und welche Defizite es aufweist.

So ist es zwar gelungen, ein annähernd global geltendes Exportkontrollsystem für bestimmte Chemikalien zu kreieren, allerdings ist die Liste der kontrollierten Stoffe bei weitem nicht umfassend.

---

<sup>1</sup> Texte im Anhang dieser Studie. Eine eingehendere Analyse findet sich in den Kapiteln 3.2.2 und 3.4.4.

<sup>2</sup> Das Zollkriminalamt nennt auf seiner Homepage die sogenannte Fließdruckmaschine als Beispiel für dual-use Güter. Mit dieser Maschine lassen sich ebenso Laternenmasten, wie Raketengehäuse oder Gehäuse für Gasultrazentrifugen herstellen (<http://www.zollkriminalamt.de/organisation/index2.htm?aw.htm>).

Ein weiteres Problem besteht in der Tatsache, dass die Regeln der bestehenden Exportkontrollen zumeist in intransparenten informellen und von den Industriestaaten dominierten Institutionen aufgestellt werden, so dass Entwicklungs- oder Schwellenländer, wie Indien oder Iran von einer strukturellen Diskriminierung ihrer Volkswirtschaften ausgehen (Shah 2001, Squassoni 2002)

Darüber hinausgehend kann hier die These aufgestellt werden, dass es bisher strenggenommen nicht zutreffend wäre, von *einem* globalen Exportkontrollsystem für diese Güter zu sprechen. Obwohl B- und C-Waffenexportkontrolle oft durch die selben nationalen und internationalen Normen geregelt werden und auf globaler Ebene auch den gleichen politischen Steuerungsprozessen unterliegen, sind die multiplen Einzelsysteme zu stark diversifiziert.

Rüstungsexportkontrolle für biologische und chemische Waffen wurde bisher zumeist anhand einzelner Systembestandteile, wie z.B. der Kodifizierung dieses Instruments im (internationalen) Recht, beschrieben. Bundscherer (1997), Krutzsch/ Trapp (1999) und Myjer (2001) beziehen in ihre Analysen des „*Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen*“ (CWÜ) von 1994 (in Kraft seit 1997) auch die Abschnitte des Übereinkommens ein, die sich auf Exportkontrolle beziehen.

In den meisten vorhandenen Studien steht die Exportkontrolle für B- und C-Waffen nicht im Mittelpunkt des Interesses, sondern wird allenfalls als eine spezielle Methode der Rüstungskontrolle erwähnt. Ausnahmen bilden einige Aufsätze von Perry-Robinson, Clegg/Thurlow und Clegg/Eavis in einer Studiensammlung für Deltac Limited (1995), die in ihren Analysen stark auf die Rolle der Nationalstaaten eingehen und sich außerdem zentral auf die sogenannten Exportkontrollregime beziehen, bzw. diese zum einzigen Analysegegenstand machen (Squassoni 2002, Beck u.a. 2002, 2003).

Die Rolle der an der Systemorganisation beteiligten internationalen Organisationen wird am Beispiel der EU lediglich von Feakes (2002) beschrieben.

Auf welche Weise die privaten und zivilgesellschaftlichen Organisationen Einfluss auf die Ausgestaltung des Systems nehmen, war bisher nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten. Neben der Nutzung eines Aufsatzes von Feakes (2003) wur-

de daher auf eine Reihe von Zeitungsartikeln, Positionspapieren und Interviews zurückgegriffen.

Um die Effektivität der Exportkontrollen beurteilen und die zweifellos existierenden Schwierigkeiten benennen zu können, ist es unabdingbar, zu verstehen, wie die politische Steuerung dieses Problemfeldes funktioniert.

Dass der bereits erwähnte Prozess der sogenannten Globalisierung neben den Auswirkungen auf das internationale Wirtschaftssystem auch Auswirkungen auf globale politische Verhandlungsprozesse hat, kann mittlerweile wohl als erwiesen gelten (Konferenz-Protokolle „Was ist Governance“ vom 5.7.2004; Nuscheler/Messner (2003), Altvater/Mahnkopf (1997)). Als Analyse-Rahmen bietet sich daher die empirisch-analytische Lesart des Global-Governance Ansatzes an. Der Versuch diese Methode auf das hier zu beschreibende Feld globaler politischer Steuerung anzuwenden, wurde bisher noch nicht unternommen.

Im Gegensatz zum streng normativen Verständnis des Ansatzes, mit dem allenfalls gefordert werden könnte, effiziente Entscheidungsstrukturen für eine globale Steuerung einzuführen, geht der analytische Ansatz davon aus, dass sich das Steuerungssystem im Verlauf der Globalisierung längst geändert hat und neue Akteure Einzug in die Gestaltung politischer Steuerung gehalten haben. So werden u.a. private Unternehmen (z.B. durch das CWÜ) als Akteure mitsamt ihren eigenen Interessen in das bisher von staatlichem Handeln dominierte Feld einbezogen (Bundscherer 1997: 1).

Ein solches von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren geprägtes Steuerungssystem entpricht nicht mehr der im englischen mit „steering“ bezeichneten Form politischer Steuerung, bei der ein Akteur (zumeist der Nationalstaat) an der Spitze einer formalisierten Hierarchie quasi als Steuermann die Richtung angibt (Hein 2004).

An die Stelle der von Grund auf veränderten Machtverhältnisse auf der „alten“ staatlichen Ebene (Brumlik 2004) ist der „verhandelnde Staat“ (Hein 2004) getreten.

Womit keineswegs ein Verschwinden der Souveränitätsmacht der Staaten, wohl aber eine Verschiebung der Positionen im Steuerungsprozess postuliert werden soll.

In dieser Studie wird auch beschrieben werden, auf welche Weise die Aktivität nicht-staatlicher Akteure Einfluss auf die Ausgestaltung von Rüstungsexportkontrollen nehmen.



Aufgrund der Einbindung einer Vielzahl von Akteuren mit zunächst ungewissem Einfluss auf das System wurden neue Kategorien zu deren Beschreibung nötig. Weller (2003) benennt u.a. das (Völker-) Recht sowie staatliche, supranationale und nichtstaatliche Akteure als Komponenten globaler politischer Steuerungssysteme, an deren Beschreibung sich auch diese Studie in ihrem Aufbau orientiert.

Die Methoden, die innerhalb dieses Analyse-Rahmens genutzt wurden, sind die Auswertung von Texten, die eine theoretische oder praktische Perspektive auf das beschriebene Politikfeld bieten, darunter Studien und Zeitungsartikel: Außerdem wurden Analysen von Dokumenten, wie z.B. Gesetzestexten, Resolutionen der UN, Strategiepapieren der EU oder Positionspapieren von Industrieverbänden erstellt. Ferner wurden Interviews mit involvierten Mitarbeitern aus Forschung, Politik, Behörden und Verbänden geführt und schließlich wurden Protokolle von Beiträgen auf der DÜI-Konferenz „Was ist Governance?“, die am 5.7.2004 an der Universität Hamburg stattfand, gefertigt.

Den Anspruch, eine umfassende Analyse in dem Sinne zu erstellen, dass z.B. auch den Know-how Transfer eingeschlossen wird, kann eine Arbeit dieses Umfangs jedoch nicht leisten.

Zum Abschluss der Studie soll mit dem „Exportmonitoring“ ein an der *Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle* der Universität Hamburg entwickelter Vorschlag skizziert werden, der einen verbesserten Proliferationsschutz für B-Waffen bieten könnte.

## **2. Darstellung des Systems der Rüstungsexportkontrolle**

### **2.1 Das „duale System“ der Rüstungskontrolle**

Die Rüstungsexportkontrolle kann als einer von zwei Armen eines „dualen-Systems“ angesehen werden, das sich im Interesse der Kriegsvermeidung damit beschäftigt, die Bestände von Waffen und waffenfähigen Material international möglichst gering zu halten.

Auf der Seite der „klassischen“ Rüstungskontrolle sind bereits vorhandene Arsenale von Waffen sowie Stoffe und Technologien, die potenziell selbst als Waffe oder zur Herstellung von Waffen genutzt werden könnten, der Gegenstand von bi- oder mul-

tinationalen Verträgen. In diesen Verträgen werden z.B. Vor-Ort-Kontrollen und gegebenenfalls auch ein Abbau der Arsenale geregelt.

Gegenstand der Rüstungsexportkontrolle ist hingegen die Schaffung von Verhältnissen, die in möglichst globalem Umfang die Verbreitung rüstungsrelevanter Güter über Staatsgrenzen hinweg verhindern sollen. Der Aufbau der Steuerungsmechanismen dieses Arms ist Gegenstand dieser Arbeit, wobei ein besonderer Fokus auf die Spezifika der Exportkontrollen für B- und C-Waffenrelevante Güter gelegt wird.

## **2.2 Historie**

Weder Rüstungs- noch Rüstungsexportkontrolle sind gänzlich neue Ideen internationaler Politik. Bereits 1215 beschloss das vierte Lateran-Konzil ein Verbot von Waffenlieferungen an Moslems<sup>3</sup>, wobei das Fehlen moderner Staaten und Nationalökonomien eine Übertragung auf moderne Exportkontrollsysteme schwierig macht. In der Folgezeit ist der Einsatz von Waffen der einzige Gegenstand von internationalen Verträgen, die auf Waffen- bzw. Rüstungskontrolle abzielen.

Die Kontrolle von biologischen und/oder chemischen Waffen findet sich erstmals 1675 im Straßburger Vertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich. In diesem Vertrag wird der Einsatz „vergifteter Waffen“ untersagt. Weder der Vertrag von Brüssel aus dem Jahr 1874, noch die sogenannte Haager Landkriegsordnung von 1899 oder das Genfer Protokoll von 1925 versuchten Einfluß auf die betreffenden Waffenarsenale in den Unterzeichnerstaaten zu nehmen. Im Rahmen des Beitritts zur West Europäischen Union (WEU) verzichtete Deutschland 1954 als erster Staat (unilateral) auch auf die Herstellung und den Erwerb atomarer, biologischer und chemischer Waffen und erklärte sich bereit, dies von der „Organisation der WEU“ – faktisch der NATO – verifizieren zu lassen.

Die ersten (und bislang einzigen), mittlerweile von fast allen Staaten der Erde unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge, in denen explizit auch die Weitergabe (Export) biologischer bzw. chemischer Waffen verboten wurde, sind mit dem *Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen* (BWÜ) 1975 und dem oben bereits erwähnten *Chemiewaffenübereinkommen* (CWÜ) 1997 in Kraft getreten. Die Bestimmungen zur Exportkontrolle

---

<sup>3</sup> www.armscontrol.de Diese, wie alle anderen genutzten Internet-Quellen, wurde am 13.7.2004 nochmals auf ihre Präsenz im Netz überprüft.

nehmen aber auch in diesen Verträgen keinen zentralen Raum ein, wie noch zu zeigen sein wird.

### **2.3 Politische Steuerung von Rüstungsexportkontrolle**

Der Aufbau bzw. die Vergrößerung staatlicher biologischer oder chemischer Waffenarsenale durch die Nutzung heimischer Technologien und Know-hows oder durch Ankauf und damit durch Im- bzw. Export, unterliegt aber einem auch auf vielfältige andere Mechanismen gestützten System der Kontrolle. Jeder einzelne dieser Mechanismen greift in die Außen- und Sicherheitspolitik, sowie im Falle der Exportkontrolle, in die Wirtschaftspolitik ein. Und damit in Bereiche, die von den Staaten als Kern ihrer Souveränität angesehen werden. Dabei ist Kontrolle - abhängig vom im Einzelfall betroffenen (potenziellen) Rüstungsgut - von einer „bloßen“ Registrierung bis hin zu einer Steuerung bzw. Blockierung von Warenströmen zu verstehen. Rüstungsexportkontrolle ist also ein gezielter Eingriff in die Außenwirtschaft der beteiligten Staaten.

Damit ist auch hier ein Eingriff in sensible Bereiche staatlicher Souveränität, aber auch in das gerade auf internationaler Ebene propagierte Prinzip des freien Marktes festzustellen.

D.h., Rüstungsexportkontrolle ist ein international geregelter politischer Eingriff in die Nationalökonomien sowohl der Staaten, deren Industrien Rüstungsgüter anbieten, als auch in die der potenziellen Käuferstaaten.

Da die Staaten aber nur in wenigen Fällen selbst die Produzenten bzw. Käufer/ Verkäufer sind, wird schnell ersichtlich, dass sich die Steuerung von Rüstungsexportkontrolle nicht nur auf die widerstreitenden Interessen der am System beteiligten Staaten beziehen kann, sondern eine zumindest punktuelle Einbeziehung der privaten und oft transnational agierenden Wirtschaft erforderlich ist. Dabei wird zu zeigen sein, dass der dual-use Charakter, der vielen, wenn nicht den meisten, Gütern, die potenziell auch für die Herstellung solcher Waffen genutzt werden können, zu eigen ist, die politische Steuerung von Exportkontrollen erschwert.

Desweiteren ist zu beachten, dass eine solche *governance* von Rüstungsexportkontrolle zwar in einigen Fällen mit den bewährten Mitteln der intergouvernementalen Verhandlung und klassischer (Geheim-)Diplomatie bewerkstelligt wird. In vielen anderen Fällen sind jedoch Akteure an der Reglementierung beteiligt, die mitunter zwar noch mit einem staatlichen Mandat ausgestattet sind, mittlerweile aber, wie z.B.

die EU, einen Grad der Selbständigkeit erreicht haben, der die Betrachtung solcher Organisationen in realistischer, rein staatszentrierter Tradition als verkürzt erscheinen lässt.

Gleichzeitig treten zudem die Elemente der bürgerlichen (Zivil-)gesellschaft in der Postmoderne aus den Staatsgrenzen heraus und artikulieren ihre Interessen entweder als Mitglieder der Global Civil Society im Sinne Mary Kaldors (2003) oder als Vertreter der international vernetzten Ökonomie.

Mit anderen Worten: Die Steuerung internationaler Politik ist durch das Auftauchen neuer beteiligter Akteure komplexer geworden und findet mittlerweile auf deutlich mehr Ebenen, als nur der zwischenstaatlichen, statt.

Die Beschreibung des internationalen Rüstungsexportkontrollsystems muss diesem Umstand, der von Hardt und Negri (2001) als die „verschwundene Autonomie des Politischen“ bezeichnet wird, Rechnung tragen, auch wenn das herkömmliche politikwissenschaftliche Instrumentarium den neuen Umständen bisher nur unzureichend angepasst wurde.

#### **2.4 Rüstungsexportkontrolle in einer globalisierten Welt**

Rüstungsexportkontrolle findet heute in einem internationalen System statt, das vom Prozess der sogenannten Globalisierung geprägt ist. Für diese sind, ausgelöst durch globale Vernetzungsprozesse, Veränderungen der Produktion, der Gesellschaft, die Transformation des Nationalstaats und die Neuformierung der Herrschaft kennzeichnend (vgl. Hardt/Negri 2001). Ob die Behauptung, Staat und Kapital seien in eine Phase eingetreten, in der die großen transnationalen Konzerne faktisch die Rechtsprechung und die Autorität von Nationalstaaten hinter sich gelassen haben (vgl. ebenda), in letzter Konsequenz zutreffend ist, soll hier nicht bewertet werden. Die Kontrolle und die Mechanismen politischer Vermittlung jedenfalls artikulieren sich heute zunehmend auch in einer Reihe internationaler Körperschaften und Funktionen privater und supranationaler Natur (ebenda), die Gegenstand dieser Studie sein sollen.

Mit der faktischen Aufhebung der nationalen Grenzen für die folgerichtig als transnational bezeichneten Konzerne, treten diese nun auch als eigenständige, die globale Durchsetzung ihrer, z.T. durchaus politischen, Interessen verfolgenden und vernetzten Akteure auf. Doch die Veränderungen, die der Prozess der Globalisierung mit

sich bringt, haben, wie bereits angedeutet, mehr Dimensionen als nur die ökonomische, die meist im Mittelpunkt des Interesses steht. Mit dem Voranschreiten der Globalisierung geht auch eine graduelle Veränderung des Nationalstaaten besierten Systems von Westphalen einher (vgl. Koch-Baumgarten 2003: 3 ff) die sich auf der institutionellen Ebene in der Herausbildung von internationalen Organisationen, wie UNO, EU, WTO oder GATT widerspiegelt (Behrens 2004: 114), an die staatliche Souveränität in immer größerem Maße delegiert bzw. abgegeben wird.

Andererseits wird von einigen Autoren vermutet, dass die alles dominierende Stellung der Staaten im internationalen System auch in Zukunft Bestand haben wird, da nur sie kraft ihrer Souveränität fähig sind, eigenmächtig normsetzend tätig zu werden (z.B. Hirst, 77f.). Der Ansatzpunkt für die Analyse globaler politischer Systeme lag bisher meist bei den Nationalstaaten oder diesen „übergeordneten“ internationalen Organisationen. Dies gilt vor allem für die Denkschule des Realismus, der von einer angesichts des Sicherheitsdilemmas zwangsweisen Kooperation in der per se anarchischen Staatenwelt mit seiner Fortentwicklung des Intergouvernementalismus. Die Interdependenztheorie (geprägt vor allem von Keohane/Nye 1977) sieht das internationale System bereits durch ein „komplexes Beziehungsgeflecht zwischen staatlichen wie nichtstaatlichen Akteuren gekennzeichnet, das auf eine zunehmende Internationalisierung von Wirtschaftsaktivitäten zurückgeführt wird.“ (Lehmkuhl 1997: 193)

Denn auch für letztere gilt, dass zwar über den Staat hinausgehende politische Konstellationen und Prozesse im Mittelpunkt des Interesses stehen (vgl. ebenda). Nichtstaatliche Akteure bilden in dieser Denkschule jedoch keine Kategorie in der Steuerung globaler Problemfelder.

Globale politische Steuerung ist aber, wie bereits angedeutet, nicht mehr allein Sache der Staaten, sondern neben ihnen nehmen mit den internationalen Organisationen, den transnationalen Konzernen und der sich ebenfalls über die nationalen Grenzen hinaus vernetzenden Zivilgesellschaft auch andere Akteure ihren Platz ein, bzw. beanspruchen sie diesen zumindest.

Die Behauptung, dass noch immer die Staaten *allein* die Regeln des internationalen Zusammenspiels bestimmen, verkennt auch, dass „Staat“ mittlerweile eine vollkommen andere „Natur“ (Kaldor, 115) besitzt als noch in den Jahren bis (längstens)

1989. War das hauptsächliche Charakteristikum des modernen Staates sein - im Normalfall auf sein Territorium beschränktes - Gewalt- und Gesetzgebungsmonopol, so hat sich die Funktion des Staates (oder der Staaten) mit der auch von ihm selbst vorangetriebenen Globalisierung dahingehend verschoben, dass er nun vermehrt als Mittler und Manager der transnationalen Kooperation (Messner /Nuscheler 2003) oder als „verhandelnder Staat“ (Hein 2004) auftritt.

Von der Prämisse ausgehend, dass das Politikfeld der Rüstungsexportkontrolle also im Kontext der Globalisierung anzusiedeln ist, muss der angewandte Analyserahmen diesem Umstand angepasst werden. Gleichzeitig bietet es sich an, die Betrachtung und Bewertung eines so komplexen Systems wie der Rüstungsexportkontrolle einer Methode zu unterwerfen, die für die Reduzierung und Systematisierung dieser Komplexität das nötige Instrumentarium bietet. Ein Instrument, das kraft seiner Grundannahmen für wichtige Mechanismen des zu betrachtenden Systems nicht zugänglich ist und jede nicht direkt staatsbasierte Einflussnahme ausschließt, ist damit wenig zweckdienlich.

Wenn die politische Steuerung eines globalen Problems (hier: Exporte waffenfähiger Technologie durch die Privatwirtschaft) nicht nur durch die „World of States“ (Jackson 2000) zu bewerkstelligen ist, so müssen die Perspektive darauf und die angebotenen Lösungsstrategien diesem Umstand angepasst werden.

Damit wird die Sphäre des Politischen keineswegs verlassen. Das Aushandeln von Regelungen bleibt trotz der Beteiligung nichtstaatlicher Akteure ein politischer Akt, es muss aber zumindest gefragt werden, ob sich nicht eine Machtverschiebung auf andere Ebenen vollzogen hat. Der Global Governance Ansatz, der im folgenden Abschnitt vorgestellt wird, versucht diese relativ neuen Komponenten globaler politischer Steuerung in sein Analyseraster einzubeziehen.

## **2.5 Global Governance**

Mit der Zunahme der Komplexität globaler Entscheidungsstrukturen nach 1945 wurde in der Politikwissenschaft ein Analyse-Instrument erforderlich, das in der Lage ist, dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Souveränitätsmacht der Nationalstaaten angesichts privater und zivilgesellschaftlicher Akteure und internationaler Organisationen neu definiert wird, ohne dabei allerdings von der Bildfläche zu verschwinden. Global Governance könnte ein solches Instrument sein.

In dieser Studie wird v.a. der angelsächsischen Definition von Global Governance gefolgt, nach der diese vor allem eine empirisch-analytische Kategorie ist und das „komplexe System staatlicher wie nichtstaatlicher Koordinationsmechanismen“ bezeichnet (Behrens: 106). Andererseits kann auch die "Schule" Franz Nuschelers (INEF) nicht ignoriert werden, die Global Governance auch normative und politisch-strategische Funktionen zuordnet; schließlich ist das Streben nach einem globalen System, das die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erschweren soll, per se nicht wertfrei. Dennoch fordert die hier verfolgte Herangehensweise nicht „mehr Global Governance“ in dem Sinne, dass die Etablierung bestimmter formalisierter Mechanismen in der globalen Steuerung der Rüstungsexportkontrolle gefordert wird: „Governance ist nicht Government“ (Rosenau/Czempiel, 1992). Hein (2004) vertritt hier die Auffassung, dass die planmäßige Etablierung formeller Regelungsstrukturen auch an der Komplexität des Systems scheitern würde. Vielmehr soll mit dem hier genutzten Verständnis von Global Governance versucht werden, zunächst den Status Quo der globalen Bedingungen der Rüstungsexportkontrolle zu beschreiben, um dieses System dann hinsichtlich seiner Funktionalität bewerten zu können. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein effizientes Zusammenwirken der an der Steuerung beteiligten Komponenten sich förderlich auf die Bearbeitung des globalen Problems der Rüstungsexportkontrolle auswirkt.

Eine Neutralität bezüglich der durch die Steuerungseingriffe angestrebte Entwicklungsrichtung besteht, wie schon ausgeführt, nicht. Governance im Sinne von politischer Steuerung bezieht sich zwangsläufig auf ein Ziel. Und das ist in diesem speziellen Fall eben: Die Non-Proliferation B- und C-Waffen tauglicher Technologie durch Exportkontrolle. Allerdings wird angenommen, dass diese nur realisierbar ist, wenn es gelingt, „speziell die staatlichen Akteure von der Reformnotwendigkeit internationaler Politik zu überzeugen“ (Behrens: 111) und in der Folge anderen Akteuren Zugang zum Steuerungssystem gewährt wird.

Global Governance ist somit in zweierlei Hinsicht nutzbar. Global Governance ist sowohl ein begriffliches und analytisches Instrumentarium zur Diagnose der Globalisierungsprozesse und der neuen Akteurskonstellationen und *gleichzeitig* ein politisch-strategischer Reformansatz zur Gestaltung der Globalisierung (Messner/Nuscheler 2003). Dabei werden internationale Steuerungssysteme für jeweils

abzusteckende Bereiche beschrieben und daraus idealerweise Forderungen zur Verbesserung (Effektivierung) des Regelungssystems abgeleitet.

Basiseinheit von Global Governance sind nicht nur staatliche und nichtstaatliche Akteure im klassischen Sinne. Die für das zu untersuchende Politikfeld zu bildenden „Governance-Muster“ beziehen auch Elemente ein, die wie „das (Völker-) Recht“, eher abstrakter Natur sein können (vgl. Weller 2003). Diese Herangehensweise bietet die Möglichkeit, dass Begriffe, wie z.B. „Staat“ nicht isoliert neben anderen beteiligten Elementen (oder eingeordnet in eine Hierarchie der Macht und Einflussnahme) betrachtet werden müssen, sondern als Teil des „Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation“ (Messner, 2000: 284) angesehen werden. So kann wiederum auch die Rolle jedes einzelnen im System Staat existierenden Elements auf die Steuerung des betrachteten internationalen Systems berücksichtigt werden.

Global Governance selbst erhebt bislang nicht den Anspruch, als eigener Ansatz gelten zu wollen (z.B. Nuscheler<sup>4</sup>). Dafür wurde die zu Grunde liegende Methodik bisher zu wenig an der Praxis überprüft. Der Vorteil, den GG jedoch bietet, liegt darin, dass der vorhandenen bzw. notwendigen Interaktion zwischen verschiedenen, bisher getrennt betrachteten Bereichen politischer Steuerung Rechnung getragen wird.

*„Zweck und Ziel von Global Governance können vorläufig definiert werden, als 'Entwicklung' eines Normen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben.“ (Messner/Nuscheler 2003)*

Viele Vertreter des Global Governance Ansatzes (auch das INEF) verstehen unter diesem „Normen- und Regelsystem“ in letzter Konsequenz die Bildung einer Weltrepublik (z.B. Messner 1998), was hier weder hinsichtlich der Frage, ob dies wünschenswert noch ob dies überhaupt realisierbar ist, bewertet werden soll.

Angesichts der Möglichkeiten, die Global Governance zur Beschreibung der gegenwärtigen globalen Steuerungsprozesse auf dem Gebiet der Rüstungsexportkontrolle

---

<sup>4</sup> <http://www.stmuk.bayern.de/blz/web/100111/nuscheler.htm>



bietet, erscheint es aber sinnvoll, dessen methodologisches Angebot zur Bildung von Kategorien zu nutzen.

Das Politikfeld der Rüstungsexportkontrolle weist einige z.T. schon genannte Eigenheiten auf, die einen Zugang über die Methode Global Governance sinnvoll macht.

Im Folgenden werden die fünf Elemente vorgestellt, die der Ansatz, bzw. die Methode nutzt, um die an globaler politischer Steuerung beteiligten Komponenten zu kategorisieren.

### **2.5.1 Die „fünf Elemente“, Zuordnung der beteiligten Akteure ins Governance-system**

Global Governance geht bei der Betrachtung der Governance-Muster in einem gegebenen Steuerungssystem nicht von per se formalisierten Hierarchien aus. Welcher Akteur im Regelungssystem über wie große Macht verfügt, ist auf Grund der z.T. informellen Strukturen frühestens im nachfolgenden Analyseschritt zu identifizieren. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die exakte Verortung von Macht in Global Governance-Systemen nur durch exakte empirische Untersuchungen möglich ist. Zunächst soll daher lediglich dargestellt werden, welche Komponenten überhaupt Bestandteil des Systems sind.

Es sind dies die „5 Elemente“, die das Gerüst der globalen politischen Steuerungsmechanismen bilden und deren jeweilige Bestandteile für das betreffende System jeweils neu definiert werden (Weller 2003).

Da das Ziel dieser Arbeit die Darstellung und Analyse der globalen Rüstungsexportkontrolle ist und nicht eine Abhandlung über Global Governance selbst, seien sie hier nur kurz genannt, um sie dann anschließend mit „Leben“ zu füllen:

- *eine dem Governance-System übergeordnete allgemeine Norm*  
In diesem Fall ist dies das von allen Beteiligten zumindest anerkannte Verbot biologischer und chemischer Waffen und die Erkenntnis der Notwendigkeit von Exportkontrollen, um eine Ausbreitung zu verhindern. Es wird gezeigt werden, dass das System nicht funktionsfähig ist, wenn bestimmte (auch nichtstaatliche) Akteure diese Einsicht und im Grunde moralische Norm nicht teilen.
- *das (Völker-)Recht*  
Vom annähernd globalen Völkervertragsrecht des BWÜ und CWÜ und Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen bis hin zur Imp-

lementierung des Völkerrechts auf nationaler Ebene werden hier alle materiellen Normen beschrieben, die den rechtlichen Rahmen der Exportkontrolle für B- und C-Waffen bilden.

- *internationale Organisationen und Institutionen*

Diesem Element sind alle internationalen Institutionen zugeordnet, deren Mitglieder Staaten oder andere staatliche Organisationen, wie z.B. die EU sind. Der Grad der formalen Institutionalisierung ist nicht von Bedeutung.

- *transnationale Akteure*

Wie oben beschrieben, nehmen im Zuge der voranschreitenden Globalisierung zunehmend auch nichtstaatliche Akteure an Governance-Prozessen teil. Dabei nehmen die Industrieverbände bei der Aushandlung von Exportkontrollmechanismen eine zentrale Rolle ein. Aber auch einige mehr oder weniger stark eingebundene zivilgesellschaftliche Akteure, wie NGOs oder universitäre Institutionen haben sich schon seit geraumer Zeit im transnationalen Rahmen etabliert.

- *Staaten/Regierungen*

Eine zentrale Rolle der Staaten bzw. ihrer Regierungen ist weiterhin gegeben - obwohl die Interessen, die sie kraft ihrer Souveränitätsmacht durchzusetzen versuchen, im Zuge des Globalisierungsprozesses in zunehmenden Maße durch die Vermittlung der Interessen der anderen an politischer Steuerung beieiliger Akteure gebildet werden.

Am Beispiel Deutschlands soll in diesem Abschnitt die Rolle eines einzelnen staatlichen Akteurs hinsichtlich seiner Beteiligung an der Aushandlung und Implementierung von Exportkontrollmechanismen beschrieben werden.

### **3. Darstellung des Rüstungsexportkontrollsystems**

#### **3.1 Die „Übergeordnete Norm“ des Politikfeldes**

Governance im Sinne von politischer Steuerung impliziert bereits, dass auch ein Steuerungsziel vorhanden sein muss. Diese Formulierung eines gemeinsamen Ziels oder, wie Weller es für die Systematik von Global Governance formuliert, einer *übergeordneten Norm*, bildet das Fundament des Systems.

*(The) proliferation of (...) chemical and biological weapons, as well as their means of delivery, constitutes a threat to international peace and security.* Diese grundsätz-

liche Befürchtung, die die Resolution des UN Sicherheitsrates vom 28. April 2004 einleitet, teilen grundsätzlich alle am Rüstungsexportkontrollsystem beteiligten Akteure. Dies sind NGOs und universitäre Zusammenschlüsse von Experten, wie das Sunshine-Project, VERTIC, das Harvard-Sussex Program oder das SIPRI. Die begründete Angst vor einer Verbreitung von B- und C-waffentauglicher Technologie ist der Grund ihrer Existenz. Aber auch die einflußreichsten internationalen Industrieverbände verlautbarten in der Vergangenheit immer wieder ihre Bereitschaft, der Proliferation entgegen zu wirken. Das gilt für die international mit viel Einfluß ausgestattete Vertretung der amerikanischen Bio-Industrie „PhRMA“<sup>5</sup> (1998) ebenso, wie für den Weltverband der chemischen Industrie<sup>6</sup> und seine regionalen und nationalen Mitglieder<sup>7</sup>. Es wäre voreilig, diese Statements als Lippenbekenntnisse abzutun, denn es gibt durchaus ernst zu nehmende, sich aus den Marktgesetzen ableitende Gründe, die eine solche Position glaubhaft machen, und auf die noch eingegangen werden wird.

Dennoch können hinter dem aus dem obigen Zitat abzuleitenden allgemeinen Ziel „keine Proliferation von B- und C-Waffen und dual-use-Gütern“, durchaus entgegengesetzte Individualinteressen der beteiligten staatlichen und privaten Akteure stehen. So ist es möglich, dass sich hinter einem vordergründigen Konsens grundsätzlich verschiedene Positionen verbergen, was die Ideen zur Ausgestaltung dieses Konsenses betrifft. Sind doch die Interessen materieller, ideeller oder politischer Art, die zum Engagement im beschriebenen Steuerungssystem geführt haben durchaus unterschiedlich, und ist der Bezugsrahmen, aus dem heraus die einzelnen Akteure handeln ein jeweils individueller. Jeder dieser Rahmen, sei es der internationale Handel, sei es das Sicherheitsinteresse beteiligter Staaten oder das Interesse internationaler Organisationen, die Kriegsführung gewissen Regeln zu unterwerfen, fußt wiederum auf z.T. miteinander konkurrierenden oder im Widerspruch stehenden Normen.

Für den eng abgesteckten Bereich der biologischen und chemischen Rüstungsexportkontrolle jedoch haben sich alle am Prozeß Beteiligten der durch BWÜ und CWÜ im Völkerrecht verankerte Maxime der Non-Proliferation verschrieben. Es wird am Beispiel der bislang gescheiterten Versuche ein globales Exportkontrollsystem für B-

---

<sup>5</sup> PhRMA-Board position. Aufgestellt im Mai 1998; Dokument liegt dem Autor vor.

<sup>6</sup> ICCA: [www.icca-chem.org](http://www.icca-chem.org)

<sup>7</sup> CEFIC: [www.cefic.be](http://www.cefic.be) und VCI: Kurz 2004

Waffen einzurichten, nachgewiesen werden, dass nur ein Zusammenspiel möglichst aller Elemente zum Erfolg führen kann. Welche Konflikte innerhalb des Governance-systems bestehen und ob sie dahingehend gelöst werden, dass das Ziel der Non-Proliferation mittels globaler effizienter Kooperation der beteiligten Systemkomponenten näher rückt, soll im Folgenden geklärt werden.

### **3.2 Das (Völker-)Recht: rechtliche Aspekte der (internationalen) Rüstungsexportkontrolle für B- und C-Waffen**

Exportkontrollen für B- oder C-Waffen betreffende juristische Normen können verschiedene Regelungsinhalte haben, die vom Gebot der Meldung bestimmter potenziell waffenfähiger Güter bis hin zum Verbot des internationalen Handels mit eindeutig für die Nutzung als B- oder C-Waffe bestimmten Gütern reichen.

Zu einem beträchtlichen Teil des Normenkanons sind beide Waffenarten Gegenstand der selben „juristischen Infrastruktur“. D.h., durch viele Gesetze auf internationaler oder einzelstaatlicher Ebene wird der Versuch unternommen, einheitliche für B- und C-Waffen gleichermaßen geltende Normen aufzustellen.

Materiell rechtliche Regeln finden sich dabei auf einer Vielzahl von Ebenen. Angefangen bei den Texten der beiden einschlägigen Konventionen bis hin zu den Ausführungsgesetzen auf nationaler Ebene. Allein – die zur Umsetzbarkeit nötige Konkretisierung der Verbote ist sowohl für B- und C-waffenrelevante Technologie als auch von Staat zu Staat unterschiedlich gut (oder schlecht) ausgeprägt.

Dieses Normensystem soll im Folgenden, angefangen bei den Normen des materiellen Völkerrechts, dargestellt werden, um dann einen genaueren Blick auf die betreffenden Teile des europäischen und schließlich des deutschen Rechtssystems zu werfen. Prinzipiell wäre es natürlich wünschenswert, auch darzustellen, wie sich die globalen Regelungen in anderen Staaten niederschlagen, da die Handlungs- oder Durchsetzungsebene in vielen Fällen eben nach wie vor die nationale ist. Nur wenn eine Evaluierung des Implementierungsgrades der Steuerungsziele zumindest für eine relevante Anzahl von anderen Staaten geleistet würde, wäre eine Bewertung des Gesamtsystems tatsächlich möglich. Ein solches Unterfangen würde den hier zur Verfügung stehenden Rahmen jedoch sprengen.

Daher beschränkt sich diese Studie auf die Darstellung nur eines Beispiels für die Umsetzung der globalen Ziele der Rüstungsexportkontrolle in nationales Recht. Aufgrund der Zugänglichkeit der Quellen wurde Deutschland als Beispiel ausgewählt.

### **3.2.1 BWÜ und CWÜ**

#### *3.2.1.1 Einordnung, Zweck, Mitglieder*

Die beiden wichtigsten Normen des Völkerrechts, die sich mit B- und C-Waffen befassen sind das *Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen* (BWÜ) vom 10. April 1972, (1975 in Kraft getreten) und das *Chemiewaffenübereinkommen* (CWÜ), das 1994 erstunterzeichnet und am 29. April 1997 in Kraft getreten ist.

Beide Übereinkommen sind Teil des internationalen Vertragsrechts und müssen demnach unterzeichnet und ratifiziert werden, bevor sie im betreffenden Staat Gültigkeit erlangen. Beide Übereinkommen können aufgrund der Vielzahl von Mitgliedsstaaten beinahe als globales Völkerrecht gelten, allerdings jeweils auch mit wichtigen Einschränkungen. Das BWÜ hat durch die Tatsache, dass einige Staaten Afrikas und des Nahen und Mittleren Ostens (prominenteste Beispiele sind Ägypten und Israel) das Abkommen zwar unterzeichnet aber nicht ratifiziert haben, einige blinde Flecken aufzuweisen. Ähnliches gilt für das CWÜ: Zwar ist seit dem 5. Februar 2004 auch Libyen Mitglied, dennoch fehlt z.B. die Unterschrift Israels nach wie vor<sup>8</sup>.

Die bei potenziell B- und C-waffenrelevanten Materialien zu Tage tretende dual-use Problematik führt fast zwangsweise zu einer Definition von B- bzw. C-Waffe, die sich allein auf den Verwendungszweck des betroffenen Gutes stützt (Art. I (1) BWÜ bzw. Art. II (1) CWÜ). Verboten sind in beiden Übereinkommen letztendlich alle Stoffe, mit einem nicht-friedlichen Verwendungszweck. Der Zweck, nicht der Stoff, ist Regelungsgegenstand der Übereinkommen.

#### *3.2.1.2 Inhalt*

Mehr noch als im BWÜ führt die Trennung in friedliche und nicht-friedliche Zwecke beim CWÜ zu einer Betonung von zwei parallelen Zielen: Neben dem Verbot chemischer Waffen (Art.I CWÜ) findet sich bereits in der Präambel des CWÜ bzw. in

---

<sup>8</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr\\_und\\_r/jab2002/anhang/tabellen/index\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/jab2002/anhang/tabellen/index_html)

Art. X BWÜ ein Bekenntnis zum freien Handel mit den betroffenen Stoffen<sup>9</sup>, der neben dem Ziel der Verhinderung von Aufrüstung mit B- und C-Waffen, durch das Übereinkommen also explizit gefördert werden soll.

Wortwörtlich verpflichten BWÜ und CWÜ die Vertragsstaaten in fast gleichlautenden Formulierungen unter Androhung von Sanktionen, solche Waffen „unter keinen Umständen jemals zu entwickeln, herzustellen (...) oder an irgend jemanden mittelbar oder unmittelbar weiterzugeben“ (Art. I, III BWÜ, bzw. Art. 1 CWÜ). Für den Bereich der Rüstungsexportkontrolle ist also festzuhalten, dass *jegliche*, d.h. die entgeltliche ebenso wie die unentgeltliche Weitergabe zur nichtfriedlichen Verwendung verboten ist.

Die Formulierung „mittelbar oder unmittelbar“ schließt dabei nicht nur das Verbot einer Weitergabe über Dritte ein, sondern legt auch fest, dass die Staaten vor dem Völkerrecht auch dann als verantwortliche Rechtssubjekte gelten, wenn nicht die Staaten selbst, sondern auf ihrem Gebiet ansässige private Firmen solche Waffen ins Ausland verkaufen.

Obwohl nicht Rüstungsexportkontrolle der eigentliche Kern dieser Übereinkommen ist, sondern dieser im generellen Verbot dieser Waffenarten und im Gebot, vorhandene Arsenale zu zerstören liegt, sind also Elemente der Rüstungsexportkontrolle in den Übereinkommen enthalten.

### *3.2.1.3 Die Durchsetzung der Inhalte*

Während das BWÜ aber keine weitergehenden Bestimmungen über die Durchführung und Überwachung der Vorschriften enthält, regelt das Kapitel VIII des CWÜ die Gründung „der Organisation“, wie es im Vertragstext heißt. Diese Organisation, die „Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons“ (OPCW), ist mit umfangreichen Rechten bezüglich der Umsetzung des Übereinkommens ausgestattet. Nicht nur Produktion und Besitz von in den drei Listen des „Anhangs über Chemikalien“ (Anhang 1 des CWÜ) aufgeführten Stoffen ist Gegenstand der einmal jährlich von den Vertragsstaaten zu übermittelnden Meldungen. Auch die Daten über den grenzüberschreitenden Transfer einiger dieser Materialien werden erfasst. Diese Import- und Exportkontrollen gelten bislang ausschließlich für den Handel mit einigen der

---

<sup>9</sup> Dass der freie Handel kein im BWÜ formuliertes Ziel ist, mag folgende Ursachen haben: Freier Handel liegt vor allem im Interesse der Industrie. Diese war bei der Erstellung des CWÜ deutlich mehr involviert, als bei den Verhandlungen im Vorfeld des noch stärker auf gouvernementale Akteure zurückgehenden BWÜ. Dies mag dazu geführt haben, dass mit dem Verbot einer Waffengattung vor allem die Interessen der Staaten ihren Niederschlag im Text gefunden haben.

vom CWÜ erfassten Chemikalien, die – gestaffelt nach ihrer Relevanz für den Bau von C-Waffen – in drei Kategorien gelistet sind. Für Chemikalien aus den Listen 1 und 2 wird die Übermittlung genauer Daten über Im- und Exporte pro Land und pro Unternehmen verlangt. Derzeit wird geprüft ob ein solches Kontroll-System auch für Liste-3 Chemikalien eingeführt werden soll (Ruck 2001). Dazu werden diese von den Staaten zusammen gefasst und an die OPCW weiter gemeldet.

Die rechtliche Institutionalisierung dieses internationalen Wirtschaftskontroll- und Überwachungsrechts versteckt sich im „Anhang über die Durchführung und Verifikation“ (Anhang 2 des CWÜ). Entsprechend der im Eintrag in die verschiedenen Listen zum Ausdruck kommenden Gefahrenabstufung ist der internationale Handel (Ein- und Ausfuhren) mit in den Listen 1 und 2 geführten Chemikalien nur zwischen Vertragsstaaten zulässig<sup>10</sup>. Dabei gelten für Chemikalien der Liste 1 schon deswegen noch detailliertere Bestimmungen über die Höchstmenge solcher Stoffe, die sich auf dem Territorium eines Staates befinden dürfen, weil die hier geführten Stoffe die einzigen sind, von denen eine friedliche Nutzung regelmäßig ausgeschlossen werden kann. Für Chemikalien der Liste 3 gelten ähnliche Meldebestimmungen nur beim Handel mit Nichtvertragsstaaten. Dieser ist unter der Voraussetzung erlaubt, dass der exportierende Staat sicherstellt, dass der Stoff nur für friedliche Zwecke genutzt wird. D.h., dass dieses - auf die in den Listen geführten Chemikalien beschränkte – Handelsmonitoring, die OPCW in die Lage versetzen sollte, jede Charge vom Produzenten bis zum Verbraucher zu verfolgen, zumal der OPCW sehr weitgehende Rechte zur Verifikation dieser Daten zustehen<sup>11</sup>.

#### *3.2.1.4 Träger- und Ausbringungstechnologien*

Neben den „Agenzien und Toxinen“ bzw. den „toxischen Chemikalien“, werden auch die zur Ausbringung dieser Stoffe nötigen Technologien von den grundsätzlichen Verbotsnormen erfasst (Art. III BWÜ und Art. I Nr. 1 (a) i.V. mit Art. II Nr. 1 (b) und (c) CWÜ). Die im Rüstungsexportbericht 2003 der Bundesregierung aufgestellte Behauptung, Entwicklung, Erwerb, Besitz und Weitergabe von militärischer Trägertechnologie seien bislang nicht durch völkerrechtliche Verbots- bzw. Nicht-

---

<sup>10</sup> Anhang 2, Teil VI, Abschnitt B (Weitergabe), bzw. Teil VII, Abschnitt C (Weitergabe an Staaten, die nicht Vertragsparteien dieses Übereinkommens sind). Eine irreführende Überschrift, da eine solche Weitergabe nach einer bereits abgelaufenen Übergangsfrist nicht mehr zulässig ist.

<sup>11</sup> Eine öffentlich zugängliche Evaluation, ob z.B. die Importdaten regelmäßig mit den Exportdaten übereinstimmen, liegt allerdings nicht vor.

verbreitungsnormen geregelt, ist daher nicht ganz zutreffend. Das BWÜ verbietet generell Herstellung, Entwicklung, Handel und Weitergabe von „Ausrüstung und Einsatzmitteln“, wobei auch dieses Verbot durch das Fehlen eines Umsetzungsprotokolls nicht durchsetzbar ist.

Das CWÜ grenzt die Definition einer chemischen Waffe wie folgt ein: Zwar sind alle „toxischen Chemikalien“ als Waffe anzusehen, wenn sie zu kriegerischen Zwecken eingesetzt werden, Munition, Geräte und Ausrüstung jedoch gelten nur dann als chemische Waffe, wenn sie „eigens“ zur Ausbringung der im Übereinkommen bezeichneten Wirkstoffe entworfen wurde (Art. II Nr. 1 (b), (c) CWÜ). Dies ist eine Lücke im Text des CWÜ, da der Nachweis, dass ein Gerät spezifisch nur zu diesem Zweck entworfen wurde in der Regel schwerfallen dürfte. Der Handel, bzw. die Weitergabe solcher Materialien, die regelmäßig einen dual-use-Charakter haben werden, unterliegt allerdings keinen Meldeverpflichtungen und fällt damit sowieso nicht unter die Exportkontrollen des CWÜ.

Verstöße, also die Durchführung illegaler Exporte, können Sanktionen nach sich ziehen. Das BWÜ schreibt für diesen Fall die direkte Einschaltung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen durch einen Vertragsstaat vor (Art. VI (1)), während im CWÜ ein abgestuftes Verfahren vorgesehen ist (Art. XII).

Verträge, wie BWÜ und CWÜ, sind auch bei der Ratifizierung durch einen Staat nicht unmittelbar geltendes nationales Recht, so dass auf nationaler Ebene jeweils Ausführungsgesetze notwendig sind. Auf die entsprechenden Umsetzungen in deutsches Recht wird im Kapitel 3.2.4 dieser Arbeit noch eingegangen werden.

### *3.2.1.5 Zusammenfassende Bewertung der Übereinkommen*

Mit BWÜ und CWÜ existieren erstmals annähernd globale völkerrechtliche Verträge zum Verbot ganzer Waffenkategorien. Bestandteil beider Vertragstexte ist auch ein Weitergabe-, also Exportverbot für solche Waffen oder Teile davon.

Für das BWÜ konnte man sich bis heute nicht auf weiterführende Protokolle einigen, mit denen die Inhalte in die Praxis umgesetzt werden könnten. Somit steht ein globales Verbot für Besitz, Einsatz und Weitergabe biologischer Waffen im Raum, das aber nur in einzelnen, von Vertragsstaaten angezeigten Fällen durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auch sanktioniert werden kann. Die Behauptung, das eine



Tätigkeit des Sicherheitsrates nur in besonders schweren Fällen, wie z.B. der Feststellung eines einsatzbereiten Biowaffenarsenals in einem Staat, zu erwarten ist, ist nicht besonders spekulativ.

Die Durchsetzung des CWÜ wird durch die OPCW geleistet. Exportkontrolle ist zwar Bestandteil des Vertrags, allerdings nur für eine eng umrissenen Liste besonders gefährlicher Chemikalien.

### **3.2.2 Die Resolution 1540 (2004) des Sicherheitsrates der UN vom 28.4.2004**

Diese Resolution ist die erste des Sicherheitsrates, in der Vorschläge gemacht werden, wie die Gefahren, die sich aus der Proliferation von Massenvernichtungswaffen ergeben, verringert werden können. Ziel ist es, darauf aufmerksam zu machen, „(...) *(that there is) the urgent need for all States to take additional effective measures to prevent the proliferation of nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery (...)*“.

Tatsächlich werden in der Resolution vor allem „alle Staaten“ aufgerufen, hinsichtlich der effektiveren Proliferations-Verhinderung biologischer und chemischer Waffen aktiv zu werden. Trotz der prinzipiellen rechtlichen Verbindlichkeit von Resolutionen hat diese vor allem Empfehlungscharakter und soll das Thema auf die politische Agenda der Staaten setzen.

Unter der Ziffer 3 d wird dabei explizit darauf hingewiesen, „*that all states shall (...) Establish, develop, review and maintain appropriate effective national export and trans-shipment controls over such items, including appropriate laws and regulations to control export, transit, trans-shipment and re-export and controls on providing funds and services related to such export and trans-shipment such as financing, and transporting that would contribute to proliferation, as well as establishing end-user controls; and establishing and enforcing appropriate criminal and civil penalties for violations of such export control laws and regulations*“

Während also vor allem auf die nationalen Möglichkeiten der Effektivierung von Exportkontrollen hingewiesen wird, wird unter Ziffer 8 allerdings auch ausdrücklich die Wichtigkeit der bestehenden multilateralen Rechtsinstitute BWÜ und CWÜ bzw. der OPCW als Behörde hervorgehoben.

Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Arbeit ist die Resolution noch keine drei Monate alt. Welche Auswirkungen sie auf die Politikfeldgestaltung nehmen wird, ist daher noch nicht abzusehen. US- und UN-Diplomaten vermuten, dass es noch Jahre dauern wird, bis messbare Ergebnisse vorliegen (Lynch 2004).

### 3.2.3 Die EG-dual-use Verordnung

Wie in anderen Bereichen auch, ist die EU mittlerweile auf dem Gebiet der Exportkontrolle zu einem eigenständigen Akteur in der Rüstungsexportkontrolle geworden. Sie ist auf ihrer weltweit einzigartigen politischen Ebene<sup>12</sup> als eigenständiger Gesetzgeber in Erscheinung getreten.

Die von der EU in diesem Zusammenhang geregelte dual-use-Problematik betrifft keineswegs nur den Bereich der biologischen und chemischen Waffen, sondern ebenso Güter, die im atomaren oder konventionellen Bereich auch anderen als friedlichen Verwendungszwecken zugeführt werden können. Der Export solcher Güter ist unter der Voraussetzung, dass deren unkontrollierte Verbreitung nicht im Interesse der Staaten liegt, deren Industrie diese Waren produziert, schon seit langem verschiedenen nationalstaatlichen Regelungen unterworfen gewesen. Mit der Einrichtung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes erschien auch eine Vereinheitlichung der Regelungen für den Export von dual-use-Gütern notwendig. Dem wurde 1995 mit der *dual-Use-Verordnung der EG*<sup>13</sup> (dual-use-Verordnung) Rechnung getragen (nach einer grundlegenden Revision jetzt: 1334/2000). Diese Verordnung ist für alle Mitgliedstaaten der EU unmittelbar geltendes Recht und wurde bereits mehrfach aktualisiert (zuletzt 2003).

Die dual-use-Verordnung begründet sich vor allem auf folgende Überlegungen

- (1) Güter mit doppeltem Verwendungszweck (einschließlich Software und Technologie) sollen bei ihrer Ausfuhr aus der Gemeinschaft wirksam kontrolliert werden.
- (2) Ein wirksames gemeinsames Ausfuhrkontrollsystem für Güter mit doppeltem Verwendungszweck ist erforderlich, um sicherzustellen, daß die internationalen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Nichtverbreitung, eingehalten werden. (Verordnung (EG) Nr. 149/2003 vom 27. Januar 2003)

---

<sup>12</sup> Die EU ist die einzige supranationale Organisation, die für ihre Mitgliedstaaten unmittelbar rechtsetzend tätig werden kann.

<sup>13</sup> Die Verordnung ist eine Verordnung der EG (3-Säulen Modell der EU: 1. Europäische Gemeinschaften (EG, EGKS, EAG), 2. GASP („Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“), 3. Zusammenarbeit Innere Sicherheit und Justizpolitik), in der die ökonomischen Inhalte der Gemeinschaftspolitik geregelt werden. Obwohl Rüstungsexportkontrolle prinzipiell die beiden ersten Säulen der EU berührt, hat man sich entschieden, diese Materie vorwiegend unter export- also wirtschaftspolitischen Aspekten und nicht z.B. unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten zu regeln (siehe auch Kapitel 3.4.4).

Nach der dual-use-Verordnung ist die Ausfuhr eines in Anhang I der Verordnung gelisteten Gutes genehmigungspflichtig. B- und C-Waffen-fähige Güter sind dabei in der Kategorie 1 (Werkstoffe, Chemikalien, Mikroorganismen und Toxine) gelistet. Die durch die Verordnung geleistete Harmonisierung betrifft nicht nur die Warenlisten, sondern vereinheitlicht sogar die bei den jeweiligen Genehmigungsbehörden zu benutzenden Formulare. Über die Genehmigung an sich entscheiden dann die Mitgliedstaaten selbst. Die einmal erteilte Genehmigung ist dann in der gesamten Gemeinschaft gültig.

Art. 5 der Verordnung erlaubt den Mitgliedstaaten für Güter, die nicht auf der Liste stehen, strengere einzelstaatliche Lösungen zu treffen.

Grundsätzlich gilt für solche Maßnahmen, wie auch für die nach der Verordnung erteilten bzw. nicht erteilten Genehmigungen, dass die anderen Mitgliedstaaten über sämtliche Ausfuhren bzw. über die Ablehnungsgründe zu unterrichten sind (Art. 5 i.V. mit Art. 6 der Verordnung).

Die Liste der dual-use Güter ist in Teilen schlicht eine Umsetzung der Warenlisten aus den informellen Exportkontrollregimen, auf die im Kapitel 3.4.3 dieser Studie eingegangen wird (Hinweis darauf in jeder Aktualisierung der dual-use Verordnung. Zuletzt: Verordnung (EG) 149/2003 des Rates, Erwägungsgrund 2).

### **3.2.4 Das deutsche Exportrecht**

Die Normen, die auf nationaler Ebene für eine Umsetzung der internationalen Exportkontrollregeln sorgen sollen, sind von Staat zu Staat jeweils sehr unterschiedlich. Hier soll als ein Beispiel für eine solche Umsetzung das deutsche Exportkontrollrecht für potentiell B- und C-waffenfähige Güter dargestellt werden, da die Beschreibung eines globalen Steuerungssystems nicht vollständig wäre, wenn die Ebene, auf der die Steuerungswirkung letztendlich umgesetzt wird, nicht einbezogen würde.

Im Rahmen dieser Studie wird daher nur auf die direkt mit den völkerrechtlichen Normen korrespondierenden Gesetze eingegangen. Zusätzlich sind Verweise darauf in vielen Spezialgesetzen, Verordnungen und Richtlinien vorhanden. Allerdings wird in diesen Fällen gleichermaßen auf das entsprechende Umsetzungsgesetz Bezug genommen, so dass die hier getroffene Beschränkung zweckmäßig ist<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> So ist z.B. nach § 11 (1), 5 *Gentechnik-Gesetz* eine Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer gentechnischen Anlage nur dann zu erteilen, „wenn keine Tatsachen vorliegen, denen die Verbote des Artikels 2 des Gesetzes vom 21. Februar 1983 zu dem Übereinkommen vom 10. April 1972

#### 3.2.4.1 Liste der einschlägigen Normen des deutschen Rechtssystems:

- Das Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen vom 15.12.1998 (CWÜAG)
- Die Ausführungsverordnung zum Chemiewaffenübereinkommen vom 15.12.1998 (CWÜAV) inkl. der Änderungen vom 17.5.2000 und 27.7.2001
- Das „Gesetz zu dem Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischen (biologischen) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen“ vom 21.2.1983
- Der Art. 26 des Grundgesetzes
- Das dazugehörige Ausführungsgesetz: Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) inkl. der Kriegswaffenliste und den Durchführungsverordnungen
- Das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die dazugehörige Außenwirtschaftsverordnung (AWV)

#### 3.2.4.2 Das Verbot von B- und C- Waffen im deutschen Recht

Ein Verbot von B-Waffen besteht in Deutschland seit der Umsetzung des BWÜ im Jahr 1983. C-Waffen wurden zwar schon vor Bestehen des CWÜ durch eine entsprechende Änderung der Kriegswaffenliste des KWKG verboten, was aber auch erst Anfang der 1990er Jahre geschah. Zuvor waren C-Waffen lediglich genehmigungspflichtig, auch wenn eine solche Genehmigung aufgrund der außenpolitischen Einbindung Deutschlands nie erfolgt wäre (Rietz 2002).

#### 3.2.4.3 Die Umsetzung von BWÜ und CWÜ

Eine direkte Verknüpfung von deutschem mit internationalem Recht besteht auf dem Gebiet der Rüstungsexportkontrolle vor allem durch die Umsetzungsgesetze zum

---

über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (BGBl. 1983 II S. 132) und die Bestimmungen zum Verbot von biologischen und chemischen Waffen im Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Abs. 2 des Grundgesetzes (Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1990 (BGBl. I S. 2506), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 21. Dezember 1992 (BGBl. I S. 2150)), entgegenstehen.

CWÜ und BWÜ, die nötig sind, da beide Übereinkommen kein unmittelbar geltendes Recht bilden.

Die Umsetzung des BWÜ wurde 1983 relativ unkompliziert gestaltet. Diejenigen Inhalte des Übereinkommens, die tatsächlich umsetzbar sind und nicht bloße politische Willensbekundungen oder unkonkrete Aufträge zur internationalen Zusammenarbeit darstellen, beschränken sich aus deutscher Perspektive auf die Definition und das Verbot von B-Waffen (Art. I Umsetzungsgesetz) und das Weitergabe-/Exportverbot (Art. III). 1983 wurde jedoch lediglich die Definition von B-Waffen und das Verbot von Herstellung und Erwerb, nicht jedoch ein Verbot der Weitergabe kodifiziert. Inwieweit dieser Tatbestand auch damals schon durch AWG/AWV und/oder KWKG mit Strafe oder Geldbuße bewehrt war, wurde im Rahmen dieser Studie nicht überprüft. Heute ist dies jedenfalls der Fall (s.u.).

Das CWÜ wurde 1994 mittels CWÜAG und-AV in deutsches Recht überführt. Zusätzlich zu den allgemeinen Bestimmungen des CWÜ werden in dessen Ausführungsgesetz auch die (Melde-) Vorschriften für den Handel mit den in den Listen des CWÜ geführten Chemikalien 1:1 an die Produzenten weitergegeben. Die Hersteller werden hier verpflichtet, Produktion und Export dieser Güter mittels standardisierter Klassifizierungen an eine zentrale Behörde (das Bundesausfuhramt(BAFA)) zu melden, die diese Daten dann wiederum zusammenfasst und einmal jährlich zur OPCW nach Den Haag weiter zu leiten hat. Aufgrund der Tatsache, dass Deutschland bereits Anfang der 1990er Jahre unilateral die C-Waffen bezogenen Bestimmungen zur Exportkontrolle verschärft hatte (s.u.), musste eine Vielzahl von Vorschriften lediglich vom Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) in die neuen Regelwerke verschoben werden (Hucko/Wagner: 12). Dazu gehört z.B. die Liste der B- und C- Waffen, wobei auch hier zu beachten ist, dass Rüstungsexportkontrolle, die diese Waffenarten zum Gegenstand hat, sich auf Grund der dual-use-Problematik nicht auf eindeutig als Waffe zu identifizierende Gegenstände begrenzen lassen kann.

Bestandteil der CWÜAV sind auch detaillierte Angaben, in welchen Fällen die im Ausführungsgesetz angedrohten Strafvorschriften („bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe“) greifen (§13 CWÜAV i.V. mit § 16 CWÜAG).

#### 3.2.4.4 Das Außenwirtschaftsrecht

Ob die Ausfuhr einer Ware einen Rüstungsexport darstellt oder nicht, hängt bei potenziell B- und C-waffenrelevanten Materialien in vielen Fällen vom angegebenen bzw. angenommenen Verwendungszweck des Gutes ab. D.h. aber auch, dass sich ein zentraler Teil des die Rüstungsexportkontrolle betreffenden Rechts nicht in explizitem Waffenrecht, sondern im den Außenhandel betreffenden Wirtschaftsrecht zu finden ist.

Hier ist das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) die zentrale Norm. Das AWG legt zunächst fest, dass in Deutschland grundsätzlich die Freiheit der Ausfuhr jeglicher Güter gilt (§1 AWG). Dieses Recht läßt sich laut Rietz (2002) auch verfassungsrechtlich herleiten.

Das AWG selbst regelt generell keine unmittelbar wirkenden Beschränkungen des Außenwirtschaftsverkehrs, sondern ermächtigt die Regierung bzw. den Bundesminister für Wirtschaft zum Erlass von diesbezüglichen Verordnungen (Hucko/Wagner, Wagener: 12)<sup>15</sup>. Die ausfuhrbeschränkenden Bestimmungen finden sich dementsprechend in der dem AWG nachgelagerten Außenwirtschaftsverordnung (AWV) und den ihr angehängten Listen, in denen einige sicherheitsbezogene Details definiert werden. Mit dem § 5 wurde eine „catch-all-“ oder auch „Endnutzungsklausel“ ins deutsche Exportrecht eingeführt. Sie legt fest, dass Exporte auch dann genehmigungspflichtig sind, wenn die betreffende Ware zwar nicht auf einer der Warenlisten geführt ist, aber eine Verwendung zu militärischen Zwecken vorgesehen ist. Auf Drängen Deutschlands wurde eine solche Klausel mittlerweile auch in die dual-use Verordnung der EG aufgenommen (Art. 4). Die Aufnahme solcher Bestimmungen war auch deshalb nötig geworden, um sog. "Umgehungsgeschäfte" zu unterbinden, wonach man einen verdächtigen Auftrag in so viele Einzellieferungen (sogenannte Lose) unterteilte, daß der jeweilige Einzelwert von den internationalen Kontrolllisten nicht oder noch nicht erfaßt wurde (Rietz 2002).

Diese Warenlisten sind

- die Ausfuhrliste (AL): Mit der AL macht der Bund Gebrauch von seinem Recht, nationale Regelungen zu treffen, die über die Bestimmungen aus der EG dual-use-VO hinausgehen (ebenda, 14, 19f).
- die sogenannte „Liste K“: In ihr sind Länder aufgeführt, für die Exportgenehmigungen einer besonderen Einzelfallprüfung unterliegen<sup>15</sup>.
- Die Liste-L: In dieser Liste werden im wesentlichen OECD-Länder geführt, für die weniger starke Sanktionen gelten.
- Die Liste H: Mit der Entstehung der dual-use-VO der EG, die zu einem nicht geringen Teil auf der deutschen AWV basiert, ist diese Liste der dual-use Güter in der dual-use VO aufgegangen.

#### 3.2.4.5 Exportkontrollen im Kriegswaffenkontrollrecht

Der Versuch, den Export von dual-use Gütern zu kontrollieren, findet also vor allem in der ansonsten nicht sicherheitsrelevanten Wirtschaftsgesetzgebung statt. Dennoch existieren selbstverständlich auch Bestimmungen, deren zentraler Regelungsgegenstand Güter sind, die eindeutig als B- oder C-Waffe identifizierbar oder ein originärer Bestandteil einer solchen Waffe sind. Der Handel mit solchen eindeutig als Waffe identifizierten Gütern ist im Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) geregelt.

Das KWKG ist das Ausführungsgesetz zu Art. 26 GG (Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges, Kriegswaffenkontrolle). Es steht neben dem AWG und ist nur bei Exporten als Teil der Außenwirtschaftsgesetzgebung anzusehen. Denn der eigentliche Ansatzpunkt des Gesetzes ist schon der inländische Transport von Waffen und sonstigen Rüstungsgütern, der, außer für die Bundeswehr, ab einem bestimmten Kontingent genehmigungspflichtig ist. Bestandteil des KWKG ist die Kriegswaffenliste, in der auch die Materialien geführt werden, die als B- oder C-Waffe gelten oder über deren Verwendungszweck Unklarheit bestehen kann (Kap. II und III der Kriegswaffenliste).

Straf- und Bußgeldvorschriften, sowie ein Ausfuhrverbot biologischer und chemischer Waffen sind hier durch den § 18 geregelt und mit Strafandrohungen bewehrt.

---

<sup>15</sup> eine Ausnahme existiert bzgl. der *Einfuhr* von Waren; diese ist für Rüstungsgüter aber per se irrelevant.

<sup>16</sup> Derzeit: Iran, Kuba, Libanon, Mosambik, Nordkorea, Syrien.

#### 3.2.4.6 Rechtspolitische Erwägungen

§ 6 KWKG und § 3 AWG räumen der Bundesregierung ein relativ weites Ermessen bei Exportgenehmigungen für Rüstungsgüter ein. Es ist daher zu vermuten, dass Entscheidungen regelmäßig vor dem politischen Konflikt zwischen den „Polen“ Friedenswillen und wirtschaftlichem Interesse getroffen werden, da der Bund beide (mitunter widerstreitende) Interessen vertritt.

Diese für die Rüstungsexportkontrolle relevanten Gesetze wurden als Reaktion auf die aufgedeckten Exporte nach Libyen (1989) und in den Irak im Vorfeld des Golfkrieges von 1990 erheblich verschärft. So ist die Herstellung von ABC-Waffen in Deutschland erst seit dieser Zeit verboten, während sie zuvor lediglich genehmigungspflichtig war. Aufgrund der völkerrechtlichen Selbstbindung der Bundesrepublik war eine Genehmigungserteilung zwar unmöglich, dennoch gab es einige Lücken in der Gesetzgebung, die nun geschlossen wurden (vgl. Hucko/Wagner: 18). Hinsichtlich der Exportkontrollen sind besonders die Aufnahmen von „Fahrlässigkeitsdelikten“ (§§ 19 (4) und 20 (3) KWKG) von großer praktischer Bedeutung: auf diese kann der Staatsanwalt ausweichen, *„wenn ein Vorsatz nicht nachzuweisen ist. Schon das leichtfertige Fördern der Herstellung von ABC-Waffen steht jetzt unter schwerer Strafandrohung. Ein solches Fördern kann in vielerlei Handlungen liegen, z.B. in der Lieferung von Kacheln oder Klimaanlage für eine Giftgasfabrik.“* (ebenda)

D.h., der Exporteur muss sich zuvor nachweislich genügend über den tatsächlichen Zweck, dem die Ware vom Endverbraucher zugeführt werden soll oder kann, informiert haben.

Dennoch ist die Beurteilung des Verwendungszwecks der Güter, seien sie von den diversen existierenden Listen erfasst oder nicht, in den meisten Fällen von der subjektiven Einschätzung des Herstellers und Exporteurs oder der Genehmigungsbehörde abhängig. Nur für die Chemikalien der Liste 1 des CWÜ kann ein friedlicher Verwendungszweck regelmäßig ausgeschlossen werden, da hier die Stoffe geführt werden, für die wie z.B. Sarin kaum eine friedliche Verwendung angenommen werden kann.

Auch Milzbrand-Sporen und andere potenziell in biologischen Waffen nutzbare Mikroorganismen sind normale Bestandteile der belebten Natur, so dass eine Vielzahl



von Experimenten zu friedlichen Zwecken (z.B. Impfstoffentwicklung) denkbar sind. Somit sind auch diese Bestandteil der Listen der dual-use Verordnung.

Verstöße gegen außenwirtschaftliche Bestimmungen gelten in Deutschland als Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten (letzteres gilt seit 1992 für alle Waren, die in dieser Studie von Interesse sind) KWK §§20, 22a, AWG §§33-46a.

Die Vorschriften der Rüstungsexportkontrolle werden regelmäßig an internationale Standards angepasst. Auf der Grundlage formellen, als auch informellen (die "vier Regime", siehe Kapitel 3.4.3) politischen Handelns werden insbesondere die Listen Veränderungen unterworfen.

#### *3.2.4.7 Zusammenfassende Bewertung des Exportrechts für biologische und chemische Waffen*

Rechtliche Grundlagen für die Exportkontrolle von B- und C-Waffen relevanten Gütern finden sich auf verschiedenen Ebenen.

Nahezu global einheitliche Vorschriften gelten – durchgesetzt von der OPCW – nur für Chemikalien der Listen 1 und 2 des CWÜ. Für den Export potenziell B-Waffen fähiger Waren existiert auf internationaler Ebene nur ein allgemeines Verbot durch das BWÜ, das kaum durchsetzbar erscheint und die (auch andere Massenvernichtungswaffen einschließende) Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, die aber auch nur Empfehlungscharakter hat.

Im Normalfall werden Exportkontrollsysteme auf nationaler Ebene kodifiziert, da der Bezugsrahmen von Exportkontrolle zumeist eine in sich geschlossene Volkswirtschaft ist. Aber auch für den Sonderfall des gemeinsamen Binnenmarktes der EU war ein Kontrollsystem für die Ausfuhr von dual-use Gütern notwendig geworden. Das daraufhin entstandene grenzüberschreitende Exportkontrollsystem, das durch die dual-use Verordnung der EG materiell rechtlich normiert wurde, ist weltweit einzigartig, da es die bis dahin höchst unterschiedlichen Ausfuhrregelungen der Mitgliedstaaten weitestgehend nivelliert und die Genehmigungspraxis vereinheitlicht hat.

Strengere nationale Vorschriften sind, wie am Beispiel Deutschlands gezeigt wurde, indes möglich.

### **3.3 Transnationale Akteure**

Es ist durchaus sinnvoll, „die Industrie“ und verschiedene andere nichtstaatliche Akteure, wie Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Konzerne und andere, an der spezifischen Problembearbeitung beteiligte nichtstaatliche Akteure, in einer Kategorie zusammenzufassen. Denn legt man die Definition von Zivilgesellschaft zugrunde, nach der diese der Teil der „bürgerlichen Gesellschaft“ ist, der zwischen Staat und Familie steht, so wären diese eindeutig als Teil der Zivilgesellschaft eines bestimmten Staates anerkannt (Kaldor: 21).

Auch Ernest Gellner setzt die Definition von Zivilgesellschaft noch in Beziehung zu einem Staat:

*„that set of diverse non-gouvernmental institutions, wich is strong enough to counterbalace the state and, while not preventing the state from fullfilling ist role as keeper of the peace and arbitrator between major interests, can nevertheless prevent it from dominating and atomising the rest of society“ (Gellner: 5)*

Kaldor selbst hingegen hält eine Erweiterung dieser Definition für unumgänglich, *„since it (the civil society) can include efforts to counterbalance the power of transnational or local institutions including both political institutions and large cooperations“ (Kaldor: 45),*

so dass diese nun *globale* Zivilgesellschaft auch ein Gegengewicht zu den im internationalen Raum angesiedelten politischen Institutionen und eben auch den großen transnational agierenden Konzernen bildet.

Für den Bereich der Rüstungsexportkontrolle lassen sich mindestens zwei "Blöcke" nichtstaatlicher Akteure mit transnationaler Wirkung identifizieren, deren Mitglieder sich vor allem durch die Interessen, die dem Engagement in der Rüstungsexportkontrolle zugrunde liegen, unterscheiden. Dennoch sind sie als nichtstaatliche, aber transnational agierende Akteursgruppen, dem selben „Element“ der Global Governance Systematik zuzuordnen.

Auf der einen Seite sind es die globalen Netzwerke, in denen die Interessen der produzierenden und exportierenden Industrie artikuliert und vertreten werden. Vorrangiges Ziel dieser Netzwerke ist die Schaffung möglichst günstiger Rahmenbedingungen für den Verkauf der Produkte. Auf der anderen Seite stehen verschiedene Teile der sich herausbildenden Global Civil Society. Dazu zählen zum einen die Organisationen, die man dem heutigen Sprachgebrauch nach im Begriff der NGO zusammenfasst. Zwar sind auch Industrie-Verbände dem strengen Wortsinn nach Nichtregie-

rungsorganisationen. In jüngster Zeit wird der Begriff aber klar mit irgendeiner Form von nicht profitorientierter sozialer Bewegung in Verbindung gebracht (Kreisky 2003<sup>17</sup>), Kaldor 2003: 78, Walk 2004). Zum anderen lassen sich in den zivilgesellschaftlichen Arm des Elements der transnationalen Akteure auch die qua ihres Sachverständnisses an Aushandlungsprozessen beteiligten universitären Zusammenschlüsse, wie z.B. das Harvard-Sussex Program, einordnen.

Sowohl zivilgesellschaftliche Strukturen, als auch die Industrie, sind schon seit geraumer Zeit international vernetzt und um Einfluß bemüht. Wie groß dieser Einfluß ist, ist schwer messbar, insbesondere in diesem beschränkten Rahmen. Nur weil diese Einflussnahme nicht exakt quantifizierbar ist, kann sie jedoch nicht außer acht gelassen werden. Netzwerke agieren zumindest mit dem Anspruch auf Teilhabe an der Steuerung von Problemen im transnationalen Raum. Sobald sie beteiligt werden - und sei es „nur“ durch eine Anhörung oder durch den Zugang und anschließende Veröffentlichung von Informationen - sind sie Teil des Systems.

Im nächsten Abschnitt soll zunächst auf die Industrie sowohl als Akteur in den Verhandlungen zur Ausgestaltung von Exportkontrollen für biologische und chemische Waffen, als auch bezüglich der Einbindung der Unternehmen in die Durchführung der Kontrollen eingegangen werden, bevor der nachfolgende Unterabschnitt auf die zivilgesellschaftlichen Versuche der Einflussnahme eingeht.

### **3.3.1 Die Industrie**

„Die Industrie“ bezeichnet als Sammelbegriff zum einen den Ort, an dem die Objekte der Rüstungsexportkontrolle, die Exportgüter mit klar militärischem oder unklaren Verwendungszweck, produziert und vermarktet werden und damit eine Vielzahl einzelner heterogener Firmen, die prinzipiell in einem Konkurrenzverhältnis miteinander stehen. Dennoch liegt es zum anderen natürlich im Interesse dieser Firmen, sich im Sinne einer Schaffung generell positiver Rahmenbedingungen zu organisieren, um ebenso vorhandene gemeinsame Interessen an geeignetem Ort artikulieren zu können und damit über diese Verbände direkt oder indirekt Einfluß auf politische Entscheidungen zu erlangen.

Auch für die Industrie (in ihrer Gesamtheit) gilt nach Expertenmeinung (Rietz 2002, Kurz 2004) die Prämisse, dass illegale Exporte (potenziell) waffenfähigen Materials langfristig den eigenen Interessen zuwider laufen würden. Abgesehen von den hohen

---

<sup>17</sup> [http://evakreisky.at/2003-2004/staat-krieg/referat05\\_b.pdf](http://evakreisky.at/2003-2004/staat-krieg/referat05_b.pdf)

Risiken, die illegale Exporte durch die rechtlichen Regelungen mittlerweile (zumindest in Deutschland) bedeuten, hat auch die Industrie „einen Ruf zu verlieren“. Als zum Jahreswechsel 1988/89 publik wurde, dass deutsche Firmen am Bau der mutmaßlichen Giftgasfabrik im libyschen Rabta beteiligt waren, titelte die New York Times am 3.1.: „Germany Can't Ignore Auschwitz in the Sand“ (Safire 1989). Obwohl kurze Zeit später auch die Beteiligung von Firmen aus einem knappen Dutzend weiterer Staaten öffentlich wurde<sup>18</sup>, prangte dieses Label nun auf allen chemischen Produkten „Made in West-Germany“.

Nicht nur die Regierung Kohl war zu einer schnellen Reaktion gezwungen, auch die chemische Industrie hatte alle Hände voll zu tun, um ihr Image wieder marktfähig zu machen. Denn häufen sich innerhalb eines nationalen Marktes Regelverletzungen, so besteht die Möglichkeit, dass sich die ebenfalls auf ihren Ruf bedachten Käufer auf anderen Märkten orientieren. Nicht zuletzt ist dies auch eine Folge der Tatsache, dass die chemische Industrie von der Öffentlichkeit mehr beobachtet wird, als andere Branchen. Letztendlich besteht bei einer Häufung von irregulären Exporten demnach die Möglichkeit, dass die Exportchancen allgemein geringer würden (Rietz 2002). Über diesen, den eigenen Markt betreffenden Rahmen hinaus, gilt das generelle Interesse globalisierter Industrien – normalerweise - einer stabilen weltpolitischen Situation, da sich der Löwenanteil des Handelsvolumens auch der chemischen und pharmazeutischen Industrie nicht auf den Austausch waffenrelevanter Güter bezieht (Zabriskie 1998).

### *3.3.1.1 Industrielle Netzwerke*

Wie in anderen Branchen auch, existieren verschiedene Netzwerke, um den chemischen und pharmazeutischen Unternehmen eine Plattform für die Artikulation gemeinsamer Interessen zu bieten. Das größte Augenmerk dieser Lobby-Gruppen gilt freilich weniger den real oder potenziell waffenfähigen Produkten und deren Kontrolle, sondern den generellen Vermarktungsinteressen.

Die Reichweite dieser Netzwerke geht oftmals weit über den nationalen Rahmen hinaus. So sind die nationalen Verbände der chemischen Industrie europaweit in der CEFIC organisiert, die (allerdings in enger personeller und organisatorischer Verknüpfung) wiederum Mitglied der ACCI, der internationalen Interessenvertretung der chemischen Industrie ist.

---

<sup>18</sup> [www.wisconsinproject.org/counties/libya/trouble.html](http://www.wisconsinproject.org/counties/libya/trouble.html)

Ähnliche Strukturen finden sich analog bei der pharmazeutischen Industrie, wo die Europäische EFPIA und die amerikanische PhRMA die Wortführerschaft auf internationalem Parkett übernommen haben.

Speziell die durch das BWÜ betroffenen Produkte entstammen nicht nur den Hallen der Pharmaunternehmen, sondern es ergeben sich u.a. Berührungspunkte mit der chemischen, argrochemischen, tiermedizinischen, Brauerrei- und Nahrungsmittelinindustrie, so dass sich mit dem FEBC (Forum for European Bioindustry Coordination) ein weiterer internationaler Verband in den Diskurs einschaltete, der originär vor allem eine Koordinationsfunktion wahrnimmt (vgl. Kipling 1998).

Wie groß der Einfluß dieser Lobbies ist, wird meist schwer zu messen sein und ist allenfalls dann beweisbar, wenn sich Formulierungen aus den Positionspapieren der Verbände in Vertragstexten wiederfinden. Ein solcher Abgleich kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden.

### *3.3.1.2 Die Einbindung der Verbände (CWÜ)*

Auch wenn der Einfluß von Lobbygruppen nicht messbar ist, so weist der Grad der institutionellen Einbindung der Verbände in multilaterale Verhandlungen zumindest darauf hin, ob deren Interessen Gehör geschenkt wird oder nicht.

Im Fall der vorbereitenden Verhandlungen zum CWÜ (und auch während der Überprüfungskonferenzen), war der VCI auf „eigenen dringenden Wunsch“ (Kurz 2004) seit Ende der 80er Jahre in den bundesdeutschen (rüstung-) exportpolitischen Steuerungsprozess eingebunden. Offiziell auf Einladung der Regierung wurden Mitarbeiter des VCI Mitglieder der Verhandlungsdelegation - wie übrigens auch ein Vertreter der SWP (s.u.). Dabei ist die zeitliche Nähe zum erwähnten „Auschwitz-in-the-Sand“-Artikel augenfällig<sup>19</sup>. Tatsächlich wird dem VCI auch von Vertretern als kritisch geltender NGOs (van Aken/sunshine Project) bestätigt, sich konstruktiv für das CWÜ, wie es heute existiert, engagiert zu haben. Die damals durch die Internationalen Verbände der chemischen Industrie übernommene Position des VCI besitzt auch heute noch Gültigkeit (Carboara 2004). Neben dem Interesse daran, der Welt offen zu zeigen, „dass die chemische Industrie nicht an der Herstellung und Verbreitung von Waffen beteiligt ist“ und der Erkenntnis, dass die Industrie in der Verantwortung steht, Kontrollen zu ermöglichen, die dies auch für die Zukunft sicherstellen (Perroy/CEFIC 2000), gibt es noch weitere Gründe, die aus der Sicht der Industrie für die

Etablierung eines globalen Kontrollsystems sprechen. Die Mitarbeit an einem weiteren Kontrollsystem<sup>20</sup> hatte einen offensichtlicheren ökonomischen Hintergrund, als dies bei der verklausulierten Herstellung eines guten Produktimages der Fall ist und entsprang wohl vor allem der Erkenntnis, dass ein internationales Chemiewaffenübereinkommen angesichts der geopolitischen Situation in den Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges, dem Einsatz von C-Waffen im Iran-Irak-Krieg und der Verwicklung westlicher Firmen in den Bau von C-Waffenfabriken, nicht zu verhindern war.

Denn obwohl die Industrie ein Akteur (oder Akteurs-Netzwerk) ist, gegen den mit konfrontativen Mitteln von Seiten der Staaten oder der internationalen Organisationen kaum effektiv gehandelt werden kann, ist es dennoch ebenso offensichtlich, dass die Industrie nicht die Machtfülle hat, eine Aufstellung von Sanktionen gänzlich zu verhindern.

Das Interesse der Hersteller von dual-use Gütern sind verständlicherweise nicht möglichst strenge Richtlinien – im Gegenteil. Die deutsche chemische Industrie zählt zu den größten und exportstärksten der Welt. Es besteht dort daher ein starkes Interesse, jegliche Einschränkungen für Exporte so gering wie möglich zu halten (Bundscherer 1997: 3). Auf Seiten der Industrie gibt es also ein vielschichtiges Interesse, neue Regeln zumindest mitbestimmen zu können. Ein Anliegen, das bei VCI und CEFIC als gelungen betrachtet wird. Die Balance zwischen den Sorgen der Politik bezüglich der Verbreitung von C-Waffen und den Interessen der Industrie konnte durch das CWÜ hergestellt werden, so Perroy (Perroy/CEFIC 2000). Das Interesse der Industrie bestand dabei vor allem darin, die Kontrollen, die im Rahmen der Verifikationsmaßnahmen als Vertrauen bildende Maßnahmen sowohl vor Ort stattfinden, als auch die Meldung der Exporte betreffen, global einheitlich zu gestalten, so dass die nationalen Regelungen mittel- bis langfristig obsolet werden. Gleichzeitig wäre ein *modus operandi*, der keine vollständige Wahrung von Betriebsgeheimnissen hätte sicherstellen können oder sich für die Industrie aus anderen Gründen als nicht praktikabel dargestellt hätte, in der Praxis möglicherweise daran gescheitert, dass die Unternehmen schlicht nicht kooperiert hätten (vgl. Gorka/Sullivan 2000 a).

---

<sup>19</sup> Durch Interviews und Dokumentenanalyse könnte gezeigt werden, wann genau der VCI Teilnehmer der Verhandlungen wurde.

<sup>20</sup> Perroy (Perroy/CEFIC 2000) weist darauf hin, dass mit den Verifikationsprotokollen nicht das erste Kontrollsystem für die chemische Industrie etabliert wurde. Schon länger gibt es eine Vielzahl von Systemen, die Umweltschutzbelange oder den sicheren Umgang mit Chemikalien gewährleisten sollen.

Die Protokolle, in denen die Verifikations- und Exportkontrollmechanismen des CWÜ geregelt werden, sind auch im zehnten Jahr nachdem sie in Kraft traten, „in Bewegung“. Derzeit gibt es Kontroversen um Details bezüglich der Frage, ab welchen Konzentrationen im CWÜ gelistete Chemikalien in Mischungen und Lösungen zukünftig meldepflichtig sein sollen und inwieweit sogenannte DOC/PSF plant sites<sup>21</sup> in das Verifikationsverfahren aufgenommen werden sollen (Tucker 2000). Für die CEFIC stellt sich dies allerdings nicht als Problem dar. Ebenso, wie die Einbindung der Industrie vor und während der Implementierung gut gewesen sei, so sei es auch der jährlich stattfindende Dialog mit der OPCW (Perroy/CEFIC 2000). Die noch in der Anfangszeit bemängelte zu starke Einflussnahme der Staaten, die sich über eine einfache Übertragung der in der „Australischen Gruppe“ (s.u.) ausgehandelten Materiallisten manifestierte ist offenbar kooperativen Strukturen gewichen (vgl. ebenda).

### *3.3.1.3 Die Verbände und das BWÜ*

Die Verhandlungen für ein Verifikationsprotokoll zum BWÜ wurden im Jahr 2001 durch die US-Regierung beendet, was durchaus verwundert. Waren doch US-Geheimdienste im Jahr 2000 zu der Erkenntnis gelangt, dass ca. 20 Staaten<sup>22</sup> biologische Waffen besitzen oder bestrebt sind, solche zu entwickeln (Roffey 2002). Mit dem Ende der Verhandlungen ist auch der Plan, eine der OPCW vergleichbare Einrichtung für den B-Bereich einzurichten, gescheitert. Allerdings war auch der Verhandlungsverlauf ein anderer, als im Vorfeld der CWÜ-Implementierung. Denn, anders als bei der Entwicklung und Fortschreibung der CWÜ-Protokolle, saßen die Industrie-Verbände, allen voran die US-amerikanische PhRMA, erst seit kurzer Zeit mit am Verhandlungstisch. Zwar schreibt Dane Zabriskie, eine Vertreterin des Pharmagiganten SmithKline, bereits 1998: „Industry prominently figures in the negotiations to verify compliance“ (312). Doch noch 2001 konstatierte das FEBC, dass das Protokoll bislang „a matter for the States Parties“ geblieben sei und man sich einen Zugang zum Verhandlungstisch wünschen würde (vgl. 47f.). Durch das Scheitern der Verhandlungen ist die Industrie derzeit in der Situation, sich nicht positionieren zu müssen. Dennoch soll hier kurz auf die Vorstellungen und Besorgnisse der Industrie zu einem globalen Exportkontrollsystem für waffenrelevantes biotechnologisches Equipment eingegangen werden:

---

<sup>21</sup> DOC: Discrete Organic Chemicals; PSF: Phosphor, Sulfur, Fluoride

Noch stärker als bei potenziell C-Waffen fähigen Technologien und Materialien sei hier die dual-use Problematik ausgeprägt. Darin waren sich die Vertreter der Pharmaindustrie (Gorka/Sullivan 2000 a, Tucker 2000). Uneinig hingegen war man sich über die Ausgestaltung eines Protokolls. Während Zabriskie vorschlug, eine Liste zu nutzen, die von der „Australischen Gruppe“ aufgestellt, vom Aufbau her denen des CWÜ sehr ähnlich sei und auch analog genutzt werden könnte (1998), stellt Tucker für das FEBC fest, dass eine 1:1 Übertragung der CWÜ-Verfahren weder für die Aufstellung der Protokolle, noch für deren Implementierung möglich sei (2000). Auch Gorka und Sullivan<sup>23</sup> bestreiten eine Kompatibilität der Verfahren, wobei von den Erfahrungen mit dem CWÜ durchaus profitiert werden könne (2000 b).

Grundsätzliche Bedenken betreffen die Zweifel an der Effektivität eines Kontrollsystems, sei es nun an die CWÜ-Verfahren angelehnt oder nicht. Zwar stellen sich auch die Vertreter der Pharmaindustrie hinter die Ziele des BWÜ, jedoch ist vielen von ihnen der Preis, nämlich die Notwendigkeit, einer betriebsfremden Organisation interne Daten zur Verfügung stellen zu müssen, zu hoch. Dies gilt angesichts der Zweifel an einer Funktionstüchtigkeit eines potenziellen Systems noch in besonderem Maße (Kipling 1998). In diesem Punkt bestand im Jahr 2000 allerdings keine Einigkeit innerhalb der industrienahen Experten. Gorka und Sullivan, die große Befürworter eines Exportkontrollsystems sind, halten die Bewahrung von Betriebsgeheimnissen durch die Einbeziehung einer „intelligence agency (or agencies)“ für realisierbar. „Another solution is for an industry-centered vigilance and reporting system for potential dual-use exports and restricted biological agents.“ (2000 b)

Gerade die Erstellung eines Exportkontrollsystems für Waren, die als B-Waffe oder zur Herstellung solcher Waffen genutzt werden könnten, sei angesichts der Tatsache, dass auch die nationalen Exportkontrollen nur einen Bruchteil aller dual-use Güter erfassen (Gorka/Sullivan 2000 a) nicht mit nationalen Mitteln realisierbar und den Aufwand daher kaum wert. Allerdings, und damit heben sich diese Autoren vom Rest der „bio-industrial-community“ ab, „is there no evidence that present controls or any future additional controls will stifle or damage peaceful international trade, as long as they are applied across the global market“ (ebenda).

---

<sup>22</sup> ausdrücklich genannt werden Nord Korea, Syrien, der Iran und Libyen.

<sup>23</sup> Richard Sullivan war zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Artikels clinical research fellow am university College in London; zum Zeitpunkt des Erscheinens des Artikels ähnlichen Inhalts im Int. Journal of Pharmaceutical Medicine einige Monate zuvor war er noch bei dem Pharmaunternehmen Merck beschäftigt. Sebastian Gorka ist in dieser Zeit Direktor des US Council for Emerging Security Affairs geworden, war zuvor aber auch bei Merck beschäftigt. .



D.h., auch wenn die Verfahren des CWÜ nicht direkt auf die Belange des BWÜ umgesetzt werden können: „lessons can be learned from the chemical industry, wuch successfully developed and implemented ‘managed access’ procedures“ bezüglich des realen Zuganges zu Fabriken, als auch zu Daten (ebenda).

Derzeit jedoch werden weder mit noch ohne Beteiligung der Industrie oder anderer Akteure Verhandlungen zu einer Stärkung, bzw. tatsächlichen Inkraftsetzung des BWÜ geführt (Brasack 2004).

#### *3.3.1.4 Die gesetzlichen Verpflichtungen der Exporteure*

Sowohl im Zusammenhang mit den Verifikationsprotokollen des CWÜ, als auch aus nationalen Bestimmungen resultierend, die über die internationalen Regelungen hinausgehen, sind es in erster Linie die produzierenden und exportierenden Unternehmen, die in ihrer täglichen Praxis für deren Umsetzung verantwortlich sind. Die Systeme sind so angelegt, dass die staatlichen und supranationalen Stellen lediglich Kontroll-, Verwaltungs- und ggf. Sanktionsfunktionen wahrnehmen. Beispielsweise melden zwar die Staaten „nationale“ Exportdaten an die OPCW, aber eben auch nur die Daten, welche die Industrie zuvor geliefert hat.

Die bestehenden Regelungen verpflichten die Unternehmen zu folgenden Aktivitäten:

- Alle Firmen, die dual-use-Güter (dazu zählen nach der Dual-use-Verordnung der EG auch die dort gelisteten Materialien, die eine Relevanz für B-Waffen haben) ins Ausland verkaufen wollen, sind dazu verpflichtet, eigenständig für die korrekte Kennzeichnung/Klassifizierung der Produkte nach den vorgeschriebenen Systemen<sup>24</sup> zu sorgen. Dabei ist es nicht nötig, dass die betreffende Ware Bestandteil einer der Exportkontroll-Listen ist. Allein der Verdacht,

---

<sup>24</sup> Es existieren verschiedene nummernbasierte Klassifikationssysteme, die prinzipiell jedes erdenkliche Handelsgut einem Code zuordnen sollen. Das gebräuchlichste System ist das sogenannte Harmonized System (HS) der Welt-Zoll-Organisation. Da letztendlich doch deutlich mehr verschiedene Produkte als zu vergebende Nummern existieren, müssen die Systeme regelmäßig den praktischen Anforderungen angepasst werden. Die OPCW hat vor zwei Jahren durchsetzen können, dass durch das HS nun auch die im CWÜ aufgeführten Chemikalien codiert werden können. Bisher werden für die Meldungen an die OPCW aber noch die Codierungen des speziell für Chemikalien geschaffenen CAS-Systems genutzt.

dass die Ware einem nicht-friedlichen Zweck zugeführt werden soll, verpflichtet den Exporteur, beim Bundesausfuhramt (BAFA) eine Ausfuhrgenehmigung zu beantragen.

- Seit der Einführung der Fahrlässigkeitsdelikte ins Außenwirtschaftsrecht (s.o.), ist von den Firmen auch genauer als früher zu prüfen, ob der Endverbraucher glaubwürdige Aussagen über den Verwendungszweck macht. Im Zweifel muss der Hersteller selbst einen entsprechenden Verdacht dem BAFA zur Kenntnis geben.
- Die Unternehmen stehen in der Pflicht, sich über die aktuellen Regelungen zu informieren: dazu werden Hilfsmittel, wie z.B. deutsche und europäische Internet-Masken angeboten, in die der das betreffende Produkt bestimmende Code eingegeben werden kann, um evtl. bestehende Handelsbeschränkungen zu erfragen.
- Für diese Aufgaben müssen die Unternehmen einen Mitarbeiter auf Geschäftsführungsebene als Ausfuhrbeauftragten bereitstellen und regelmäßig weiterbilden.

### *3.3.1.5 Zusammenfassung*

„Die Industrie“ ist als Hersteller und Exporteur auf mehreren Ebenen in die Exportkontrollsysteme eingebunden.

Zum einen sind die einzelnen Unternehmen eigenverantwortlich, wenn auch im Rahmen des Möglichen von staatlicher Seite kontrolliert und im Zweifel sanktioniert, für die Einhaltung der Exportkontrollvorschriften zuständig. Dazu zählen u.a. die korrekte Kennzeichnung der Lieferungen nach den internationalen numerischen Klassifikationssystemen und das selbständige Erkennen, ob eine Lieferung genehmigungspflichtig ist.

Auf der anderen Seite nimmt die Industrie, als in nationalen und transnationalen Verbänden netzwerkartig organisierter Akteur, Einfluss auf die Erstellung von Exportkontrollsystemen. Die Art und Weise der Einflussnahme basiert zum einen auf dem Maße, in dem die Industrie als Akteur in den Prozess eingebunden wird und zum anderen auf den konkreten Interessen, die eine Industriebranche für sich identifiziert hat.

Speziell die deutsche chemische Industrie hat sich über den VCI seit Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre aktiv in die Verhandlungen zum CWÜ und den dort

angelegten Exportkontrollen eingebracht. Neben der Erkenntnis, dass diese ohnehin implementiert würden, bestand und besteht angesichts der unüberschaubaren Vielfalt einzelner nationaler Kontrollbestimmungen das Interesse, global möglichst einheitliche Standards einzuführen.

Die internationalen, speziell aber die US-amerikanischen Vertreter der für den Bereich der B-Waffen wichtigen Pharmaindustrie, sprachen sich zwar vehement für eine stärkere Beteiligung an den Verhandlungen zu einem Verifikationsprotokoll für das BWÜ aus. Die Installation eines Exportkontrollsystems nach dem Muster des CWÜ wurde aber in der Mehrheit skeptisch betrachtet. Der Preis erschien vor allem deshalb zu hoch, weil für ein effektives System eine erheblich größere Vielzahl an Gütern mit dual-use Charakter durch das System kontrolliert werden müsste, als bei C-Waffen und somit auch eine größere Menge sensibler betriebsinterner Daten meldepflichtig wären.

Die Industrieverbände haben auch auf der Grundlage einer offiziellen Einbindung in die Verhandlungen einen entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung des CWÜ genommen. Die Verhandlungen zu einem BWÜ-Verifikationsprotokoll sind letztlich am Ausstieg der US-Regierung gescheitert. Dass es zuvor aber auch auf US-Seite zu einer verstärkten Einbindung der Verbände gekommen war, kann ein Indiz für die Erkenntnis sein, dass solche globalen Kontrollsysteme heute nicht mehr gegen die Interessen der Industrie implementierbar sind. Gerade angesichts der Tatsache, dass die Unternehmen später in weiten Teilen eigenverantwortlich für die Umsetzung der Vorschriften verantwortlich sind, lässt deren kooperative Beteiligung an den Verhandlungen als sinnvoll erscheinen.

### **3.3.2 Zivilgesellschaftliche Beteiligung an Rüstungsexportkontrolle für biologische und chemische Waffen**

Zivilgesellschaftliche Beteiligung an politischer Steuerung ist in vielen Bereichen zumindest in demokratisch verfassten Gesellschaften mittlerweile ein fast übliches Phänomen.

Diesem Engagement sind dabei weder örtliche noch thematische Grenzen gesetzt: Vor allem NGOs, die sich für Ziele des Umweltschutzes oder globalisierungskritische Belange einsetzen, stützen ihre Arbeit schon seit Jahrzehnten erfolgreich auf

internationale Kampagnen<sup>25</sup>. Und auch eine Beschränkung auf sogenannte „weiche“ Politikfelder, wie eben den Umweltschutz, ist keineswegs festzustellen. Die internationale Kampagne gegen Landminen hat gezeigt, dass zivilgesellschaftliche Gruppen in der Lage sind, sich global zu organisieren und auf die Ausgestaltung „harter“ Politikfelder, wie Rüstungsstrategie Einfluss zu nehmen<sup>26</sup>.

Auch auf dem Gebiet der Rüstungsexportkontrolle für biologische und chemische Waffen lassen sich Versuche zivilgesellschaftlicher Mitgestaltung und eines Eintretens für die Einführung effektiver Exportkontrollmechanismen beobachten. Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, auf denen zivilgesellschaftliche Beteiligung stetig zugenommen hat, läßt sich ein solcher Zuwachs hier aber nicht beobachten (Feakes 2003: 113).

Feakes (ebenda) führt dies vor allem darauf zurück, dass das Feld fast ausschließlich von einer kleinen „epistemic community“ bearbeitet wird, die sich aus den Mitarbeitern der einschlägig spezialisierten Forschungsinstitute rekrutiert. Zwar gibt es in nicht wenigen Fällen eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit den intergouvernementalen Organisationen und den nationalen Regierungen. Organisationen wie das SIPRI nehmen dank ihrer Sachkenntnis an Konferenzen teil, die der offiziellen Meinungs- und Entscheidungsbildung vorausgehen. Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik sitzen ebenso wie Vertreter der Industrie als Mitglieder der Delegation am Tisch der Vertragsstaatentreffen und das Harvard-Sussex-Program on CBW Armament and Arms Limitation (hsp) hat einen Beobachterstatus bei den jährlichen Überprüfungskonferenzen der OPCW inne. Jedoch beschränkt sich der zivilgesellschaftliche Zugang zum Thema bisher vor allem auf diese elitäre Ebene der Forschungsinstitute. „A ‘transnational advocacy network’ (Keck and Sicking 1998) consisting not only of an epistemic community but also of public movement campaigns and non-violent direct action, all cooperating with each other“ existiert im Gegensatz zur nuklearen Abrüstung bisher nicht für den Bereich der B- oder C-Waffen (ebenda).

---

<sup>25</sup> Beispielhaft seien hier die von Greenpeace und Friends of the Earth vorangetriebene Kampagne für die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls, oder die Verhinderung des MAI-Abkommens durch international vernetzte NGOs genannt.

<sup>26</sup> Beispiele für grenzüberschreitendes zivilgesellschaftliches Engagement: Die Anti Landminen-Kampagne unter [www.landmine.de](http://www.landmine.de), die internationale STOPP ESSO-Kampagne von Greenpeace z.B. unter [www.greenpeace.de](http://www.greenpeace.de) oder die Geschichte der Kampagne zur Verhinderung des MAI-Abkommens, die bei Bautz (2002) unter <http://www.friedenskooperative.de/ff/ff02/5-62.htm> nachzulesen ist.

„The track record shows that civil society was most successful when it worked at both the elite and the public movement levels (...). The very different strategies of prominent public activism and quiet, behind-the-scenes partnerships with policy makers can reinforce each other“ (ebenda, nach Johnson 2000: 75).

Die Gründe für das geringe Interesse einer breiteren Öffentlichkeit sind wahrscheinlich darin zu sehen, dass sich das Thema vergleichsweise schlecht griffig darstellen läßt. Die Forderung „keine Landminen“ z.B. ist weitaus kampagnenfähiger als die recht komplizierte Forderung, mit dem BWÜ und CWÜ vorhandenes internationales Recht umzusetzen – ohne dabei aber zu friedlichen Zwecke stattfindenden Handel und Produktion einzuschränken (vgl. ebenda).

Solange also kein Konzept gefunden wird, das Thema breiteren Teilen einer globalen Zivilgesellschaft näherzubringen, wird deren Einfluß relativ gering bleiben und sich auf die nicht-öffentliche Beratertätigkeit beschränken, auf die von offizieller Seite gerne zurückgegriffen wird (vgl. Manley 2001). Zwar könnten zivilgesellschaftliche Akteure möglicherweise mehr sein als „think tank“ der Regierungen, „(but) to realize an alternative frame for CB weapons (...) the existing civil society actors in CB disarmament will have to change their mindset and habits. More emphasis needs to be placed on public advocacy and mobilisation, activities which the current academically oriented community is too illequiped and under-resourced to carry out. In particular, partnerships need to be established with other sections of global civil society, (...) with all actors playing to their own strenghts (Feakes 2003: 114).“

Neben einem solchen „arbeitsteiligen“ Modell von „Elite“ und einer breiten, globalen sozialen Bewegung, wäre auch eine verstärkte direkte Beteiligung von NGOs in Verhandlungsprozessen denkbar und wird teilweise bereits praktiziert. Allerdings bringt eine solche direkte Einbindung für die NGOs auch Probleme mit sich. Zwar gelangen sie so an exklusive Informationen, dem Fundament einer jeden Kampagne. Doch führt gerade der Umstand, dass die NGOs als Verhandlungsteilnehmer vertrauliche Informationen auf offiziellem Weg erhalten dazu, dass sie ihre Arbeitsweise anpassen müssen. Die spezifischen Fähigkeiten der NGOs, z.B. Umstände aufzuzeigen, über die sonst der diplomatische Mantel der Verschwiegenheit gebreitet würde, also die Herstellung von Öffentlichkeit, weicht teilweise einer Selbstzensur, da im Falle der Veröffentlichung um die weitere Beteiligung gebangt werden müsste (vgl. Meier/Tenner 2001). Das Gelingen eines Balanceaktes zwischen der Beibehaltung

von Eigenständigkeit als zivilgesellschaftlichem Korrektiv und der Annäherung an das offizielle System muss nicht zwangsläufig gelingen.

### **3.3.3 Zusammenfassung: Transnationale Akteure in der Exportkontrolle**

Obwohl eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in vielen Bereichen globaler politischer Steuerung mittlerweile alltäglich ist, ist der Einfluss sowohl von NGOs als auch von Seiten der epistemic community auf die Ausgestaltung von Exportkontrollen für B- bzw. C-Waffen relevante Güter bisher gering geblieben. Obwohl letztere ob ihrer Expertise nicht selten in Verhandlungen und Diskurse eingebunden sind, fehlt für den Aufbau einer im besten Sinne schlagkräftigen globalen zivilgesellschaftlichen Bewegung, z.B. mit dem Ziel einer Implementierung der Inhalte des BWÜ, oftmals die Fähigkeit oder die Bereitschaft der Wissenschaftler, mit den anderen Teilen der globalen Zivilgesellschaft zusammenzuarbeiten.

### **3.4 Internationale Organisationen und Institutionen**

Die Kontrolle grenzüberschreitenden Handels ist, obwohl bisher zum überwiegenden Teil auf nationaler Ebene geregelt, nur dann ein sinnvolles Instrument zur Verhinderung einer unkontrollierten Verbreitung von Waffen und waffenfähiger Technologie, wenn internationale Standards existieren, in denen festgelegt wird, welchen Materialien und Technologien bei der Ausfuhr aus einer Wirtschaftszone (in den meisten Fällen: einer Volkswirtschaft) aus Sicherheitsgründen besondere Beachtung geschenkt werden müssen. Eine der Eigenschaften der globalisierten, post-industriellen Wirtschaft ist der schnelle grenzüberschreitende Austausch von Wissen innerhalb der Industrie. Ausgelöst durch Übernahmen, joint ventures und strategische Partnerschaften, ist innerhalb der Industrienationen ein rapider Zuwachs von Wissen zu verzeichnen, wobei gerade in der Chemie und in noch größerem Ausmaß in der Biotechnologie und Pharmaindustrie viele der Innovationen einen dual-use Charakter haben.

Das bedeutet für die Kontroll-Systeme, dass auch die in ihnen aktiven Akteure in der Lage sein müssen, sich schnell auf neue Erkenntnisse einzustellen. Exportkontrollen liegen vor allem im Sicherheitsinteresse der Staaten. Neben den (beschriebenen) Strukturen, in die die Industrie offiziell eingebunden ist, wird daher ein bedeutender Teil der Exportkontrollen auf der supranationalen Ebene organisiert, wobei hierbei nur z.T. auf die offiziellen und formellen Strukturen von beispielswei-

se UN oder EU zurückgegriffen wird, während die vier existierenden sogenannten Exportkontroll-Regime bewusst auf formelle Strukturen verzichten.

Im Folgenden sollen die an der Exportkontrolle für B- und C-Waffen beteiligten internationalen Organisationen und Institutionendargestellt und hinsichtlich ihrer Effektivität bewertet werden.

### **3.4.1 Die Vereinten Nationen**

Die Vereinten Nationen spielen selbst keine große Rolle im Exportkontrollsystem. Auch wenn dem Jahresabrüstungsbericht 2002 der Bundesregierung zu entnehmen ist, dass „die VN-Generalversammlung (...) das weltweit zentrale Forum für Debatten über Abrüstung, Rüstungskontrolle und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen (ist), das von allen Staaten genutzt wird, eigene Vorstellungen zu erläutern und für diese um Mehrheiten zu werden“, so spielt das auch innerhalb des Rüstungsexportdiskurses noch immer sehr spezielle Thema der Exportkontrollen eine geringe Rolle, zumal die „jährlich etwa 50 Resolutionen“ der Generalversammlung bzw. ihres *Ersten Ausschusses* zum gesamten Themenkomplex, völkerrechtlich nicht bindend sind sondern lediglich „politische und moralische Wirkungen entfalten sollen“<sup>27</sup>.

Am 28. April 2004 hat jedoch der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 1540/2004 (genauerer zu den Inhalten siehe Kapitel 3.2.2) erstmals Stellung zum Problem bezogen, dass der Bedrohung von internationaler Sicherheit und Frieden durch die Proliferation von Massenvernichtungswaffen nur durch eine Effektivierung der verschiedenen Kontrollsysteme begegnet werden könne. Die konkrete Entschließung des Rates, dass alle Staaten zu diesem Zweck auch Exportkontrollen etablieren mögen (Art. 3 (d)), bezieht sich allerdings tatsächlich nur auf die nationale Ebene und hat in der Praxis mangels konkreter Umsetzungsvorschriften gleichwohl nur den Charakter einer Empfehlung.

Weitere Aktivitäten der Vereinten Nationen zur Exportkontrolle von Massenvernichtungswaffen gibt es derzeit nicht. Als beispielhaft könnte sich aber das UN-Register für konventionelle Waffen erweisen, dem die Vertragsstaaten regelmäßig Im- und Export-Daten für konventionelle Waffen melden (Chalmers/Greene 1995).

---

<sup>27</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr\\_und\\_r/jab2003/5/5\\_2a.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/jab2003/5/5_2a.html)

### 3.4.2 Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)

Die OPCW wurde 1997 zur Durchsetzung des CWÜ gegründet. Formal ist die OPCW eine Unterorganisation der VN, wobei der OPCW durch das „*Agreement concerning the Relationship between the UN and the OPCW (A/RES/55/283)*“, unterzeichnet am 17. Oktober 2000, eine recht große Unabhängigkeit eingeräumt wird und speziell die Berichtspflicht nicht über allgemein gehaltene Statements hinausgeht.

Vom 28. April bis zum 9. Mai 2003 fand am Sitz der OPCW in Den Haag die erste Überprüfungskonferenz für CWÜ und OPCW statt.

Exportkontrollen, die vom CWÜ für die sogenannten Liste 1- und seit dem 29. April 2000 auch für Liste 2-Chemikalien vorgesehen sind, stellen nur einen kleinen Teil der Arbeit der Organisation dar. Das Hauptaugenmerk liegt auf „klassischen“ Verifikations- bzw. Inspektionstätigkeiten.

Dementsprechend knapp ist auch der Raum, der einer Bewertung der *transfer regulations* im Bericht der Überprüfungskonferenz eingeräumt wird: Die Überprüfungskonferenz weist in ihrem Bericht (OPCW 2003) lediglich auf die Dringlichkeit der Umsetzung der Transferregelungen durch die Staaten hin, die diese bisher nicht implementiert haben, da die Funktionstüchtigkeit des Systems von seiner Universalität abhänge (ebenda Ziffer 72). Aus den jährlichen Berichten der OPCW geht hervor, dass eine große Anzahl von Staaten, darunter auch einige Erstunterzeichner des CWÜ, dem Umsetzungsgebot bis zum Jahr 2001 nicht nachgekommen war (Ruck 2001). Ob die im CWÜ enthaltene Option, auch für Liste-3 Chemikalien Transferregularien einzuführen, von der OPCW genutzt werden sollte, ist noch Gegenstand von Überlegungen. Für den Fall, dass beim Handel von Liste-3 Chemikalien mit Nicht-Mitgliedstaaten zukünftig regelmäßig Gebrauch von *end-user-certificates* gemacht wird, wird vermutlich auf weitergehende Maßnahmen verzichtet werden (OPCW 2003: Ziffer 73).

Konkrete Angaben über die Effektivität der Exportkontrollen unter dem CWÜ werden nicht gemacht – schließlich war ein absolut vertraulicher Umgang mit den Daten Voraussetzung für eine Kooperation der anbietenden Unternehmen. Die Abteilungen der OPCW, in denen die Exportdaten zusammengestellt und ausgewertet werden, sind aus diesen Gründen hermetisch von der Außenwelt abgeriegelt. Strenge Zugangsregelungen für Personal, sowie der Verzicht auf Telefon- und Internetverbindungen sollen den Schutz der sensiblen Daten sicherstellen. Ob also z.B. die Im-



und Exportbilanzen der kontrollierten Materialien stimmen oder nicht, weiß allein die OPCW.

Die auf Grundlage des CWÜ von der OPCW durchgeführten Exportkontrollen bilden das weltweit erste multinationale System der Rüstungsexportkontrolle. Allerdings ist einzugestehen, dass es doch relativ begrenzt ist. Selbst für den Fall, dass auch die Liste-3 Chemikalien in die Kontroll-Mechanismen integriert würden, ist ausschließlich eine – vergleichsweise kleine – Auswahl von Chemikalien Gegenstand der Überprüfungen. Der Handel mit anderen dual-use-Gütern, die für die Herstellung von C-Waffen genutzt werden könnten (z.B. Behälter aus speziellem Stahl), sind nicht Gegenstand des Verfahrens (Anhang II des CWÜ).

Ein weiterer Mangel ist, dass mittlerweile zwar 162 Staaten Mitglied des CWÜ-Vertragswerkes sind, aber einige der Staaten, von denen vermutet wird, dass sie am Bau von C-Waffen interessiert sind, nicht dem CWÜ angehören. Die Bestimmungen für den Handel mit den Nicht-Mitgliedstaaten relativieren diesen Nachteil zwar, können ihn aber nicht aus der Welt schaffen.

Ob die strukturelle Intransparenz sich nachteilig auf die Effektivität des Systems auswirkt, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Andererseits wäre ein offeneres Verfahren wohl überhaupt nicht durchsetzbar gewesen.

Trotz seiner Mängel kann das Kontrollverfahren für Im- und Exporte von Chemikalien als erstes seiner Art aber für andere Bereiche, z.B. B-Waffen, als beispielhaft gelten.

### **3.4.3 Exportkontroll-Regime**

Der Begriff (*internationale*) *Organisation* impliziert eigentlich das Vorhandensein eines gewissen Grades von Selbstverfasstheit oder eines formellen Statuts, auf dessen Grundlage die Organisation tätig wird. In diesem Sinne bilden die Regime eine „Sonderform“ von internationalen Organisationen. So kennzeichnen sich die hier beschriebenen Gruppen zwar durch regelmäßige Zusammenkünfte und Absprachen ihrer Mitglieder, die sich in Fragen der Exportkontrolle für bestimmte Güter abstimmen; als Grundlage der Zusammenarbeit existieren aber lediglich „gentlemen agreements“ (vgl. z.B. Hucko/Wagner: 15) Die Beschlüsse, die in oder von den Regimen gefasst werden, bilden demnach auch kein materielles Recht (Anthony 2001). Werden diese von einzelnen Mitgliedern nicht umgesetzt, so können nur indirekte Maß-

nahmen, wie z.B. Handelsbeschränkungen, dagegen ergriffen werden. Derartige Institutionen sind nach der Definition von Stephen Regime:

*Regimes are “implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (so-called ‘consensus definition’) (Stephen 1983: 2)*

Auf Grund der ausschließlichen Beteiligung staatlicher Akteure (konkret: Fachbeamte, Geheimdienstmitarbeiter, Diplomaten usw.) in den hier beschriebenen Regimen sind sie außerdem - trotz der sie kennzeichnenden informalen Struktur und Unselbständigkeit – als Orte (organisierter) multilateraler Verhandlungen, internationale Institutionen im Sinne der Global Governance Kategorien (Weller 2004 (MAIL)).

Im Folgenden sollen „die vier existierenden Exportkontrollregime“ (als solche z.B. bei Beck u.a. 2002, Squassoni 2002) skizziert werden.

#### *3.4.3.1 Die Nuclear Suppliers Group (NSG)*

Ihr gehören 40 Staaten an, von denen mehr als die Hälfte Nuklear-Technologie exportiert. Mit dem Ziel, einen zivilen von einem militärischen Technologietransfer zu trennen, arbeitet die NSG seit 1978 mit der Internationalen Atomenergie-Behörde (IAEA) zusammen. Neuere Handlungsfelder der NSG liegen in der Erstellung von Richtlinien zu dual-use-Technologien und zu terroristischen Aktivitäten.

#### *3.4.3.2 Das Missile Technology Control Regime (MTCR)*

Seit 1987 arbeiten mittlerweile 33 Staaten daran, die Proliferation von Technologien zu verhindern, die zur Ausbringung von Massenvernichtungswaffen über große Distanzen genutzt werden könnte. Das hauptsächliche Anliegen der Mitglieder ist zu diesem Zweck die Koordination der nationalen Exportbestimmungen. Seit 1993 beruht das MTCR auf breiter gefassten Richtlinien. War vorher festgelegt, dass sich das Regime nur mit Trägersystemen für Nuklearwaffen befasst, fallen seither auch Raketen zur Ausbringung biologischer und chemischer Waffen sowie unbemannte Drohnen und andere militärische ferngesteuerte Flugzeuge unter den Kontrollbereich des MTCR.

### 3.4.3.3 Die Australia Group (AG)

Nach dem Einsatz chemischer Waffen im Iran-Irak-Krieg wurde die AG 1984 auf Initiative Australiens gegründet. Ziel der mittlerweile 33 Mitgliedstaaten - neben fast allen europäischen Staaten, haben auch Australien, Neuseeland, USA sowie die Europäische Kommission einen Sitz - ist die Minimierung des Risikos der Proliferation chemischer und biologischer Waffen. Die Gruppe arbeitet nach dem Konsens-Prinzip und verfügt nicht über ein grundlegendes Statut. Auch die AG stellt die als kritisch erkannten Exportgüter (darunter z.B. ca. 50 Chemikalien; Quick: 1992) in Listen zusammen, die dann auf nationaler (oder europäischer) Ebene in materielles Recht umgesetzt werden sollen.

Die AG war das erste Regime, das für seine Mitgliedstaaten „catch-all controls“ (s.o.) als Mittel der staatlich-industriellen Zusammenarbeit bei Exportvorhaben an verdächtige Endverbraucher eingeführt hatte.

Zur Verhinderung von B- und C-Waffenprogrammen setzt die Bundesregierung große Hoffnungen auf diese Klausel und auf ein in der Planung befindliches elektronisches Informationssystem, mit dem sich die Mitgliedstaaten u.a. über versagte Ausfuhrgenehmigungen ("denials") gegenseitig informieren können<sup>28</sup>.

Das Auswärtige Amt weist explizit auf die grundsätzliche Offenheit der AG für neue Mitglieder hin<sup>29</sup>. Ein Gesprächspartner des Autors schloss allerdings aus, dass beispielsweise Russland jemals Mitglied in der AG werden würde. Die Arbeit der Regime basiert auf dem Vertrauen zwischen like-minded countrys, die größtenteils selbst Anbieter der zu kontrollierenden Technologie sind (Beck/Gahlaut 2003) und dem Austausch von Geheimdienstinformationen. Dieses Vertrauen würden viele der AG-Mitglieder nicht allen Staaten entgegenbringen, auch wenn diese, wie im Fall Russlands, Anbieterstaaten kritischer Technologie sind. Hingegen ist die Furcht, aus einem exklusiven Informations-Zirkel wie der AG ausgeschlossen zu werden, wohl die hauptsächliche „disciplinary force“ für die Mitglieder (Perry-Robinson 1995)

### 3.4.3.4 Das Wassenaar-Arrangement (WA)

Auch dem WA gehören 33 vorwiegend europäische Staaten an. Im Gegensatz zur AG sind hier allerdings auch Russland, die Ukraine, Süd-Korea und Argentinien Mitglieder. 1995 gegründet, ist das Ziel des WA, den Transfer von konventionellen

---

<sup>28</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr\\_und\\_r/jab2002/4/4\\_2\\_.html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/jab2002/4/4_2_.html)

Waffen sowie von dual-use Gütern und Technologien zu kontrollieren, um deren destabilisierende Anhäufung zu verhindern. Im Gegensatz zur AG liegt der Fokus hier weniger auf Chemikalien und biologischen Wirkstoffen, sondern eher auf Bauteilen und Maschinen. Die vom WA eingesetzten Mittel sind Meinungs- und Informationsaustausch und die Förderung von Transparenz. Obwohl sich das WA als Nachfolger des COCOM-Systems sieht, das während des Kalten Krieges den Export waffenfähiger Technologie in die Staaten des Warschauer Paktes verhindern sollte, basiert das heutige System nicht mehr auf der Grundlage von Länder-Listen. Stattdessen bemühen sich technische Arbeitsgruppen regelmäßig um die Aktualisierung von gemeinsamen Warenlisten nach dem neuesten Stand der Militär-Technologie. Neben den Exportkontrollen, die in den Mitgliedstaaten anhand der Listen eigenverantwortlich durchgeführt werden sollen, ist auch ein Datenaustausch über genehmigte Lieferungen oder erfolgte Ablehnungen vorgesehen<sup>30</sup>. Dafür wurden u.a. gemeinsame Warenlisten vereinbart, die regelmäßig aktualisiert und dem neuesten Stand der Militärtechnik angepasst werden, und anhand derer die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung Exportkontrollen durchführen und sich im vorgesehenen Maße über genehmigte Lieferungen oder erfolgte Ablehnungen unterrichten<sup>31</sup>. Zum Teil gibt es Überschneidungen der Listen des WA mit denen des MTCR, z.B. bei Geräten für den Maschinenbau (Brasack 2004), was der Übersichtlichkeit des Gesamtsystems sicher nicht zuträglich ist.

Doch es gibt auch grundsätzliche Kritik an der Struktur des WA: „(...) Wassenaar, conceived as a forum for instituting arms export restraint, merely provides a forum for exchanging information on arms shipments.“ (Defense News: 1997).

#### *3.4.3.5 Zusammenfassung: Die Regime als Akteure der Exportkontrolle*

Eine direkte Bedeutung für die Kontrolle B- und C-Waffen relevanten Materials liegt vor allem bei den drei letztgenannten Regimen vor.

Diese Regime sind schon deswegen wichtige Bausteine der internationalen Rüstungsexportkontrolle, weil sie neben dem an das CWÜ angegliederte Exportkontrollsystem, das sich nur auf wenige Chemikalien bezieht, fast die einzigen Exportkon-

---

<sup>29</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr\\_und\\_r/exportkontrolle\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/exportkontrolle_html)

<sup>30</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr\\_und\\_r/exportkontrolle\\_html#3](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/exportkontrolle_html#3)

<sup>31</sup> [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr\\_und\\_r/jab2003/4/4\\_4\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/jab2003/4/4_4_html)

trollsysteme sind, die grenzüberschreitend organisiert sind. Die Exportkontrollen der EU stellen, wie noch zu zeigen sein wird, in bedeutenden Teilen einen Mechanismus zur Formalisierung der Beschlüsse dar, die in den Regimen getroffen werden.

Die Regime sind jedoch unter zweierlei Gesichtspunkten kritisch zu hinterfragen: Zum einen ist fraglich, wie effektiv die verschiedenen Regime in ihrem eigentlichen Wirkungsbereich sind. Gerade bei chemischen und stärker noch bei biologischen Waffen ist der dual-use Charakter der entsprechenden Technologie besonders ausgeprägt. Waffenfähige Technologie könnte hier relativ leicht durch das Raster der in den Regimen aufgestellten Listen fallen. Michael Beck hat in mehreren Studien gezeigt, dass die bestehenden Exportkontrollen nur begrenzt wirksam sind. So wies er nach, dass die biologische Aufrüstung des Irak in den 1990er Jahren völlig legal geschehen ist – trotz der Mitgliedschaft der exportierenden Staaten in verschiedenen Exportkontrollregimen (z.B. Beck u.a. 2002).

Zum zweiten sind die vier informellen Regime nicht multilateral angelegt und damit nur von begrenzter Reichweite. Ein Transfer zwischen zwei Nichtmitgliedstaaten wird von ihnen nicht erfasst, zudem ist die Beschränkung auf wenige, meist westliche technologiestarke Länder politisch nicht unproblematisch. Der Iran, für den durch die Absprachen in den Regimen auch nach der Mitgliedschaft im CWÜ noch immer Handelsbeschränkungen gelten, sieht die Regime daher auch nicht als "normalen" Teil internationalen Rechts, sondern "as a tool of economic oppression" auf Kosten der ausgeschlossenen Staaten (Squassoni: 42).

Diese beiden Beschränktheiten der bestehenden Regime für Rüstungsexportkontrollen sind zumindest zum Teil systemimmanent und lassen sich auch bei einer grundlegenden Reform der Regime, wie z.B. einer Zusammenlegung aller vier Regime zu einem einzigen (vorgeschlagen von Beck u.a. 2002) wohl kaum aus dem Weg räumen.

Der grundsätzliche Wert der Rüstungsexportkontrolle als *ein* wichtiges Element der Rüstungskontrolle ist damit sicherlich nicht infrage gestellt. Es wird an dieser Stelle jedoch deutlich, dass angesichts der Begrenztheit des bestehenden Systems zusätzliche Maßnahmen sinnvoll und notwendig sind.

### 3.4.4 Die Europäische Union

Lange Zeit gab es keine gemeinsame europäische Politik der Rüstungsexportkontrolle. Bis zum Ende der 1980er Jahre trat Europa in diesem Bereich allenfalls durch einige, meist die Non-Proliferation von Atom-Technologie betreffende Statements ins Blickfeld. Spätestens mit der Geburt der Europäischen Union und des gemeinsamen Binnenmarkts wurden vereinheitlichte Regelungen aber zur Notwendigkeit (Feakes 2002).

Das zunächst geplante umfassende Rüstungsexportkontrollsystem sollte auch den Export konventioneller Rüstungsgüter normieren (Schmitt 2001). Bis heute ist der gemeinsame Binnenmarkt für Rüstungsgüter allerdings an den unterschiedlichen politischen Interessen der Mitglieder gescheitert. Trotzdem: der Rat der Europäischen Union läßt verlauten, die Unterstützung globaler Non-Proliferation und Abrüstung sei „at the core of the external action of the EU“ (EU-Council nach Feakes 2002). Tatsächlich ist Europa 1998 im Rahmen der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) aktiv geworden und hat den „Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren“ (angenommen vom Rat der EU am 8. Juni 1998) beschlossen. Dieser Kodex, der unter Bezugnahme und Beachtung der einschlägigen internationalen Verträge und Regime, Kriterien und operative Bestimmungen für den Export von Waffen und dual-use-Gütern festlegt, ist in Deutschland durch die Aufnahme in die „politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ Bestandteil politischen Handelns geworden.

Ein regelmäßiger zwischenstaatlicher Austausch bezüglich der Exportkontrollpolitik findet innerhalb der GASP-Säule durch zwei Fachgruppen (CODON und CONOP) statt, die zwar keinerlei Entscheidungsbefugnis haben, deren Entwürfe durch die Ministerien aber oftmals ohne weitere Debatte abgesegnet werden (Feakes 2002).

Innerhalb kürzester Zeit hat sich der Rat im letzten Jahr auf die Strategie gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen geeinigt, in der zunächst auf die wachsende Bedrohung durch die Proliferation derartiger Waffen hingewiesen wird, um dann eine „effektive multilaterale Antwort“ darauf zu fordern. Zu diesem Zweck soll die Durchsetzung von Exportkontrollen durch das CWÜ und die OPCW auch weiterhin politisch und finanziell unterstützt und auf die Errichtung eines entsprechenden Verifikationsprotokolls für das BWÜ gedrängt werden. Eine konkrete Handlungsanleitung, wie diese Ziele erreicht werden sollen, fehlt allerdings.

Neben dieser intergouvernementalen Ebene, findet europäische Exportkontrollpolitik auch supranational in der Europäischen Kommission statt. Einer der wichtigsten Bausteine der europäischen Exportkontrolle ist die 1995 erstmals in Kraft getretene und seither mehrfach angepasste dual-use Verordnung der EG (zu den Inhalten siehe Kap.3.2.3). Im Jahr 2000 wurde der Kommission durch Beschluss des Rates die volle Verantwortung für die Verordnung übertragen, um einer eigenständigen europäischen Politik in diesem Bereich mehr Gewicht zu verleihen (Feakes 2002). Dies wurde möglich, nachdem der europäische Gerichtshof der EG die Regelungskompetenz auf diesem Sektor zugesprochen hatte (Hucko/Wagner: 22).

Auch wenn mitunter kritisiert wird, dass die Verordnung noch immer nicht Ausdruck einer gemeinsamen Politik ist, sondern nur den gemeinsamen Rahmen für grundverschiedene nationale Exportpolitiken stellt (Schmitt 2001), ist der gleichberechtigte Sitz, den die Kommission mittlerweile neben den nationalen Regierungen in der Australia Group innehat, jedenfalls ein Indiz für eine stärker werdende Position der EU als eigenständige internationale Organisation.

### **3.4.5 Zusammenfassung internationale Organisationen und Institutionen**

Supranationale Organisationen unterschiedlichen Institutionalierungsgrades sind (entscheidend) an der Ausgestaltung und Durchführung von B- und C-Waffen bezogenen Exportkontrollen beteiligt.

Die OPCW ist mit der Organisation der Exportkontrollen für die in den Listen 1 und 2 des CWÜ geführten Chemikalien betraut. Damit koordiniert sie das einzige, wenn auch sehr beschränkte, globale Exportkontrollsystem.

Trotz einiger Schwächen, die vor allem in der informellen Struktur und in der aus ihrer Exklusivität entstehenden Beschränktheit auf wenige Länder liegen, nehmen die Regime eine wichtige Rolle bei der Vereinheitlichung der nationalen Exportkontrollen der Mitgliedstaaten ein.

Die Listen, die von den Regimen erstellt werden, bilden auch eine wichtige Grundlage für das gemeinsame Exportkontrollsystem der EU. Dieses System ist neben dem der OPCW das einzige grenzübergreifende System dieser Art – auch wenn es sich eben auf Europa beschränkt und Kontrollen für „befreundete Staaten“, wie z.B. andere Regimemitglieder nicht gelten. Doch sind hier sowohl B- als auch C-Waffen relevante Warenlisten Bestandteil des Systems.

### 3.5 Staaten/Regierungen

Das Feld der Rüstungsexportkontrolle unterliegt trotz des durch die Globalisierung bedingten Einstiegs anderer Akteure in die politische Steuerung noch immer - und sicher auch in Zukunft – einem dominierenden Einfluß der Nationalstaaten. Diese bzw. ihre Regierungen entscheiden über ihre Teilnahme an grenzüberschreitenden Exportkontrollsystemen. Sie entscheiden, ob eine Beteiligung an informellen Regimen oder Organisationen wie dem Wassenaar Arrangement oder der Australia Group stattfindet oder ob andere Staaten aus diesen Zirkeln ausgeschlossen werden. Ebenso liegt es in ihrer Hand, ob internationales Recht implementiert oder gar aktiv weiterentwickelt oder aber ignoriert wird. Ebenso liegt es im Ermessen der Regierungen, in welchem Grad heimischen und/oder globalen zivilgesellschaftlichen Gruppen Einflußnahme gewährt wird und welche Politik in den internationalen Organisationen unterstützt wird.

Indirekt wird der einzelstaatliche Handlungsspielraum aber dadurch eingeschränkt, dass der Prozess der Globalisierung zumindest im Kreis der Industrienationen zunehmend dazu führt, dass die zwischenstaatlichen Verflechtungen auch auf anderen als der politischen Ebene ein Maß erreichen, das einen unilateralen Ausstieg aus Politiken unmöglich macht; wobei das Beispiel des Ausstiegs der USA aus den Verhandlungen zum BWÜ-Verifikationsprotokoll ein weiteres Mal die Sonderrolle der verbliebenen Supermacht demonstriert.

Eine Mitgliedschaft im BWÜ haben bisher insbesondere einige Staaten im nahöstlichen Raum wie Ägypten, Israel und Syrien abgelehnt, und auch das CWÜ ist nicht universell gültig. Obwohl bereits 162 Staaten (Stand: Mai 2004) diesem Übereinkommen beigetreten sind, stehen Nordkorea, zahlreiche Staaten des nahöstlichen Raums (z.B. Ägypten, Irak, Syrien, Israel) noch abseits, von denen einige im Verdacht stehen, offensive CW-Programme zu betreiben. Libyen hat das CWÜ am 7. Januar 2004 ratifiziert (Rüstungskontrollbericht 2003).

Wie oben schon beschrieben, ist Russland (obwohl hier Technik und know-how zur Herstellung von B- und C-Waffen vorhanden ist) aufgrund der inoffiziellen Exklusivität der Australia Group dort kein Mitglied.



### **3.5.1 Motive für staatliches Handeln in der Rüstungsexportkontrolle**

Die überwiegende Mehrheit der Staaten beteiligt sich also am Exportkontrollsystem des CWÜ und fast ebenso viele haben das BWÜ ratifiziert. Wieviele Staaten dessen Inhalte allerdings mittels nationaler Gesetze umsetzen, konnte in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht ermittelt werden. Einen Hinweis auf eine recht gute Implementierungspraxis gibt aber die Sicherheitsresolution 1540/2004, wo im Zusammenhang mit diesen Verträgen zur Kenntnis genommen wird, „that most States have undertaken binding legal obligations under treaties to which they are parties (...)“.

Für die EU-Staaten ist die Übernahme des gemeinschaftlichen Exportkontrollsystems für dual-use Güter verpflichtend, da dies Bestandteil des *acquis communautaire* ist (Cupitt 2001: 16).

Doch auch unabhängig von solchen formalen „Zwängen“ gibt es fundamentale Interessen, die zu einer Beteiligung von Staaten in der Rüstungs(export)kontrolle führen können.

„Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (...) stellt eine Gefahr für die internationale Sicherheit dar.“ schreibt die Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht 2003 (27). Exakter auf den einzelstaatlichen Rahmen gemünzt benennt Bald (2004) die „Erhaltung der wirtschaftlichen und internationalen Stabilität“ als „vitales deutsches Interesse“. Damit ist auch die Prosperität des heimischen Marktes eigenständiges Schutzziel deutscher Politik. Ein Schutzziel allerdings, das im Falle eines unkontrollierten Exports von Gütern, die auch rüstungsrelevant sein können, dem Schutzziel der Erhaltung internationaler Stabilität widerspricht.

### **3.5.2 Das Beispiel Deutschland**

Vor allem am Beispiel Deutschlands soll im Folgenden die Struktur eines einzelstaatlichen Rüstungsexportkontrollsystems für potentielle B- und C-Waffen beschrieben werden. Dabei ist zu beachten, dass das Beispiel Deutschlands ein Sonderfall für einzelstaatliches Engagement ist, da die Einbindung Deutschlands in den gewünschten außenpolitischen Rahmen nur durch entsprechende unilaterale Verpflichtungen möglich war. So war der Beitritt Deutschlands zur Westeuropäischen Union (WEU) 1955 an den Verzicht auf die Herstellung und den Erwerb atomarer, biologischer und chemischer Waffen und die Bereitschaft, dies von der „Organisation der WEU“ verifizieren zu lassen, gekoppelt.

Nicht nur die Industrie änderte ihre Haltung zu Exportkontrollen, nachdem die Beteiligung deutscher Firmen am Bau der mutmaßlichen Giftgasfabrik im libyschen Rabta durch den „Auschwitz in the Sand“ Artikel öffentlich wurde (s.o. Safir 1989). Auch die deutschen Gesetze zum Export C-Waffen relevanter Güter wurden unilateral verschärft. Schon einen Monat später konnte die Erfolgsmeldung präsentiert werden: Am 16. Februar schrieb Robert J. McCartney in der International Herald Tribune „Bonn Tightens Weapon Controls“. Mit der Verschärfung der Ausfuhrbestimmungen wurde zum einen den globalen sicherheitspolitischen Forderungen entsprochen und zum anderen ergab sich durch das Aufsehen, das Safirs Artikel hervorbrachte, die besondere Situation, dass eine solche Verschärfung gleichzeitig auch den deutschen Wirtschaftsinteressen zugute kam, da auf diese Weise dem entstandenen Imageschaden entgegengewirkt werden konnte. Der damalige Bundeswirtschaftsminister Helmut Hausmann wird in dem Artikel mit den Worten zitiert: it was designed „to protect the good reputation of the german export economy“.

Einzelstaatliches Engagement in der Exportkontrolle für B- und C-Waffen fähige Güter wird sowohl auf der außenpolitischen Ebene, als auch bei der eigentlichen Organisation der Kontrollen erbracht.

#### *3.5.2.1 Das Exportkontrollsystem auf der außenpolitischen Ebene*

Außenpolitisch vertritt Deutschland seine Interessen in den in Kapitel 3.4 beschriebenen Organisationen und Regimen. „Unabhängig von den derzeit begrenzten Möglichkeiten zur Stärkung des BWÜ bleibt es das erklärte Ziel der Bundesregierung, mittel- bis langfristig ein breites und rechtlich verbindliches Instrumentarium zur Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen aus dem BWÜ zu verabschieden“ (Jahresabrüstungsbericht 2003). Derzeit liegen diese Bemühungen tatsächlich „auf Eis“, da keine Chance gesehen wird, mit der derzeitigen US-Administration, die die Verhandlungen 2001 hatte scheitern lassen, eine Einigung in diesem Punkt zu erzielen (Brasack 2004).

Von deutscher Seite wird betont, für wie wichtig man die Arbeit der Exportkontrollregime hält und so wird auch regelmäßig über die deutschen Aktivitäten in den Verhandlungen berichtet (z.B. Rüstungskontrollbericht 2002: 9).

### 3.5.2.2 Das Exportkontrollsystem aus der Binnenperspektive

Die für die Zwecke einer effektiven Exportkontrolle vom Staat angewandten Mittel sind in erster Linie eine exakte, listenbasierte Genehmigungspraxis, physische Überprüfungen der Chargen an der Grenze und Abschreckung durch restriktive Strafnormen bei Verstößen. Die Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens für die B- und C-Waffen relevanten Exportkontrollen wurde bereits im Kapitel 3.2.4 erörtert. Hier soll es um die an den Kontrollen beteiligten Institutionen und die politischen Rahmenbedingungen gehen.

In den „*Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*“<sup>32</sup> vom Januar 2000 wird dem Umstand der konkurrierenden Schutzziele Rechnung getragen, indem festgelegt wird, in welchen Fällen „diese Schutzzwecke das volkswirtschaftliche Interesse im Sinne von § 3 (1) AWG“ überwiegen.

Die Bundesregierung hat sich entschlossen, zwei Kategorien von Staaten zu definieren, für die jeweils andere Exportbedingungen für Rüstungsgüter gelten. Der einen Kategorie gehören die NATO-Länder, die EU-Mitgliedstaaten und „NATO-gleichgestellte“ Länder<sup>33</sup> an, der zweiten Kategorie die „sonstigen Länder“.

#### *Exporte in diese Länder*

Für die erste Kategorie gilt, dass „der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern in diese Länder (...) grundsätzlich nicht zu beschränken ist“ (Ziffer II), womit dem Ziel der Exportfreiheit aus § 3 AWG aus wirtschaftspolitischen Gründen entsprochen wird. Konsultationen sind nur im Einzelfall vorgesehen - z.B. wenn beim Exporteur Unklarheit oder aber Sicherheit über eine geplante nicht friedliche Nutzung besteht<sup>34</sup>. Die Entscheidung über eine Erteilung oder Verweigerung der Ausfuhrerlaubnis wird dann im zuständigen Fachministerium getroffen, wobei das Verfahren beim BAFA (Bundesausfuhramt, s.u.) bleibt. Im Normalfall werden die Fachministerien das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) oder

---

<sup>32</sup> Da „die Kriterien des EU-Verhaltenskodex (...) integraler Bestandteil dieser politischen Grundsätze (sind), umfassen diese auch die sich aus BWÜ und CWÜ ergebenden Verpflichtungen, sowie die durch AG, WA und MTCR erstellten Waren-Listen.

<sup>33</sup> Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz

<sup>34</sup> Militärische Nutzung ist bei B- oder C-Waffen relevanten Materialien ja grundsätzlich verboten. Die sogenannte Abwehrforschung befreundeter Staaten stellt einen Sonderfall dar, bei dem eine militärische Nutzung zu friedlichen Zwecken angenommen wird (Schuh 2003). Da Rüstungsexportpolitik letztendlich „Sache der politischen Praxis“ ist (Bannas 1999), ist es letztlich eine politische Entscheidung, ob es sich bei einer Ware um eine Waffe handelt. Diese wird allerdings von staatlicher Seite,

das Auswärtige Amt (AA) sein, es können z.B. aber auch ad hoc das Umweltministerium oder andere eingeschaltet werden (Brasack 2004).

#### *Exporte in „sonstige Länder“*

Dagegen wird „der Export in andere (...) Länder restriktiv gehandhabt“ (Ziffer III). Der Großteil der die Restriktionen spezifizierenden Grundsätze kann lediglich bei konventionellen Rüstungsgütern, die nicht per se einem Verbot unterliegen, angewandt werden. Auch für B- und C-Waffen relevante Güter gilt jedoch der Grundsatz, dass bei einer Entscheidung über eine Ausfuhrgenehmigung berücksichtigt werden muss, ob der Staat, in dessen Gebiet der Export erfolgen soll, die im EU- Verhaltenskodex genannten Rüstungskontrollvereinbarungen ratifiziert hat und auch anwendet. Damit wird eingeschlossen, dass sichergestellt sein muss, dass die Güter nur zu friedlichen Zwecken genutzt werden (Ziffer III (7)).

In jedem Fall (auch beim Export in die Länder der ersten Kategorie) muss der Endverbleib im Zielland sichergestellt sein (Ziffer IV).

Politisch sind die potenziellen Zielländer der Exporte also aufgeteilt in solche, in die Ausfuhren - bei Sicherstellung des Endverbleibs - bis auf Ausnahmen ohne weitere Prüfung getätigt werden können und in solche, für die ein spezielles Genehmigungsprozedere vorgesehen ist. In diesem Verfahren spielen die im Folgenden skizzierten Institutionen eine zentrale Rolle.

#### *Institutionelle/Verwaltungsebene*

In der Exportkontrolle müssen von staatlicher Seite verschiedene Funktionen erfüllt werden, denen spezifische Institutionen zugeordnet sind.

Für die Erteilung der Genehmigungen ist das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (kurz: Bundesausfuhramt oder BAFA) zuständig. Das BAFA ist eine oberste Bundesbehörde, die formal dem BMWA als Aufsichtsbehörde unterstellt ist. Das BAFA bildet das formelle Bindeglied zwischen Industrie, Politik und Recht. Die Genehmigungsverfahren bleiben als (anfechtbare) Verwaltungsakte auch dann immer in der Hand der Behörde, wenn die Mitarbeiter des BAFA nicht eigenständig über einen Antrag entscheiden, sondern die Fachministerien um (politischen) Rat gefragt werden.

---

nicht von den Unternehmen getroffen. Letztere müssen schon beim Verdacht um eine Ausfuhrgenehmigung ersuchen.

Im Falle der Exportkontrollen für die dual-use Güter aus dem biologischen oder chemischen Bereich sind neben den *politischen Grundsätzen* sämtliche einschlägigen Normen (siehe Kapitel 3.2.4) Grundlage für die Entscheidungen des BAFA.

Die vielfach eingeführten "catch-all"-Regelungen betreffen in der Regel allerdings nur kritische Länder. Bei bestimmten Ländern werden zusätzlich die technische Unterstützung sowie besondere Erwerbs- und Veräußerungsgeschäfte (Transithandels-geschäfte) einer Kontrolle unterworfen<sup>35</sup>.

Im Rahmen der 1989 durch den „Rabta-Schock“ ausgelösten Umwälzungen im deutschen Exportkontrollsystem wurde der Personalstamm im BAFA von 70 auf 210 vergrößert (McCartney 1989). In der Folge hat sich die Qualität der Zusammenarbeit zwischen dem BAFA und der Industrie sehr verbessert. Zwar sind die Unternehmen in der Pflicht, sich selbständig um korrekt gestellte Anträge zu kümmern, wobei die Produktangaben vom Produkt selbst bis hin zu Hersteller- und Empfängerdaten über weltweit einheitliche numerische Klassifikationssysteme erfasst werden. Jedoch ist die Vielfalt an Produkten und der vom Empfängerland abhängigen, unterschiedlichen Bestimmungen so groß, dass eine Beratung durch das BAFA eine notwendige Dienstleistung ist, die seither aber auch erbracht wird (Rietz 2002). Insofern sind strukturelle Verbesserungen des Exportkontrollsystems erkennbar (ebenda).

Für die Überprüfung, ob die Exporte dann nach Maßgabe des BAFA vonstatten gehen und für die Verfolgung von Verstößen dagegen sind dann der Zoll bzw. das Zollkriminalamt zuständig.

### **3.5.3 Zusammenfassung**

In Deutschland hat sich in der Folge des „Rabta-Schocks“ ein Exportkontrollsystem etabliert, das im internationalen Maßstab als streng gilt (ebenda). Tatsächlich gelten in Deutschland Kontroll-Listen, die noch über die Vereinbarungen aus z.B. der Australia Group hinausgehen. Allerdings sind auch diese Listen, speziell für den Bereich der biologischen Waffen, alles andere als umfassend (Zanders 2001). Auch kommt dieses System nur dann zum Einsatz, wenn das Exportziel in einem Land liegt, das nicht zum Kreis der NATO-Mitglieder oder „vergleichbarer Staaten“ gehört.

---

<sup>35</sup> <http://www.ausfuhrkontrolle.info/publikationen/pdf/kurzdarstellung.pdf>

Grundsätzlich liegen Exportkontrollen zwar im Interesse der meisten Staaten, die Organisation dieser Kontrollen geschieht jedoch fast ausschließlich unter Beteiligung von „likeminded-states“. Das nötige Vertrauen, um ein transparentes und wirklich multilaterales Exportkontrollsystem zu schaffen, ist bei den meisten Regierungen der industrialisierten Länder nicht vorhanden, so dass Exportkontrollen für B- und C-Waffen relevante Güter in den meisten Fällen in der Hand dieser Staaten bleibt. Daher sind derzeit vor allem die von ihnen dominierten Regime wie die AG in ihrem auf wenige Staaten begrenzten Rahmen erfolgreich.

Restriktive Ausfuhrkontrollen sind ausschließlich für die meisten der Staaten vorgesehen, die nicht Mitglied der NATO sind. Für die Mitglieder sind aber nur wenige Einschränkungen im grenzüberschreitenden Handel vorgesehen, da eine friedliche Nutzung der Exportgüter per se angenommen wird. Zwar dürfen prinzipiell eindeutig als B- oder C-Waffen identifizierbare Güter generell nicht exportiert werden, politische Entscheidungsgremien des AA und/oder des BMWA können aber Ausnahmen gewähren, wenn glaubwürdig versichert wird, dass mit diesen Gütern Abwehrforschung betrieben werden soll.

#### **4. Analyse des Systems der Rüstungsexportkontrolle, Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Internationale Organisationen wie die UN oder die EU haben erst kürzlich wieder in Resolutionen und Strategiepapieren zu einer Verbesserung der Exportkontrollen für B- und C-Waffen relevante Güter aufgerufen. In dieser Studie sollte überprüft werden, ob die damit zum Ausdruck gebrachte Befürchtung, dass die bestehenden Aktivitäten auf diesem Gebiet ineffektiv seien, zutreffend ist.

Zu diesem Zweck wurden die bestehenden Mechanismen der Rüstungsexportkontrolle für die entsprechenden Güter dargestellt, in den politischen Steuerungsrahmen eingeordnet und im einzelnen bewertet.

Eine erste Erkenntnis betrifft die Bedingungen der politischen Steuerung des globalen Problemfeldes der Exportkontrolle selbst: Ein Phänomen und eine der politischen Folgen des Globalisierungsprozesses ist die Einbeziehung neuer Akteure in die Gestaltung internationaler Regelungen, so dass es nötig war, diese Akteure in die Darstellung des Politikfeldes aufzunehmen.

Ihre Grundlage finden Exportkontrollen in rechtlichen Normen, die auf den unterschiedlichsten Ebenen, angefangen beim Völkerrecht bis hin zur nationalen Gesetzgebung, verankert sind. Die Darstellung des globalen Politikfelds der Rüstungsexportkontrollen für B- und C- Waffen fähige Güter hatte sich somit an den Möglichkeiten der beteiligten Akteure an der Normsetzung zu orientieren.

Mit Hilfe der Global Governance Methode wurden diese Akteure identifiziert und beschrieben. Global Governance basiert auf der Annahme, dass globale politische Steuerung mit wachsender Einflussnahme neuer Akteure auch durch nicht formalisierte Machtstrukturen geprägt wird. So bleibt den Staaten, kraft der ihnen eigenen Souveränität eine zentrale Rolle erhalten, jedoch ist auch ein Funktionswandel zum „verhandelnden Staat“ zu beobachten, in dem auch nichtstaatliche Akteure und ihre Interessen in die gestalterische Lösung internationaler Probleme einbezogen werden. Da diese jedoch nicht in normierte Hierarchien eingebunden sind, ist eine exakte Bewertung deren tatsächlichen Einflusses ohne eine weitergehende empirische Arbeit nicht möglich. Trotzdem können schon durch Aussagen darüber, ob und wie diese Akteure in das Steuerungssystem integriert sind, Hinweise darauf gewonnen werden, ob eine praxisorientierte und damit effiziente Problemlösung möglich ist.

Der hier beschriebene Steuerungsrahmen wird durch die Prämisse definiert, dass die Verbreitung von biologischen und chemischen Waffen auch durch Eingriffe in den internationalen Handel mit kritischen Gütern verhindert oder zumindest erschwert werden soll.

Am Steuerungssystem sind folgende Akteure bzw. Akteursgruppen beteiligt:

#### *Nichtstaatliche transnationale Akteure*

Dazu zählen sowohl die Industrie-Verbände der betroffenen Branchen, die auf nationaler, regionaler und globaler Ebene netzwerkartige Strukturen zur Vertretung und Durchsetzung ihrer Interessen etabliert haben, als auch die zivilgesellschaftlichen Gruppierungen.

Es gibt bzw. gab große Unterschiede hinsichtlich des industriellen Engagements bei der Erstellung von Exportkontrollen für C- und für B-Waffen.

Nach der Aufdeckung der Beteiligung deutscher Firmen am Bau der mutmaßlichen Giftgasfabrik im libyschen Rabta gab es speziell bei der deutschen chemischen Industrie ein Image-Problem, das den Absatz der Produkte auf dem internationalen

Markt gefährdete. Der VCI schaltete sich daraufhin aktiv in die zu diesem Zeitpunkt laufenden Verhandlungen zum CWÜ ein und arbeitete als Delegationsmitglied konstruktiv an der Erstellung dieses Übereinkommens mit, das auch Exportkontrollregelungen beinhaltet.

Gleichzeitig kommt bei der Erstellung solcher Regelungen ein weiteres zentrales Interesse der Industrie zum Tragen, da auf diese Weise unter ihrer Mitwirkung global einheitliche Regelungen erstellt werden, die im Idealfall mittelfristig die diversen nationalen Regelungen ersetzen könnten.

Während sich die chemische Industrie also, durchaus vom Eigeninteresse geleitet, an der Erstellung eines globalen Exportkontrollsystems für potenziell C-Waffen fähige Chemikalien beteiligte, gab es in der Branche der pharmazeutischen Industrie keinen klaren Konsens über die Erstellung eines Verifikationsprotokolls und Exportkontrollen zum BWÜ. Zwar liegen einheitliche Exportvorschriften auch im Interesse der Pharmaunternehmen, doch wog bei einigen die Befürchtung schwerer, man würde in einem globalen Kontrollsystem sensible Betriebsdaten an eine möglicherweise nicht vertrauenswürdige supranationale Behörde weiterleiten müssen. Auch wurde von den Pharmaverbänden vielfach darauf hingewiesen, dass die Anzahl der B-Waffen relevanten dual-use Güter deutlich größer sei, als bei Chemikalien, so dass eine 1:1-Übertragung der Erfahrungen, die die OPCW mit der Umsetzung des CWÜ gemacht hat, nicht möglich ist.

Über die Rolle des amerikanischen Industrieverbandes PhRMA beim Scheitern der Verhandlungen kann hier keine klare Aussage getroffen werden. Allerdings war die ablehnende Position des Verbandes bekannt, während eine GAO-Studie (2002) den Ausstieg der US-Regierung aus den Verhandlungen u.a. auch darauf zurückführt, dass die Durchsetzung des Vertrags-Entwurfs patentrechtlich geschütztes Wissen der heimischen Industrie ebenso gefährden würde, wie Informationen, die die nationale Sicherheit betreffen, wozu auch geheime Informationen aus privater biomedizinischer Forschung gehören.

Eine informelle aber konkrete Einflussnahme der Industrie erscheint somit zumindest in diesem Fall wahrscheinlich und ist bei der Erstellung des Verifikationsprotokolls zum CWÜ sogar auf formeller Ebene nachweisbar.



Noch schwerer fällt der Nachweis, welchen Einfluß die zivilgesellschaftlichen Gruppen unter den transnationalen Akteuren auf die Gestaltung der Exportkontrollsysteme nehmen.

Während die „zivilgesellschaftliche Elite“ in Form von universitären Forschungsnetzwerken relativ häufig als „think-tanks“ eingebunden wird, fehlt eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen, wie z.B. NGOs fast völlig. Zwar existieren mittlerweile einige solcher Organisationen, die speziell zu den Möglichkeiten der Eindämmung der Gefährdung durch B- und/oder C- Waffen und ihrer Verbreitung arbeiten und versuchen, Öffentlichkeit herzustellen, doch können sie im Vergleich zu einigen Umweltschutzorganisationen oder der internationalen Kampagne gegen Landminen, (noch?) als bedeutungslos gelten.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass nichtstaatliche transnationale Akteure an der politischen Genese von Exportkontrollsystemen gestaltend oder auch verhindernd beteiligt sind. Eine formelle Einbindung in die internationalen Steuerungsstrukturen ist dazu nicht in jedem Fall nötig.

#### *Internationale Organisationen und Institutionen*

Diese Organisationen, denen keine privaten oder zivilgesellschaftlichen Mitglieder angehören, beeinflussen die Regelung der Exportkontrollen auf unterschiedliche Weise.

Die UN, deren zentraler Existenzgrund die Erhaltung internationalen Friedens ist, hat sich im April diesen Jahres erstmals mit einer Sicherheitsratsresolution als Akteur in der globalen Exportkontrollpolitik vorgestellt. Zwar bilden Resolutionen dieses Gremiums materielles Völkerrecht, doch hat diese Resolution auf Grund ihres Inhalts nur Empfehlungscharakter. Welchen Einfluss sie tatsächlich auf die Etablierung globaler Exportkontrollen für Massenvernichtungswaffen nehmen wird, bleibt abzuwarten.

Mit den vier informellen Exportkontrollregimen haben sich mehr oder weniger exklusive, auf die Mitgliedschaft weniger Nationen (und z.T. der EU) beschränkte, Zirkel gebildet, zu deren hervorstechendsten Eigenschaften die organisierte Intransparenz gehört. D.h. die Entscheidung welche Güter auf die von diesen Regimen erstellten Exportkontrolllisten gesetzt werden, liegt exklusiv in der Hand ihrer Mitglieder.

Während die (chemische) Industrie hofft, dass die Regime durch die Erstellung global einheitlicher Regeln zukünftig überflüssig werden, haben die Nationalstaaten ein großes Interesse an deren Erhaltung. Als die US-Regierung die Verhandlungen zum BWÜ-Verifikationsprotokoll scheitern ließ, geschah dies nicht nur in Vertretung industrieller, sondern auch auf Grund staatspolitischer Interessen: Man befürchtete, dass ein solches Protokoll tatsächlich das Ende der Regime bedeuten könnte (GAO 2002).

Die Regime sind also Gremien des Austauschs nicht-öffentlicher Informationen z.B. über die Fähigkeiten fremder Industrien und gleichzeitig normsetzende Institutionen auf informeller Grundlage.

Die EU hat 1995 mit der Schaffung der dual-use Verordnung auf dem Gebiet der Rüstungsexportkontrolle erstmals Gebrauch von ihrer Möglichkeit gemacht, unmittelbar geltendes Recht für die Mitgliedstaaten zu setzen. Die Verordnung wurde seit-her mehrmals angepasst. U.a. setzt die EU in der Verordnung regelmäßig die Warenlisten der informellen Regime in formelles Recht um. Im Jahr 2000 wurde der Kommission und damit der EG-Säule der EU die volle Verantwortung für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Exportkontrollpolitik übertragen, die als das einzige mehrere Staaten *und* dual-use Güter aus *aller* potenziell waffenrelevanter Technologien einschließt.

Das bedeutet indes nicht, dass sich der Rat aus der Exportkontrollpolitik gänzlich zurückzieht. Schon im vergangenen Herbst wusste Carnegie Analysis (2003) mit Blick auf die damals gerade veröffentlichten „Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction“ zu vermelden, dass die EU schon kurzfristig „a leading co-operative player in the export control regimes“ werden wolle und auch außerhalb der Regime tätig werden will. Diese Prinzipien haben sich mittlerweile in einem offiziellen Strategiepapier niedergeschlagen. Abzuwarten bleibt, welche Handlung es zur Folge haben wird.

Die OPCW hingegen ist eine internationale Organisation, mit der einzigen Aufgabe, eine spezielle Norm des Vertragsvölkerrechts, nämlich das CWÜ, umzusetzen. Die erste Überprüfungskonferenz der OPCW hat 2003 keine Erkenntnisse erbracht, die eine grundlegende Umgestaltung der Exportvorschriften des CWÜ nahelegen würde.

### *Staaten und Regierungen*

Die Nationalstaaten vertreten sowohl das Interesse, stabile internationale Verhältnisse zu schaffen, als auch das Interesse an einer prosperierenden heimischen Industrie. Die Politiken bezüglich der Exportkontrollen, gerade im Hinblick auf Beschränkungen für dual-use Güter und damit die Beteiligung an der politischen Steuerung dieses Problembereichs sind daher oft ambivalent. Die Staaten sind allerdings die Orte, an denen Exportkontrollen implementiert werden. Sogar in der EU, wo die Exportkontrollpolitik teilweise harmonisiert ist, sorgt dies für äußerst unterschiedlich aufgebaute Kontrollsysteme.

Weiterhin ist festzustellen, dass die Staaten in der Gestaltung globaler, gerade wirtschaftsbezogener Politik im Zuge der Globalisierung gezwungen sind, neue Wege zu gehen. Pollack sah schon 2001 die Veränderungen im Verhältnis der (US-)Regierung zur biotechnischen Industrie, „which has typically been one of regulator and regulated.“, nun würde sich zunehmend ein partnerschaftliches Verhältnis ausbilden.

### *Ergebnisse*

Als *erstes Ergebnis* dieser Studie kann somit festgehalten werden, dass ein einheitliches globales Rüstungsexportkontrollsystem für biologische und/oder chemische Waffen nicht existiert. Stattdessen bilden die jeweils unterschiedlichen nationalen Gesetze, im Falle Deutschlands in erster Linie das Außenwirtschaftsgesetz, die normativen Grundlagen. Grenzüberschreitende Regelungen werden fast ausschließlich durch die informellen Exportkontrollregime und die EU geschaffen, die aber nur für die (vergleichsweise wenigen) Mitglieder gelten und auch für diese lediglich eine Grundlage bilden, die noch an nationale Einzelinteressen angepasst werden kann.

Eine Ausnahme bildet allein das Exportkontrollverfahren für die in den Listen 1 und 2 des CWÜ geführten Chemikalien. Jedoch ist ein vergleichbares Protokoll für die Umsetzung des BWÜ 2001 u.a. an der Absicht gescheitert, Exportkontrollen in den Vertrag aufnehmen zu wollen. Mit dem Scheitern dieser Verhandlungen bleibt das BWÜ in der Praxis eine eher moralische Norm.

Das *zweite Ergebnis* dieser Studie ist, dass die globale Rüstungsexportkontrolle für biologische und chemische Waffen ineffektiv ist. Und zwar zum einen schon auf Grund der unkoordinierten und extremen Diversifizierung der Systeme und zum an-

deren auf Grund der schlichten Nichtexistenz von Systemen (oder besser: eines einheitlichen Systems).

Dennoch könnten einige der existierenden Systeme auf ihrer Ebene ihren Zweck erfüllen. Doch auch dies ist nicht der Fall:

- In den Regelungsbereich der CWÜ-Exportkontrollen fällt eine derart geringe Auswahl von Chemikalien, dass z.B. die Produktion von Senfgas mit nicht erfassten Stoffen sehr einfach realisierbar wäre (Zander 2001). Andere Materialien, die ebenfalls zum Bau chemischer Waffen benötigt werden (z.B. Behälter aus speziellem Stahl) werden gar nicht erfasst.
- Alle anderen Systeme, wie das der EU oder der informellen Exportkontrollregime, sind nicht multilateral angelegt.
- Darüberhinaus werden die bestehenden Systeme, allen voran die exklusiven Regime, von vielen Staaten vor allem in ökonomischer Hinsicht als diskriminierend bewertet. So wurden die Verhandlungen zu einem BWÜ-Verifikationsprotokoll auch von einigen Schwellen- und Entwicklungsländern kritisch beobachtet, da den Versprechen, über internationale Kooperationen Zugang zu Technologien zu bekommen, schon auf Grund der Erfahrungen mit dem CWÜ- Umsetzungsprotokoll misstraut wurde. Viele Staaten hatten gehofft, durch den Beitritt zum CWÜ auch in den Genuss einheitlicher globaler Handelsstandards zu kommen. Durch ein Fortbestehen der Regime sind die Bedingungen des internationalen Handels jedoch intransparent geblieben (Shah 2001).
- Das deutsche Exportkontrollsystem für B- und C- Waffen relevante Güter ist das einzige, das in dieser Studie auf nationaler Ebene eingehend untersucht wurde. Obwohl es als eines der weltweit strengsten gilt, kann es kaum als umfassend bewertet werden.

Zwar wurde eine catch-all Klausel integriert, so dass alle für einen nichtfriedlichen Verwendungszweck vorgesehenen Güter von der Melde- und Genehmigungspflicht und den Verboten erfasst werden – allerdings gelten diese strengen Bestimmungen ausschließlich für die Staaten, die nicht Mitglied der NATO<sup>36</sup> sind. Bei Exporten in NATO-Staaten hingegen wird für viele dual-use-Güter regelmäßig ein friedlicher Verwendungszweck angenommen, so dass ein Genehmigungsverfahren, inklusive der Erklärungen, dass das Produkt im Zielland ver-

---

<sup>36</sup> Plus Australien, Neuseeland, Schweiz und Japan.

bleibt (Endnutzungserklärung), nicht stattfindet. Ob diese Waren dann reexportiert werden, hängt von den Bestimmungen im Zielland ab.

Nur bei wirklich eindeutig als Waffen(teile) identifizierten Waren ist auch für die „befreundeten Staaten“ eine Genehmigung nötig, die, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Abwehrforschung, aber zugesagt werden kann.

Die weltweit schlechte Implementierung von Rüstungsexportkontrollen für B- und C-Waffen relevante Güter wird auch von supranationalen Organisationen wie der UN oder der EU erkannt, und Forderungen nach Verbesserungen sind oftmals Inhalt von Strategiepapieren und Resolutionen. Dennoch stehen grundlegende Änderungen derzeit offensichtlich nicht auf der globalen politischen Agenda.

Da die Agenda bestimmenden Staaten diejenigen sind, die ihre Interessen durch die Mitgliedschaft in den Regimen als gewahrt betrachten, wird sich an dieser Situation vermutlich nur dann etwas ändern können, wenn entsprechender Druck auf diese Staaten ausgeübt wird. Ob die Resolution des UN-Sicherheitsrates dazu beitragen kann, das Thema verstärkt in den Blickpunkt zu rücken muss sich noch zeigen. Ebenso ist offen, ob es zivilgesellschaftlichen Organisationen gelingen wird, die Thematik einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Ein effektives Rüstungsexportkontrollsystem muss multilateral organisiert sein. Zu einer solchen Inklusivität möglichst aller Staaten gehört auf der politischen Seite eine effiziente Koordination, Transparenz für die teilnehmenden Staaten, sowie ein nicht diskriminierender Aufbau des Systems.

Gleichzeitig müssen für ein funktionierendes System auch die technischen Voraussetzungen gegeben sein, was bedeutet, dass auf eine Einbindung der Industrie in zukünftige Verhandlungen nicht verzichtet werden kann, da viele Regelungen letztlich auf dieser Ebene umgesetzt werden. Die Industrieverbände jedenfalls wären schon aus Eigeninteresse daran interessiert, an der Organisation eines solchen Systems mit zu arbeiten, wenn ernst zu nehmende Versuche angestoßen und unternommen würden, eines zu etablieren.

In einer Welt, in der neben ökonomischen Beziehungen u.a. auch Gefahren und Unsicherheiten sowie gesellschaftliche Interessen globalisiert werden und nichtstaatliche Akteure zunehmend in die politische Steuerung involviert sind, muss dieser Umstand auch in der Verhandlungspraxis zu zukünftigen globalen Rüstungsexportkontrollen seinen Niederschlag finden.

Der Aufbau eines effektiven Systems ist jedenfalls nicht möglich, wenn nur „like-minded countrys“ einbezogen werden. Gleiches gilt für die Ideen und Interessen auch nichtstaatlicher Akteure, so dass die Staaten gut beraten wären, sich auf ihre neue Rolle als Vermittler zwischen den Positionen aller an globaler politischer Steuerung beteiligter Akteure zu besinnen, wenn sie sich im Interesse von Sicherheit und Stabilität für den Aufbau eines wirksamen Exportkontrollsystems für dual-use Güter entscheiden sollten.

Derzeit fehlt allerdings nicht nur der politische Wille, sondern auch eine Idee, wie ein solches System aufgebaut sein könnte.

Ein an der Forschungsstelle biologische Waffen und Rüstungskontrolle der Universität Hamburg zunächst vor allem mit Blick auf biologische Waffen in Grundzügen entwickeltes Instrument könnte sich daher als hilfreich erweisen.

## **5. Exportmonitoring**

Die Arbeit der Regime als derzeit umfassendste Kontrollgremien, ist administrativ sehr aufwendig und funktioniert deshalb nur auf der Basis sehr eng gefasster Kriterien und Ausfuhrlisten. Viele potenziell waffenrelevante Gegenstände bzw. Technologiebereiche fallen zwangsläufig durch das Raster. Weiterhin werden in den Systemen die Entscheidungen für bzw. gegen eine Ausfuhr in der Regel auf der Basis von nicht-öffentlichen Informationen (v.a. der Geheimdienste) gefällt. Damit ist eine wirkliche Multilateralität der Systeme und/oder ein transparenterer Entscheidungsprozess kaum denkbar.

Die Industrieverbände hatten gegen eine 1:1 Übertragung des CWÜ-Prozederes auf den B-Bereich eingewandt, dass in diesem Bereich eine weit größere Anzahl von Materialien und Technologien dual-use sei, als bei potenziellen C-Waffen. Die herkömmlichen Warenlisten, mit denen die OPCW ebenso arbeitet, wie die Australia Group, die EU aber auch die einzelstaatlichen Kontrollsysteme, seien daher ungeeignet für ein System zur Kontrolle B-Waffen relevanter Materialien.

Im „dualen System“ der multilateralen, rechtsverbindlichen Abrüstungsverträge (u.a. NPT, CWÜ, BWÜ) einerseits und der plurilateralen, informellen Exportkontrollen andererseits, fehlt bis heute ein systematischer Ansatz, um Verstöße gegen die Abkommen erkennen bzw. entsprechende Verdachtsmomente entwickeln zu können.

Mit anderen Worten fehlt in vielen Fällen ein „bildgebendes“ Verfahren, das als Auslöser für die in den Verträgen vorgesehenen Inspektions- und/oder Sanktionsmaßnahmen sowie für Exportstopps fungieren könnte.

Wenn (z.B. durch Forschungsinstitute) gezeigt werden könnte, dass ein effektives Kontrollsystem möglich ist, wären staatliche Akteure möglicherweise und supranationale Akteure sehr wahrscheinlich an der Implementierung interessiert. Durch eine realistische Option auf die Einführung eines Systems, gepaart mit der Herstellung von öffentlichem Interesse an einer solchen Einführung, könnte auch die Industrie an den Verhandlungstisch gezwungen werden.

Anders als die gegenwärtig implementierten *Exportkontrollen*, bei denen nach eng gefassten Kriterien der Export ausgewählter Güter im Einzelfall genehmigt werden muss, basiert das Konzept eines *Exportmonitorings* darauf, passiv den internationalen Handel mit einer großen Bandbreite an potentiell rüstungsrelevanten Gütern zu registrieren. Da bei einer passiven Datenerhebung der administrative Aufwand ungleich geringer wäre als beim aktiven System der Exportkontrollen, könnten bei einem Exportmonitoring sowohl eindeutig rüstungsrelevante Technologien als auch auf den ersten Blick unverdächtige Waren nach sehr breit gefassten Kriterien zentral erfasst werden. Das Exportmonitoring zielt darauf ab, ungewöhnliche Importe eines Landes, die mit einer üblichen zivilen Nutzung nicht vereinbar scheinen, zu erfassen. Auffälligkeiten in den Strömungen von im Einzelnen unauffälligen Warenimporten könnten perspektivisch festgestellt werden.

Exportmonitoring beruht auf der Idee, durch die Nutzung bestehender Handelsklassifikations- und Exportdatensysteme den Weg auch kleiner Mengen sensibler Exportgüter nachvollziehen zu können. Schon heute werden weltweit sämtliche Exportgüter klassifiziert und in Datenbanken gespeichert. Gab es früher mehrere nebeneinander existierende Systeme, die nicht kompatibel waren, wird die Datenerfassung seit Anfang der 1990er Jahre auf Grundlage des sogenannten Harmonized System (HS)<sup>37</sup> unter Koordination der Welt-Zoll-Organisation (WCO) bewerkstelligt. Auf Initiative der OPCW wurde das HS nun auch dahingehend angepasst, dass es für die Export-

---

<sup>37</sup> Die Waren-Codes sind für die Industrie, die für die Kennzeichnung ihrer Produkte selbst verantwortlich ist und die kontrollierenden Zollbehörden, verbindliche, gesetzgleiche Grundlage.

kontrollen der gelisteten Chemikalien genutzt werden kann (Mathews 2000)<sup>38</sup>. Die zentrale Datenbank, bei der diese Warenströme (in Teilen) auch öffentlich abrufbar sind, ist bei der OECD in Brüssel angesiedelt. Bisher dient das HS vor allem statistischen Zwecken.

Die Nutzung einer solchen zentralen Datenbank im Sinne eines Exportmonitoring wäre einerseits ein Frühwarnsystem für mögliche illegitime Forschungs- & Entwicklungsprogramme und andererseits ein Instrument der Abschreckung. Verdachtsmomente, die sich aus einem Exportmonitoring ergeben, würden im Rahmen der bestehenden Rüstungskontrollsysteme weiter verfolgt werden können. Ein eigenständiges Sanktionssystem wäre nicht erforderlich, da das BWÜ den Gang vor den UN-Sicherheitsrat eröffnet, wenn Hinweise auf ein B-Waffen-Programm in einem Mitgliedstaat vorliegen.

Ob sich dieses passive System technisch und politisch als durchsetzbar erweisen wird, ist noch nicht abzusehen und bedarf eingehender Prüfungen. Selbst wenn es gelingt z.B. das Harmonized System dahingehend anzupassen, dass die Bewegungen der vielen B-Waffen relevanten dual-use-Güter abzubilden, ist noch nicht klar, welche Qualität diese Daten haben können und wem die verarbeiteten Daten und Suchmodi zugänglich sein sollen.

Verschiedene politischer Akteure sind zu der Erkenntnis gekommen, dass die derzeitigen Bemühungen um Exportkontrollen für biologische und chemische Waffen ineffektiv sind. In Anbetracht der wachsenden Unübersichtlichkeit des Bedrohungspotenzials ist eine Verbesserung der Kontrollen nötig, wobei die Idee von direkt sanktionsbewährten Kontrollen bei einer steigenden Zahl von dual-use-Gütern gerade gegen die Industrie zunehmend schwieriger zu realisieren ist. Daher soll das Konzept des Exportmonitoring als Denkanstoss dienen und vielleicht ein wenig dabei helfen, das Thema auf die globale politische Agenda zu setzen.

---

<sup>38</sup> Derzeit wird aber immer noch das speziell für Chemikalien entwickelte CAS-System genutzt.



## Literaturverzeichnis

- Anthony, Ian und Rotfeld, Adam Daniel (2001) (Hg.):** *A future of arms control agenda: proceedings of Nobel Symposium 118, 1999*, Oxford
- Anthony, Ian (2002):** *Multilateral Export Controls*, Oxford, in: SIPRI Yearbok 2002
- Bannas, Günter (1999):** *Blassgrüne Tinte für rüstungsexport-Richtlinien*, Frankfurt/Main, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Oktober 1999
- Beck, Michael u.a. (2002):** *Strengthening Multilateral Export Controls*, Athens/Georgia
- Beck, M. und Gahlaut, S. (2003):** *Creating a New Multilateral Export Control Regime*, Washington D.C.; in: Arms Control Today, April 2003
- Brumlik, Micha (2004):** *Die politische Form der globalisierten Welt. Jürgen Habermas zum 75. Geburtstag*, Bonn, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2004 (675-683)
- Bundscherer, Christoph (1997):** *Deutschland und das Chemiewaffenübereinkommen, Wirtschaftsverwaltungsrecht als Instrument der Rüstungskontrolle*, Frankfurt/Main
- Calogero, F. und Goldberger, M.L. und Kapitza, S.P.(1991) (Hg.):** *Verification, Monitoring Disarmament*, Boulder
- Chalmers, M. und Green, O. (1995):** *Taking Stock: The UN Register After Two Years*, Bradford
- Chalmers, M. und Green, O. und Donowaki, M. (1997) (Hg.):** *Developing Arms Transparency: The Future of the United Nations Register*, Bradford
- Dahlitz, Julie (1996) (Hg.):** *Future Legal Restraints on Arms Proliferation, Volume III: Arms Control and Disarmament Law*, United Nations
- Dando, Malcolm (2002):** *Preventing Biological Warfare*, Houndmills
- Dando, Malcolm (2000):** *The New Biological Weapons: Threat, Proliferation and Control*, Boulder
- Defence News (1997):** *Wassenaar's Weakness*, Brüssel, Paris, in: Defence News, Vol. 12, 20.-26. Januar 1997 (18)
- Deaver, Micael V. (2001):** *Disarming Iraq, Monitoring Power and Resistance*, Westport
- Eberlei, W. und Weller, Ch. (2001):** *INEF-Report 51: Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance, Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien*, Duisburg
- Feakes, Daniel (2003):** *Global Civil Society and Biological and Chemical Weapons*, London; in: Yearbook of the London School of Economics and Political Science
- Feakes, Daniel (2002):** *The Emerging European Disarmament and Non-Proliferation Agenda on Chemical and Biological Weapons*, London, in: Disarmament Diplomacy July/August 2002

- Gatzke, Wilfried (1990):** *Ökonomische Analyse freiwilliger Exportselbstbeschränkungsabkommen*, München
- GAO (United States General Accounting Office) (2002):** *Arms Control, Efforts to Strengthen the Biological Weapons Convention*, Washington (D.C.)
- Goldblat, Jozef (2000) (Hg.):** *Nuclear Disarmament, Obstacles to Banishing the Bomb*, New York
- Gorka, S. und Sullivan R. (2000 a):** *Biological Weapons and the Pharmaceutical Industry*, in: International Journal of Pharmaceutical Medicine 2000
- Gorka, S. und Sullivan R. (2000 b):** *The Bioweapons Convention's Impact on Bioindustry*, New York u.a., in: Nature Biotechnology, Vol. 18 August 2000 (806)
- Hardt, Michael, Negri, Antonio (2001):** *Empire – Konstituierende Macht und transnationaler Staat, Eine Analyse der herrschenden Ordnung*, Berlin, in: jungle world 19/2001 vom 2. Mai 2001
- Hucko, E. M. und Wagner, J. (2001) (Bearb.):** *Außenwirtschaftsrecht, Kriegswaffenkontrollrecht. Textsammlung mit Einführung*, Bonn
- ICCA (2003):** *2003 Chemical Weapons Convention Review Conference Discussion Paper*, Brüssel
- Jackson, Robert H. (2000):** *The global covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford
- Keohane, Robert und Nye, Joseph S. (1977):** *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston
- Kipling, Jeff (1998):** *UNIDIR Conference on Biological Warfare and Disarmament: Problems, Perspectives, Possible Solutions*, Genf
- Koch-Baumgarten, Sigrid (2003):** *Politik jenseits des Nationalstaats: Globalisierung, Global Governance und industrielle Beziehungen*, Magdeburg; in: discussion-papers/Institut für Politikwissenschaft/Otto-von-Guericke-Universität
- Kraatz-Wadsack, Gabriele (2000):** *Biologiewaffen – Abrüstung und Langzeitüberwachung durch die Vereinten Nationen im Irak: Ein Erfahrungsbericht*, in: Sicherheit und Frieden 3/2000
- Krutsch, W. und Trapp, R. (2000) (Hg.):** *Verification Practice under the Chemical Weapons Convention, A Commentary*, Den Haag
- Larsen, J. A. und Rattray, G. J. (1996) (Hg.):** *Arms Control Toward the 21st Century*, Boulder
- Lehmkuhl, Ursula (1997):** *Theorien Internationaler Politik*, München, Wien
- Lewis, M. H. und Johnson (1995) (Hg.):** *Weapons of Mass Destruction': New Perspectives on Counterproliferation*, Washington D.C.

- Lynch, Colum (2004):** *Weapon Transfer Targeted, U.N. Security Council Resolution Seeks Criminalization*, Washington (D.C.) in: Washington Post, 29. April 2004
- Manley, Ron G. (2001):** *The Role of Governments and Research Institutes in the Implementation of the Chemical Weapons Convention, August/September 2001*
- McCartney, Robert J. (1989):** *Bonn Tightens Weapon Export Controls*, New York, in: International Herald Tribune vom 16. Februar 1989
- Meier, Oliver und Tenner, Clare (2001):** *Non-Governmental Monitoring of International Agreements*, London, in: VERTIC Verification Handbook 2001 (207-227)
- Messner, Dirk (2000):** *Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn; in: Nuscheler, Franz (Hg.): *Entwicklung und Frieden im 20. Jahrhundert*
- Messner, Dirk (2002):** *Nationalstaaten in der Global Governance Architektur: wie kann das deutsche politische System Global Governance tauglich werden?*, Duisburg
- Messner, D. und Nuscheler, F. (2003):** *INEF-Report 67: Das Konzept Global Governance, Stand und Perspektiven*, Duisburg
- Myjer, Eric P. J. (2001) (Hg.):** *Issues of Arms Control Law and the Chemical Weapons Convention*, Den Haag
- Newman, Maria (2004):** *Kerry Vows to Work With Allies on Bioweapons Ban*, New York, in: The New York Times vom 2. Juni 2004
- Nitschke, Kai (1999):** *Exportselbstbeschränkungen als Problem des internationalen Wirtschaftsrechts*, Hamburg
- OPCW (2003):** *Bericht zur ersten Überprüfungskonferenz*, Den Haag
- Paolini, A. j. und Jarvis, A. P. und Reus-Smit, Ch. (1998) (Hg.):** *Between Sovereignty and Global Governance. The United Nations, The State and Civil Society*, Houndmills etc.
- Pearson, Frederic S. (1994) (Hg.):** *The Global Spread of Arms, Political Economy of International Security*, Boulder
- Pearson, Graham S. (1999):** *The UNSOM-Saga*, Houndsmill etc.
- Perroy, Alain/CEFIC (2000):** *The Contribution of the Chemical Industry to the Chemical Weapons Convention*, Den Haag, in: Synthesis (4-5)
- Perry-Robinson, Julian (1995):** *Chemical and Biological Weapons Proliferation and Control*, London, in: Deltac Limited: *Proliferation and Export Controls: An Analysis of Sensitive Technologies and Countries of Concern*
- Petermann, Th., Socher, M., Wennrich, Ch. (1997):** *Präventive Rüstungskontrolle bei neuen Technologien: Utopie oder Notwendigkeit?*, Berlin
- PhRMA (1998):** *Summary of PhRMA's Position on a Compliance Protocol to the Biological Weapons Convention*, Washington (D.C.)

- Pollak, Andrew (2001):** *Drug Makers wrestle With World's New Rules*, New York, in: New York Times vom 21. Oktober 2001
- Quick, Reinhard/CEFIC (1992):** *International Trade Controls on Chemical Weapons Precursors, Conference Paper*, Brüssel
- Roberts, Brad (1995) (Hg.):** *Weapons Proliferation in the 1990s*, Cambridge etc.
- Rosenau, James N. und Czempiel, Ernst-Otto (Hg.) (1992):** *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge
- Ruck, Manfred W. (2001):** *Imports and Exports of Chemicals Scheduled under the Convention*, Den Haag, in: OPCW Synthesis
- Safire, William (1989):** *Germany Can't Ignore Auschwitz-in-the-Sand*, New York, in: International Herald Tribune vom 3. Januar 1989
- Shah, Prakash (2001):** *International Cooperation in Chemical Trade: Has the Chemical Weapons Convention Helped?*, Den Haag, in: OPCW Synthesis 2001
- Schmitt, Burkhard (2001):** *A Common European Export Policy for Defence and Dual-Use Items?*, Paris, in: occasional papers No. 25; the institute for security studies western european union
- Schuh, Hans (2003):** *Gripen, Gräber und Gelehrte*, Hamburg, in: DIE ZEIT 43/2003
- SIPRI-Yearbook No. 19 (2001):** *The Evolution of Biological Disarmament*, Stockholm
- Squassoni, S. A. und Bowman, S. R. und Behrens, C. E. (2002):** *Proliferation Control Regimes: Background and Status*, New York
- Stephen, D. (1983):** *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, Ithaca, in: Krasner (Hg.): *International Regimes*, Cornell University Press (2)
- Thränert, Oliver (1996) (Hg.):** *Enhancing the Biological Weapons Convention*, Bonn
- Tucker, Jonathan B. (2000):** *Industry's Role in Strengthening the Global Ban on Biological Weapons*, Fairfax, in: SIM News, The Official News Magazine of the Society for Industrial Microbiology, November/December 2000
- Weiss, Th. G., und Gordenker, L. (1996) (Hg.):** *NGOs, the UN & Global Governance*, Boulder
- Weller, Christoph (2003):** *Kein Frieden ohne Global Governance, Zur transnationalen Dimension von Gewaltkonflikten*, Duisburg
- Wilkinson, R. und Huges, S. (2002) (Hg.):** *Global Governance: Critical Perspectives*, London
- Wisconsin-Project on Nuclear Arms Control (1995):** *Libya Has Trouble Building the Most Deadly Weapons*, Wisconsin
- Young, Wayland (1966):** *Existing mechanisms of arms control*, Oxford

**Zanders, Jean Pascal (2001):** *Technology Transfers and Export Controls under the CWC*,  
Den Haag, in: OPCW Synthesis April 2001 16-17

## **Internet-Quellen**

### **Auswärtiges Amt:**

<http://www.auswaertigesamt.de>

### **Arms-Control:**

<http://www.armscontrol.de>

### **Bautz, Christoph (2002):** *Attac – eine Bewegung im Aufschwung*

<http://www.friedenskooperative.de/ff/ff02/5-62.htm>

### **Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA):**

<http://www.bafa.de>

<http://www.ausfuhrkontrolle.info>

### **Carnegie Analysis (2003):** *The European Union's Non-Proliferation Strategy*

<http://www.ceip.org/files/nonprolif/templates/article.asp?NewsID=5557>

### **CEFIC:**

<http://www.cefic.be>

### **ICCA:**

<http://www.icca-chem.org>

### **Kreisky, Eva (2003):** *Non-Governmental-Organisations*

[http://evakreisky.at/2003-2004/staat-krieg/referat05\\_b.pdf](http://evakreisky.at/2003-2004/staat-krieg/referat05_b.pdf)

### **Nuscheler, Franz:** *Global Governance*

<http://www.stmuk.bayern.de/blz/web/100111/nuscheler.htm>

### **Rietz, Michael (2002):**

<http://www.rietz.de/neu/vortraege/index.html>

### **Zollkriminalamt:**

<http://www.zollkriminalamt.de>

## **Telefon-Interviews und Beantwortung von Detail-Fragen per e-Mail**

**Brasack, Bernhard (Auswärtiges Amt) (2004)**, am 22. Juni 2004

**Kurz, Claudia (VCI) (2004)**, am 3. und 12. Mai 2004

**Weller, Christoph, (INEF) (2004)**, am 29. April 2004

**Carboara, Mara (CEFIC) (2004)**, am 10. Mai 2004

## **Konferenz-Protokolle**

wurden am 5. Juli 2004 auf der wissenschaftlichen Tagung "Was ist Governance" verfasst, die vom Deutschen Übersee-Institut und der Universität Hamburg veranstaltet wurde. In diese Studie sind Protokolle der Redebeiträge von

**Wolfgang Hein (2004) und**

**Heike Walk (2004)**

eingegangen, die während der Podiumsdiskussion zum Thema "Was ist Governance" protokolliert wurden.