

Sylvia Groneick

Biosicherheitsrelevante Forschung und der Schutz vor biologischen Waffen

Das Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen¹ (BWÜ) steht vor zwei Herausforderungen: technologischen Entwicklungen und dem Fehlen eines Verifikationsmechanismus. Dennoch ist das Übereinkommen wegen seiner hohen Zahl von Vertragsstaaten ein Wert an sich. Auch besteht kein völliger Stillstand: Vertrauensbildende Maßnahmen werden durchgeführt und ein Sekretariat zur Umsetzung der Konvention (Implementation Support Unit - ISU) wurde geschaffen. Diese Mechanismen zum Informationsaustausch und zur Unterstützung des Übereinkommens gilt es zu fördern.

Die Bundesregierung stärkt das Verbot biologischer Waffen zudem auch außerhalb des BWÜ. Dafür beispielhaft ist das deutsche Partnerschaftsprogramm für biologische Sicherheit und Gesundheitssicherstellung. Hier soll Expertise in Partnerländern aufgebaut werden, um Biosicherheit zu gewährleisten und somit Missbrauchsrisiken zu reduzieren. Unter Biosicherheit versteht man sowohl die *Biosafety* (Schutz vor Erregern und Stoffen) als auch *Biosecurity* (Schutz vor dem Zugriff auf Erreger und Stoffe).

I. Geschichte des Biowaffenübereinkommens und aktuelle Herausforderungen

Der internationale Schutz vor biologischen Waffen ist in den Artikeln I bis IV des BWÜ normiert. Im Vergleich zur Chemiewaffenkonvention enthält das BWÜ ein generisches Verbot. Während die Chemiewaffenkonvention² Chemiewaffen genau definiert und betroffene Chemikalien einzeln auflistet, nimmt das BWÜ nur allgemein auf „mikrobiologische und andere biologische Agenzien oder Toxine“ (Art. I Nr. 1 BWÜ) Bezug. Zunehmend wird die Überwachung der Regelungen des BWÜ durch das ständige Aufkommen neuer Möglichkeiten,

Erreger und Toxine als Biowaffen zu missbrauchen, erschwert. Angesichts dieser rapiden Entwicklungen in den Lebenswissenschaften bedarf es daher wissenschaftlich-fachlicher Expertise.

Im Gegensatz zum Chemiewaffenübereinkommen und seinem umfangreichen, verbindlichen Verifikationsregime zur Überwachung der Vertragseinhaltung³ enthält das BWÜ keinen vergleichbaren Mechanismus. Der einzige Mechanismus, den das BWÜ vorhält, ist, dass gem. Artikel VI BWÜ jeder Vertragsstaat beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Beschwerde über konventionswidriges Verhalten eines anderen Vertragsstaats einlegen kann. Der Sicherheitsrat könnte daraufhin eine Untersuchung durchführen. Bis heute wurde von dem Instrument der Beschwerde beim Sicherheitsrat jedoch kein Gebrauch gemacht. Die Einrichtung eines umfassenden Überprüfungsmechanismus scheiterte bei der 5. Überprüfungskonferenz des BWÜ im Jahr 2001.⁴ Einer der Gründe, der angeführt wurde, war, dass eine Verifizierung auf praktische Schwierigkeiten stoßen würde. Zu diesen Schwierigkeiten zählt die schwierige Abgrenzbarkeit militärischer von ziviler Forschung. Auch die wirtschaftliche Bedeutung der Lebenswissenschaften spielte eine Rolle beim Scheitern eines Überprüfungsmechanismus.

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten, die derzeit zu einem gefühlten Stillstand des BWÜ führen, setzt sich die Bundesregierung für eine Stärkung des Übereinkommens ein. Dabei wird insbesondere auf die Erreichung einer universalen Ratifikation abgezielt: Das BWÜ ist als Diskussionsgrundlage von derzeit 172 Vertragsstaaten⁵ schon ein Mehrwert an sich, der mit jeder Ratifikation wächst. 2006 wurde zudem für das BWÜ eine ständige Einrichtung geschaffen, deren Betrieb die Bundesrepublik seitdem finanziell fördert. Die sogenannte Implemen-

1 Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen vom 10.4.1972, in Kraft seit 26.3.1975, UNTS 1015 S. 163, BGBl 1983 II S. 132.
2 Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen (Chemiewaffenübereinkommen), 13.1.1993, in Kraft seit 29.04.1997, BGBl. 1994 II 806; 1974 UNTS 45.
3 Vgl. *Marauhn*, Chemical Weapons and Warfare, in: Wolfrum (Hrsg.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Bd. 2, 2012, S. 108 (Rn. 33) mit weiteren Nachweisen.

4 Vgl. zum Ganzen auch *Pearson*, The Central Importance of Legally Binding Measures for the Strengthening of the Biological and Toxin Weapons Convention, Studie Nr. 28 für die Weapons of Mass Destruction Commission, <http://www.un.org/disarmament/education/wmdcommission/files/No28.pdf> (09.08.2014); *Littlewood*, The verification debate in the Biological and Toxin Weapons Convention in 2011, Disarmament Forum 3 (2010), S. 15, online: <http://www.unidir.org/files/publications/pdfs/arms-control-verification-en-320.pdf> (9.8.2014).
5 Zum Ratifikationsstand vgl. <https://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280101653> (9.8.2014).

tation Support Unit, ISU leistet neben administrativer Hilfe auch Unterstützung bei der strukturellen Stärkung des BWÜ und bei der Umsetzung seiner Maßgaben.

Bei den BWÜ-Überprüfungskonferenzen 1986 und 1991 wurden „Vertrauensbildende Maßnahmen“ (VBM) vereinbart.⁶ Darunter sind jährliche Meldungen im Rahmen eines Informationsaustauschs über relevante biologische Aktivitäten, zivile Forschungs- und Produktionseinrichtungen sowie nationale B-Schutzprogramme zu verstehen. Deutschland behandelt die Erstattung der Jahresmeldungen als politisch verpflichtend und zählt zu den Ländern, die ihre Jahresmeldungen auf der Website der ISU veröffentlichen lassen.⁷ Zudem wirbt die Bundesrepublik insbesondere bei Partnerstaaten für eine Teilnahme am VBM-Mechanismus. Insgesamt beteiligen sich dennoch derzeit jährlich nur etwa 40 Prozent der Vertragsstaaten.

II. Das Partnerschaftsprogramm für biologische Sicherheit und Gesundheitssicherstellung der Bundesregierung

Seit 2013 realisiert das Auswärtige Amt zudem das deutsche Partnerschaftsprogramm für biologische Sicherheit und Gesundheitssicherstellung.⁸ Es ist Teil der Globalen Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien (GP), die im Jahr 2002 von der Gruppe der Acht (G8, inzwischen G7) initiiert wurde und sich zunächst auf den Nuklear- und Chemiebereich im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion konzentrierte.⁹

Die Globale Partnerschaft wurde 2012 umstrukturiert. Die Partnerschaft ist räumlich nicht mehr auf das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion fokussiert und thematisch fand eine Neuausrichtung auf den Bereich der Biosicherheit statt. Dabei geht das Konzept nicht allein von (staatlichen) B-Waffen aus. Es zielt auf eine generelle Erhöhung der biologischen Sicherheit. Als ein vom Auswärtigen Amt finanziertes Programm hat dieses Programm innerhalb der Globalen Partnerschaft primär eine außen- und sicherheitspolitische Zielsetzung. Die

vorgesehenen Maßnahmen haben zwar immer auch den Zusatzeffekt einer Stärkung der öffentlichen Gesundheit in den Partnerländern, primäres Ziel ist aber, die biologische Sicherheit in den drei Schwerpunktländern Marokko, Tunesien und Sudan mit einem weitgefassten Ansatz und in einzelnen Bereichen in fast 20 weiteren Staaten zu stärken. Dahinter steht die Überlegung, dass mehr Biosicherheit in den Partnerländern den Zugriff auf Erreger und Toxine durch Unbefugte verhindern kann. Damit soll auch für die G7-Staaten das Risiko eines Missbrauchs solcher Stoffe als Waffen oder zum absichtlichen Herbeiführen von Krankheitsausbrüchen reduziert werden.

Nach derzeitigem Stand ist das Programm mit einem Finanzvolumen von ca. 23 Mio. Euro auf einen Zeitraum von drei Jahren (2013-2016) angelegt. Geographischer Fokus des Programms sind insbesondere Nordafrika und Zentralasien. Schwerpunktpartner sind Marokko, Tunesien und der Sudan.¹⁰ Das Programm besteht aus einer Reihe von Einzelprojekten, die deutsche Fachinstitute¹¹ und die Weltgesundheitsorganisation gemeinsam mit lokalen Partnern durchführen. Einige regionale Projekte sind länderübergreifend angelegt, insbesondere in West- und Subsahara-Afrika. Aber auch zwischen den G7-Staaten wird dabei kooperiert. Ein deutsch-französisches Projekt in Mali ist angelaufen und hat angesichts der Ebola-Krise besondere Bedeutung gewonnen. Die Ebola-Krise hat die Rolle von Biosicherheit deutlich gemacht, verschiedene - auch schon vor Ausbruch der Epidemie angelaufene - Projekte des deutschen Biosicherheitsprogramms befassen sich mit der Risikominimierung hämorrhagischer Fieber.

Konkrete Arbeitsfelder der Projekte sind der sichere Umgang mit Erregern (*Biosafety*), die Sicherung von Erregern vor vorsätzlichem Zugriff durch Unbefugte (*Biosecurity*), Detektion und Diagnostik, d.h. die Überwachung ungewöhnlicher Krankheitsausbrüche als Warn- und Alarmsystem, sowie Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene und Kapazitätsaufbau. Mit dem Programm wird das zentrale Ziel des BWÜ umgesetzt, die Herstellung und Proliferation biowaffenfähigen

6 Vgl. <http://www.unog.ch/bwc/cbms> (9.8.2014).

7 Alle veröffentlichten Berichte finden sich unter <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/4FA4DA37A55C7966C12575780055D9E8?OpenDocument> (9.8.2014).

8 Siehe auch http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Abruestung/BioChemie/Biosicherheit/Biosicherheit_node.html (9.8.2014).

9 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Die Globale

G8-Partnerschaft, 2004, <http://www.bmwi.de/DE/Mediathek/publikationen,did=33718.html> (9.8.2014).

10 Weitere Aktivitäten finden in Usbekistan, Tadschikistan, Pakistan, Ägypten, dem Kosovo, Brasilien, Kasachstan, Georgien, Tansania und Nigeria statt.

11 Robert Koch-Institut (RKI), Bernard-Nocht-Institut (BNI, Tropenmedizin), Friedrich-Löffler-Institut (FLI, Tiergesundheit) und Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Materials zu verhindern.¹² Die Maßnahmen zur Stärkung von *Biosafety* und *Biosecurity* werden je nach Bedarf bei den Partnern unterschiedlich umgesetzt.

Auch für das Programm stellt sich die Herausforderung des *Dual Use*. Die Maßnahmen schaffen auch Kapazitäten, die missbraucht werden können. Die Bundesregierung bezieht dies in ihre Konzeption mit ein. Das Thema *Dual Use* wird mit den Partnern offen besprochen und eine potentielle Gefährdung durch vorsätzlichen Missbrauch biologischer Erreger oder Stoffe ist unter anderem ein Kriterium für die Auswahl der Kooperationspartner. Insgesamt ist eine wichtige Komponente die Schaffung von Problembewusstsein bei den Partnern.

Über den Sicherheitsaspekt hinaus ist das Programm auch Teil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, da es zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Partnerländer beiträgt. Damit wird auch der – aus Sicht vieler Mitgliedstaaten der Bewegung der Blockfreien Staaten wichtige – Aspekt der internationalen Kooperation aus Art. X BWÜ¹³ und schließlich die sog. „präventive Sicherheitspolitik“, eine Leitlinie der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, umgesetzt.

Auch das Thema „Bioethik“ kommt in der Zusammenarbeit mit einzelnen Ländern zur Sprache. Beispielhaft dafür ist ein *Side Event* Deutschlands und Tunesiens in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Ethikrat zu diesem Fragenkreis beim BWÜ-Staatentreffen im Dezember 2014. Die Bundesregierung versucht allgemein, die hohen deutschen Standards in den Bereichen *Dual Use*

und Bioethik in Zusammenarbeit mit den deutschen Partnern zur Diskussionsgrundlage zu machen.

III. Stärkung des Biowaffenverbots auf mehreren Ebenen

Das Biowaffenverbot wird also auf mehreren Ebenen gestärkt. Die Implementation Support Unit bietet organisatorische Unterstützung für das BWÜ und die Vertrauensbildenden Maßnahmen gewährleisten, wenn auch in geringem Maße, einen Informationsaustausch. Mit Blick auf die bevorstehende 8. Überprüfungskonferenz des BWÜ setzt sich die Bundesregierung außerdem dafür ein, die Instrumente des Regimes stärker zu nutzen. Diese Maßnahmen finden unter dem Dach des BWÜ statt. Daneben fördert die Bundesregierung einen sicheren Umgang mit als Biowaffen zu missbrauchenden Stoffen durch das Partnerschaftsprogramm für biologische Sicherheit und Gesundheitssicherstellung: Hier werden die biologische Sicherheit gestärkt und der Aspekt der Internationalen Kooperation nach Art. X BWÜ umgesetzt. Auf diesen Ebenen zeigt die Bundesregierung ihr Interesse an einer Stärkung des Verbots biologischer Waffen.

Die Autorin ist stellvertretende Referatsleiterin des Referats 243, Biologische und chemische Waffen; Abteilung für Abrüstung und Rüstungskontrolle im Auswärtigen Amt. Der Beitrag gibt ausschließlich die eigene Auffassung der Autorin wieder.

12 Vgl. Erwägungsgrund 1 der Präambel zum BWÜ: „[Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens]entschlossen zu handeln, um wirksame Fortschritte auf dem Wege zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung, einschließlich des Verbots und der Beseitigung aller Arten von Massenvernichtungswaffen, zu erzielen, und überzeugt, dass das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung chemischer und bakteriologischer (biologischer) Waffen sowie ihre Beseitigung durch wirksame Maßnahmen die Erreichung der allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle erleichtern wird.“

13 Vgl. Art. X Abs. 1 BWÜ: „Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens verpflichten sich, den weitest möglichen Austausch von Ausrüstungen, Material und wissenschaftlichen und technologischen Informationen zur Verwendung bakteriologischer (biologischer) Agenzien und von Toxinen für friedliche Zwecke zu erleichtern, und sind berechtigt, daran teilzunehmen. Vertragsparteien, die hierzu in der Lage sind, arbeiten ferner zusammen, um allein oder gemeinsam mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen zur Weiterentwicklung und Anwendung wissenschaftlicher Entdeckungen auf dem Gebiet der Bakteriologie

