

# **Zivilgesellschaftliche Rüstungskontrolle**

## **NGOs als Akteure im Compliancemonitoring - Das Beispiel des Regimes zum Verbot Biologischer Waffen**

Dissertation  
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie

vorgelegt von

**Gunnar Jeremias**

aus Hamburg

Hamburg, im Juni 2014

Als Dissertation angenommen vom Fachbereich  
Sozialwissenschaften der Universität Hamburg

Erstgutachter: Prof. Dr. Michael Brzoska  
Zweitgutachter: PD Dr. Stephan Albrecht

Disputationstermin: 19. Januar 2015

*Meiner wunderbaren Familie*

# Inhaltsverzeichnis

Weitere Verzeichnisse .....	5
1 Einleitung .....	8
1.1 Idee und Erkenntnisinteresse.....	8
1.2 Entwicklung der Forschungsfrage.....	13
1.3 Relevanz der Arbeit.....	15
1.3.1 Beitrag zum Verständnis von Governance.....	16
1.3.2 Beitrag zu aktuellen Fragestellungen der Rüstungskontrolle.....	17
1.3.3 Relevanz für das Regime zur biologischen Rüstungskontrolle.....	18
1.4 Vorgehen und Methodik.....	19
1.4.1 Vorbereitende Begriffsklärungen .....	19
1.4.2 Darstellung des Forschungsdesigns .....	22
1.4.3 Zusammenfassung .....	30
1.5 Forschungsstand .....	31
1.5.1 NGOs als Akteure in Verifikation und Monitoring von Rüstungskontrollabkommen .....	32
1.5.2 Zivilgesellschaftliches Monitoring als Governance-Funktion? .....	39
1.5.3 Zusammenfassung des Forschungsstandes .....	47
2 Mechanismen im Compliancemonitoring internationaler Abkommen.....	49
2.1 Probleme in der Complianceüberwachung.....	51
2.1.1 Die mangelhafte Definition des Gegenstandes von Compliance .....	51
2.1.2 Das Problem negativer Verifikation.....	53
2.1.3 Das Problem von Adäquatheit und Effektivität von Compliance-Überwachung ...	54
2.1.4 Das Problem der verschiedenen Modi der Interpretation.....	56
2.2 Die drei Pfade der Compliance-Überwachung.....	58
2.2.1 Erster Pfad: nichtkooperative Compliance-Überwachung .....	58
2.2.2 Zweiter Pfad: kooperative Compliance-Überwachung .....	63
2.2.3 Dritter Pfad: Nichtstaatliche Compliance-Überwachung.....	73
2.3 Die drei Pfade zur Compliancebeobachtung - Vergleichende Zusammenfassung .....	86
3 Kalibrierung zentraler Begriffe .....	91
3.1. Verifikation und Monitoring .....	91
3.1.1 Definitionen von Verifikation und Monitoring im Wandel .....	93
3.1.2 NGOs als „Ladendetektive“? .....	96
3.1.3 Monitoringvorbereitung als integraler Teil von Monitoring.....	98
3.1.4 Unabhängige Durchführung von Monitoring und Veröffentlichungspraxis.....	99
3.1.5 Unabhängigkeit in der Interpretation der zu überwachenden Norm .....	100

3.1.6 Interpretationsfreies zivilgesellschaftliches Monitoring .....	100
3.1.7 Regimeeffektivität als übergeordnetes Ziel zivilgesellschaftlichen Monitorings ..	101
3.1.8 Zusammenfassung .....	102
3.2 Transparenz .....	103
3.2.1 Drei Qualitäten von Transparenz .....	106
3.2.2 Zwischenfazit: Transparenz .....	113
3.3 NGOs.....	114
3.3.1 Wer und wie viele sind die Monitoring Organisationen?.....	115
3.3.2 Verortung von Monitoring-NGOs in der NGO-Taxonomie .....	117
3.3.3 TRANGOs.....	127
3.4 Zentrale Begriffe: Zusammenfassung .....	129
4 Hypothesen zu den Bedingungen für die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings .....	130
4.1 Das Opportunity and Willingness Modell.....	131
4.1.1 Entwicklung des Modells aus früheren Ansätzen heraus.....	134
4.1.2 Die Speisekartenanalogie .....	135
4.1.3 Opportunity .....	136
4.1.4 Willingness.....	137
4.1.5 Analyseebenen .....	138
4.1.6 Fehlende Routinen zur Faktoren-Identifizierung .....	140
4.1.7 Logik der Anwendung von Opportunity und Willingness .....	141
4.2 Faktorenidentifizierung .....	144
4.2.1 Struktureller Faktor: Zugang zu Regimestrukturen .....	145
4.2.2 Struktureller Faktor: Existenz und Status offizieller Mechanismen der Complianceüberwachung .....	150
4.2.3 Strukturelle Faktoren: Die horizontale Dimension der Reconnaissance-Revolution versus die zunehmende Komplexität von Monitoring .....	151
4.2.4 Struktureller Faktor: Erforderliche Nutzung (zwischen-) staatlich erhobener Informationen .....	155
4.2.5 Effekte zivilgesellschaftlicher Globalisierung .....	157
4.2.6 Struktureller Faktor: Finanzierung von TRANGOs.....	159
4.2.7 Struktureller Faktor: Problembewusstsein in der breiten Öffentlichkeit .....	164
4.2.8 Willingness-Faktor: zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.....	166
4.2.9 Unabhängigkeit der potenziellen TRANGO .....	167
4.2.10 Willingness-Faktor: Zielsetzung von Compliancemonitoring .....	171
4.2.11 Willingness-Faktor: Know-how in der NGO .....	172
4.2.12 Willingness-Faktor: Rolle von Individuen .....	174
4.3 Die potentiellen Faktoren auf einen Blick.....	174

5 Das BWÜ als Referenzregime .....	177
5.1 Dreifache Beschränkung der Fallauswahl.....	177
5.1.1 Beschränkung auf Rüstungskontrolle.....	177
5.1.2 Beschränkung auf biologische Rüstungskontrolle .....	178
5.1.3 Beschränkung auf TRANGOs.....	181
5.2 Darstellung des multilateralen Regimes zum Bann biologischer Waffen.....	182
5.2.1 Entstehung und Entwicklung des Regimes .....	183
5.2.2 Herausforderungen bei der Interpretation und Umsetzung von Compliance mit dem BWÜ.....	194
5.2.3 Monitoringtechnologie im BWÜ-Regime.....	202
5.2.4 Zwischenfazit: Zugänglichkeit von relevantem Wissen .....	210
5.3 Zivilgesellschaft und das BWÜ-Regime.....	211
5.3.1 Zivilgesellschaftliche Beteiligung an BWÜ-Staatenkonferenzen.....	212
5.3.2 Entwicklung der offiziellen Zugänglichkeit der Regimestrukturen für NGOs .....	213
5.3.3 Relevanz des direkten Zugangs zu Regimestrukturen .....	216
5.3.4 Aktivitäten, Selbstverständnis und Struktur der NGOs im BWÜ-Regime .....	218
5.3.5 Zivilgesellschaftliche Kommunikationswege .....	223
5.3.6 Öffentliche Aufmerksamkeit.....	224
5.3.7 Zusammenfassung .....	226
6 Fallstudien .....	228
6.1 Pugwash (CBW-Study Group).....	231
6.1.1 TRANGO-Aktivitäten.....	232
6.1.2 Pugwash Fazit .....	234
6.2 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).....	235
6.2.1 TRANGO-Projekte am SIPRI.....	237
6.2.2 Test der Hypothesen am Beispiel des Interlaboratory-Projekts .....	244
6.2.3 SIPRI-Länderstudien .....	251
6.2.4 Zusammenfassung und Test der Hypothesen am Beispiel des SIPRI-Länderstudien-Projekts.....	255
6.2.5 Öffentliche Analyse der VBMs.....	258
6.2.6 Zusammenfassung und Test der Hypothesen am Beispiel der VBM-Überprüfung .....	261
6.3 Das Harvard Sussex Programme on Chemical and Biological Weapons (HSP) .....	264
6.3.1 TRANGO-Aktivitäten.....	269
6.3.2 Test der Hypothesen anhand des HSP-Informationssystems für biologische (und chemische) Rüstungskontrolle .....	273
6.4 VERTIC .....	276
6.4.1 TRANGO-Aktivitäten.....	277

6.4.2 Zusammenfassung und Test der Hypothesen anhand der VERTIC Datenbank zur Implementierung von Artikel IV des BWÜ .....	280
6.5 Sunshine project .....	283
6.5.1 TRANGO-Aktivitäten .....	285
6.5.2 Test der Hypothesen anhand der Länderstudien des <i>sunshine project</i> .....	291
6.6 Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle (HRG) .....	294
6.6.1 TRANGO-Aktivitäten .....	297
6.7 Das BioWeapons Prevention Project (BWPP).....	315
6.7.1 TRANGO-Aktivitäten .....	328
6.7.2 Zusammenfassung BWPP .....	330
6.7.3 Test der Hypothesen anhand des BWPP BioWeapons Monitor .....	333
6.8 Einordnende Analyse und Zusammenfassung der Fallstudien .....	338
6.8.1 Auswertungsmethodik.....	338
6.8.2 Analyse projektspezifischer Merkmale .....	340
6.8.3 Analyse der Opportunity bezogenen Hypothesen .....	341
6.8.4 Analyse der akteursspezifischen Hypothesen .....	352
7 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Ausblick .....	361
Literaturverzeichnis.....	381
Anhang .....	404

# Weitere Verzeichnisse

## Abkürzungen

ABM: Anti-Ballistic Missile Treaty  
AHG: Ad Hoc Group  
BSL: Biosafety Level  
BUND: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland  
BWPP: BioWeapons Prevention Project  
BWÜ: Biowaffenübereinkommen  
CCDP: *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding*  
COMTRADE: United Nations Commodity Trade Statistics Database  
CFS: Chemische Fabrik Stoltzenberg  
CTBT: Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty  
CTBTO: Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organisation  
CWCC: Chemical Weapons Convention Coalition  
CWÜ: Chemiewaffenübereinkommen  
DDA: Department for Disarmament Affairs (der Vereinten Nationen)  
DSF: Deutsche Stiftung Friedensforschung  
EIA: Environmental Investigation Agency  
ELISA: Enzyme Linked Immunosorbent Assay  
FAS: Federation of American Scientists  
FOIA: Freedom of Information Act (Informationsfreiheitsgesetz)  
GCD: General and Complete Disarmament  
GPC: General and Complete Disarmament  
HRG: Hamburg Research Group  
HS: Harmonized System  
HSP: The Harvard Sussex Program on Chemical and Biological Weapons  
IAEA: International Atomic Energy Agency  
*Ialana*: International Association of Lawyers against Nuclear Arms  
ICBL: International Campaign to Ban Landmines  
IGO: Intergovernmental Organization  
INF: Washingtoner Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme  
IPPNW: International Physicians for the Prevention of Nuclear War  
ISIS: Institute for Science and International *Security*  
ISU: Implementation Support Unit (UN Sekretariat für das BWÜ)  
ITMs: International Technical Means  
IUCN: International Union for the Conservation of Nature  
LMM/LCMM: Landmine Monitor/Landmine and Cluster Munition Monitor  
LTBT: Limited Test Ban Treaty  
MDCD: Most Different case Design  
MSCD: Most Similar Case Design  
MVW: Massenvernichtungswaffen  
NAM: Non Alligned Movement  
NATO: North Atlantic Treaty Organisation  
NCRI: National Council of Resistance of Iran

NGO: Non Governmental Organisation/Nichtregierungsorganisation  
BINGO: Business NGO  
CONGO: Commercial NGO  
GINGO: Genuine NGO  
GONGO: Government Organised NGO  
INGO: Internationale NGO  
MONGO: My own NGO  
PINGO: Public-Interest Oriented NGO  
QUANGO: Quasi NGO  
TRANGO: Transparenz NGO  
VONGO: Volunteer NGO

NTMs: National Technical Means  
NVV: Nichtverbreitungsvertrag  
O&W: Opportunity and Willingness  
OPCW: Organisation for the Prevention of Chemical Weapons  
PCR: Polymerase Chain Reaction  
PTMs: Public Technical Means  
QCA: Qualitative Comparative Analysis  
SALT (I und II): Strategic Arms Limitation Talks  
SHIB: Sussex Harvard Information Bank  
SIPRI: *Stockholm International Peace Research Institute*  
SORT: Strategic Offensive Reductions Treaty  
START (START I, START II, New START): Strategic Arms Reduction Treaty  
TAN: Transnational Advocacy Network  
TNC: Transnational Corporation  
UIA: Union of International Associations  
UNEP: United Nations Environment Programme  
UNIDIR: United Nations Institute for Disarmament Research  
UNMOVIC: United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission  
UNODA: United Nations Office for Disarmament Affairs  
UNSCOM: United Nations Special Commission  
UNSR: UN Sicherheitsrat  
UNSTATS: United Nations Statistics Division  
USD: US Dollar  
USGS: United States Geological Survey  
VBMs: Vertrauensbildende Maßnahmen  
VERTIC: Verification Research, Training and Information Centre  
WCO: World Customs Organisation  
WHO: World Health Organisation  
ZNF: Carl Friedrich von Weizsäcker Zentrum für Naturwissenschaft und Friedensforschung  
an der Universität Hamburg

## **Tabellen**

Tabelle 1: Mechanismen der Complianceüberwachung in internationalen Vertragsregimen.	50
Tabelle 2: Die drei Pfade der Compliance-Überwachung im Vergleich.	90
Tabelle 3: Fakten zum Pugwash-Projekt zu den gegenseitigen Laborinspektionen.	235
Tabelle 4: Fakten zum SIPRI-Projekt zu den gegenseitigen Laborinspektionen.	244
Tabelle 5: Fakten zum SIPRI-Länderstudienprojekt.	255
Tabelle 6: Fakten zum SIPRI-VBM-Projekt.	261
Tabelle 7: Fakten zum HSP-Projekt (Archiv und Bulletin).	172
Tabelle 8: Fakten zum VERTIC-Projekt der Implementationsdatenbank.	280
Tabelle 9: Fakten zum Project des sunshine project der Länderstudien.	291
Tabelle 10: Fakten zum VBM-Projekt der HRG.	304
Tabelle 11: Fakten zum BWPP-BioWeapons Monitor.	332
Tabelle 12: Ergebnismatrix.	337
Tabelle 13: Wirkungen der unabhängigen Variablen bei TRANGOs im BWÜ-Regime.	360

## **Abbildungen**

Abbildung 1: Das drei-Sektoren Modell.	118
Abbildung 2: Beeinflussung der abhängigen Variablen durch unabhängige O&W-Variablen.	143

## **Textboxen**

Box 1: Methoden der Informationssammlung.	87
Box 2: Definitionen von Opportunity und Willingness.	137
Box 3: Daten und Fakten zum BWÜ.	184
Box 4: Fälle von Non-Compliance im BWÜ.	188
Box 5: Fälle zweifelhafter Verteidigungsforschung.	198
Box 6: Fälle von Bioterrorismus.	201
Box 7: Lehren aus den UNSCOM/UNMOVIC-Missionen.	204
Box 8: Ergebnisse der SIPRI-Länderstudien.	252
Box 9: Die Untersuchungen zu Swerdlowsk und Yellow Rain.	269
Box 10: Das Harmonized System der WCO.	300

## **Anhang:**

I. Leitfaden für die Interviews mit NGO-Mitarbeitern und Delegierten von BWÜ-Vertragsstaaten, durchgeführt in den Jahren 2010 und 2011.	404
---	-----

# 1 Einleitung

## 1.1 Idee und Erkenntnisinteresse

Mitarbeiter aus internationalen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben das Scheitern eines offiziellen Überprüfungsmechanismus für das Biowaffenübereinkommen (BWÜ) im Jahre 2001 als „Weckruf“ für zivilgesellschaftliche Akteure empfunden (Gould/Zanders 2005). Heute, über zehn Jahre nachdem die Verhandlungen zum sogenannten Verifikationsprotokoll abgebrochen wurden, ist es an der Zeit zu überprüfen, was der Weckruf bewirkt hat. Gibt es eine verstärkte zivilgesellschaftliche Aktivität in der Complianceüberwachung des BWÜ? Diese Frage lässt sich verhältnismäßig einfach bejahen, denn die Hälfte aller entsprechenden Projekte in der über 40 jährigen Geschichte des Regimes wurde nach 2002 aufgelegt. Interessant und weniger einfach zu klären sind aber sich anschließende Fragen, ob allein dieser Weckruf für die zivilgesellschaftlichen Monitoringaktivitäten verantwortlich ist, oder welche weiteren Faktoren dazu beigetragen haben könnten, dass sich NGOs in der Überwachung der biologischen Rüstungskontrolle betätigen und ob es eine bestimmte Art von NGOs gibt, die sich besonders leicht hat wecken lassen. Beim Versuch, diese Fragen zu beantworten, fiel schnell auf, dass eine eingehendere Beschäftigung mit dem Phänomen zivilgesellschaftlicher Complianceüberwachung, das keineswegs auf das Feld der biologischen Rüstungskontrolle beschränkt ist, bisher kaum stattgefunden hat. Nicht nur das: es stellte sich heraus, dass das vorhandene politikwissenschaftliche analytische Werkzeug nicht sehr gut geeignet ist, zivilgesellschaftliches Überwachungshandeln in internationalen Vertragsregimen zu evaluieren. Diese Studie soll helfen, die Forschungslücken zu schließen, die sowohl auf der konzeptionellen Ebene (teilweise ist eine Neuordnung von Begriffen, wie Transparenz oder Monitoring und Verifikation im Zusammenhang mit zivilgesellschaftlichem Überwachungshandeln erforderlich), wie auch empirisch mit konkretem Bezug zum multilateralen Regime des Biowaffenverbotes bestehen.

Verträge sollen entweder zu Verhaltensänderungen der Parteien führen oder sie sollen präventiv dafür sorgen, dass diese auch in Zukunft ein bestimmtes Verhalten beibehalten. Ein gelungener Vertragsabschluss beweist einerseits, dass es bereits ein gewisses gegenseitiges Vertrauen gibt, dieses Vertrauen andererseits aber nicht so groß ist, dass die Vertragspartner

sicher davon ausgehen, dass sich alle anderen Vertragsparteien ohnehin auf die gewünschte Weise verhalten. Um sicherzustellen, dass der Vertrag vor dem Hintergrund dieses limitierten Vertrauens auch tatsächlich funktioniert, wird die Einhaltung von Verträgen jeglicher Art, angefangen von Absprachen auf zwischenmenschlicher Ebene, bis hin zu multilateralen Verträgen zur Regelung globalpolitischer Problemstellungen, sehr häufig auf die ein oder andere Art überprüft. Meistens übernehmen die Vertragsparteien selbst dieses *Compliancemonitoring*, um die Vertragstreue ihrer Vertragspartner zu beobachten.

Auf den Begriff des Compliancemonitorings wird unten noch genauer eingegangen, hier sei er bereits dahingehend definiert, dass damit jegliche organisierte Überwachungstätigkeit gemeint ist, die sich auf zwischenstaatliche Vertragsnormen bezieht. Damit geht in den meisten Fällen, aber nicht notwendigerweise, eine Interpretation der Informationen einher, die durch das Monitoring erhoben wurden. Insbesondere ist Monitoring nicht das Fällen eines Urteils, das von einer oder mehreren Vertragsparteien anerkannt wird. Compliancemonitoring umfasst auch Tätigkeiten, die der eigentlichen Überwachung vorausgehen, für deren Durchführung aber unentbehrlich sind, also die Entwicklung von Monitoringtechnologien. Vor allem die Entwicklung, aber auch der Test solcher Methoden können dem eigentlichen Vertragsabschluss vorausgehen. In einem solchen Fall kann es technisch gesehen weder Compliance noch Non-Compliance geben, aber Monitoringakteure können in diesen Fällen unter Beweis stellen, dass Compliancemonitoring technisch möglich ist. Weil sich entsprechendes Handeln, ähnlich wie das Monitoring bestehender Verträge auf die Regime-Governance auswirken kann, erscheint es sinnvoll, die Definition an dieser Stelle entsprechend auszudehnen.

Vor allem in internationalen Vertragsregimen engagieren die Parteien aber auch Dritte, meist internationale Organisationen, in der Beschaffung relevanter Informationen. Die schlussendliche politische Beurteilung dieser technischen Daten, die Verifikation im engeren Sinne, wird dann in aller Regel wieder von den Vertragsstaaten erledigt (siehe Kap. 3.1).

Diese offiziellen Mechanismen der Vertragsüberprüfung sind nicht das Forschungsobjekt dieser Arbeit.<sup>1</sup> Hier soll stattdessen das Phänomen betrachtet werden, dass sich auch zivilgesellschaftliche Akteure aus eigenem Antrieb dazu entschließen, unabhängig von den Vertragsparteien Compliance relevante Daten zu erheben und möglicherweise auch

---

<sup>1</sup> Siehe aber insbesondere Chayes/Chayes (1995) sowie weitere in Kap. 3.1 genannte Literatur.

auszuwerten. In vielen vertraglich geregelten Feldern internationaler Politik ist eine Überprüfung vertragsrelevanten Verhaltens von Parteien und anderen Akteuren durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) seit Jahrzehnten eine Selbstverständlichkeit, da internationale Verträge häufig Vorschriften beinhalten, an deren Einhaltung durch die Staaten auch zivilgesellschaftliche Akteure ein großes Interesse haben. Eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Umweltorganisationen betätigt sich in der Messung von vertraglich geregelten Schadstoffemissionen, beobachtet den Handel mit vertraglich geschützten Arten oder die Entwicklung von Ökosystemen (Breitmeier/Rittberger 2000, Farmer/Farmer 2001, Dai 2002: 432, Epiney 2006). Auch im Menschenrechtsbereich sind international tätige Organisationen, die die Einhaltung zwischenstaatlich festgelegter Regeln aus eigenem Antrieb überwachen, ein übliches Phänomen (Smith 2009). Und sogar im „harten“ Politikfeld Sicherheit gibt es NGOs, die unabhängig von Staaten überprüfen, ob sich die Vertragsparteien von Rüstungskontrollverträgen an ihre Verpflichtungen halten – allerdings scheint dieses Phänomen bei weitem nicht so ausgeprägt, wie man das nach Ansehen der anderen Politikbereiche annehmen könnte.

Doch auch hier gibt es prominente Beispiele: zwar findet sich das bekannteste, nämlich die *International Campaign for the Ban of Landmines* (ICBL), die die Einhaltung der Verträge zum Verbot von Antipersonenminen und Streumunition überprüft, in einem Regime, das im Grenzbereich der Felder Rüstungskontroll- und Menschenrechtspolitik angesiedelt ist. Die Bedeutung, die der Mechanismus für das Funktionieren des Regimes hat, ist gleichwohl enorm: Dank der hohen Qualität der Analysen im seit 1998 jährlich erscheinenden *Landmines Monitor* (LMM)<sup>2</sup> gilt dieser in Abwesenheit formaler Instrumente in den Verträgen mittlerweile als „quasi Verifikationsmechanismus“ (Crowley/Persbo, 2006). Doch sind nicht alle Bemühungen von NGOs, Compliance zu überprüfen so umfassend und so anerkannt, wie die Aktivitäten der ICBL, die auch noch aus weiteren Gründen eine Ausnahmestellung einnimmt. So findet sich eine quasi Monopolstellung einer als globales Netzwerk aufgestellten Organisation, wie bei der ICBL, nur in wenigen Fällen zivilgesellschaftlichen Monitorings.<sup>3</sup> Meist werden einzelne Aspekte von kleinen NGOs überprüft, die je spezifische

---

<sup>2</sup> Mittlerweile wird auch Compliance mit dem Oslo-Vertrag zum Bann von Steumunition erfasst. Der LMM wurde dementsprechend im Jahr 2009 umbenannt in Landmines and Clustermunitions Monitor (LCMM).

<sup>3</sup> Tatsächlich finden sich durchaus auch noch andere zivilgesellschaftliche Organisationen, die auf dem Feld tätig sind, wie etwa das Geneva International Centre for Humanitarian Demining, dem aber bei weitem nicht so viel Aufmerksamkeit entgegengebracht wird.

Fähigkeiten haben, um den einen oder anderen Aspekt von Vertragseinhaltung überwachen zu können. Überhaupt finden sich in manchen Regimen, wie beispielsweise der chemischen Rüstungskontrolle kaum zivilgesellschaftliche Monitoring-Bemühungen und auch dort, wo es diese in größerer Anzahl gibt, wie etwa im Bereich des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) oder dem Atomteststoppvertrag (CTBT), tauchen diese in der Literatur (Mackby 2011, Zartmann et al. 2014) kaum auf.

Compliancemonitoring wurde, obwohl es in der Literatur (Meier/Tenner 2001, Woodward 2005, Persbo/Cliff 2010) immer wieder als möglicher Bestandteil des Portfolios von NGO-Aktivitäten beschrieben wird, bislang nur selten zum Gegenstand politikwissenschaftlicher Betrachtungen. Das mag daran liegen, dass mitunter davon ausgegangen wird, dass Compliancemonitoring eine rein technische Angelegenheit zur objektiven Beurteilung von Sachverhalten ist (am Beispiel der Biowaffen im Irak: Seelos 1999) und nicht beachtet wird, dass die Analyse von Compliance, gleich durch welche Art von Akteur, potenziell geeignet ist, politische Wirkungen im Regime zu initiieren. Die sich hieraus ableitende Frage, welche Effekte zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring zeitigt oder ob zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring zu besserer Vertragseinhaltung führt, ist zweifellos ebenfalls ein vielversprechendes Thema für weitere Arbeiten; Ziel der vorliegenden Studie ist aber nicht den Nachweis zu erbringen, dass bestimmte Realitäten kausal von bestimmten Handlungen verursacht worden sind – dies ist ein Problem der politischen Wirkungsforschung, das hier nicht gelöst werden kann (Hegemann et al. 2012). Auch Ansätze, die sich mit Regimeeffektivität befassen, sind kein geeigneter Ausgangspunkt, denn sie zielen letztlich nicht auf die Auswirkungen des Handelns einzelner Akteure, sondern messen die Auswirkungen des gesamten Regimes auf seinen Gegenstand (beispielsweise Young 1999). In dieser Arbeit wird lediglich davon ausgegangen, dass eine Regimebeeinflussung durch zivilgesellschaftliches Monitoring denkbar ist. Die Fragestellung, die hier angesichts der verhältnismäßig geringen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen im Compliancemonitoring im Bereich der multilateralen Rüstungskontrollpolitik geklärt werden soll, ist die nach den Bedingungen unter denen es wahrscheinlich ist, dass NGOs sich auf diese Weise betätigen.

Es erscheint sinnvoll, bei der Exploration dieses bislang weitgehend unbearbeiteten Feldes das Erkenntnisinteresse zunächst auf die Frage zu richten, unter welchen Umständen es NGOs gelingt, Monitoring zu betreiben. Gemeint ist damit die Durchführung einer Compliance bezogenen Datensammlung oder die zugehörige Methodenentwicklung; ob die Daten

interpretiert werden und inwiefern das Vorhaben erfolgreich ist, oder die Aktivität politische Auswirkungen zeitigt, ist dabei im Sinne der hier genutzten Definition von Monitoring (Kap. 3.1.1), unerheblich. Assoziativ werden meist zwei Bedingungen für solche NGO-Aktivitäten genannt. Die eine lautet: „Wenn sie über das nötige Know-how verfügen.“ und die andere „Wenn sie genügend finanzielle Mittel dafür haben.“. Beide hängen eng miteinander zusammen und es ist für beide *ad hoc* einleuchtend, dass es sich um notwendige Bedingungen handelt. Jedoch ist weder klar, ob diese beiden Bedingungen die einzigen unabhängigen Variablen für die Durchführung von Monitoring sind, noch können Fähigkeit und Finanzierung neben dem Vorhandensein der nötigen technischen Möglichkeiten als ausreichend klar definierte Bedingungen angesehen werden. Beide bedürfen der Dekonstruktion: Ob eine NGO mit Finanzmitteln ausgestattet ist, hängt von einer Vielzahl von Bedingungen ab: Gibt es die Möglichkeit, Stiftungsgelder oder Spenden zu akquirieren? Sind bestimmte Staaten oder andere Akteure gegebenenfalls an der Finanzierung investigativer und informeller Transparenzmechanismen interessiert und warum ist das so?

Die Finanzierung von NGOs kann als Manifestation der Interessen anderer, über entsprechende Mittel verfügende Akteure verstanden werden, der auf Seiten der Organisationen selbst weitere Interessen- und Know-how geleitete Faktoren gegenüberstehen: Ist man bereit, staatliche Gelder anzunehmen, oder befürchtet man dadurch einen Verlust von Unabhängigkeit? Kann die Mobilisierung eines so breiten gesellschaftlichen Interesses gelingen, dass daraus direkt oder indirekt eine Finanzierung von Monitoring gewonnen werden kann? Ist man fachlich so gut aufgestellt, dass man in der Lage ist, relevante Parameter zu identifizieren und korrekt zu messen? Darüber hinaus kann es noch weitere Bedingungen geben, die zunächst identifiziert und als Hypothesen formuliert werden müssen. Es wird in dieser Studie also davon ausgegangen, dass es für das Phänomen des zivilgesellschaftlichen Vertragsmonitorings keine monokausale Erklärung gibt, sondern eine Vielzahl von Bedingungen erfüllt sein muss.

In zehn Fallstudien, die die Gesamtheit zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings im Bereich des Biowaffenübereinkommens (BWÜ)<sup>4</sup> repräsentieren, wird empirisch überprüft werden, ob und welche der identifizierten unabhängigen Variablen (Kap. 4.2) sich tatsächlich auf die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings auswirken. Um

---

<sup>4</sup> BWÜ eigentlich: „Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen“.

Analysefähigkeit herzustellen, werden zunächst jedoch einige zentrale Begriffe, die den Diskurs um Vertragsüberprüfung teils seit Jahrzehnten kennzeichnen (Verifikation, Monitoring, Compliance, Transparenz etc.), in den hier betrachteten Kontext gestellt.

## 1.2 Entwicklung der Forschungsfrage

Bereits seit den 1990er Jahren gibt es eine stetig wachsende Zahl von Studien, die sich mit der Rolle von NGOs in der internationalen Politik beschäftigen (beispielhaft Florini 2000, Brühl 2003, Curbach 2003, Frantz/Martens 2006). In vielen dieser Studien geht es „nur“ um die empirische Feststellung, *dass* es diese Aktivitäten gibt. Häufig bezieht sich das Erkenntnisinteresse mehr auf die Frage, ob NGOs auf internationaler Ebene in der Lage sind, Einfluss auf staatliche Politiken zu nehmen, seltener auf die Durchsetzungsfähigkeit konkreter NGO Positionen in den Verhandlungsarenen (Carroll 2002, Steffek/Kissling/Nanz 2008). Mitunter wird für die Beantwortung entsprechender Fragestellungen aus der Perspektive der NGOs argumentiert (Willems 1996, Carroll 2000) in vielen Fällen auch aus der der Staaten und der von ihnen gebildeten Regime (Breitmeier/Rittberger 2000 oder Hira/Cohn 2003). Während dieser Trend zu größerer Partizipation externer Akteure in einigen Politikbereichen schon in den 1980er Jahren beobachtet wurde, ist das Phänomen spätestens seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes auch im Politikfeld Sicherheit klar zu beobachten. Bereits seit einem guten Jahrzehnt wird in der Politikwissenschaft ein Wandel der Funktion von Staatlichkeit zugunsten eines diversifizierten Akteursgemenges in der „Steuerung“ internationaler Politik diagnostiziert (siehe Kap. 1.5.2).<sup>5</sup> NGOs wird unter anderem dann eine Mitwirkung an *Governance* zugeschrieben, wenn sie über Fähigkeiten verfügen, die die Staaten gar nicht besitzen, oder über die nur wenige Staaten verfügen. *Governance* meint die auf der Mitwirkung unterschiedlicher, typischerweise auch zivilgesellschaftlicher, Akteure beruhende Regelung eines Politikbereichs, ohne dass einem der beteiligten Akteure die alleinige Steuerungs-, Lenkungs-, oder Regierungsleistung zugeschrieben werden kann (vgl. z.B. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1995). Insbesondere der Fähigkeit Informationen bereitzuhalten

---

<sup>5</sup> Dort auch eine kurze Diskussion der Schwierigkeiten, den Begriff der *Governance* ins Deutsche zu übersetzen. Hier sei nur angemerkt, dass der Begriff *Steuerung* insofern Schwierigkeiten bereitet, als er einen direkten Einfluss auf einen politischen Kurs suggeriert. Aber ganz offensichtlich stehen die NGOs nicht selbst am Steuerrad, um den Kurs zu ändern. Eher sind sie mitunter in der Lage, als offizielle oder inoffizielle Berater des Kapitäns, Einfluss zu nehmen (Schick 2010: 19).

und in den politischen Prozess einzubringen, wird ein großer Stellenwert bei der Beteiligung an Governance eingeräumt (Sprinz 2003). Die Betrachtung von Vorgängen in zwischenstaatlichen Beziehungen ist heute kaum mehr möglich, ohne dass auch die Einflüsse nichtstaatlicher Akteure auf die *Governance* einbezogen werden. Doch obwohl in einer Reihe von Studien in diesem Zusammenhang auch das Monitoring von Compliance explizit als eine Form der Informationsbeschaffung genannt wird (Atwood 2002, Bruneau 2006), ist es bei genauerer Betrachtung der Aktivitäten von NGOs in Vertragsregimen so, dass sie in Verhandlungen weit häufiger mit Informationen aufwarten, die eher allgemeine Sachinformationen zum Vertragsgegenstand sind. Eher selten stellen sie Informationen zum Vertragsverhalten einzelner Staaten zur Verfügung. Beide Arten von Informationen wirken aber auf unterschiedliche Weise auf Politikprozesse. Während erstere notwendig sind, um informierte Politik machen zu können (etwa in Vertragsverhandlungen), dienen letztere dazu festzustellen, ob sich die Vertragsparteien an die bereits beschlossene Politik halten (Radaelli 1995).

Die NGOs, die sich im Compliancemonitoring engagieren, sind dabei, zumindest im BWÜ-Regime, häufig andere als diejenigen, die per Expertise Zugang zu Verhandlungen suchen. Im Gegenteil wird, ebenfalls für das BWÜ-Regime, gezeigt werden, dass viele NGOs befürchten, dass die Durchführung von investigativen Monitoringaktivitäten von Staaten als „unfreundlicher Akt“ angesehen wird und diese in der Folge nicht mehr auf ihre „Dienste“ zurückgreifen werden (Pearson 2010, Sims 2010). Unter den NGOs im Bereich des BWÜ-Regimes gibt es daher nicht wenige, die einen generellen Rückgang der Akzeptanz von NGOs in Regimen befürchten, wenn zivilgesellschaftliche Organisationen zu staatskritisch handeln. Diese NGOs (beziehungsweise ihre Vertreter) glauben, dass ein Regime eher durch eine kontinuierliche, „freundliche“ Beeinflussung von Verhandlungspositionen gestärkt werden kann. Auch wenn diese Position nicht von allen NGOs vertreten wird und eine strikte Trennung in Monitoring-NGOs und Verhandlungs-NGOs in der Praxis oft nicht möglich sein wird, ist es schon aus diesen Gründen angebracht, das Phänomen der Compliance-Überwachung durch zivilgesellschaftliche Organisationen getrennt von den „herkömmlichen“ NGO-Aktivitäten in Regimen zu analysieren. Welche Faktoren letztlich dafür sorgen, dass NGOs Monitoring betreiben oder davon absehen, ist das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit. Aus eingehender Literaturrecherche, Interviews mit Delegierten bei den BWÜ-Staatentreffen, NGO-Vertretern und Plausibilitätsüberlegungen werden potenzielle Faktoren abgeleitet, die im Rahmen der wissenschaftlichen Analyse die Funktion unabhängiger Variablen

übernehmen und zwecks Analyse als (insgesamt 13) Hypothesen formuliert werden, die dann lauten werden „Der Faktor  $n$  hat Einfluss auf die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings“. Die übergreifende Forschungsfrage zielt auf die Identifizierung des Komplexes aus vermutlich multiplen Faktoren, die einen signifikanten Einfluss auf die Ausbildung zivilgesellschaftlicher Monitoringaktivitäten haben. Die Wirksamkeit der Faktoren wird zwar ausschließlich an Fallstudien getestet, die im Regime zur biologischen Rüstungskontrolle angesiedelt sind, jedoch ist durch die identifizierten potenziellen Faktoren eine Anschlussfähigkeit für weitere Arbeiten gegeben, so dass die Formulierung einer allgemeinen Hypothese zur Entstehung von zivilgesellschaftlichem Monitoring eine der Zielsetzungen der Studie ist.

### **1.3 Relevanz der Arbeit**

Die vorliegende Untersuchung soll Erkenntnisse für zwei übergreifende Themenkomplexe politikwissenschaftlicher Forschung erbringen und beleuchtet außerdem spezifische Vorgänge in einem multilateralen Rüstungskontrollregime. Die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in der Regelung internationaler Politik ist kein neues Forschungsfeld, aber die spezifische Funktion von NGOs in der Vertragsüberwachung, die hier als Beitrag zur Governance von internationaler Politik verstanden wird, wurde bislang selten eingehender analysiert (siehe Kap. 1.5). Entsprechende zivilgesellschaftliche Aktivitäten lassen sich in vielen Politikbereichen beobachten, hier wurde das Politikfeld Sicherheit, genauer die vertragliche Rüstungskontrolle, in den Fokus gerückt. Damit berührt diese Arbeit mit „Regieren“ und „Frieden“ beide zentralen Paradigmen von Politikwissenschaft (Jachtenfuchs 2002). Konkret werden einige etablierte Begrifflichkeiten, allen voran Verifikation und Monitoring unter Rücksichtnahme auf zivilgesellschaftliche Aktivitäten neu eingeordnet. Die zivilgesellschaftliche Ausformung von Compliancemonitoring wird in dieser Studie als eigenständiger Pfad identifiziert, der unabhängig von den bestehenden einzelstaatlichen und multilateralen Mechanismen analysiert werden muss. Empirisch wurden sämtliche historischen und gegenwärtigen Monitoringaktivitäten von NGOs für das Regime der biologischen Rüstungskontrolle analysiert (bis 2012) und die Bedingungen identifiziert, unter denen es besonders wahrscheinlich zu zivilgesellschaftlichen Beiträgen zum Vertragsmonitoring kommt. Eine Anschlussfähigkeit der gewonnenen Erkenntnisse zu

anderen Regimen der Rüstungskontrolle und zu solchen in anderen Regimen kann in weiteren Studien geprüft werden.

### 1.3.1 Beitrag zum Verständnis von Governance

Bei der Betrachtung der Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen in der internationalen Politik, lag der Fokus politikwissenschaftlicher Analysen fast immer auf deren Aktivitäten in der Formulierung von Agenden oder konkreter Politik, jedoch kaum jemals auf Monitoringaktivitäten (Ausnahmen für Menschenrechtspolitik Epiney 2006 und Brunnée 2007). Dabei genügt eigentlich bereits die bloße Existenz des Phänomens, um es für eine politikwissenschaftliche Analyse relevant zu machen. Die vermutete Auswirkung des Forschungsobjekts auf die politische Vertragswirklichkeit wäre dabei nicht einmal vonnöten, wie Reinalda (2001:11) betont: „*The fact that the lion is king of the jungle does biologists not prevent from studying frogs.*“. Doch im Fall zivilgesellschaftlichen Monitorings gibt es eine Reihe von Stimmen, die auch die praktische Bedeutung unabhängiger Compliance-Überwachung betonen. So sieht die NGO *ialana* (International Lawyers Against Nuclear Arms)<sup>6</sup> die Bedeutung zivilgesellschaftlichen Monitorings in der kritischen Überwachung der „Einhaltung und Befolgung internationaler Verträge und Vereinbarungen [...] - vor allem bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung, aber auch in anderen Bereichen wie Umweltschutz und Menschenrechte. Organisiertes zivilgesellschaftliches Beobachten von Compliance relevantem Verhalten, im Sinne der Evaluierung von Politik, wird von *ialana* sogar als originär zivilgesellschaftliche Aufgabe angesehen. Angesichts der Tatsache, dass derartige Aktivitäten in der Praxis aber lange Ausnahmefälle blieben, ist es verständlich, dass sie nur wenig Aufmerksamkeit erregt haben. Doch seit einiger Zeit zeichnen sich Entwicklungen ab, die auf eine neue Qualität zivilgesellschaftlichen Monitorings hinweisen (Meier/Tenner 2001). Eine nähere Auseinandersetzung mit dem Thema ist also angezeigt. Die bestehende Forschungslücke soll mit dieser Arbeit zumindest teilweise geschlossen werden. Neben der bereits zitierten *ialana* gibt es nicht wenige Stimmen, die unabhängigem Compliancemonitoring eine wichtige Rolle in der Sicherstellung des Funktionierens von Regimen beimessen. Bruneau (2006) beispielsweise fasst eine zentrale Funktion von NGOs mit der Formel „*verify the verifier*“ zusammen. Die Qualität gegenseitigen Vertrauens von

---

<sup>6</sup> [www.ialana.de](http://www.ialana.de)

Staaten hätte demnach kaum Einfluss auf die Aufnahme zivilgesellschaftlicher Monitoringaktivitäten, wodurch viele der Aussagen, die zu zwischenstaatlicher Verifikation getroffen wurden, keine Validität für den Bereich des zivilgesellschaftlichen Monitorings haben. Vertrauen ist danach idealerweise keine Variable im Compliancemonitoring durch NGOs, sondern im Gegenteil institutionalisiertes Misstrauen gegen alle *Stakeholder*, die Compliance relevant handeln können (Vertragsparteien, indirekt auch Industrie etc.) eine notwendige Konstante zivilgesellschaftlichen Handelns.

### **1.3.2 Beitrag zu aktuellen Fragestellungen der Rüstungskontrolle**

Die andauernde Relevanz von Rüstungskontrolle zeigt sich beispielsweise angesichts der steigenden Exportquoten für konventionelle Waffen (SIPRI 2012) oder, im vertraglich kontrollierten Bereich der Nuklearwaffen, der anhaltenden Schwierigkeiten in der Bewertung des Iranischen Atomprogramms. Dasselbe gilt für den spezifischen Bereich der biologischen Rüstungskontrolle. Zwar gibt es derzeit keine Beweise für die Existenz von Arsenalen oder Programmen zur Herstellung biologischer Waffen,<sup>7</sup> aber die Notwendigkeit präventiver Rüstungskontrolle bleibt angesichts des anhaltenden Fortschritts in der Biotechnologie, ihrer fortschreitenden globalen Verbreitung und der insbesondere von vielen Staaten immer wieder betonten Gefahr, dass terroristische Gruppen biologische Waffen entwickeln könnten, ungebrochen.<sup>8</sup> Rüstungskontrolle und Abrüstung bzw. das Verbot bestimmter Waffen sind heute somit ebenso unentbehrlich, wie zu Zeiten des Kalten Krieges, wobei die aktuelle geopolitische Situation durch die verringerte konkrete Gefahr eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen (MVW) einerseits sicherer erscheint, sie andererseits durch neue tatsächliche oder angenommene Bedrohungen durch weitere Staaten und nichtstaatliche Akteure, aber deutlich unübersichtlicher ist, als sie es bis 1990 war. Dies stellt die alten Verträge und die Überprüfung von deren Einhaltung vor neue Herausforderungen. Auch wenn die Zahl zwischenstaatlicher Kriege rückläufig ist (Schreiber 2011), gibt es nach wie vor eine Reihe von Krisen- und Kriegsgebieten, und eine stetig wachsende Proliferationsgefahr in Länder, die noch vor wenigen Jahren technisch nicht auf dem Stand waren, aufwändige

---

<sup>7</sup> <http://www.state.gov/documents/organization/145181.pdf>

<sup>8</sup> Siehe beispielsweise die Statements der USA und der Niederlande bei der siebten BWÜ-Überprüfungskonferenz im Dezember 2011: [http://unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/19C95A451E4F22B4C1257960003AC592/\\$file/US.pdf](http://unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/19C95A451E4F22B4C1257960003AC592/$file/US.pdf) und [http://unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/61CFBDB22C2DFABFC1257960003AAF49/\\$file/Netherlands.pdf](http://unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/61CFBDB22C2DFABFC1257960003AAF49/$file/Netherlands.pdf).

Programme für die Entwicklung von MVW zu betreiben, jetzt aber legal (und in aus entwicklungspolitischer Perspektive in vielen Fällen wünschenswerter Weise) indigene technologische Fähigkeiten aufbauen. Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen wird nicht zuletzt deshalb als eines der dringendsten Probleme globaler Politik angesehen (EU Security Strategy 2003, UNSR Resolution 1540/2004).

Seit dem 11. September 2001 ist die Befürchtung, dass künftig nicht mehr nur Staaten in der Lage sein werden, in den Besitz von MVW zu gelangen, sondern auch terroristische Vereinigungen eigene Produktionskapazitäten aufbauen könnten, ein zentrales Paradigma internationalen politischen Handelns (Ehteshami 2007). Insbesondere die Herstellung biologischer Waffen durch solche Gruppen wird in diesem Zusammenhang oft als besonders große Gefahr angesehen (Clinton 2011). Es ist aber unwahrscheinlich, dass NGOs in der Lage sein werden, entsprechende Tätigkeiten durch Monitoring aufzuspüren. Das Aufspüren krimineller Tätigkeiten ist eher als eine polizeiliche Aufgabe zu sehen und wird kaum von zivilgesellschaftlichen Monitoring beeinflusst werden. Unabhängig von der Frage, wie konkret Bedrohungsszenarien durch mit MVW ausgestattete Terroristen sind, ist es auch fraglich, ob Staaten allein in Zukunft die Kapazität haben werden, einen kompletten Überblick über vertragsrelevante Aktivitäten auch der staatlichen Akteure zu behalten. Für die konkrete Durchführung zivilgesellschaftlichen Monitorings scheint es zunächst unerheblich, ob es offizielle Mechanismen zur Vertragsüberprüfung gibt. NGOs haben die Handlungsfreiheit, auch die Compliance mit Verträgen ohne offiziellen Verifikationsmechanismus, wie eben das BWÜ, oder auch mit Verträgen, die noch nicht in Kraft sind, wie etwa dem CTBT, zu überprüfen.

### **1.3.3 Relevanz für das Regime zur biologischen Rüstungskontrolle**

Der zentrale Vertrag der multilateralen biologischen Rüstungskontrolle, das BWÜ, hat ein Verifikationsproblem. Zwar ist der Vertrag bereits seit 1975 in Kraft (unterzeichnet ab 1972), aber ein Mechanismus, mit dem überprüft werden könnte, ob die Vertragsparteien sich im Sinne dieser Verbotsnorm verhalten, ist bis zum heutigen Tage nicht existent und an diesem Zustand wird sich nach dem Scheitern der Verhandlungen zum sogenannten Verifikationsprotokoll im Jahr 2001 in absehbarer Zukunft auch nichts ändern

(Hunger/Zmorzynska 2011).<sup>9</sup> Bereits vor diesem eingangs erwähnten „Weckruf“ gab es nichtstaatliche Akteure, die sich mit den Möglichkeiten für Compliancemonitoring beschäftigten: als es in den späten 1960er Jahren zu den ersten Verhandlungen zum BWÜ kam, hatten zunächst Pugwash und kurz darauf das neugegründete SIPRI Projekt durchgeführt, in denen Aktivitäten beobachtet wurden, die unter einem künftigen BWÜ Compliance relevant sein würden. Hier werden diese Aktivitäten erstmals systematisch in Form von Fallstudien erfasst und analysiert.

## **1.4 Vorgehen und Methodik**

Im Folgenden soll das Forschungsdesign dargestellt und begründet werden. Bei der Betrachtung der Forschungsfrage fällt schnell auf, dass sie nicht mittels eines Forschungsdesigns beantwortet werden kann, das, ausgehend von der Formulierung einer Hypothese, geradlinig auf das Ergebnis hinsteuert. Stattdessen zeigt sich, dass verschiedene grundlegende Voraussetzungen für eine sachgerechte Auseinandersetzung mit der zu untersuchenden Problematik nach dem derzeitigen Forschungsstand noch nicht gegeben sind. Die Forschungsfrage wird letztlich durch die qualitative Auswertung der Fallstudien beantwortet. Auf dem Weg dahin wird zunächst der Forschungsstand zusammengefasst und dabei festgestellt, dass sich zivilgesellschaftliches Monitoring als eigenständiger Pfad der Complianceüberwachung herausgebildet hat. Die Entwicklung der heute bestehenden drei Pfade wird historisch-narrativ dargestellt.

### **1.4.1 Vorbereitende Begriffsklärungen**

Diese sind erstens der nicht-kooperative Pfad, der, oft unter Nutzung nationaler technischer Mittel (NTMs), nach der Verabschiedung des ersten internationalen Vertrags prinzipiell über viele Jahrhunderte exklusiv beschritten wurde und zu dessen tatsächlichen und möglichen Entwicklungen während der 1980er Jahre im Zusammenhang mit dem Rüstungswettlauf der nuklearen Supermächte des Kalten Krieges intensiv geforscht wurde (exemplarisch Krass, 1985, Potter 1985, Tsipis 1986). Neben dem nicht-kooperativen Pfad etablierte sich der kooperative Pfad, der mit dem Vertrag von Versailles und multilateral 1968 mit dem

---

<sup>9</sup> „Norm“ wird in dieser Arbeit als völkerrechtlicher Begriff und nicht in der Lesart der Regimetheorie benutzt.

Nichtverbreitungsvertrag für Kernwaffen (NVV), sowie bilateral mit dem 1987 mit dem Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF) erstmals eingeschlagen wurde. Hier von zentralem Interesse ist der dritte Pfad, der seit den 1920er Jahren vergleichsweise selten, aber doch immer wieder eingeschlagen wurde. Es wird dargelegt werden, warum nur wenige der Annahmen, die für staatszentrierte Vertragsüberprüfung gelten, auch für diesen zivilgesellschaftlichen Pfad einschlägig sind und warum die Anwendung öffentlicher Technischer Mittel (PTMs) durch NGOs fundamental anders bewertet werden muss, als die Anwendung von NTMs.<sup>10</sup>

Aus der Darstellung zivilgesellschaftlichen Monitorings als separaten Pfad der Compliance-Überwachung entspringt die Notwendigkeit einige zentrale Begriffe, die im Zusammenhang mit Vertragsüberprüfung immer wieder in der Literatur auftauchen, zu hinterfragen und exakter zu definieren, als das bei einer rein staatszentrierten Sicht auf das Thema nötig gewesen wäre. Die Diskussion und, wenn nötig, die Neu-Definition von Begriffen wird größtenteils im Anschluss an die Identifizierung und Beschreibung dieser Pfade geleistet. Das gilt, abgesehen von PTMs, die schon im historisch-narrativen Abschnitt beschrieben werden, zunächst für das Begriffspaar Verifikation und Monitoring, aber auch für die *Termini technici* Transparenz und Compliance. Bei allen sorgt eine Erweiterung des Kreises der beteiligten Akteure für einen teils erheblichen Bedarf für eine Neudefinition der begrifflichen Zusammenhänge. Leser, die sich bereits mit Verifikation beschäftigt haben, werden schon festgestellt haben, dass in dieser Studie ausgesprochen vorsichtig mit dem Begriff der Verifikation umgegangen wird und eher von Monitoring gesprochen wird. Die Gründe dafür liegen im fehlenden vertragsvölkerrechtlichen Status der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, oder, um es positiv zu formulieren, in der auf die informelle, also auf die Veröffentlichung von Informationen und argumentativer Macht beruhenden zivilgesellschaftlichen Vertragsüberprüfung. Die „klassische“ Verifikation, also vereinbarte oder anerkannte Mechanismen, mit deren Hilfe Staaten sich gegenseitig oder unilateral darüber informieren, wie die anderen Vertragsparteien es mit der Regeleinhaltung in völkerrechtlichen Verträgen halten, spielt nach wie vor eine zentrale Rolle – zumal in den Regimen, in denen ein entsprechender Mechanismus existiert. Zivilgesellschaftliches Monitoring ist idealerweise als

---

<sup>10</sup> Alle drei Pfade sind prozedurale Wege zur Complianceüberprüfung. Daneben gibt es auch die Möglichkeit, Vertragsverhalten auf ad hoc Basis zu überprüfen, so wie das im Fall von *Whistleblowing* oder durch investigativen Journalismus geschieht.

komplementärer Ansatz zu verstehen, der offizielle Verifikationsmechanismen nicht wird ersetzen können. Verifikation als „technisch-politische Dyade“, also der immanenten Gleichzeitigkeit und Parallelität technischer Datenerhebung sowie dem politischen Umgang mit den Daten in Interpretation und Reaktion, ist von nicht-mandatierten Akteuren nicht zu leisten - auch dann nicht, wenn sie klare Beweise für oder gegen Compliance vorbringen können.

Ein der Problemstellung angemessener Umgang mit dem Begriff der Transparenz erfordert insofern ein exaktes Verständnis des Begriffs, weil der in der Literatur häufig vorzufindende Transparenzbegriff sich weniger auf die Transparenz von Informationen, sondern auf transparentes Verhalten von Akteuren (in der Regel Staaten) bezieht. Transparenz wird hier auf die Information selbst bezogen und es wird vorgeschlagen, die Qualität von Transparenz anhand dreier Parameter zu messen: Vollständigkeit der zur Verfügung stehenden Information, Grad der Öffentlichkeit der Informationen und ob diese von den „Eignern“ der Informationen aktiv bereitgestellt werden, oder passiv abgefragt werden müssen.

Nicht zuletzt muss auch der Begriff der Nichtregierungsorganisation näher betrachtet werden, da bei Betrachtung der einzelnen in den Fallstudien analysierten Monitoringakteuren nicht auf Anhieb klar ist, welche unter dem Begriff der NGO vereinigen lassen. Aktivisten im engeren Sinne des Wortes wird man in der Compliance-Überwachung selten antreffen. Vielmehr verbergen sich hinter Monitoring-NGOs in vielen Fällen kleine universitäre Institute und Labore. Bis zur Klärung wird bis auf weiteres das Ordnungsmodell der Vereinten Nationen übernommen, wo alle Organisationen und Personen als NGO angesprochen werden, die nicht Staat und nicht Internationale Organisation sind. Wenn sie sich als Beobachter für die Teilnahme an Vertragsstaatentreffen akkreditieren, werden sie alle, von Greenpeace über Unternehmensverbände bis hin zu Universitätsinstituten, auf der Bank mit dem NGO-Schild sitzen. Da NGO aber ohnehin ein kaum fassbarer Oberbegriff ist, wird für die zivilgesellschaftlichen Monitoringorganisationen die TRANGO (Transparenz-NGO) als Unterform zivilgesellschaftlicher Organisationen definiert werden. Da dies erst in Kapitel 3.3.3 geschieht, muss der Leser bis dahin aus Praktikabilitätsgründen mit dem Begriff „NGO“ für die Bezeichnung der zivilgesellschaftlichen Monitoringakteure leben. An dieser Stelle ist es zunächst wichtig zu betonen, dass universitäre Forschungseinrichtungen dann als zivilgesellschaftliche Akteure beschrieben werden können, wenn sie Gemeinwohlinteressen

verfolgen (Klinke 2007).<sup>11</sup> Da ein solches beim Versuch der Stärkung eines internationalen Vertrags (zumal im Bereich der Rüstungskontrolle) vorausgesetzt werden kann, erscheint es statthaft, die Institute, die auf diese Art und Weise aktiv sind, unter den NGO-Begriff zu fassen.

#### **1.4.2 Darstellung des Forschungsdesigns**

Je nachdem, welcher Schule der Internationalen Beziehungen (Überblick beispielsweise bei Schieder/Spindler 2006) man folgt, wird man dazu neigen, Phänomene internationaler Politik ausschließlich unter Anwendung der im jeweiligen Paradigma betonten Analysekatoren zu verstehen. Anhänger des Realismus werden Monitoring-NGOs als Handlanger staatlicher Interessen sehen und alle anderen Faktoren, wie Unabhängigkeit und Globalismus zivilgesellschaftlichen Handelns für irrelevant befinden. Institutionalisten werden vor allem den potentiell kostensenkenden Einfluss von Monitoring bedenken und Ansätze, die sich speziell mit NGOs in der internationalen Politik beschäftigen, wie der Transnationalismus werden dazu neigen, staatliche Einflüsse auf das Handeln von NGOs zu vernachlässigen. Da hier aber so offen wie möglich an das Problem herangegangen werden soll und keiner der „klassischen“ Theorieansätze einen „*one size fits all*“ Rahmen für den Umgang mit den Faktoren bietet, wurde ein Forschungsdesign entwickelt, das diesem Umstand Rechnung trägt. Der Ausgangspunkt der Untersuchung ist ein bestehendes, aber noch nicht näher verstandenes Phänomen, nämlich die Compliancebeobachtung durch zivilgesellschaftliche Akteure. Es bietet sich offensichtlich an, dieses Phänomen systematisch zu verstehen, indem einzelne Fälle beschrieben und verglichen werden. Dass der Vergleich neben der statistischen Methode das zentrale, nicht-experimentelle erkenntnisgenerierende Instrument in der Wissenschaft ist, muss nicht weiter ausgeführt werden (vgl. Swanson 1971: 145, Lijphart 1971). Die vergleichende Methode gilt als „Fachbegriff für eine Methode zum systematischen Vergleich einer begründeten Auswahl von Fällen aus einer Grundgesamtheit zum Zweck und Überprüfung von Hypothesen und Sachverhalten, Vorgängen und Wechselbeziehungen zweier oder mehrerer Variablen“ wird Schmidt (1995: 100) von Jahn (2005) zitiert. Er greift weiter auf Nohlen (1994: 509) zurück, wenn er als das Interesse des Vergleichs „die Generalisierbarkeit von empirischen Zusammenhängen“ nennt. Die Fragen, wie groß

---

<sup>11</sup> [http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/fileadmin/pg/Sektionstagung\\_IB/Klinke\\_Papier.pdf](http://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/fileadmin/pg/Sektionstagung_IB/Klinke_Papier.pdf)

Prognosefähigkeit und Reichweite der so entwickelten Theorien sind und mittels welcher Methode Vergleiche durchgeführt werden sollen und können, sind allerdings weit weniger einfach zu beantworten. Bevor die Antwort für den hier vorliegenden Fall gesucht werden kann, soll zunächst dem Vergleichsgegenstand, also Fällen, bzw. Fallstudien und den Parametern für ihren Vergleich Aufmerksamkeit gewidmet werden.

Fälle sind jene „Einheiten eines Untersuchungsdesigns, welche die Informationen für die Variablen tragen“ (Jahn: 73). Zwar stellen Vergleiche die dominierende Forschungspraxis in der vergleichenden Politikwissenschaft dar (Jahn: 56), aber es ist zu bedenken, dass Methoden nur Mittel zum Zweck sind; ob also quantitative oder qualitative Methoden zur Anwendung kommen, hängt nur vom Erkenntnisinteresse und der Anwendbarkeit auf das Untersuchungsobjekt ab (Muno 2009: 124).

Ein notwendiger erster Schritt ist also die Identifizierung der erkenntnisleitenden Variablen. Ihre Ableitung wurde theorienpluralistisch teils aus solchen theoretischen Ansätzen geleistet, die sich mit NGOs als Akteuren in der internationalen Politik beschäftigen. Da diese aber in vielen Fällen vor allem Aussagen zu NGOs in Verhandlungsprozessen und nicht zu ihrer Eigenschaft als Monitoringakteure machen, ist eine direkte Ableitung von Hypothesen zum Entscheidungsverhalten nicht immer möglich. In einigen Fällen werden potenzielle Faktoren daher über (Interview gestützte) Plausibilitätsüberlegungen abgeleitet. Im Einzelnen wird dies direkt im entsprechenden Kapitel (4.2) dargestellt.

Auch die Ordnung der Variablen ist nicht selbsterklärend. Hierzu wurde das *Opportunity and Willingness*-Modell (O&W) als Rahmen für die Variablen ausgewählt (Russett/Starr 1985). Die Autoren waren nicht die ersten, die zu der Auffassung gelangt waren, dass sich kein Phänomen der internationalen Politik nur aus strukturellen Faktoren, wie etwa einer angenommenen Anarchie des Staatensystems, oder ausschließlich akteursspezifischen Einflüssen, wie etwa individueller Interessen erklären lässt. Sprout/Sprout (1969) gehen davon aus, dass fast jedes Problem der internationalen Beziehungen durch Einflüsse auf den verschiedensten Ebenen vom Individuum bis zum „Weltsystem“ determiniert ist und immer in den Kategorien von strukturellen und akteursspezifischen Bedingungen analysiert werden muss, wenn die Erklärung nicht unterkomplex werden soll. Mit anderen Worten nimmt O&W an, dass eine Vielzahl von unabhängigen Variablen aus diesen beiden Sphären für die Entstehung von NGO-Monitoring beeinflusst.

Um die Studie anschlussfähig zu Untersuchungen von NGO-Monitoring in anderen Regimen zu halten, muss sich ein geeignetes Untersuchungsdesign dem Problem aus einer generischen Perspektive nähern. Das ist insofern möglich, als die unabhängigen Variablen ohne Ansicht des hier betrachteten Regimes entwickelt wurden. Mehr noch wird von der Annahme ausgegangen, dass aus der Perspektive von NGOs Einteilungen in „harte“ sicherheitspolitische und „weiche“ auf Menschenrechte oder Umweltschutz nicht stichhaltig sind, da sich je spezialisierte NGOs den Themen annehmen werden, die sie für besonders relevant halten und Themen, die eine Bedeutung für die nationale Sicherheit haben, in diesem Sinne keinen anderen Stellenwert haben, als beispielsweise die Bedrohung der globalen natürlichen Lebensgrundlagen (vgl. Matthew 1995). Außerdem wurden sie so formuliert, dass ihre Analyse mögliche Kontextänderungen widerspiegeln kann. Ob diese Faktoren tatsächlich einen Einfluss auf die Entstehung von Monitoring durch NGOs haben, wird dann anhand von zehn Fallstudien (sämtliche zivilgesellschaftlichen Monitoringprojekte in der biologischen Rüstungskontrolle) überprüft. Es mussten Faktoren identifiziert werden, von denen angenommen werden konnte, dass sie zumindest möglicherweise eine Rolle bei der Herausbildung zivilgesellschaftlichen Monitorings spielen können

Für die Identifizierung bot sich kein methodologischer, theoriegeleiteter „Königsweg“ an. Für die Identifizierung einiger unabhängigen Variablen, die im Untersuchungsdesign als Hypothesen *O(ppportunity) 1* bis *O7* und *W(illingness) 1* bis *W6* aufgeführt werden, konnten zwar Fundstellen aus der Literatur herangezogen werden (wobei dort in keinem Fall eine der beschriebenen Vermutungen über die Motive für zivilgesellschaftliches Monitoring empirisch belegt worden war), andere mussten hingegen aus einer Vielzahl theoretischer Annahmen NGOs und der Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeiten gewonnen werden. Es musste ein Weg gefunden werden, die jeweiligen Wirkungen dieser dreizehn identifizierten potenziellen Bedingungen auf die zehn Fälle zu messen.

Der O&W-Ansatz erlaubt (bzw. verlangt) eine gemeinsame und gleichberechtigte Analyse struktureller Umweltbedingungen und akteursinterner Faktoren mit der Zielsetzung einer Bestimmung possibilistischer und probabilistischer Einflüsse auf eine fragliche Handlung (also: die Aufnahme zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings).

Die Wirksamkeit dieser Variablen soll also anhand von Fällen verglichen werden. Es ist nicht möglich, sämtliche Fälle zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings in einer Arbeit dieses Umfangs komplett abzubilden und zu analysieren. Daher ist es erforderlich, eine Auswahl zu treffen. Hier ist zu vermeiden, dass die Fälle unreflektiert ausgewählt werden. Es ist

erforderlich, die Auswahl der Fälle so zu treffen, dass ein deduktives Vorgehen in der Fallanalyse möglich ist und aus diesen Ergebnissen dann in der Beantwortung der Forschungsfrage eine neue, übergreifende Hypothese induziert werden kann (vgl. Muno 2009: 119).

In ihrem empirischen Teil konzentriert sich diese Studie auf das BWÜ als zentralem Vertrag des internationalen Regimes zur biologischen Rüstungskontrolle, das ausgewählt wurde, weil es hier aufgrund der hinreichenden aber noch begrenzten Anzahl von Fällen möglich ist, alle zivilgesellschaftlichen Monitoringprojekte in der Geschichte des Vertragsregimes (nämlich zehn) empirisch zu erfassen und zu analysieren. Das wäre im benachbarten Regime zur nuklearen Rüstungskontrolle kaum möglich. Selbst wenn man sämtliche 121 allein für die NPT Überprüfungskonferenz 2010 akkreditierten NGOs<sup>12</sup> daraufhin überprüfen würde, ob sie Monitoring durchführen, könnte dadurch keine Aussage getroffen werden, wie vollständig die Liste von Monitoring-NGOs wäre, denn es führen beispielsweise viele Institute, die sich mit Seismologie oder Nukleotidmessungen in der Umwelt beschäftigen, ein Monitoring der Vorschriften aus dem Nichtverbreitungs- und den Teststoppverträgen neben ihrer tagtäglichen Tätigkeit durch. Diese Organisationen sind aber nicht institutionell zusammengeschlossen und nur wenige dieser Institute werden auch zu den Staatentreffen der einschlägigen Verträge anreisen. In der chemischen Rüstungskontrolle hingegen hat sich bislang kaum zivilgesellschaftliches Monitoring etabliert. Zwar wurde vor einigen Jahren offiziell die *Chemical Weapons Convention Coalition*<sup>13</sup> gegründet, doch scheint diese eher inaktiv zu sein, so dass *Green Cross/Global Green* die einzige zivilgesellschaftliche Monitoring Organisation in diesem Bereich ist (s.u.). Der bereits erwähnte Fall des Monitoring im Bereich Landminen und Streumunition durch die ICBL ist schon in einigen Veröffentlichungen beschrieben worden (u.a. Rutherford 2000, 2003, Bolton/Nash 2010) und ist durch die quasi Monopolstellung der Netzwerk-NGO ICBL ein sehr spezifischer Fall. Im weiteren Verlauf wird dennoch verschiedentlich vergleichend auf diesen Fall eingegangen werden, wenn es stichhaltige Gründe dafür gibt. Für das BWÜ-Regime ließen sich von der Verhandlung des Vertrags bis heute zehn Fälle identifizieren. Die analysierten Fallstudien sind im Einzelnen die von der CBW-Gruppe von Pugwash in den 1960er Jahren initiierten und organisierten gegenseitigen Inspektionen biologischer Labore und Produktionsanlagen, an denen sich

---

<sup>12</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/INF/4](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=NPT/CONF.2010/INF/4)

<sup>13</sup> <http://www.cwccoalition.org/>

Einrichtungen in europäischen Staaten auf beiden Seiten des Eisernen beteiligten, drei Projekte am SIPRI, namentlich die Fortführung des Pugwash-Projekts, die Erstellung von Länderstudien auf Grundlage öffentlich zugänglicher Daten (jeweils um 1970 herum) und die öffentliche Analyse der Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBMs) im BWÜ ab 1990, der Aufbau und der Betrieb des Archivs zu biologischer (und chemischer) Rüstungskontrolle am *Harvard Sussex Program on chemical and biological weapons* (HSP) seit Anfang der 1990er Jahre, die Einrichtung und der Betrieb der Datenbank zur nationalen Implementierung des BWÜ von VERTIC (seit 2003), die Erstellung von Länderstudien und die Analyse weiterer Jahrgänge der VBMs durch das *sunshine-project* (zwischen 2002 und 2004), die erneute VBM-Analyse und das Handelsmonitoring an der Hamburger Forschungsstelle für biologische Rüstungskontrolle (HRG<sup>14</sup>) seit 2005 und die Länderstudien nach dem Muster der Analysen des LCMM durch das *Bioweapons Prevention Project* (BWPP) seit 2010. Damit wird die Forschungsfrage zunächst nur für das BWÜ-Regime beantwortet und festgestellt, welche der Variablen wirksame Einflussfaktoren für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring sind.

In den Fallstudien werden ausschließlich NGOs betrachtet, die sich für die Durchführung von Compliancemonitoring entschieden haben. Hinsichtlich des *outcome* der betrachteten Fälle, also der abhängigen Variable, gibt es demnach keine Varianz, was ein bestimmtes methodisches Vorgehen hinsichtlich des Vergleichs dieser Fälle erforderlich macht. Die vergleichende Politikwissenschaft kennt im Wesentlichen zwei Methoden des Vergleichs, nämlich die des *most similar case design* (MSCD) und die des *most different case design* (MDCD) (Lauth/Winkler 2006). Auf den ersten Blick erscheint es attraktiv, im Sinne eines *most similar case design* vorzugehen und zu erkunden, unter welchen Bedingungen es zu TRANGO-Aktivitäten kommt und unter welchen ähnlichen Kontextbedingungen das nicht der Fall ist. In diesem Fall wäre es aber erforderlich, Fälle zu vergleichen, die sich hinsichtlich des *outcome* dahingehend unterscheiden, dass das Phänomen Compliancemonitoring entweder eintritt oder eben nicht, gleichzeitig müssten sich die Fälle hinsichtlich des Kontextes, in den sie eingebettet sind, stark ähneln. Tatsächlich ließen sich

---

<sup>14</sup> Die Forschungsstelle ist in das Carl Friedrich von Weizsäcker Zentrum für Naturwissenschaft und Friedensforschung (ZNF) integriert. Nachdem die Forschungsstelle von Staaten und anderen NGOs im Regime schon einige Zeit informell *Hamburg Research Group* genannt wurde, setzte sich mit der Zeit diese Abkürzung durch.

die NGOs im Regime dahingehend unterscheiden, ob sie Compliancemonitoring durchführen, oder nicht.

Allerdings gibt es mehrere Probleme mit einem solchen Vorgehen. Erstens wäre es angesichts der Vielzahl von NGOs (die größtenteils keine entsprechenden Aktivitäten zeigen) methodologisch schwierig, eine bestimmte Auswahl von Fällen gut zu begründen. Das allein wäre freilich kein Grund, auf einen Vergleich im Sinne des MSCD zu verzichten. Zweitens lässt sich recht schnell zeigen, warum viele NGOs nicht am Compliancemonitoring teilnehmen. Es lässt sich kein Fall finden, in dem eine NGO gerne entsprechend aktiv geworden wäre, dies aber beispielsweise durch behindernde Umweltbedingungen nicht möglich war, sondern diese NGOs hatten schlicht kein Interesse an Compliancemonitoring (siehe Kapitel 5.4.3 und Isla 2006). Daher ist es weniger erheblich, diese Fälle mit denen zu vergleichen, in denen sich die NGOs anders entschieden haben. Viel interessanter ist es, die Frage zu klären, warum die NGOs, die sich für Monitoring entschieden haben, eben diese Entscheidung getroffen haben und ob diesen Entscheidungen trotz ihrer kontextuellen Unterschiede ähnliche Ursachen zugeordnet werden können. Drittens ähneln sich die Fälle zivilgesellschaftlichen Monitorings bei genauerer Betrachtung weit weniger, als das *outcome* Compliancemonitoring vermuten lässt. Tatsächlich sind sie in unterschiedliche Kontexte eingebettet: Sie sind in unterschiedlichen politischen und historischen Kontexten entstanden, haben einen je unterschiedlichen Umfang und verschiedene Dauer und betrachten häufig unterschiedliche Compliancefaktoren, um nur einige Unterschiede zu nennen. Da ein Vergleich von Fällen mit unterschiedlichem *outcome* und unterschiedlichen Kontexten durch MSCD methodologisch nicht zu leisten ist, kommt stattdessen MDCD in Frage. Hier werden Fälle verglichen, die sich in ihren Kontexten unterscheiden, aber jeweils den gleichen *outcome* haben (ebenda). Damit fallen die NGOs, die sich gegen Compliancemonitoring entschieden haben zwar aus der Analyse heraus, aber die Bedingungen unter denen es in unterschiedlichen Kontexten doch zu dieser Entscheidung gekommen ist, können auf diese Weise bestimmt werden. Im Rahmen eines MDCD-Vergleichs soll also herausgefunden werden, welcher Faktor, oder welche Kombination einiger weniger Faktoren teils auch unter verschiedenen Rahmenbedingungen ein Phänomen (hier: zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring) erklären.

Die zehn Fälle werden daraufhin abgefragt, ob die identifizierten 13 Variablen bei deren Entstehung wirksam waren, oder nicht. Die Fallstudien bestehen aus jeweils zwei Abschnitten. Im deskriptiven Teil werden Entstehung, Durchführung, Ergebnisse und

gegebenenfalls die Umstände der Beendigung des Monitoringprojekts dargestellt, während in einem analytischen Teil getestet wird, ob die einzelnen als Hypothesen formulierten unabhängigen Variablen einen Einfluss auf zivilgesellschaftliches Monitoring haben. Die Fallstudien sind also nicht rein deskriptiv, sondern verfügen durch das Testen der Hypothesen über einen „*comparative merit*“ (Muno 2009: 128).

Für die Durchführung eines solchen qualitativen Vergleichs, also das Vorgehen bei der zusammenfassenden Analyse der Wirksamkeit der Variablen in den Einzelfällen stehen allerdings kaum standardisierte Verfahren zur Verfügung, wenn wie hier statistische Methoden aufgrund der zu geringen Fallzahl und Methoden, wie die Differenzanalyse aufgrund einer Fallzahl  $>2$  nicht genutzt werden können (Jahn 2006: 11).

Welche Methode kann also in der vergleichenden Analyse dieser deduzierten Ergebnisse angewandt werden? Obwohl solche Vergleiche in der Forschungspraxis sehr häufig durchgeführt werden, stehen dafür nur wenige standardisierte Verfahren zur Verfügung (ebenda). Auf den ersten Blick bietet sich für einen solchen Fall mit einer mittleren Zahl von Fällen und Variablen die Methode der *Qualitative Comparative Analysis* (QCA) an (Ragin 1987, Schneider /Wagemann 2007). Allerdings wird bei genauerem Hinsehen deutlich, dass QCA hier kein geeignetes Werkzeug darstellt. Dazu zählt nicht die Tatsache, dass keine Varianz hinsichtlich der abhängigen Variablen vorliegt. Dadurch können zwar allenfalls hinreichende Bedingungen abgeleitet werden, aber das ist kein QCA spezifisches Problem (eine alternative Vorgehensweise zur Identifizierung auch notwendiger Bedingungen wäre die Aufnahme von Fällen mit alternativem *outcome*. Es wurde bereits begründet, warum das nicht zielführend wäre).

Insofern könnte QCA eventuell hilfsweise benutzt werden, um die Kombination(en) von hinreichenden Bedingungen herauszufiltern, die in besonderem Maße mit dem *outcome* „Monitoring“ in Verbindung stehen. Dass dem nicht so ist, kann verschiedentlich begründet werden (Jordan 2011). Zunächst ist die Anwendung der Software gestützten [fs]QCA wegen der für die Fallzahl zu großen Anzahl von Variablen ungeeignet (Jordan 2011: 1167). Es entstünden in der Berechnung der Zusammenhänge so viele Leerstellen, dass die Gefahr bestünde, dass die Analyse nicht verallgemeinert, sondern die einzelnen Fälle lediglich selbstreferenziell bewertet würden. Eine „blinde“ Reduzierung der Variablen ist aber keine Lösung, da dann die Gefahr bestünde, das Erkennen einer wirksamen Variablen der Methode

zu opfern.<sup>15</sup> Weiterhin resultieren QCA gestützte Studien in der Beschreibung kausaler Bedingungen und Ergebnisse für einen einzigen Zeitpunkt, mit anderen Worten: in einem statischen Vergleich (ebenda). Das ist vor dem Hintergrund des Wandels in hier zu beobachtenden historischen Kontexten und teils auch dem Wandel des Verständnisses abgefragter Variablen ebenfalls nicht zielführend (besonders deutlich wird dies in Bezug auf die Frage nach dem zivilgesellschaftlichen Selbstverständnis der Monitoring-NGOs werden, aber auch für andere Variablen ist ein Kontextwandel feststellbar). Zwar wird der Faktor des historischen Wandels im Sinne eines auf die Gegenwart anwendbaren Ergebnisses auch so „herausgekürzt“, bei vorheriger Berechnung durch QCA wäre dies aber ungleich komplizierter. Schließlich ist es bei Anwendung der QCA-Methode auch erheblich schwieriger „Zwischenzustände“ in der Analyse von Fällen zu erkennen und zu berücksichtigen (ebenda). Insbesondere vor dem Hintergrund des Ordnungsrahmens O&W, in dem zwischen strukturellen und akteurspezifischen Variablen unterschieden wird, erschien die Anwendung von QCA eher hinderlich für die Interpretation der Wirksamkeit einzelner Bedingungen. Vor diesem Hintergrund wurde hier in der Gewichtung eines möglichen Erkennens verborgener Zusammenhänge und dem „Zuschütten“ interpretativer Spielräume dahingehend entschieden, dass die unabhängigen Variablen ohne weitere Hilfsmittel mittels der „manuellen“ Interpretation einer Ergebnismatrix vonstattengeht.

Anhand der zu testenden Variablen werden also Ergebnisse aus den Fallstudien deduziert, die in einer Tabelle zusammengefasst werden. Damit stehen die Ergebnisse aber zunächst nebeneinander und werden erst durch ihre kontextbezogene gemeinsame Analyse in den Rahmen eines Gesamtergebnisses zur Beantwortung der Forschungsfrage gesetzt. Damit ist das Ergebnis des Vergleichs eine induzierte Hypothese, von der angenommen wird, dass sie für andere Regime der Rüstungskontrolle und eventuell auch darüber hinaus Gültigkeit besitzt, dass also die in ihr zusammengefassten Faktoren auch dort hinreichende Bedingungen für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring sind.

Studien, die unter Anwendung von MDCA durchgeführt wurden sind die analytisch stärksten Methoden mit einer positiven Fallauswahl (Jahn 2006: 21). Eindeutige Falsifikationen von Hypothesen sind möglich, allerdings sind Bestätigungen von Zusammenhängen immer vor

---

<sup>15</sup> Die Einschätzung, dass das Verhältnis von 13 Bedingungen zu zehn Fallstudien keine befriedigenden Ergebnisse würde erbringen können, wurde in einem persönlichen Gespräch durch Claudius Wagemann (30.5.2012 in Hamburg) bestätigt.

dem Hintergrund der Unterschiedlichkeit der Fälle und der Möglichkeit zu sehen, dass sich noch widersprechende Fälle finden lassen. Schon dadurch (und nicht nur durch die im Verlauf noch zu beschriebene Annahme von O&W, dass das Verhalten sozialer Akteure ohnehin nur im Rahmen von Wahrscheinlichkeiten vorhergesagt werden kann) ist das Ergebnis außerdem nur probabilistisch. Trotzdem ist dies ein zufriedenstellendes Resultat: Mayntz (vgl. 2002) stellt fest, dass man mittels qualitativer Analysen theorie-orientierter Fallstudien versuchen könne, auf Erfahrungsregeln gestützte Generalisierungen zu suchen und dass solche Generalisierungen „nur“ Plausibilität beanspruchen können. Sie betont aber auch, dass „der Erkenntniswert plausibler, qualitativer Aussagen [...] angesichts komplexer Zusammenhänge oft größer [ist], als der den quantifizierende oder mindestens formalisierende Generalisierungen über dieselben Phänomene zu machen erlauben (2002: 17 f.).

### **1.4.3 Zusammenfassung**

Letztlich arbeitet diese Studie auf die Induktion einer Theorie mittlerer Reichweite, namentlich auf ein Erklärungsmuster für die Entstehung zivilgesellschaftlichen Vertragsmonitorings, hin, wobei hier zunächst nur das Beispiel der Compliance mit dem Bann biologischer Waffen bearbeitet werden kann. Die Zielsetzung dieser Arbeit ist also die Analyse der Faktoren, die im Sinne des *Opportunity and Willingness* Ansatzes als strukturelle und akteursspezifischen Entstehungsbedingungen für eine ganz bestimmte Art von zivilgesellschaftlicher Aktivität, nämlich dem Compliancemonitoring internationaler Verträge auftreten. Bislang war die Thematik zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings von politikwissenschaftlichen Analysen weitgehend unbeachtet geblieben. Die Arbeit ist insofern theoriebildend, als Begriffe aus dem Bereich der Rüstungskontrolle und Verifikation einer Neukalibrierung für zivilgesellschaftliches Monitoring unterzogen wurden und durch die Untersuchung einer Fallgruppe im Ergebnis eine Hypothese zur Überprüfung in benachbarten Regimen und Politikbereichen entwickelt wird. In diesem Sinne wurde nicht versucht, mögliche Entstehungsbedingungen für zivilgesellschaftliches Monitoring aus einem einzelnen Ansatz zu entwickeln, sondern es wurden potentielle Faktoren aus einer Vielzahl von Quellen abgeleitet. Die Arbeit bietet dabei nicht nur Erkenntnisse für das Feld der Rüstungskontrolle, sondern ebenso (wenn nicht noch mehr) für die Forschung zu NGOs und deren spezifischer Rolle in der Evaluierung von Politik, einem bislang wenig beachteten funktionellen Teil von *Governance*. Die empirische Relevanz erklärt sich aus der erstmaligen Bilanzierung zivilgesellschaftlicher Monitoringaktivitäten in einem multilateralen Rüstungskontrollregime.

Vergleichbar mit dem Vorgehen im Rahmen der Grounded Theory wird ein „lernendes Forschungsdesign“ (Glaser/Strauss 1998) unter Rückgriff auf eine Reihe einzelner theoretischer Ansätze und singuläre, nicht theoriegestützte Beobachtungen und Plausibilitätsüberlegungen genutzt.

## 1.5 Forschungsstand

Die Bedingungen unter denen es zu nichtstaatlichem Monitoring kommt, waren bisher nur selten Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung. Einige Autoren benennen jedoch implizit mögliche Faktoren. Beispielsweise vermuten Zanders/Gould (2005), dass Regimeentwicklungen als strukturelle Bedingung infrage kommen, so sei das Scheitern des Verifikationsprotokolls 2001 ein „Weckruf“ für NGOs in der Biowaffenkontrolle gewesen – und dabei auch für die Aufnahme von Compliancemonitoring. Eine Erhebung, wie viele der NGOs, die auf durch internationale Abkommen geregelten Feldern aktiv sind, für sich in Anspruch nehmen, auch oder ausschließlich im Compliancemonitoring aktiv zu sein, fehlt aber. An dieser Stelle sollen die verhältnismäßig wenigen spezifischen Arbeiten zu NGOs im Monitoring internationaler Rüstungskontrollverträge zusammengefasst werden, in denen die spezifischen Aktivitäten zur Überwachung von Verträgen allerdings meist unterbelichtet bleiben. Bruneau (2006) listet eine Reihe von Beispielen für nichtstaatliches Monitoring in Rüstungskontrollregimen auf und erstellt Thesen zu deren Entstehungsbedingungen, ohne diese allerdings theoretisch abzuleiten oder empirisch zu überprüfen. Demnach ist der Wunsch nach Herstellung öffentlicher Transparenz zu Compliance relevanten Informationen wichtigste Triebkraft. Dieser wiederum wird aus der Tatsache gespeist, dass Staaten weder über das eigene, noch über das Compliance-Verhalten anderer Staaten offen Auskunft geben, oder, wie im Fall der angeblichen Geheimdienstinformationen amerikanischer Geheimdienste über den Irak 2003, gezielt Falschinformationen verbreiten. Ein grundsätzliches Misstrauen zivilgesellschaftlicher Organisationen gegenüber staatlichem Handeln ist eine Handlungsmotivation für NGOs. Bruneau fasst dies mit dem Schlagwort „*verify the verifier*“ zusammen (ebenda). Ein anderes von ihm genanntes Beispiel ist der Ersatz fehlender Verifikation, wie im Bereich des BWÜ-Regimes.

Auch zur technischen Seite der technisch-politischen Verifikationsdyade ist der bestehende Fundus an Literatur klein. Es gibt nur sehr wenige Arbeiten, die sich explizit mit der

Verfügbarkeit von Technologien für zivilgesellschaftliches Monitoring auseinandersetzen (Woodward 2005). Es kann aber hilfsweise die Literatur zu NTMs herangezogen werden, um dann zu überprüfen, welche der genannten Methoden auch NGOs zur Verfügung stehen (etwa Tsipis et al. 1986, Avenhaus et al. 2006). In Kapitel 2.2.3 wird genauer auf das Thema eingegangen und dabei der Begriff *Public Technical Means (PTMs)* in Abgrenzung zu *National Technical Means (NTMs)* eingeführt.

Ein weiterer zentraler Fragenkomplex betrifft die Finanzierung zivilgesellschaftlichen Monitorings. Die Art und Weise, wie NGOs finanziert werden, ist eher Gegenstand praktischer Fundraising-Ratgeber,<sup>16</sup> als der wissenschaftlichen Literatur – mit einigen herausragenden Ausnahmen: Nachdem Rüstungskontroll-Monitoring von NGOs über Jahrzehnte fast ausschließlich durch Stiftungen mit einem Interesse an Friedens- und Abrüstungsthemen unterstützt wurden, lassen Teile der Literatur vermuten, dass es einen starken Trend zur Finanzierung solche Aktivitäten durch *Middle Powers* gibt. Das gilt nicht nur für die Finanzierung des LCMM (Rutherford 2003, Bolton/Nash 2010), sondern darüber hinaus auch für weitere zivilgesellschaftliche Aktivitäten in Rüstungskontrollregimen (Bouchard/Alcalde 2007, Knopf 2012: 180).

### **1.5.1 NGOs als Akteure in Verifikation und Monitoring von Rüstungskontrollabkommen**

Wenn man sich auf die Suche nach bereits vorhandenen Erkenntnissen zu zivilgesellschaftlichem Monitoring macht, kommen zwei breitere Themenkomplexe politikwissenschaftlicher Forschung infrage, nämlich einerseits die Arbeiten zur Verifikation von Rüstungskontrollabkommen und andererseits die Literatur, die sich mit der Rolle von NGOs in internationalen Politikprozessen beschäftigt. Dieses Unterkapitel beschäftigt sich mit dem erstgenannten Komplex, das folgende Unterkapitel wird auf den zweiten eingehen. Verifikation war vor allem in den 1980er Jahren ein viel diskutiertes Thema in der politikwissenschaftlichen Subdisziplin der Internationalen Beziehungen, wobei der Fokus größtenteils auf den Verifikationsbemühungen der beiden nuklearen Supermächte des Kalten Krieges lag (exemplarisch Potter 1985, Krass 1986, Tsipis 1986, Calogero 1991). Zwar gab es

---

<sup>16</sup> Z.B. Jane Bradshaw <http://www.asiapacificgreens.org/sites/globalgreens.org/files/vso-fundraising-guide-ngo.pdf>.

auch außerhalb dieses Zeitfensters wissenschaftliche Analysen zum Themenkomplex der Vertragsüberprüfung (Melman 1958, Wainhouse 1968, Gallagher 1999, Krepon 2003 und mit einem Fokus auf die Überwachungstechnologien Avenhaus 2006). Doch die in diesem Zusammenhang erarbeiteten Analysen, in denen Vertrauen und das Sicherheitsdilemma zentrale Begriffe waren, und wo Phänomene der internationalen Rüstungskontrollpolitik stark unter Rückgriff auf spieltheoretische Überlegungen analysiert wurden, bilden zumindest hinsichtlich der Menge der veröffentlichten Literatur zum Thema den bisherigen Höhepunkt des wissenschaftlichen Diskurses über Mechanismen zur Überprüfung des Vertragsverhaltens (zusammenfassend Booth/Wheeler 2008). Trotz der Dominanz dieses Diskurses gab es immer wieder Forschungsvorhaben, die das Feld für diese Arbeit bereitet haben. Sie lassen sich wie folgt ordnen: Konzeptionelle Arbeiten zu zivilgesellschaftlichem Monitoring, die Beobachtung konkreter Fälle und Versuche, diese Fälle zu kategorisieren.

#### *1.5.1.1 Konzepte*

Einige zentrale theoretische Ansätze zu Internationalen Beziehungen bieten durchaus (wenn auch oft limitierten) Raum für die Betrachtung autonomer NGO-Aktivitäten in der Überwachung von Compliance. Dieser Raum wurde, auch während es schon empirische Belege für funktionelle Beiträge zum Vertragsmonitoring gab, allerdings lange nicht näher betrachtet (Reinalda 2001). Götz (2008) beklagt, dass insbesondere die Stränge des Konstruktivismus in der Tradition von Wendt (1999) und die des neo-realistischen Paradigmas nach Mearsheimer (2001) die Rolle nichtstaatlicher Organisationen nach wie vor vernachlässigen. Götz bemerkt (ebenso wie Betsill/Corell 2001 und Bull et al. 2004) weiter, dass, obwohl sich NGOs in die Reihe der funktionalen Konzepte von Staat, Macht, Struktur und *agency* einreihen, die Menge an wissenschaftlichen Arbeiten zur Konzeptualisierung von NGOs weiterhin beklagenswert klein ist und die Aussage von Dunér (1999) nicht obsolet geworden ist, dass die Forschung zu NGOs nach wie vor „*off-piste*“ in der Beschäftigung mit internationaler Politik, bzw. internationalen Beziehungen ist. Macht wird aber in der Praxis nicht nur vom Staat, sondern auch von politischen Parteien (auf der nationalen Ebene), sowie Medien, technischen Experten und Interessengruppen ausgeübt (Arts 2001: 18). Zeichen für eine Pluralisierung der internationalen Politik ist, dass bei Staatenkonferenzen NGOs in immer größerer Zahl anwesend sind und ihnen in immer größerem Maße auch der Zugang ins

Plenum erlaubt wird (wo ihnen mitunter auch Rederecht eingeräumt wird). Das gilt auch für die multilateralen Rüstungskontrollregime.<sup>17</sup>

Die Erkenntnis, dass das Mittel, mit dem es NGOs gelingt, sich in Politikprozesse einzuschalten nicht zuletzt ihre Expertise ist, ist nicht neu: Schon 1966 hat Mitrany das Verhältnis von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren als gleichermaßen informiert beschrieben. Und 1997 schreibt Gallagher, dass NGOs aufgrund der teils spärlichen Ausstattung zwischenstaatlicher Institutionen mit personellen, finanziellen und technischen Ressourcen mitunter über wesentlich bessere Informationen verfügen, als IGOs und eine Reihe kleinerer Staaten. Ob das auch für Compliance Informationen gilt, wurde bislang noch nicht untersucht. Zugang und Beteiligung an politischen Strukturen im Sinne des Pluralismus versteht sich als tatsächlicher physischer Zugang zu Verhandlungsarenen. Zwar ist ein solcher Zugang für das Messen und Auswerten relevanter Daten und deren Veröffentlichung nicht in jedem Fall zwingend erforderlich, jedoch erhöht eine Präsentation der Monitoringergebnisse im Rahmen von Vertragsstaatenkonferenzen sicherlich die Wahrnehmung und damit die Governancwirkung der Ergebnisse.

Ideen für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in Verifikationsaufgaben gab es trotz der Staatszentriertheit großer Teile des Diskurses schon länger, auch wenn diese immer einen Seitenstrang in der Verifikationsdebatte bildeten. Abgesehen von Ossietzkys praktischen Übungen in zivilgesellschaftlichem Monitoring in den 1920er Jahren wurde auch zu Zeiten des Ost-West Konflikts immer wieder auf konzeptioneller Ebene über das Thema nachgedacht. Bei Melman (1958) werden Konzepte für staatsbasierte Verifikationsmechanismen und das Konzept der „*Inspection by the people*“ (Evans, ebenda) gemeinsam in einem Band erwähnt. Szilard und von Weizsäcker (1961) greifen die Idee ebenso auf wie Rotblat (1993) und Deiseroth (2010), wobei in Kapitel 2.2.3 gezeigt werden wird, dass es hier eher um die Einbindung von Zivilangestellten in staatsbasierte Verifikationsmechanismen ging und „*Inspection by the people*“ somit nicht wirklich als staatsunabhängiges Konzept gedacht wurde. Als es ab den späten 1960er Jahren konkret um die Verabschiedung von Rüstungskontroll- und in den späten 1980er Jahren auch um Abrüstungsverträge ging, war in den zentralen Strängen der Diskussion um Verifikation aber

---

<sup>17</sup> Für das Regime der biologischen Rüstungskontrolle exemplarisch nachzuvollziehen im online –Archiv der Implementation Support Unit für das BWÜ: <http://www.unog.ch/80256EE6005859431/%28httpPages%29/92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612?OpenDocument>.

offenbar kein Platz mehr für eine zivilgesellschaftliche Dimension. Zeitweise wurde Verifikation darüber hinaus ausgesprochen technokratisch betrachtet und vergessen, dass zwar weder die politischen Prozesse zur Vereinbarung von Verträgen noch die zur Überprüfung der Verträge ohne technisch-naturwissenschaftliche Expertise auskommen, ein rein Technik-orientierter Ansatz aber auch nicht zielführend ist, weil Politik in Rüstungskontrollregimen durch den Interpretationsvorbehalt der Politik letztlich immer als technisch-politische Dyade charakterisiert werden muss (vgl. Cheon/Fraser 1988 mit einem historischen Überblick, Gmelch 1993, Brinkmann 1996, Neuneck/Mölling 2005, Kifleyesus-Matschie 2006).<sup>18</sup>

#### *1.5.1.2 Konkrete Fälle in der Rüstungskontrolle*

Zunächst unbeachtet von politikwissenschaftlicher Forschung hatten sich in der Praxis dennoch einige zivilgesellschaftliche Monitoringaktivitäten herausgebildet. Kalinowski (2010) beschäftigt sich mit nichtstaatlichem Monitoring im nuklearen Rüstungskontroll-Regime und nennt als Beispiele die Oppositionsgruppe *National Council of Resistance of Iran* (NCRI), die öffentlich über den Bau einer unterirdischen Anlage in Natanz berichteten und am *Institute for Science and International Security* (ISIS) analysierte Satellitenbilder, die Aufschluss über nicht gemeldete (und von der IAEA nicht aufgedeckte) Aktivitäten in sechs Standorten im Iran aufdeckten. Außerdem führt er den unter Auswertung atmosphärischer Daten durchgeführten Beweis auf, dass Nord-Korea 2006 tatsächlich eine Kernwaffe zur Explosion gebracht hat (Kalinowski/Ross 2006). Feakes (2003) konzentriert sich auf zivilgesellschaftliche Aktivitäten in der biologischen und chemischen Rüstungskontrolle. Er wirft einen näheren Blick auf die beteiligten Organisationen, unter anderem das *sunshine project* und das *Harvard Sussex Program on chemical and biological weapons* (HSP), auf die im empirischen Teil dieser Untersuchung noch näher eingegangen werden wird und *Global Green/Green Cross international* für das Monitoring der chemischen Abrüstung. Er kommt zu dem Schluss, dass vor allem diejenigen, die schon seit einigen Jahrzehnten im Feld aktiv sind, ein gutes Beispiel für Organisationen der *epistemic community*, wie sie von Haas (1992) definiert wurden (kurz: Netzwerke von Professionellen mit anerkannter Expertise und Kompetenz in einem Themenfeld), darstellen. Ob es zulässig ist, *epistemic communities* in das

---

<sup>18</sup> Diese letzte Feststellung gilt im Übrigen auch für Umweltschutzregime (exemplarisch Gehring/Oberthür 1997, Young 1999).

Konzept von (globaler) Zivilgesellschaft zu integrieren und inwiefern sie sich über denselben NGO-Kamm scheren lassen (Curbach 2003 und Frantz/Martens 2006), wird noch eingehender diskutiert werden (Kap. 3.3.2). Vorläufig kann festgehalten werden, dass die meisten Organisationen im Feld letztlich Teil der akademischen Welt sind.

#### *1.5.1.3 Konkrete Fälle in nicht rüstungsbezogenen Bereichen*

Eine weit größere Tradition zivilgesellschaftlichen Monitorings findet sich im Bereich der Umweltschutzregime (Ausubel/Victor 1992). NGOs sind hier in wenigen Fällen offiziell in die Compliance Mechanismen von Verträgen eingebunden, oder sind berechtigt, bei Verdacht der Non-Compliance zwischenstaatliche *ad hoc* Verfahren zur Verifikation zu aktivieren. Im Monitoring der Ramsar Konvention zum Schutz von Feuchtgebieten spielen NGOs eine besonders zentrale Rolle (Tenner/Meier 2001): die *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) wird im Vertrag als Monitoring Akteur genannt. Greenpeace und Sea Shepherd sind im Fall des Internationalen Abkommens zur Regelung des Walfangs nicht nur informell anerkannte Akteure im Compliancemonitoring, sondern betreiben durch die aktive Verhinderung von Walfang de facto auch Maßnahmen zur Durchsetzung des Abkommens.<sup>19</sup> Und auch im Bereich des Montrealer Protokolls über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, gibt es eine informelle aber tradierte Zusammenarbeit des Ozon-Sekretariats der UNEP und der in London ansässigen NGO *Environmental Investigation Agency* (EIA) (Jeremias/van Aken 2006). Rummel-Bulska (1998)<sup>20</sup> analysiert die zentrale Rolle von NGOs bei Complianceüberprüfung und Umsetzung der Baseler Konvention zum grenzüberschreitenden Transfer gefährlicher Abfälle und deren Beseitigung. Auch zu anderen Umweltregimen gibt es Beiträge: Epiney (2006) liefert nicht nur einen recht umfassenden empirischen Überblick, sondern beschreibt die Funktion von NGOs auch als Teil des sich herausbildenden Global Governance-Prozesses.

Eine zwar informelle aber in der Praxis fast institutionalisierte Rolle spielen NGOs auch in der Überprüfung von Menschenrechtskonventionen. NGOs, wie *Amnesty International* oder *Human Rights Watch* erheben regelmäßig Daten, die auch von Internationalen Organisationen oder Staaten genutzt werden (Alston/Crawford 2000, Persbo 2010). Das bereits erwähnte

---

<sup>19</sup> <http://www.greenpeace.org.uk/blog/oceans/esperanza-back-in-tasmania-after-successful-anti-whaling-tour20080206>.

<sup>20</sup> <http://www.inece.org/5thvol2/rummel-bulska.pdf>

Paradebeispiel nichtstaatlichen Compliancemonitorings in der Rüstungskontrolle findet sich in einem Regime, das ebenso gut auch als Menschenrechtsregime kategorisiert werden könne, nämlich dem Regime um die Verbotsverträge von Antipersonenminen und Streumunition. In Ermangelung eines offiziellen Verifikationsmechanismus wird die Veröffentlichung von Informationen und Schlussfolgerungen im seit 1998 jährlich erscheinenden LCMM, der von einem internationalen NGO-Netzwerk, der ICBL erstellt und herausgegeben wird, von den Staaten als quasi-offizielles Verifikation anerkannt (Tenner/Meier 2001, Rutherford 2000, Crowley/Persbo 2006, Nash 2010). Seit 2009 wird im LCMM gleichermaßen über Streumunition berichtet.

#### 1.5.1.4 Kategorisierungen

In der Betrachtung konkreter Beispiele von NGO-Aktivitäten im Compliancemonitoring internationaler Verträge stellen Tenner/Meier (2001) drei Kategorien, nämlich offizielles, quasi-offizielles und informelles Monitoring auf, in die sich jegliche nichtstaatliche Monitoringaktivitäten einordnen lassen. Politikfeldübergreifend ist bislang nur ein Fall offiziellen Monitorings bekannt, nämlich die Einbindung der *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN) in die Überprüfung des Ramsar-Vertrags zum Schutz von Feuchtgebieten. Es ist allerdings zweifelhaft, ob hier noch von unabhängigem Monitoring gesprochen werden kann, oder die NGO als „bloßer“ Dienstleister auftritt.<sup>21</sup> Auch Fälle quasi-offiziellen Monitorings (genannt wurde bereits die Rolle der ICBL im Monitoring der Verbotsverträge für Antipersonenminen und Streumunition) sind nicht eben häufig. Persbo/Crowley (2006) versuchen die drei Kategorien explizit auf den Bereich der Rüstungskontrolle zu übertragen, was angesichts des Mangels an offiziellen und quasi-offiziellen Beiträgen zum Monitoring allerdings nicht weit führt. Dennoch sind sie wohl die ersten, die sich an einer Ordnung nichtstaatlicher Monitoringaktivitäten in verschiedenen Regimen der Rüstungskontrolle versuchten. In der Ausgabe des *disarmament forum* vom April 2010 (UNIDIR 2010), die das Thema Verifikation in der Rüstungskontrolle hat, bringt Persbo einen aktualisierten Überblick, der auch die Ergebnisse einer Umfrage unter Monitoring-NGOs enthält. Die NGOs wurden zu Motivation, Fähigkeiten, Beziehungen zu

---

<sup>21</sup> [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-standing-34th-meeting-of-the-22524/main/ramsar/1-31-41%5E22524\\_4000\\_0\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-documents-standing-34th-meeting-of-the-22524/main/ramsar/1-31-41%5E22524_4000_0__)

Staaten (bzw. ihren Regierungen) und der finanziellen Lage befragt, was für die Ableitung der unabhängigen Variablen dieser Studie hilfreich sein wird.

Für die vergleichende Darstellung nichtstaatlichen Monitorings und anderer Formen der Complianceüberprüfung ist der aus völkerrechtlicher Perspektive entwickelte Ansatz von Epiney (2006: 5) allerdings hilfreicher. Ausgehend von der Definition, dass Compliance- und Enforcement-Mechanismen in multilateralen Umweltabkommen „alle Aktivitäten, die nach dem Inkrafttreten eines Vertrags aufgenommen werden, um die „richtige“ Anwendung des Vertrags durch die Parteien zu gewährleisten, zu verbessern oder zu kontrollieren“ sind (im Orig. engl., Anf.zeichen im Orig.), trifft sie die Unterscheidung in drei Typen solcher Mechanismen: den nicht-konfrontativen Typ, den konfrontativen Typ und Aktivitäten, die sich nicht in dieses Schema einpassen lassen.

Der nicht-konfrontative Typ lässt sich weiter in Aktivitäten der Compliance-Assistenz und der Compliance-Kontrolle aufteilen (Beyerlin/Marauhn 2011: 317 ff). Compliance-Assistenz geht auf die Idee zurück, dass einige Staaten nicht die Kapazitäten haben, um ihr Verhalten an die Vorschriften eines Vertrags anzupassen, auch wenn sie dessen Ziele teilen. So übersteigt das korrekte Ausfüllen von Formularen zum Informationsaustausch, wie sie in manchen Regimen verbindlich vorgeschrieben sind, nicht selten die fachlichen Kompetenzen der zuständigen Ministerien. In solchen und ähnlichen Fällen spielen NGOs häufig eine Rolle im Aufbau entsprechender Kapazitäten. Ein weiteres Beispiel ist die juristische Beratung von VERTIC, wie Staaten internationale Vertragsbestimmungen in ihre nationalen Gesetze einpflegen können (Findley/Woodward 2004). Eine Beteiligung von NGOs in der Compliance-Assistenz ist nicht nur im Umweltbereich weit verbreitet, sondern auch im Umfeld von Rüstungskontrollregimen anzutreffen. Aktivitäten der Compliance-Assistenz sind allerdings ebenso wenig Gegenstand dieser Analyse, wie die zivilgesellschaftliche Beteiligungen an formellen (nicht-konfrontativen) Überprüfungsmechanismen, die in einigen Regimedesigns auf den Feldern Rüstungskontrolle und Menschenrechte etabliert sind.<sup>22</sup> Compliance-Kontrolle im Sinne des nicht-konfrontativen Typs betrifft durch das Vertragswerk selbst vorgesehene obligate Mechanismen, mit denen die Staaten Compliance demonstrieren.

---

<sup>22</sup> Auch hier sind ICBL und das Geneva Centre for Humanitarian Demining (<http://www.gichd.org/>) und deren Aktivitäten hinsichtlich der Verträge von Oslo und Ottawa zu nennen.

Die informelle Beteiligung an offiziellen Mechanismen, die Epiney (2006) unter dem Stichwort der kooperativen Compliance-Kontrolle einsortiert, kann im Rüstungskontrollbereich bei vielen Staaten, aber auch bei einigen NGOs, eher als konfrontativer Akt gelten. Warum Epiney diese dennoch als kooperativ bezeichnet, erschließt sich nicht, denn dadurch, dass solche Aktivitäten zumindest perspektivisch „einen gewissen Druck“ verursachen (10), entsprechen sie durchaus ihrer Definition konfrontativer Mechanismen. In der Beschreibung der drei Pfade der Compliance-Überwachung, die im Kapitel 2.2 erfolgt, wird eine Modifizierung der Epiney'schen Kategorien vorgenommen.

### **1.5.2 Zivilgesellschaftliches Monitoring als Beitrag zu Governance**

Das Thema zivilgesellschaftliches Monitoring wird in Theorien der Internationalen Beziehungen nur selten konkretisiert. Das gilt auch für Theoriestränge, die nichtstaatlichen Akteuren Funktionen in der internationalen Politik zugestehen, oder diese sogar zentral behandeln. Governance wurde hier als Klammer für die Überprüfung der theoretischen Beiträge zum zivilgesellschaftlichen Compliancemonitoring gewählt, weil erstens angenommen wird, dass das Beobachten Compliance-relevanter Parameter Effekte auf Vertragsregime hat und es damit zunächst eine spezifische Möglichkeit für NGOs ist, zum Akteur auf der internationalen Bühne zu werden (Haas 2004). Außerdem lassen sich von dieser Begrifflichkeit ausgehend auch Bezüge verschiedener Theorien zum Thema herstellen.

Eine ganze Reihe von Autoren listet mögliche Aktivitäten von NGOs in der internationalen Politik auf. Dehqanzada (2000) liefert einen profunden bibliografischen Überblick von Beiträgen, die sich mit den Rollen, die NGOs auf internationaler Ebene auf die eine oder andere Weise spielen, beschäftigen. Dazu zählt an zentraler Stelle auch das Monitoring staatlicher Politiken in einer großen Bandbreite von Politikbereichen (243). Weiterhin existieren Beiträge, die die staatszentristische Sicht auf Steuerungsmechanismen infrage stellen (Keohane/Nye 1971 und Keck/Sikkink 1998). Auch Borrie/Randin (2006) sowie Atwood (2002) liefern allgemeine Bestandsaufnahmen zu Funktionen von NGOs auf dem diplomatischen Parkett und reihen Monitoring exemplarisch ein. Auch andere Autoren nennen Monitoring zwar regelmäßig (Atwood 2002: 9, Arts/Noortmann/Reinalda 2001, Ahmed/Potter 2006, Kissling 2008, Wright 2002, Fisher 1999), die übergroße Mehrzahl von Studien, die sich (aus der Perspektive der NGOs oder der der Staaten) mit NGOs im Zusammenhang mit internationalen Verträgen beschäftigen, konzentriert sich dann aber auf

die konkrete Beeinflussung von Verhandlungen als zentralem Aspekt zivilgesellschaftlicher Aktivität in der internationalen Politik.

#### *1.5.2.1 Rüstungskontrolle als letzte Domäne staatlicher Politik?*

Diese Beobachtungen sind auch auf den Politikbereich der Rüstungskontrolle übertragbar. Der Bereich der Rüstungskontrolle wird mitunter noch als eine der letzten Bastionen gegen den auf vielen anderen Feldern diskutierten (angeblichen) Verlust der Staatlichkeit diskutiert (Morisse-Schilbach 2005). Begründet wird dies mit der Sicherheitsrelevanz, die diesem Politikfeld im Gegensatz zu anderen Bereichen - zu Recht - zugeschrieben wird. Andererseits gibt es, vor allem für spezifische Felder der Rüstungskontrolle, die keinen ausgeprägten Bezug zu nationaler Sicherheit haben (Verträge von Oslo und Ottawa), auch gegenläufige Tendenzen (siehe etwa Simmons 1998, Thakur/Maley 1999 und Scholte 2004). Zweifellos sind Nationalstaaten heute, wie in der Vergangenheit seit 1648 und auch in absehbarer Zukunft die zentralen Akteure *internationaler* [sic!] Politik. Dennoch sind Staaten keinesfalls die einzigen Akteure auf der global-politischen Bühne. Dass unter anderem auch nichtstaatliche Organisationen Einfluss ausüben können und die Potenziale dieser nichthegeemonialen Akteure ständig wachsen, wird schon seit längerem kaum noch bezweifelt (Keck/Sikkink 1998, Florini 2000, Breitmeier/Rittberger 2000, Frantz/Martens 2006). Vertreter liberaler Theorien in den Internationalen Beziehungen erkennen NGOs die Fähigkeit der Initiierung von Politikprozessen durch Ideen, moralische Visionen und Überzeugungen zu. Kissling (2008) kommt in einer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis, dass der Einfluss begrenzt ist und jedenfalls hinsichtlich der Beeinflussung von Verhandlungen, kaum zivilgesellschaftliche Steuerungseinflüsse auf nukleare Rüstungskontrollpolitik feststellbar sind.

Damit ist Fisher (1999) aber nicht widerlegt, die Steuerungseffekte der verschiedenen NGO-Aktivitäten im Regime der nuklearen Rüstungskontrolle vermutet und Monitoring-Aktivitäten dabei ausdrücklich mit einbezieht. Für die biologische Rüstungskontrolle vermuten auch Feakes (2003) und Feakes/McLeish (2008) nachhaltige Steuerungseffekte durch NGOs und von ihnen gebildete Netzwerke. Zivilgesellschaftliches Monitoring führt zum Verlust der Informationshoheit der Staaten, womit sich nach Frantz (2001) auch der Mythos des Steuerungsstaates entlarvt, weil er „zwar formal souverän, aber nicht inhaltlich autonom handeln kann“. Parallel wird die strikte Trennung von „harten“ und „weichen“ Politikbereichen permeabler, weil sich der Wahrnehmungshorizont von Sicherheit weitert und

immer mehr Bereiche, wie Gesundheit oder Entwicklung, dem Politikfeld Sicherheit zugeschlagen werden (Efinger 1991).

#### *1.5.2.2 Compliancemonitoring als aktiver Beitrag zu (Global) Governance?*

Globalisierung in ihren dichotomen Ausprägungen führt dazu, dass Politikprozesse auf internationaler Ebene vor neuen Herausforderungen stehen. So wird das Prinzip von „innen“ und „außen“ im Laufe der Globalisierung teilweise aufgehoben - die Grenze zwischen nationaler und internationaler Politik verliert an Bedeutung und territoriale Grenzen spielen für viele Aspekte keine Rolle mehr (auch Kohler-Koch 1999: 239ff). Proliferationsgefahren für Massenvernichtungswaffen zählen zu den Problemen, die durch die ökonomische Globalisierung verschärft wurden, denn Globalisierung führt möglicherweise zu einer Proliferation Compliance-relevanter dual-use Güter und Technologien in eine immer größere Anzahl von Staaten (Atlas/Dando 2006). In den Fällen, wo Proliferation Gegenstand internationaler Verträge ist, spielen auch NGOs potentiell eine Rolle in der Beobachtung solch kritischer Handelsbeziehungen.

Die Literatur zur Governance dieser Probleme globaler Politik ist umfangreich, bezieht NGOs (jedenfalls auf dem Feld der Rüstungskontrolle) aber kaum als Monitoringakteure ein. Die Literatur, die NGOs als Akteure in der internationalen Politik wahrnimmt, beschäftigt sich fast ausschließlich mit der Rolle dieser Akteure im *agenda setting* und in der Formulierung von Politik, also dem effektiven Zugang zu Verhandlungsarenen. Monitoring betrifft einen anderen Teil des Politikzyklus, nämlich die Phase der Politikevaluierung (Jann/Wegrich 2003). Der Begriff des Politikzyklus illustriert, dass Implementationsevaluierung mit einer erneuten Phase der Verhandlung und Formulierung von Politik rückgekoppelt ist, weshalb Monitoring durchführende NGOs als Beobachter auch Governance-Akteure sind. Trotzdem erscheint es sinnvoll, nicht nur aus der Theorie, sondern auch aus der Praxis des nichtstaatlichen Monitorings eine Trennung zwischen dem Monitoring und dem Verhandeln von Politik anzunehmen. Die Identifizierung von Problemen, das *agenda setting*, die Formulierung von Politik, deren Implementierung und die Evaluierung können als Elemente von „Regieren“ in Prozessen der internationalen Politik angesehen werden. Regieren (im Sinne von *Governance*) wird als die „Herbeiführung kollektiv-verbindlicher Entscheidungen, um in unterschiedlichen Politikfeldern bestimmte Ziele zu erreichen“, verstanden (Kohler-Koch/Knodt 1999: 239).

Soll die Funktion von NGOs im Compliancemonitoring als Teil von Governance beschrieben werden, ist es angezeigt, die Literatur danach zu befragen, wie diese spezifischen Aktivitäten in einen theoretischen Funktionszusammenhang gesetzt werden können. Für Dingwerth/Pattberg (2006: 388) reflektiert „das analytische Verständnis von Global Governance [...] die in weiten Teilen der Politikwissenschaft geteilte Ansicht, dass wir in einer Periode weitreichenden weltumspannender Veränderungen leben [...]“. Der Global Governance Ansatz ist für sie ein neues Werkzeug, das nötig ist, um den Veränderungen auf die Spur zu kommen und „die Unzulänglichkeiten traditioneller etatistischer Interpretationen [zu] überwinden.“<sup>23</sup> Im Global-Governance-Diskurs wird soziale, politische und administrative Kohäsion betont, die auch durch bürgerschaftliches Engagement und Beteiligung verstärkt wird. Lösungen für Probleme werden nicht nur im öffentlichen Sektor festgestellt, sondern auch in der Aktivierung gesellschaftlicher Selbstorganisation und – Steuerung. Auch Mayntz (2004: 66) argumentiert in diese Richtung, wenn sie schreibt, dass Governance als Gegenentwurf zu Government geprägt wurde, „um alle nebeneinander existierenden Formen der kollektiven Regulierung gesellschaftlicher Angelegenheiten“ zusammenzufassen.<sup>24</sup> Angesichts der komplexen Governance-Strukturen vertreten einige Autoren einen radikalen Pluralismus bezüglich der potenziell beteiligten Kontrollmechanismen und der dahinter stehenden Prozesse, Strukturen und Akteure mit ihren je individuellen Interessen (Rosenau 1995: 16); in diesen Bereich fiel auch von staatlichen Institutionen unabhängiges Compliancemonitoring. Zürns (1998) berühmte Beschreibung der Governancestrukturen als „*Governance with, by and without government*“ spiegelt diese entscheidende Veränderung in der Sicht auf Zivilgesellschaft und ihre Organisation.

### 1.5.2.3 Effektivität zivilgesellschaftlicher Governancebeiträge

Einige Autoren bewerten die tatsächliche Wirkung von NGOs auf die Regelungsstruktur - und

---

<sup>23</sup> Wie hilfreich der Begriff der Global Governance als Synonym für dieses Regieren ist, ist fraglich. Man ist versucht es mit Finkelstein zu halten, der konstatierte „*Global Governance appears to be virtually anything*“ (nach Dingwerth/Pattberg 2006: 377). Global Governance läuft also Gefahr, für die Totalität menschlicher Organisation zu stehen (393). Diese Beliebigkeit kann eingeschränkt werden, wenn man wie Dingwerth/Pattberg (ebenda) die drei unterschiedlichen grundlegenden Begriffsverwendungen von Global Governance als analytische Perspektive, als politisches Programm zum Aufbau einer Weltregierung (Commission on Global Governance 1995, vgl. Nuscheler 2000, Merish (2003)) und als wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskurs akzeptiert.

<sup>24</sup> Vgl. auch Jann (2002) Governance ist nicht länger Synonym für Government, sondern es kennzeichnet den „empirisch beobachteten Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft und der damit zusammenhängenden Diskussion über unterschiedliche Modi gesellschaftlicher Koordination.“

auf die Richtung von Politik skeptisch. Dany (2012) erkennt Anhaltspunkte dafür, dass die Beteiligung von NGOs in globalen Regierungsprozessen die dominante Struktur reproduziert und legitimiert und damit auch langfristig nicht zu einer Erweiterung ihrer Handlungsoptionen führt. Nur selten würden NGOs versuchen mit unabhängigen Positionen *von außen* auf staatlich dominierte Prozesse einzuwirken: „Im Gegenteil haben sich die beteiligten NRO weitestgehend auf die Verhandlungen innerhalb der UN-Strukturen eingelassen, womit ein weiterer Grund für deren geringen Einfluss ausgemacht werden könnte.“ (Lippschutz 2005). Dass eine Beteiligung an staatlich dominierten Verhandlungen ein erfolgversprechender Weg ist, sich in die Beeinflussung internationaler Politik zu engagieren, ist auch für Kissling (2008) zweifelhaft. Nach einer empirischen Untersuchung der Auswirkungen des Engagements zivilgesellschaftlicher Organisationen bei der siebten Überprüfungs-Konferenz zum NVV (2005) kommt sie zu einer kritischen Bewertung des Einflusspotentials. Ob NGO-Aktivitäten in Verhandlungsarenen tatsächlich grundsätzlich folgenlos bleiben und wirklich die staatlichen Politiken verstetigen, kann aber trotz der genannten Befunde als fraglich angesehen werden. In dieser Studie ist jedoch ist die nichtstaatliche Produktion von Compliance relevanten Informationen von Interesse.

Neumann/Sending (2010) stellen fest, dass durch die grenzüberschreitenden Herausforderungen, die sich im Laufe der Globalisierung für Problembehandlung herausgebildet haben, zwar die Zahl der bei den UN registrierten multinationalen Abkommen enorm gestiegen ist,<sup>25</sup> damit aber keineswegs eine Demokratisierung von Governance im Sinne einer institutionellen Übertragung von Aufgaben an pluralistische Akteure einhergeht. Diesem Dilemma steht die „zivilgesellschaftliche Selbstregulierung“, also die Ausbildung von Politiknetzwerken gegenüber, in denen NGOs in stärkerem Maße als jemals zuvor in Prozessen internationaler Politik partizipieren (Zürn in Jachtenfuchs). Neumann/Sending (2010) konstatieren, dass Global Governance zwar von einer vermehrten Partizipation von NGOs ausgeht, aber keine Aussagen zum Verhältnis von Staat und NGO in Governance Prozessen macht. Verbindungen zwischen diesen Akteursgruppen werden zwar mitunter dargestellt (z.B. über Finanzierung, Beauftragung etc.), aber welche impliziten Machtmechanismen zum Tragen kommen oder gar Fragen der Effektivität, werden nicht geklärt (5). Vor allem kritisieren sie, dass viele Autoren zwar verschiedene einzelne Parameter, wie die Ausbildung netzwerkartiger Strukturen in der sich globalisierenden

---

<sup>25</sup> Einen detaillierten Überblick liefert die UN Treaty collection: <https://treaties.un.org/Home.aspx>.

Zivilgesellschaft (beispielhaft Wolf 2002), das Ende des Kalten Krieges, technische Entwicklungen oder den wachsenden Zugang zu finanziellen Ressourcen (Gordenker/Weiss 1996) als solche Mechanismen nennen, es aber nicht schaffen, eine allgemeine Theorie zu Global Governance Mechanismen zu entwerfen. Würden entsprechende monokausale Erklärungsmuster auch für die Analyse von Entstehungsbedingungen zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings angewandt, wäre Global Governance ein ungeeigneter Rahmen. In der Tat bezweifeln einige Autoren die analytischen und prognostischen Kapazitäten des Governance-Begriffs (Jachtenfuchs: 14). So kann durch die Beschreibung von Governance-Prozessen als „horizontale Prozesse der Selbstregulierung sind“, leicht der Eindruck entstehen, dass unterschiedliche Machtpositionen, hier bei der (Nicht-)Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings, vernachlässigt würden (Overbeek 2004: 1 nach Dingwerth/Pattberg 2006: 387).<sup>26</sup>

Einen anderen Ansatz verfolgen Neumann/Sendling (2010), die das Problem unter Einbeziehung der Foucault'schen *Gouvernementalité* (vgl. Foucault 2005: 171 ff) angehen. Sie kommen unter anderem durch die Analyse des Fallbeispiels der Governance des Landminenverbots (123ff) zum Schluss, dass staatlicher Einfluss bei der Bezahlung, Beauftragung oder anderweitiger Unterstützung von NGOs die zentrale Rolle spielen und Staaten nun nicht mehr nur *über* Zivilgesellschaft Macht ausüben, sondern zugleich auch *durch* zivilgesellschaftliche Akteure wirken. Besonders am Beispiel des Landminenverbots wird das mit besonderem Bezug zum Einfluss von *Middle Powers* oft konstatiert (exemplarisch Rutherford 2000 und Bolton/Nash 2010).

Dieser kritischen Betrachtung der zivilgesellschaftliche Organisationen durchdringenden staatlichen Macht, soll hier aber nicht vollständig gefolgt werden. Zivilgesellschaft wird nicht als reines Objekt von Regierung verstanden werden, sondern sie ist Objekt und Subjekt zugleich (Neumann/Sendling 2010: 5). Auch Frantz (2001) hält solche Verschiebungen in den Akteursstrukturen in Politikprozessen für offensichtlich. Ohne dass es zur kompletten „NGOisierung der Weltpolitik“ (Messner 1996)<sup>27</sup> kommen würde, übernehmen NGOs bereits seit längerem wichtige Aufgaben, die entweder zuvor unregelte Probleme betreffen oder die zuvor von Staaten ausgefüllt worden wäre. Das betrifft auch Monitoring.

---

<sup>26</sup> Aus globalisierungskritischer Sicht kommen Brunnengräber (2001), Brand (2005) und andere zu ähnlichen Ergebnissen.

<sup>27</sup> Messner formuliert die NGOisierung als Frage.

#### 1.5.2.4 Herstellung von Transparenz als Governance-Mittel

Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist eine spezielle Form eines Informationssystems in einem Regime. Politikfeldübergreifend analysiert Dai (2002) die Herausbildung solcher Informationssysteme aus institutionalistischer Perspektive auch unter expliziter Beachtung von NGOs. Er begreift Aktionskostensenkung als *einen* potenziellen Faktor für deren Entstehung. Im spezifischen Bereich der Rüstungskontrolle wird es seiner Analyse nach aber eher selten geschehen, dass NGOs an Informationssystemen beteiligt werden oder diese ganz übernehmen, da hier ein Monitoring durch die Staaten selbst meist am kostengünstigsten ist (erneute Ausnahme: ICBL). Im Fall des Nichthandelns staatlicher Akteure werden diese jedoch ein Vakuum hinterlassen, das von NGOs gefüllt werden wird. Es wird überprüft werden, ob sich NGOs tatsächlich nur in Abwesenheit staatlichen Monitorings in der Beschaffung Compliance relevanter Informationen engagieren.

Transparenz, also die Bereitstellung von Informationen, ist allerdings kein häufig bearbeitetes Thema in der Literatur.<sup>28</sup> Wenn doch, liegt der Fokus in den meisten Fällen auf zwischenstaatlicher Transparenz in offiziellen Compliance-Mechanismen. Dabei handelt es sich um Transparenz die sich auf eine definierte Menge von Informationen bezieht und deren Reichweite nur bis zu den anderen Vertragsstaaten reicht, so dass Transparenz in einem Großteil der Literatur zu Verifikation keine öffentliche Dimension hat. Florini (1998, 2000) sieht NGOs zwar als mögliche Akteure in der Schaffung von Transparenz, bleibt in ihrer Definition von Transparenz aber auf der staatlichen Ebene. Weiter geht Mitchell (1998), der ein recht umfassendes (wenn auch immer noch staatszentriertes) Modell der verschiedenen möglichen Ebenen von Transparenz entwirft, das in dieser Arbeit weiterentwickelt werden wird (Kap. 3.2).<sup>29</sup>

Cameron (1999), Rutherford (2003) und Bolton/Nash (2010) beschreiben die besondere Rolle von *Middle-Powers* in der Finanzierung von NGO-Aktivitäten, einschließlich des Monitorings von Compliance in Regimen (allgemein Sending/Neumann 2006 und Cooper/Fritz schon 1991 auch für den Bereich der Umweltregime). Angesichts der Tatsache,

---

<sup>28</sup> Monitoring und Transparenz stehen sich als Begriffspaar gegenüber, wobei Monitoring durch den Beobachter durchgeführt wird und Transparenz durch den Beobachteten hergestellt wird. Dabei ist aber weder gesagt, dass Beobachter auf Informationen treffen, die aktiv bereitgestellt werden, noch dass transparente Informationen auch beobachtet werden. Dai vereinigt beide Seiten durch Bezugnahme auf die Information, die gemeinsamer Bestandteil beider Begriffe ist.

<sup>29</sup> Breitmeier/Rittberger (2000) benennen zwar explizit die Rolle von NGOs in der Herstellung öffentlicher Transparenz, beschäftigen sich aber nicht weiter mit der möglichen Steuerungswirkung dieses Phänomens.

dass heute viele zivilgesellschaftliche Projekte zur Herstellung von öffentlicher Transparenz in Compliancefragen von *Middle Powers* finanziert werden, wird in dieser Untersuchung auch noch die Frage zu klären sein, wie nichtstaatlich NGO-Monitoring in solchen Fällen noch ist.

#### *1.5.2.5 Legitimität*

Die genannte staatliche Finanzierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten in der Gestaltung von Politik ist ein Faktor, der die Legitimität des Handelns solcher NGOs infrage stellt. Das Problem der Legitimität zivilgesellschaftlichen Handelns in der internationalen Politik wird von einigen Autoren thematisiert. Epiney (2006: 14) fasst die Argumente zusammen: NGOs sind keine gewählten Organisationen der Interessensvertretung und können von der Zivilgesellschaft nicht kontrolliert werden, auch sind ihre internen Strukturen nicht in jedem Fall demokratisch und ihre Aktionsformen sind nicht immer legal. Das gilt ebenso für NGOs, die Compliancemonitoring durchführen. In Bezug auf diese Fragen von Autorität und Legitimität nichtstaatlichen Handelns kommt Wolf (2002) zu dem Schluss, dass sich Akteure dort in politischen Prozessen legitimieren und etablieren, wo sie durch die Erbringung „sachbereichsspezifischer Leistungen“ verschiedene Formen von Autorität erlangen. Neben der Problemidentifizierung, der Bereitstellung problemlösungsrelevanter Ressourcen, was in der Regel die Bereithaltung von Informationen in Verhandlungsprozessen meint, und Normsetzung sieht auch Wolf die grundsätzliche Möglichkeit, dass NGOs die Überwachung von Regeleinhaltung als Leistung erbringen. NGOs sind also nicht nur Dienstleistungserbringer für Staaten (z.B. durch Beratungen). Würde man dies nicht anerkennen, wäre die „Entstaatlichungsbilanz (...) weniger eindrucksvoll“ als sie ist (Wolf 2002: 190). Wolf interessiert sich dementsprechend vor allem für die intervenierenden Interaktionen von NGOs, denen er ein „hohes Autonomiegewicht“ beimisst, das umso höher wird, desto weniger es zu einer Kompetenzübertragung durch Staaten gekommen ist. Machtausübung, und das wäre Monitoring ebenso wie alle anderen Tätigkeiten in Governance-Prozessen, gilt herkömmlicherweise dann als legitim, wenn sie durch rechtlich dazu autorisierte Instanzen erfolgt (ebenda: 198). Eine solche formale Autorisierung und Legitimierung ist in keinem Fall von zivilgesellschaftlichem Monitoring im Bereich der Rüstungskontrolle gegeben. Nach Wolf gibt es aber auch eine Reihe weiterer Quellen für Legitimität. Für Monitoring sind zwei dieser Quellen (beide mit „hoher Legitimierungsqualität“) einschlägig: NGOs, die Monitoring betreiben, berufen sich auf anerkanntes Gemeinwohl (das nämlich durch die Überwachung vereinbarter Verträge gewahrt

oder vermehrt werden soll) und auf ihre Sachkompetenz, die ihnen zur Macht des guten Arguments verhilft. Darüber hinaus erlangt nichtstaatliches Monitoring auch noch eine hohe prozedurale Autorität durch die Veröffentlichung der ermittelten Daten. Ohne, dass er dies empirisch belegt, hält er Compliancemonitoring allerdings für eine Tätigkeit, die durch Probleme mit der kooperationsfreien Zugänglichkeit von relevanten Informationen regelmäßig die Leistungsgrenzen von NGOs berühren oder überschreiten wird. Er hält sachgerechtes Monitoring für schwieriger als das Durchsetzen bestimmter Regeln durch „*soft power*“ (vgl. dazu Risse 2000: argumentatives bzw. kommunikatives Handeln). In dieser Studie werden allerdings Beispiele genannt, in denen es NGOs gelungen ist, relevante Daten zu erheben. Allerdings ist die Zugänglichkeit von Daten eine der strukturellen Bedingungen, die für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten erfüllt sein muss. Staatliches Monitoring steht, gerade wenn keine Verifikationsmechanismen vereinbart worden sind, allerdings vor demselben Problem.

#### *1.5.2.6 Zwischenfazit*

Compliancemonitoring, insbesondere wenn durch zivilgesellschaftliche Akteure durchgeführt, ist keineswegs ein zentraler Gegenstand der Forschung über Governancemechanismen. Das Hauptinteresse der Governance-Forschung betrifft die Formulierung von Politik. Dennoch gibt es sowohl Voraussagen zivilgesellschaftlicher Monitoringaktivitäten, als auch bestätigende empirische Beobachtungen. Die These, dass Compliancemonitoring - unabhängig vom durchführenden Akteur - Teil von (Global) Governanceprozessen ist, wird von einer Vielzahl von Autoren unterstützt (Frantz/Martens (2006), Gordenker/Weiss (1995), Zangl/Zürn (2004)). Auch Brunée (2006: 386) bejaht die Frage, ob nichtstaatliche Akteure in informellen Compliance Mechanismen als Teil von Global Governance-Strukturen anzusehen sind, ausdrücklich. NGOs nehmen im transnationalen Bereich als „Governance-Partner“ der Staaten die Rolle eines Frühwarnsystems ein, spüren Regelungsdefizite und –Rückstände auf und beleuchten die Aktionen staatlicher Akteure, wobei es verschiedene wirksame Quellen für die Legitimität ihres Handelns gibt.

### **1.5.3 Zusammenfassung des Forschungsstandes**

Die Literatur zur Überwachung (Verifikation, Monitoring, Informationssysteme, etc.) internationaler Abkommen wirft nur Schlaglichter auf das Phänomen der um

zivilgesellschaftliche Organisationen erweiterten *Actorness* und erhebt nur selten den Anspruch, eine tiefere Analyse des Phänomens zu leisten. Und auch wenn Beiträge auf zivilgesellschaftliche Akteure eingehen, so folgen diese meist weiter dem Begriffsverständnis vergangener Diskurse und versuchen, die Entwicklungen in diese einzuordnen.

Compliancemonitoring durch zivilgesellschaftliche Akteure hat zwar (auch) den Anspruch, Non-Compliance aufzuzeigen, kann aber nicht im althergebrachten Verifikations-Kontext diskutiert werden: Durch NGOs durchgeführtes Monitoring muss vor dem Hintergrund der in vielen Punkten veränderten Umweltbedingungen technischer und politischer Art und vor dem Hintergrund der eigenen Fähigkeiten und Interessen gesehen werden (Dai 2002: 432).

Die vorhandene Literatur ist nur in Auszügen bei der Beantwortung der Forschungsfrage hilfreich. Lediglich auf der technischen Seite der technisch-politischen Dyade von Compliance-Bewertung kann die Literatur insofern genutzt werden, als sie erkennen lässt, dass die ehemals rein nationalen Monitoringtechnologien (NTMs) zumindest in Teilen durch ihre Nutzbarmachung für die Öffentlichkeit mittlerweile auch als Public Technical Means (PTMs) (s.u.) verfügbar sind. Aus der langjährigen Diskussion über zwischenstaatliche Verifikation (ggf. unter Einbeziehung Internationaler Organisationen als Monitoringbehörden) können nur wenige Erkenntnisse auf das Phänomen des zivilgesellschaftlichen Monitorings übertragen werden (im Einzelnen wird dies in der historischen Darstellung der Verifikationsentwicklung im folgendem Kapitel dargestellt werden). Folglich sind im Anschluss an die historisch-narrative Beschreibung der Verifikationsgeschichte zunächst einige Begriffsklärungen (Verifikation und Monitoring, Compliance, Transparenz, NGO) erforderlich, bevor Hypothesen zum zivilgesellschaftlichen Monitoring deduktiv aus Theorien und Narrativen erstellt und anhand von Fallstudien empirisch überprüft werden können.

Nach diesen Hypothesen hängt die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings von spezifischen Variablen ab, die unabhängig von der Betrachtung uni- oder multilateraler Monitoringtätigkeiten abgeleitet werden. Insbesondere wird vermutet, dass die zentrale Rolle von Vertrauen bei ersterem nicht gegeben ist. Monitoring durch NGOs ist stattdessen von einer Vielzahl teils interdependenter Faktoren auf struktureller und akteursspezifischer Ebene abhängig. Offensichtlich bieten sich aus der Übersicht zum Forschungsstand nicht direkt Versatzstücke aus bestehenden Theorien an, die besonders geeignet wären, Hypothesen zur Beantwortung der Forschungsfrage aufzustellen und zu ordnen. Die „Klammer“ Governance lieferte einige Hinweise für die Erstellung von Hypothesen, bietet aber zu wenig

prognostische Kapazität, um eine vollständige Hypothesenbildung garantieren zu können. Die Hypothesenentwicklung in Kapitel 4 wird daher unter Nutzung des „prä-theoretischen“ *Opportunity and Willingness-Modells* von Starr/Most (1985) geleistet, das einen weitgehenden Theorienpluralismus und die Einbeziehung struktureller und akteursspezifischer Faktoren für die Erklärung von Phänomenen globaler Politik vorsieht.

## 2 Mechanismen im Compliancemonitoring internationaler Abkommen

In diesem Kapitel soll die zivilgesellschaftliche Variante des Compliance-Monitoring neben zwei staatszentrierten Mechanismen mit ihren spezifischen, teils über bloße Überwachung deutlich hinausgehenden Charakteristika als eigenständiger Pfad herausgearbeitet werden. Dazu wird die historische Entwicklung der Praxis von Monitoring und Verifikation in diesen drei idealtypischen Pfaden historisch-narrativ dargestellt. Zuvor werden einige grundsätzliche Probleme der Vertragsüberprüfung beschrieben, die in ihrer Mehrzahl für alle drei Varianten einschlägig sind. Wenn heute im Zusammenhang mit der Vereinbarung und Weiterentwicklung internationaler Verträge über Mechanismen zur Compliance-Überwachung gesprochen wird, so ist damit meist ein von zwei oder mehr Staaten vertraglich vereinbarter Mechanismus gemeint, der ein geregeltes, nicht-diskriminierendes Verfahren zum Erheben der Daten und zur anschließenden Bewertung ermöglichen soll (Schaper 2001). Im Bereich der Rüstungskontrolle hat sich dafür der Begriff der Verifikation durchgesetzt. Ebenfalls unter diesem Begriff wird häufig das vertraglich bloß geduldete oder gar nicht geregelte Compliance-Monitoring durch einzelne Vertragsstaaten diskutiert. Beide staatszentrierte Verfahren unterscheiden sich aber einerseits stark voneinander und andererseits von informellen Monitoring-Aktivitäten nichtstaatlicher (im Allgemeinen: zivilgesellschaftlicher) Akteure andererseits.

Neben den beiden staatszentrierten Pfaden der nicht-kooperativen und der kooperativen<sup>30</sup> Compliance-Überwachung kann der zivilgesellschaftliche Pfad identifiziert werden. Es ist

---

<sup>30</sup> Während sich die Begriffe der kooperativen Rüstungskontrolle und *Cooperative Threat Reduction* auf die übergreifende Kooperation in der Organisation von Rüstungskontrolle bzw. auf die spezifische „erweiterte Initiative zur Verringerung der atomaren Bedrohung“ beziehen (Anthony 2001), beschreibt der hier eingeführte

erforderlich soweit auszuholen und die Gesamtheit der Wege des Compliancemonitoring abzubilden, weil zur Darstellung der Spezifika des zivilgesellschaftlichen Pfades auch die anderen in diesen breiteren Zusammenhang gesetzt werden müssen.

<b>Mechanismen der Complianceüberwachung in internationalen Vertragsregimen</b>							
<b>Objekt</b>	<b>Pfad / Grundprinzip</b>	<b>Datenaufnahme (Akteure)</b>	<b>Sammeln der Daten</b>	<b>Datentransparenz</b>	<b>Akteure in der Bewertung</b>	<b>Zielsetzung</b>	<b>Effekt</b>
Internationale Vertragsnorm	Kooperativ/ Vertrauen	Internationale Organisationen, wenn vereinbart; sonst Staaten	ITMs	Zwischenstaatlich	Staaten konsensual	Monitoring => Verifikation	Regime Governance
Internationale Vertragsnorm	Nicht kooperativ/ Misstrauen	Meist Einzelstaaten (Ausnahme z.B. Irak nach 1991)	NTMs	In der Regel einzelstaatlich	Staaten mit Datenzugang (oft unilateral)	Monitoring => Verifikation	Regime Governance
Internationale Vertragsnorm	Zivilgesellschaftlich/ Öffentlichkeit	TRANGOs	PTMs	Öffentlich	Interessierte, geeignete Akteure	Monitoring	Regime Governance

Tabelle 1: Mechanismen der Complianceüberwachung in internationalen Vertragsregimen.

Es liegt nahe, sich die Pfade als parallel angelegt vorzustellen, und auch die Tabelle 1, die ein idealtypisches Schema zeigt, verleitet zu einer solchen Wahrnehmung. Doch tatsächlich wird sich herausstellen, dass es an der einen oder anderen Stelle Berührungspunkte oder Überschneidungen der Pfade gibt. Dazu zählen auch die vier Grundprobleme der Complianceüberprüfung, auf die zunächst in der gebotenen Kürze eingegangen wird. Nur drei dieser Probleme sind allerdings für alle Pfade in mehr oder weniger starkem Ausmaß einschlägig. Diese sind das Problem uneindeutiger Compliancedefinitionen, das „Problem der negativen Verifikation“, und die Existenz dreier verschiedener Modi der Interpretation von Vertragsverhalten. Das Problem der Effektivität oder der Adäquatheit von Verifikation betrifft nur die staatszentrierten Pfade, soll hier aber der Vollständigkeit halber und wegen der Relevanz des Problems in der bisherigen Auseinandersetzung mit Verifikation genannt werden.

---

Begriff der kooperativen Compliance-Überwachung ausschließlich vertraglich vereinbarte Maßnahmen zum Austausch von Compliance-relevanten Informationen.

## 2.1 Probleme in der Complianceüberwachung

### 2.1.1 Die mangelhafte Definition des Gegenstandes von Compliance

Bislang wurde weder in der Politik- noch in der Rechtswissenschaft kaum je problematisiert, dass eine genaue Definition von Compliance in vielen, vor allem multilateralen, Rüstungskontrollverträgen fehlt, obwohl mangelhafte Definitionen erheblichen Einfluss auf formelle und informelle Mechanismen zur Feststellung von Compliance haben müssen, so dass das ohnehin schon stark interpretative Element in der Beurteilung von Compliance noch gestärkt wird (Ausnahme: Moodie/Sands 2001). Die wenigen Autoren, die sich mit Compliance beschäftigen, tun das eher unter der Fragestellung, ob und warum sich Staaten *compliant* verhalten (Chayes/Chayes 1995). Im Folgenden soll verdeutlicht werden, warum Compliance jedoch in den seltensten Fällen so eindeutig definiert ist, dass aus Informationen, die bezüglich ihrer Einhaltung gewonnen wurden, eine von allen Seiten akzeptierte „Wahrheit“ destilliert werden kann.

Börzel/Risse (2002) definieren Compliance als regelkonformes Verhalten, also Normeinhaltung. Es gibt eine Reihe von Studien, die sich mit der Frage beschäftigen, warum Staaten Regeln einhalten (oder auch nicht). Die bis heute wohl intensivste Auseinandersetzung mit dem Thema stammt von Chayes/Chayes (1995), die im ersten Kapitel von *The New Sovereignty* eine „Compliance-Theorie“ entwickeln, in der sie Gründe für Regeleinhaltung identifizieren. Obwohl Gründe für Compliance-Verhalten nicht das eigentliche Thema dieser Studie sind, ist es für das Verständnis von Mechanismen zur Compliance-Überwachung sinnvoll, zu erkennen, wann und warum es zu Regelverstößen kommt, bzw. dass Staaten zunächst ein Interesse an der Befolgung von Regeln haben. Nach Chayes/Chayes gehen Staaten vor allem davon aus, dass es durch Regeleinhaltung zu einer effizienten Problembehandlung kommt und damit zu einer Wahrung der Interessen, die für den Eintritt in das Regime ausschlaggebend waren. Dabei geht es selten um eine absolute Regeleinhaltung, sondern es wird vielmehr dazu kommen, dass Staaten ein „akzeptables Level“ von Compliance implementieren (ebenda: 17). Sie vergleichen dies mit Geschwindigkeitsbegrenzungen, die auch nicht zu einer vollständigen Compliance mit der Norm, sondern zu einer insgesamt befriedigenden Herabsetzung der Durchschnittsgeschwindigkeit führt. Was das für die Beobachterseite heißt, wird weiter unten am Stichwort adäquater und effektiver Verifikation illustriert.

Chayes/Chayes (1995) und Risse (2002: 141 ff) stellen jedenfalls fest, dass Regelverstöße bei weitem nicht immer absichtlich geschehen, sondern oft ungewollt sind und die Umsetzung der Regeln somit an einem Mangel technischer Mittel oder an der Unfähigkeit, die Vorschriften in den nationalen Gesetzen zu implementieren, scheitert. Internationale Organisationen spielen in vielen Fällen eine wichtige Rolle bei der Vermeidung solch unabsichtlicher Verstöße. In einigen Fällen werden auch NGOs und die *epistemic community* für „*compliance assistance*“ und „*capacity building*“ beauftragt (Börzel/Risse 2002).

Sowohl die Implementierung von Maßnahmen zur Compliance-Einhaltung in den Staaten, als auch die Überprüfung der Normeinhaltung wird erschwert, wenn in verschiedenen Artikeln desselben Vertrags vermeintlich oder tatsächlich konkurrierende Vorschriften neben- oder gegeneinander stehen. In allen drei zentralen Verträgen zur Kontrolle von MVW (also NVV, BWÜ und CWÜ) konkurrieren beispielsweise die Vorschriften zum Proliferationsverbot, die auch Handel und Transfer mit dual-use Gütern und Know-how regulieren, mit dem Gebot zum Technologie- und Wissenstransfer unter den Vertragsparteien. Ein in der Prävention von Normverstößen eindeutiges Verständnis von Compliance wird jedoch technisch und juristisch schwierig bis unmöglich, sobald das Verbot einer missbräuchlichen Nutzung von Technologie zentrales Kriterium von Compliance ist, denn eine ex ante Beurteilung von Intentionen ist kaum eindeutig möglich. Dieses Problem wurde in der Literatur sowohl mit regime- und vertragstheoretischem Bezug (etwa Chayes/Chayes 1995 und Ausubel/Victor 1992: 21 ff), als auch von diversen Autoren mit Bezug zur politischen Praxis in Regimen (für den Bereich der biologischen Rüstungskontrolle unter anderem Geissler/Woodall 1994, Tucker 1994, Rosenberg 1996, McLeish 2007) thematisiert. Auf dem diplomatischen Parkett prägt der Konflikt schon seit Jahrzehnten die Vertragsverhandlungen, inklusive derer bei Überprüfungs- und sonstigen Vertragsstaatenkonferenzen (in Bezug auf das BWÜ vgl. Dando 2011). Wenn Compliance-Vorschriften uneindeutig sind, erhält externes Compliancemonitoring durch NGOs insofern einen besonderen Wert, als nicht nur jeder Staat, sondern auch jede NGO eine eigene, von staatlichen Interessen unbeeinflusste Auslegung der Vorschriften zur Diskussion stellten und ihre Monitoringergebnisse anhand dieser Auslegung interpretieren kann. Weniger prävalent ist dieses Problem in den Verträgen, die etwa eine bestimmte Größe von Waffenarsenalen als Compliance-Kriterium bestimmen (die Probleme in der Interpretation von Compliance-Informationen (s.u.) bleiben unbenommen).

Aus institutionalistischer Sicht gibt es ein recht einleuchtendes Argument dafür, dass unvollkommene Regeln und fehlende Verifikationsmechanismen recht häufig vorkommen: Es

wird nicht gelingen, die Interessen an klaren Regeln und an einen möglichst geringen Verlust an Autonomie und Souveränität gleichermaßen zu befriedigen. Dennoch werden die Staaten im Sinne der Aufrechterhaltung der Kosten-Balance unklare Regeln gegenüber einer Nichtregelung vorziehen (Risse 2002: 146). Und auch die Debatten um Auslegung und Einhaltung von Vertragsvorschriften haben eine politische Funktion: man bleibt im Dialog. Wichtig ist im Zusammenhang dieser Studie vor allem das Anerkennen der Existenz und der weiten Verbreitung des Problems der uneindeutigen Compliance-Definitionen.

### **2.1.2 Das Problem negativer Verifikation**

Wenn Compliance in einem Vertrag als das Unterlassen einer bestimmten Tätigkeit definiert ist, beispielsweise das Verbot bestimmte Waffen zu produzieren, zu besitzen oder zu ihrer Weiterverbreitung beizutragen, ist es streng genommen unmöglich, Compliance zu beweisen (Krepon 1985). Bewiesen werden kann in der Regel nur, dass eine definierte Handlung vollzogen wurde. Weil dieses Problem akteursunabhängig besteht, aber nicht davon ausgegangen werden kann, dass diese Beschränkung allgemein bekannt ist, sollen die Leistungsgrenzen der Interpretation von Informationen kurz umrissen werden. Es wird häufig vorkommen, dass es keine Hinweise auf einen Vertragsbruch gibt, und mit steigender Intensität der Suche, bzw. mit größerer Transparenz wird die Wahrscheinlichkeit, dass kein Non-Complianceverhalten übersehen wurde, immer größer. Methodologisch ist dies aber kein Beweis von Compliance, sondern es besteht weiter die Möglichkeit, dass die Vertragspartei ihren Vertragsbruch gut versteckt hält, dass man nicht genau genug hingesehen hat, oder dass man nicht über die notwendigen technischen Kapazitäten zur Detektion verfügt. Dieses Problem der negativen Verifikation spielt in der Literatur zu Fragen der Rüstungskontrolle in den 1980er Jahren eine wichtige Rolle – insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach der Adäquatheit und Effektivität von Verifikation (s.u.) (Krass 1985, Garnett 1986). Freilich ist das Problem der negativen Verifikation in der Praxis je nach Vertragsgegenstand unterschiedlich stark ausgeprägt. Verstöße gegen nukleare Teststoppverträge können mittlerweile fast sicher auch aus der Ferne mit relativer Sicherheit nachgewiesen werden, hier ist das Problem zwar auch noch existent, aber eher philosophischer Natur (Poucet 2006). In anderen Fällen insbesondere bei solchen Verträgen, die die Anzahl bestimmter Waffensysteme auf 0-n regulieren, prägt das Problem auch die Vertragspraxis. Mit der Formulierung des Problems der negativen Verifikation war Verifikation der ursprünglichen Wortbedeutung entrückt, denn Verifikation kann offensichtlich nicht in jedem Fall letztgültige

„Wahrheit machen“. So kam um das Jahr 1963 zunächst in US-Regierungskreisen die Frage auf, welches Ausmaß für Verifikation unterhalb der nicht erreichbaren 100% möglich und notwendig sei, um einen Vertrag zu schließen (Krepon in Potter 1985: 137). Diese Frage um Adäquatheit und Effektivität von Verifikation sollte sich zum Dreh- und Angelpunkt der Verifikationsdebatte entwickeln.

### **2.1.3 Das Problem von Adäquatheit und Effektivität von Compliance-Überwachung**

Dieses Problem ist, im Gegensatz zu den anderen drei erwähnten Problemen in der Compliance-Überwachung, nur für die staatszentrierten Varianten der Compliance-Überwachung relevant, da solche Verfahren nach bisheriger Auffassung zu einem Urteil über das Compliance-Verhalten von Vertragspartnern führen soll. NGOs werden in vielen Fällen ohnehin nur Teile des Gesamtbildes aufdecken können, sie werden aber auch keine Scheu haben, solch „unvollständiges“ Monitoring durchzuführen (siehe Fallstudien). Da es aber *das* zentral diskutierte Problem in der Verifikationsliteratur ist, soll hier in Kürze darauf eingegangen werden. US Regierungen definierten adäquate Verifikation seit 1963 als „flexiblen Ansatz“ und die Fähigkeit, dasjenige Non-Compliance Verhalten des Gegners zu entdecken, das bei Nichtentdeckung eine Gefahr für das eigene Land oder den eigenen Block bedeuten würde, oder kurz von Krass (1985) auf den Punkt gebracht: „Adäquate Verifikation fragt in jedem Einzelfall: Wie viel Verifikation ist genug?“. Da die als notwendig erachtete Intensität von Verifikation mit dem durch Non-Compliance verursachten Bedrohungspotenzial wächst, konnte für den Partiellen Kernwaffen-Teststoppvertrag ein Verifikationsmechanismus vereinbart werden, während bei Verträgen zur Art und Größe von nuklearen Waffenarsenalen zumindest auf Seiten der USA lange kein Mechanismus denkbar war, der angesichts des Zerstörungspotentials als adäquat hätte gelten können (ebenda).

Mit dem Einmarsch der UdSSR in Afghanistan 1979, spätestens aber mit der Wahl Reagans zum US Präsidenten kurze Zeit später, wurde das Paradigma der adäquaten Verifikation von der „effektiven“ Verifikation abgelöst (Krepon 1986). Während Adäquatheit auf das Bedrohungspotenzial von Non-Compliance abstellte, sollte Effektivität einen strengeren Kurs fahren und auf das Aufdecken jedweden Verstoßes abzielen. „*This standard essentially meant that the United States should be able to detect not only militarily significant violations in time to respond and counter any potential threat, but also other types of violations or discrepancies where it might need to employ a political response*“ (Woolf 2010: 10). Da das in der geforderten Absolutheit nicht möglich ist (siehe Problem der negativen Verifikation),

wurde von der Reagan Administration argumentiert, dass es dann sicherer sei, gar keine Verträge zu schließen, um so ungebunden wie möglich auf Aktivitäten des Gegners reagieren zu können. Wirklich definiert wurde effektive Verifikation zumindest in der politischen Praxis aber nie (Krepon 1986).

Von dieser Diskussion abgesehen war Verifikation im Kalten Krieg aber auch zu einer strategischen Größe zur Beantwortung der Frage „wie und was können der Gegner und ich [auch gegen vertragliche Verpflichtungen] aufrüsten, ohne dass es von der Gegenseite bemerkt wird?“ geworden (Krepon 1986). Bis heute sind weite Teile der politischen und wissenschaftlichen Diskurse über Verifikation von dieser Zeit und diesem Bild bestimmt. Über viele Jahre herrschte in den USA die Überzeugung vor, dass kaum ein (mangelhaft zu verifizierender) Vertrag mehr Sicherheit biete, als die Abwesenheit eines Vertrages, wodurch „freie Spielregeln“ für Rüstung gelten würden (ebenda: 22). Heute wird man häufig auf den kombinierten Begriff der „adäquaten und effektiven Verifikation“ treffen (vgl. Kraatz-Wadsack 2010). Aber auch dahinter verbirgt sich keine substantielle Weiterentwicklung des Konzepts, sondern lediglich der Versuch der Befriedung der beiden Lager. Als eigenständiger Beitrag zur Abrüstung wurde Verifikation schon lange nicht mehr gesehen. Die „Wiesner-Kurve“ (Wiesner 1961), nach der zunehmende Intensität von Verifikation mit Abrüstung korreliert sei, hatte sich jedenfalls als nicht haltbar herausgestellt (Wainhouse 1968 und Krass 1985: 167ff). Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass sowohl Verträge ohne Verifikation eingehalten, als auch solche mit Verifikation gebrochen wurden. Die geringe Zahl der Fälle lässt aber keinen eindeutigen Schluss zu, ob Verifikation ein potentiell geeignetes Mittel ist, um Rüstung erfolgreich zu kontrollieren.

In Verifikationsmechanismen, die vertraglich im Regime festgelegt wurden, achten die Vertragsparteien in der Regel akribisch darauf, dass die Monitoringaktivitäten nicht über das vereinbarte Maß ausgedehnt werden, da die Vereinbarungen häufig den Grad an investigativem und interpretatorischem Handeln bezeichnen, der sich im Rahmen des geschlossenen Kompromisses als mit dem bestehenden Grad an gegenseitigem Vertrauen vereinbar gezeigt hat. Auch die Interpretation gelieferter Informationen wird entlang der verhandelten Prozeduren ablaufen (der unilaterale Einsatz von NTMs bleibt unbenommen). Ob ein solcher Mechanismus überhaupt installiert werden kann, scheint kaum vorhersagbar und hängt nicht zuletzt vom politischen Klima in den wichtigsten Vertragsstaaten ab.

Für NGOs ist das Ausmaß an Monitoring „adäquat“, das sie leisten können. Mögliche Selbstbeschränkungen betreffen weniger die Tiefe der Recherche, als vielmehr die

Komplettheit der Veröffentlichung: Entsprechende Schranken können sich die NGOs ad hoc selbst auferlegen, wenn sie befürchten, dass eine zu große Offenheit künftig den Zugang zu Informationen erschweren könnte. Das Ziel der meisten zivilgesellschaftlichen Monitoringaktivitäten ist jedenfalls nicht die nationale Sicherheit, sondern wird in der Annahme durchgeführt, dass ein Funktionieren des entsprechenden Vertrags auf globaler Ebene die Sicherheit *jedes* beteiligten Staates bestmöglich fördert (das gilt auch für das Liefern von Hinweisen zu „Compliance“ mit Verträgen, die entweder vorgeschlagen werden oder noch nicht in Kraft getreten sind).

#### **2.1.4 Das Problem der verschiedenen Modi der Interpretation**

Dass bei der Interpretation von Informationen auf verschiedene Modi zurückgegriffen werden kann, ist ein Phänomen, das akteursunabhängig besteht. Für ein umfassendes Verständnis der Überwachungsmechanismen, soll es hier daher kurz dargestellt werden. Regeleinhaltung ist nicht nur die messbare Übereinstimmung zwischen Norm und Verhalten, sondern letztlich immer ein Interpretations- und Aushandlungsprozess (Risse 2002: 151). Damit kann Compliance-Überwachung als technisch-politische Dyade begriffen werden, in der den positivistischen Ansprüchen der meist naturwissenschaftlichen oder auf Dokumentenanalyse beruhenden Methodik der Messungen von Compliance-Parametern immer eine politische, also Macht- und Interessengeleitete Interpretation begegnet. Das heißt, dass der durch die naturwissenschaftliche Prägung des Feldes bedingte verbreitet positivistische Erkenntnisansatz in vielen Fällen nicht mit der politischen Vertragsrealität kompatibel ist. Wo Compliance nicht klar definiert ist, kann Compliance bzw. Non-Compliance auch oft nicht eindeutig festgestellt werden. Das gilt vor allem für die absolute Mehrzahl der Fälle, in denen keine „*smoking gun*“ gefunden wurde, sondern die Informationen in „Indizienverfahren“ interpretiert werden müssen. Damit ist die berühmte Frage von Krass (1985), wie viel Verifikation genug sei, genaugenommen ungenau gestellt. Wenn Verifikation auch die Interpretation von Informationen beinhaltet, und nicht nur deren Sammlung, ist Verifikation nicht quantifizierbar: Die Frage „*Verification, how much is enough?*“ kann unter dieser Voraussetzung nicht beantwortet werden.

Nach welchen Kriterien das beobachtete Verhalten des Vertragspartners bewertet werden soll, ist eine hochgradig politische Frage. Hinsichtlich dieses Problems haben sich drei Schulen (zusammenfassend u.a. Krass 1985: 143ff, Buchan 1983) herausgebildet. Die *legalistische* Schule drängt auf eine strikte Auslegung der Vertragstexte. Jede Handlung, die nicht exakt

den Buchstaben des Vertrages entsprach, sollte als non-compliance Verhalten behandelt werden. Die *substantivistische* Schule hingegen sah die Angemessenheit von Verifikation als gegeben, wenn durch Verifikation verhindert wird, dass eine Seite die strategische Balance durch nicht entdeckte Verstöße verschiebt. Es sollte also einen politischen Spielraum für die Feststellung von non-compliance geben. Die *metaphysische* Schule schließlich will über bloße empirische Befunde hinausgehen und unausgesprochene Absichten, Verhaltenscodes und vorhandene oder fehlende Vertrauensbeweise der Beurteilung von Compliance zugrunde legen. Tatsächlich sind Vertragsparteien gezwungen, sich in irgendeiner Weise zur Vertragseinhaltung der anderen Seite zu verhalten oder zu äußern. Buchan (1983: 17) bemerkt, dass sich in der Praxis ein Amalgam aus allen dreien wiederfindet. Das „Mischungsverhältnis“ wird dabei von verschiedenen Faktoren beeinflusst: Erstens lässt sich eine zweifache, geradezu dialektische Rolle technologischer Entwicklungen feststellen: Die technologischen Entwicklungen können Verifikation erschweren (beispielsweise die Entwicklung seegestützter Interkontinentalraketen). Gleichzeitig können neue Technologien aber auch dazu führen, dass nun eine Detektion von Aktivitäten ermöglicht, erleichtert und/oder die Datenqualität verbessert wird. Zweitens hat der aktuelle Grad von Kooperation und Vertrauen Einfluss auf die Deutung vertragsrelevanter Informationen (dieser Faktor sollte bei unabhängigem zivilgesellschaftlichen Monitoring idealerweise nicht zum Tragen kommen). Annahmen zur Kooperation der Gegenseite wurden und werden vor allem unter Zuhilfenahme spieltheoretischer Annahmen entwickelt, wobei sich naturgemäß Nicht-Kooperationsspiele, wie das Gefangenendilemma besonders eignen. Bei zivilgesellschaftlichem Monitoring geht es allerdings nicht, wie in der Spieltheorie, um Gewinnausschüttungen an einen der beiden Akteure. Mit anderen Worten: sie spielen nicht das gleiche Spiel wie die Staaten. Drittens ist auch innerer politischer Wandel (z.B. Regierungswechsel) ein Faktor für Veränderungen in der Gewichtung unterschiedlicher Paradigmen für die Interpretation von Daten (ebenda).

Letztlich lässt sich festhalten, dass die Interpretation von Daten zwar ganz zentral auf im positivistisch-naturwissenschaftlichen Sinne objektiven Messungen relevanter Parameter beruht, dass aber die Tiefe der Verifikation und das Verifikationsergebnis, also die Aussage eines Vertragspartners über das Compliance-Verhalten des/eines anderen von einer Vielzahl kaum objektivierbarer Faktoren abhängt.

## 2.2 Die drei Pfade der Compliance-Überwachung

Nach Darstellung einiger grundsätzlicher Probleme, die bei Monitoring und Verifikation internationaler Verträge auftreten, folgen hier drei Unterkapitel, in denen die drei originären Pfade der Compliance-Überwachung in ihrer historischen Entwicklung dargestellt werden. Auch Tenner/Meier (2001) und Epiney (2006) haben verschiedene Mechanismen der Vertragsüberprüfung bereits in Kategorien eingeteilt, die vor allem auf unterschiedliche Grade von Kooperation abstellen. Hier soll historisch-narrativ dargestellt werden, dass zivilgesellschaftliches Monitoring als eine dritte Kategorie neben den staatszentrierten kooperativen und nicht-kooperativen Kategorien zu begreifen ist.

### 2.2.1 Erster Pfad: nichtkooperative Compliance-Überwachung

#### 2.2.1.1 Historische Ursprünge der Compliance-Überwachung

Compliance-Überwachung in einem weiten, ursprünglichen Sinn ist kein Phänomen, das erst während des Kalten Krieges aufgetreten ist, als die Zahl wissenschaftlicher Analysen zum Thema stark zunahm. Auch die Herrscher vorverganger Jahrhunderte werden dem Nachbarn kaum nur auf Grund eines geschlossenen Friedensvertrages vertraut haben. Wenn wohl auch nicht unter der Bezeichnung Verifikation, wurde Vertragsüberprüfung vermutlich schon immer als Selbstverständlichkeit angesehen. Die Mittel, die zur Überprüfung des Vertragsverhaltens zur Verfügung standen, blieben indes über Jahrtausende unverändert. Die Geschichte der Überwachung zwischenstaatlicher Verträge ist so alt wie das internationale Vertragswesen selbst. Zur Beschreibung der Entwicklung der verschiedenen Überwachungspfade gehört ein kurzer Blick in die Ursprünge eines jeden von ihnen. Verträge sind schon seit sehr langer Zeit ein etabliertes Mittel zur Regelung zwischenstaatlicher Probleme - beginnend mindestens mit den Zeiten des alten Ägyptens, wo Pharao Ramses II und der hethitische Großkönig Hattusili III mit dem Ägyptisch-Hethitischen Friedensvertrag im Jahre 1283 v. Chr. den ersten bekannten internationalen Vertrag der Geschichte schlossen. Seither folgte eine enorme Anzahl von Verträgen, die in ihrer absoluten Überzahl entweder Friedens- oder Waffenstillstandsverträge waren, oder die Neugliederung von Territorien behandelten.<sup>31</sup> Vertragsverhalten konnte durch verhältnismäßig einfache, aber den Vertragsinhalten angemessene Maßnahmen überprüft werden. Die korrekten Standorte von

---

<sup>31</sup> Verzeichnis internationaler Verträge unter: <http://fletcher.archive.tusm-oit.org/multilaterals/>

Grenzsteinen wurden regelmäßig überprüft und das Rekrutieren und Inbewegungsetzen von Armeen konnte wohl nur in den wenigsten Fällen geheim gehalten werden. Neben den Beobachtungen durch Wachsoldaten von Grenzbastionen, waren nachrichtendienstliche Methoden, wie die Befragung Reisender und das Aussenden von Spähern und Spionen übliche Maßnahmen zur Überprüfung internationaler Verträge. Damit waren die Methoden weitgehend dieselben, die auch für die allgemeine Aufklärung außerhalb von Vertragskontexten genutzt wurden (und werden). Für die Delegation der Vertragsüberwachung an andere Akteure konnten, ebenso wie für die gegenseitige Akzeptanz von Inspektoren, keine Belege gefunden werden. Nicht-kooperative Maßnahmen zur Compliance-Überwachung waren also über Zeitalter gängige und einzige Praxis in der Überprüfung internationaler Regeln (Jasani/Barbary 1984).

Intuitiv mag man nicht-kooperative Compliance-Überwachung ausschließlich mit bilateralen Verträgen in Verbindung bringen, was möglicherweise an der besonderen Bedeutung dieses Pfades in den Beziehungen der nuklearen Supermächte des Kalten Krieges begründet liegt. Das heißt aber nicht, dass nicht-kooperative Compliance-Überwachung nicht auch multilateral denkbar wäre. Allerdings gibt es überraschend wenige Fälle, wie etwa das von den Vereinten Nationen ab 1991 im Irak errichtete Inspektionsregime. Die per Mandat des Sicherheitsrates (687/1991) gegründete *United Nations Special Commission* (UNSCOM), die 1999 von der *United Nations Monitoring and Verification Commission* (UNMOVIC) abgelöst wurde, hatte gemeinsam mit der IAEA das Mandat, die von der Völkergemeinschaft beschlossene Entwaffnung des Irak zu überprüfen.

Neben solchen multilateral vereinbarten Mechanismen zur Überprüfungen einzelner Staaten kommt es auch vor, dass einzelne Staaten auf nichtkooperative Weise das Compliance-Verhalten anderer Staaten in multilateralen Verträgen überprüfen, unabhängig davon, ob es in diesen Verträgen bereits vereinbarte kooperative Überprüfungsmechanismen gibt. Umfangreiche Überprüfungen einer Reihe anderer Staaten „auf eigene Rechnung“ werden sich aber nur ressourcenstarke Staaten leisten können.

### 2.2.1.2 Nichtkooperative Verifikation ab 1945

Besondere Aufmerksamkeit hat der nicht kooperative Pfad aber im Kalten Krieg erfahren. Als die Welt mit dem Ende des zweiten Weltkrieges ins nukleare Zeitalter eingetreten war, bildeten sich innerhalb kürzester Zeit die bipolare Weltordnung und der letztlich 45 Jahre

während Ost-West-Konflikt heraus. Diese Weltordnung wurde durch das Sicherheitsdilemma geprägt, in dem keine Seite wusste, wie sich die andere unter der ständigen nuklearen Bedrohung verhalten würde. Über Jahrzehnte herrschte somit ein konstituierendes, verifikationsfeindliches „strukturelles Misstrauen“ zwischen den opponierenden Supermächten (beispielsweise Rittberger/Zangl 2003). Der vertraglich geregelten Rüstungskontrolle, die bis dato noch keine große Tradition vorzuweisen hatte, stellten sich vor dem Hintergrund des nuklearen Rüstungswettlaufs neue Herausforderungen, denn es fehlte über weite Zeiträume des Kalten Krieges schon das nötige Anfangsvertrauen, das für das Verhandeln und Schließen eines Vertrages nötig ist (Efinger 1991). In den USA teilten in Einklang mit den damals vorherrschenden Analysemustern internationaler Politik (Realismus, Spieltheorie) viele Entscheidungsträger und Experten die Meinung, dass die UdSSR jederzeit geschlossene Verträge brechen würde, wenn sie sich dadurch einen Vorteil für die weltweite Verbreitung des Kommunismus versprechen würde (Krass 1986). Dieses Misstrauen hatte zusammen mit den technischen Bedingungen der nuklearen Rüstung, wie der ungeheuren Zerstörungskraft nuklearer Waffen, dem Besitz von mit Atomwaffen bestückten Langstreckenbomben und land- und seegestützten Interkontinentalraketen und der ständigen Gefahr des unbeabsichtigten Auslösens eines Atomkrieges, hatte weitreichende Folgen für die Theorie und Praxis von Verifikation (Efinger 1991). Wenn es in Phasen der relativen Entspannung überhaupt zum Abschluss bilateraler Verträge kam, enthielten diese bis zum INF Vertrag von 1987 keine gemeinsam durchzuführenden Verifikationsmechanismen. Der erste bilaterale Rüstungskontrollvertrag, der im Rahmen der SALT I-Gespräche verabschiedete ABM-Vertrag von 1972, enthielt als einen ersten Schritt zu kooperativem Compliancemonitoring (s.u.) einen Passus, der vorsah, dass der Einsatz von *National Technical Means* (NTMs) durch die andere Vertragspartei nicht behindert werden dürfe (Artikel XII).<sup>32</sup>

In der Verifikationsdebatte jener Jahre herrschte ein sehr abstraktes und strategisches Verständnis von Verifikation (Krass 1986: 1). Neben Politikwissenschaftlern und Juristen beschäftigten sich Naturwissenschaftler, Mathematiker, Psychologen und andere mit möglichen Formen des Umgangs mit dem Sicherheitsdilemma (Rapoport 1965). Eine spezielle Spielart des Diskurses um Verifikation, die sich weder mit der technischen Möglichkeit der Compliance-Überwachung noch mit den politischen Problemen um

---

<sup>32</sup> <http://www.armscontrol.org/factsheets/INFtreaty>

Verhandlung und Interpretation bezog, versuchte im Rahmen spieltheoretischer Überlegungen, das Compliance-Verhalten der Gegenseite und Phänomene wie Bedrohung, Vertrauen und Abschreckung unter der Voraussetzung einer grundsätzlich inkompletten Informationslage zu *errechnen* (zusammenfassend Gallagher 1995).

Andere Staaten als die beiden Supermächte hatten vergleichsweise geringe eigene Monitoring-Kapazitäten aufgebaut. Nach einer Phase verstärkter Kooperation in bi- und multilateralen Rüstungskontrollregimen in den Jahren direkt nach Beendigung des Ost-West Konfliktes, gab es vor allem durch die Politik der Regierung von George W. Bush ab 2001 wieder einen Trend zur nicht-kooperativen Rüstungskontrolle (Meier/Daase 2012) und entsprechenden Methoden der Compliance-Überwachung. Kooperation und Vertrauen wurden auf dem Weg zu Sicherheit zumindest von den USA wieder als entbehrliche Größen betrachtet. Dementsprechend wurden auch unilaterale nicht-kooperative Mechanismen der Compliance-Überwachung wieder in ihrer Bedeutung gestärkt.

Im Folgenden soll kurz auf NTMs als Mittel der nicht-kooperativen Vertragsüberwachung eingegangen werden, um später Gemeinsamkeiten und Unterschiede von *International* und vor allem *Public Technical Means* (ITMs und PTMs) darstellen zu können. Das über lange Zeiträume weitgehende Nichtvorhandensein von kooperativen Verifikationsmechanismen in bilateralen Verträgen verlangte angesichts der unausgesetzten gegenseitigen nuklearen Bedrohung Methoden, die genutzt werden konnten um dennoch herauszufinden, welche Fähigkeiten der Gegner hat, um dann entsprechend gegenzurüsten. Paradoxerweise ergaben sich gerade aus den mit der Entwicklung der Waffen verbundenen technischen Entwicklungen auch Fortschritte in der Technologie, die zur Compliance-Überwachung eingesetzt werden konnte (div. Beiträge in Tsipis et al. 1986). Vor diesem Hintergrund hatte die Entwicklung neuer Überprüfungstechnologie, die erhebliches naturwissenschaftliches Knowhow erforderte, enorme Konjunktur.

Die in dieser Zeit entwickelte Verifikationstechnologie stand überwiegend ausschließlich denjenigen zur Verfügung, die erhebliche Mittel in deren Entwicklung investiert hatten und das waren das Militär und die Geheimdienste der USA und der UdSSR. Verifikation fußte neben Spionage und nachrichtendienstlichen Tätigkeiten vor allem auf diesen neuentwickelten NTMs. NTM tauchte als Begriff erstmals während der SALT I-Gespräche und im daraus hervorgehenden ABM-Vertrag (1972) auf und wurde nie von staatlicher Seite definiert. Krass definiert NTMs als Fernaufklärungsaktivitäten, die ohne Verletzung des gegnerischen Territoriums angewandt werden konnten und die weder Spionage, noch sonstige

nachrichtendienstliche Methoden umfassen (1985: 38), wobei es verwundert, dass beispielsweise Abhörtechnologien, die zweifellos auch unter den NTM-Begriff gefasst werden sollten, nicht von dieser Definition gedeckt werden.

Besonders zentrale Rollen spielen die optische Satellitenaufklärung, die es den USA ab 1959 (Corona-Programm) und der UdSSR ab 1961 (Zenit-Programm) möglich machten, weltraumgestützte Beobachtungen relevanter Strukturen zu machen sowie geophysische Methoden der Seismologie und Geoakustik für den Nachweis von Nuklearwaffentests.<sup>33</sup>

Unter anderem mit letzteren, war auch der 1963 geschlossene LTBT durchaus aus der Ferne verifizierbar (Mitchell 2002). In den seither vergangenen Jahren haben sich die Technologien erheblich weiterentwickelt. So hat sich die Auflösung von Satellitenfotos, die anfänglich bei acht bis dreizehn Metern lag, heute schon bei kommerziellen Aufnahmen auf 41 cm verbessert.<sup>34</sup> Staatliche Satelliten werden diese Auflösung noch deutlich überbieten.

Hinzugekommen sind außerdem Möglichkeiten, Aufnahmen im Infrarotspektrum zu machen und Radarsensorik, sowie Spektralanalysen zu nutzen. Bodengebundene Fernerkundung kann unter anderem auf die Analyse von Luftproben, Hydro- und Geoakustik sowie seismische Daten zurückgreifen (Tsipis et al. 1986). Eine aktuelle Zusammenfassung der zur Verfügung stehenden (und einige in der Entwicklung befindliche) Technologien für nukleare, biologische und chemische Rüstungskontrolle, sowie für das Kyoto-Protokoll findet sich in Avenhaus et al. (2006).

Die vertraglich festgeschriebene gegenseitige Duldung der Nutzung der NTMs, wie sie beispielsweise in den SALT I-Verträgen, die 1972 in Kraft traten, vereinbart wurden, war bis 1987 die größte Annäherung an einen kooperativen Verifikationsmechanismus. Damit wurden intrusive Spionagetätigkeiten selbstredend nicht legalisiert. Die Nutzung von NTMs nahm damals eine so zentrale Rolle ein, dass einige Autoren wie Richelson (1985) damit begannen, Verifikation mit der Nutzung von NTMs, also die Informationssammlung, gleichsetzten, was zu einer bis heute anhaltenden Begriffsverwirrung führen sollte. Im Ost-West Konflikt vollzog sich also eine Erweiterung der Bedeutung des Verifikationsbegriffes, der sich eigentlich im Zusammenhang mit der kooperativen Compliance-Überwachung (s.u.) herausgebildet hatte. Verifikation war nun nicht mehr nur das in einem Vertrag vereinbarte

---

<sup>33</sup> <http://www.ctbto.org/verification-regime/>

<sup>34</sup> Siehe etwa Angebote der Firma DigitalGlobe unter:  
<http://www.digitalglobe.com/sites/default/files/Basic%20Imagery%20Datasheet.pdf>

Recht, bestimmte Aktionen (in der Regel: Inspektionen) auf dem Territorium des Vertragspartners durchzuführen, sondern der Begriff wird seither verwirrenderweise zusätzlich genutzt, um die grundsätzliche Fähigkeit einer Vertragspartei zu beschreiben, mit welchen Mitteln auch immer, Informationen über das Compliance-Verhalten der anderen Partei(en) zu erlangen.

### **2.2.2 Zweiter Pfad: kooperative Compliance-Überwachung**

Der Begriff der Kooperation wurde in der Historie der Rüstungskontrollpolitik unterschiedlich besetzt. Shear (1985: 7) stellte fest, dass „Kooperative Verifikation [...] ein in Mode gekommenes Konzept“ sei, und bezieht sich damit auf den von den USA letztlich nie ratifizierten (aber doch weitgehend eingehaltenen) SALT II Vertrag. Während unter SALT I noch unspezifisch vereinbart wurde, die Nutzung von NTMs der Gegenseite nicht zu behindern, war in SALT II teils detailliert ausgeführt worden, welche spezifischen Verschleierungsmethoden (beispielsweise die Verschlüsselung von Telemetriedaten, die bei Waffentests übermittelt wurden) nicht zur Anwendung kommen sollten, so dass eine aktive Überprüfung der Vertragsinhalte möglich würde.<sup>35</sup> 1991 wurde *Cooperative Threat Reduction* zum Titel des von den ex-Senatoren Sam Nunn und Richard Lugar ins Leben gerufenen Programms mit dem die Proliferationsgefahr in den ehemaligen Sowjet Republiken verringert werden sollte (Krepon 2003, Kronfeld-Goharani 2005). Auch wenn Kooperation also zumindest im bilateralen Kontext oft im Vordergrund des Diskurses stand, findet sich Kooperation auch oder vor allem im multilateralen Kontext. Das spiegelt auch der Begriff der kooperativen Rüstungskontrolle, der mehr umfasst, als die hier im Mittelpunkt stehenden Mechanismen zur Überprüfung von Compliance. So kann der Abschluss eines multilateralen Vertrags unter dem Begriff der kooperativen Rüstungskontrolle gefasst werden, auch wenn darin keine expliziten Verifikationsmechanismen vereinbart wurden (Gießmann 2007).

#### *2.2.2.1 Die Anfänge zwischen den 1890er Jahren und dem Zweiten Weltkrieg*

Abgesehen von Schiedsgerichten, die auch schon zu früheren Zeiten ad hoc eingerichtet wurden (und sich wohl aus privaten Schiedsgerichten zur Beilegung privater Handelsstreitigkeiten entwickelten), scheint im Rahmen des modernen Völkerrechts erstmals

---

<sup>35</sup> <http://www.armscontrol.org/documents/salt2>

über einen kooperativen Mechanismus zur Überprüfung des vertragsrelevanten Verhaltens auch nur nachgedacht worden zu sein, als nach Ramses II und dem ersten internationalen Vertrag mehr als 3000 Jahre vergangen waren (Waser 1960). War Non-Compliance bislang auch ohne ausgefeilten Verifikationsmechanismus recht einfach festzustellen, weil internationale Verträge bis dato meist „lediglich“ die Beendigung eines Konfliktes oder neue Grenzziehungen betrafen, so werden seit dem späten 19. Jahrhundert zunehmend auch ausgesprochen komplexe Probleme vertragsvölkerrechtlich geregelt (Vec 2006). Neben Verträgen, die mit geistigem Eigentum und Patent- und Markenrecht gänzlich neue Themenfelder betrafen und zu einer Vermengung von Völkerrecht und Privatrecht führten (Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums von 1883, Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst von 1886 und Madrider Abkommen über die internationale Registrierung von Marken von 1891), wurden damals auch Rüstungskontrollverträge verhandelt, die in ihrer Komplexität bisherige Verträge in der internationalen Politik deutlich übertrafen, so dass mit steigender Frequenz Fragen nach gemeinsamen Überprüfungsmechanismen gestellt wurden (Cheon/Fraser 1988).

Einzug in den Bereich der Rüstungskontrolle fand das Konzept kurz vor Ende des 19. Jahrhunderts: In den Protokollen der Den Haager Konferenz von 1899 findet sich der erste Hinweis darauf, dass die organisierte, kooperative Überprüfung von internationalen Normen für notwendig erachtet und die Durchführung als Problem identifiziert wurde: Im Zusammenhang mit einer russischen Forderung für Abrüstung, formulierte ein britischer Delegierter die Frage *„whether there would be any inspection of an international character to ensure that the convention was properly adhered to by all signatory states“* (ebenda). Nachdem ein solcher Inspektionsmechanismus vom zaristischen Russland allerdings abgelehnt wurde, war das Problem der Verifikation auf der Konferenz nicht mehr weiter verfolgt worden. Doch fortan wurde immer häufiger über Verifikation diskutiert und diese zumeist als ein formeller, im Vertrag geregelter Mechanismus verstanden – und nicht als die Gesamtheit aller möglichen Techniken, die zur Einsicht in das Complianceverhalten des Opponenten verhelfen.

Der erste Mechanismus, der es anderen Staaten erlaubte, per Inspektionen Compliance relevante Informationen über das Verhalten eines anderen Staates zu ermitteln, war dann das Inspektionsregime des Vertrags von Versailles, das durch die Unterschrift Deutschlands zu einem kooperativen Mechanismus wurde - ob die zu überwachenden Vertragspartner letztlich tatsächlich kooperieren, wie im Vertrag geregelt, kann für die Kategorisierung nicht

ausschlaggebend sein. Noch in der Zwischenkriegsperiode wurden außerdem erste komplexe multilaterale Rüstungskontrollverträge vereinbart, von denen einige entgegen früherer gegenteiliger Behauptungen (vgl. Barnett 1965 nach Efinger 1991: 31) auch mit kooperativen Verifikationsbestimmungen versehen waren.

Die Geschichte der kooperativen Verifikation durch internationale Institutionen beginnt mit dem 1921 in Kraft getretenen Abkommen über die Åland-Inseln. Dieser Vertrag regelte die Entfestigung des zwischen Schweden und Finnland liegenden Archipels und sah (zumindest zeitweilig) internationale Überwachungskommissionen zur Verifikation der Vertragsbestimmungen vor. Gleiches gilt für die Konvention von Lausanne, die 1923 den Frieden zwischen Griechenland und der Türkei regelte und die Entfestigung von Inseln und Meerengen zwischen Mittelmeer und Bosphorus vorschrieb (ebenda).

Danach allerdings wurde Verifikation lange nicht mehr vertraglich geregelt. In den verschiedenen Flottenverträgen, die jeweils exakte Begrenzungen der aktuellen und künftigen Flottengröße und Bewaffnung vorsahen (angefangen vom Washingtoner Vertrag von 1922 bis hin zum deutsch-britischen Flottenabkommen von 1935), musste zwar jedes einzelne Schiff, sowie Neubauten und der Ersatz bestehender Einheiten den anderen Vertragsparteien gemeldet werden. Im zweiten Londoner und im deutsch-britischen Vertrag wurde in einigen Punkten auch ein weitergehender Informationsaustausch implementiert (Efinger 1991). Schon hier lässt sich allerdings das grundsätzliche Problem kooperativer Compliance-Überwachung erkennen: Die Kooperation beschränkt sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, was hier, wie in vielen Fällen bis in die Gegenwart bedeutet, dass sich die Kooperation auf den Austausch von bestimmten Informationen in einem exakt festgelegten Prozedere beschränkt. Darüber hinaus sahen die Mechanismen keine Möglichkeit vor, die Korrektheit der Informationen zu überprüfen. Die Einführung von Vor-Ort Inspektionen wurde zwar verhandelt, jedoch gab es erhebliche Unterschiede hinsichtlich der nationalen Standpunkte zu Verifikation. Während die junge Sowjetunion gegenseitigen Inspektionen nicht nur in diesen Verhandlungen offen gegenüberstand, hatte sich in den USA spätestens 1921 die Position durch- und mit wenigen Ausnahmen<sup>36</sup> bis heute festgesetzt, dass man Inspektionen auf dem eigenen Territorium nicht dulden würde (ebenda).<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Beispielsweise durften Inspektoren Russlands und Großbritanniens im Zuge der gegenseitigen Inspektionen im sogenannten trilateralen Prozess zur Aufklärung des sowjetischen Biowaffenprogramms 1994 einige private und eine staatliche Anlage in den USA besuchen (Kelly 2002). Auch der INF und das CWÜ sehen

In den Verhandlungen zum Genfer Giftgasprotokoll (1925) wurde ein Mechanismus zur Überprüfung des Vertragsverhaltens gar nicht erst diskutiert und in den 1926 aufgenommenen Verhandlungen hinsichtlich einer umfassenden globalen Abrüstung (GCD) wurde kooperative Compliance-Überwachung zwar noch in der *Preparatory Disarmament Commission* (1926-1931) und in der *World Conference for the Reduction and Limitation of Armaments* (1932-1934) diskutiert, diese hatte jedoch nie eine Chance auf Implementierung. Dennoch beeinflussten die hier vorgestellten Verifikationskonzepte, wie auch die Idee der GCD selbst, auch noch lange nach dem zweiten Weltkrieg die Verhandlungen über Verifikation in der Rüstungskontrolle (Cheon/Fraser 1988).

#### 2.2.2.2 Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach dem zweiten Weltkrieg stand das Thema Verifikation recht schnell wieder auf der Tagesordnung. Bis in die 1960er Jahre hinein wurde Rüstungskontrolle noch unter dem prä-nuklearen Abrüstungsideal der GCD diskutiert und oft multilateral verhandelt (Wainhouse 1968). Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen bekannte sich zu diesem Ziel und forderte, dass ein einzuleitender Abrüstungsprozess von den Vereinten Nationen selbst verifiziert werden solle (Resolution 1378 (1959) UNGA). Die USA vertraten damals den Standpunkt, dass sowohl solch allgemeine, als auch auf Nuklearwaffen beschränkte Rüstungskontrollmaßnahmen nur mit funktionierenden Verifikationsmechanismen durchsetzbar sein würden, wobei vor-Ort-Inspektionen als einziges Verifikationsmittel zur Verfügung gestanden hätten.<sup>38</sup> Schon ab 1946 kamen allerdings Überlegungen für einen *Open Skies Vertrag* zwischen den USA und der UdSSR auf, der Überflugrechte für luftgestützte Beobachtungen vorsah. In der Sowjetunion interpretierte man die Bemühungen für einen entsprechenden bilateralen Vertrag allerdings als den Versuch der völkerrechtlichen

---

entsprechende Inspektionen vor, wobei eine unangemeldete „challenge inspection“, zu denen das CWÜ berechtigt, bis heute in keinem Fall durchgeführt wurde.

<sup>37</sup> Mechanismen, die ausschließlich auf dem Austausch nichtüberprüfbarer Informationen beruhen, werden in dieser Studie aber als nicht als kooperative Compliance-Überwachung geführt. Es sind Vertrauensbildende Maßnahmen, die sich in vielen Fällen zwar als „*verifikation light*“ etabliert haben, da weitergehende Mechanismen nicht zu erreichen waren. Solche Reports oder Notifikationen können auch Informationen enthalten, die für eine Compliance-Bewertung nützlich sind (Brzoska 2010), sie allein stellen aber noch keinen Compliance-Mechanismus dar. Siehe auch Tabelle 1.

<sup>38</sup> Hier wird (wenn nicht gesondert angemerkt) die US amerikanische Debatte nachvollzogen. Krass schildert in einem Aufsatz kurz die sowjetische Sicht der Dinge, aber bis heute sind nicht viele Quellen der sowjetischen Seite verfügbar. Sehr wahrscheinlich wird es für die amerikanische Seite aber auch ungleich mehr Material geben, da die Verifikationsdebatte in den 1980er Jahren einen zentralen Raum in der Debatte internationaler Politik einnahm (Krass 1985 in Potter).

Absegnung eines offiziellen Spionagesystems (Klein, 1980: 299, nach Efinger 1991), so dass ein solcher Vertrag erst 1992 nach dem Ende des Ost-West Konfliktes zustande kam.

Während der Begriff Verifikation im bilateralen Ost-West Konflikt nun immer weniger die vertraglich vereinbarten Mechanismen der Compliance-Beobachtung umfasste, wie das seit der Jahrhundertwende der Fall gewesen war, sondern zunehmend auch die nicht-kooperativen Verfahren, die im Zuge der Reconnaissance-Revolution (s.u.) an Bandbreite zunahmen, wurden eine Reihe multilateraler Rüstungskontrollverträge verabschiedet, die kooperative Verifikationsmaßnahmen mit einem integrierten Inspektionsmechanismus vorsahen, was in den vielen Veröffentlichungen, die seinerzeit vor allem in den USA zum Thema Verifikation entstanden, allerdings nicht auf großes Interesse stieß (Ausnahme Schear 1985). Diese Verträge gründeten die regionalen nuklearwaffenfreien Zonen in Lateinamerika (Tlatelolco, 1967) und im Südpazifik (Vertrag von Rarotonga, 1986). Die Supermächte beteiligten sich entweder nicht an diesen Verträgen, oder ihnen wurde eine Sonderrolle zuerkannt.

Der 1968 erstunterzeichnete NPT war bis 1990, als schon zu Zeiten deutlicher Entspannung der Vertrag über die konventionellen Streitkräfte in Europa geschlossen wurde, der einzige multilaterale Rüstungskontrollvertrag, der unter Beteiligung der beiden Supermächte einen Verifikationsmechanismus vorsah – allerdings ohne dass die Nuklearwaffenstaaten selbst davon betroffen sind. Denn das Verifikationsregime überprüft ausschließlich die nukleare Nichtbewaffnung der Nichtnuklearwaffenstaaten unter den Vertragsparteien, nicht jedoch die bis heute nur mangelhaft umgesetzte Abrüstungspflicht der fünf Staaten, die Kernwaffen besitzen dürfen. Darüber hinaus war das BWÜ der einzige während des Kalten Krieges geschlossene globale und multilaterale Rüstungskontrollvertrag und dieser weist nur rudimentäre Mechanismen der Compliance-Überwachung auf (siehe Kap. 5)

Bilateral wäre 1979 der SALT II-Vertrag der größte Erfolg hinsichtlich der Einrichtung eines solchen Systems gewesen. Vorgesehen war die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank zum Umfang der strategischen Waffenarsenale. Als Reaktion auf den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan, wurde der Vertrag von den USA allerdings nie ratifiziert. Beide Parteien hielten sich dennoch „weitgehend“ an den Vertrag (vgl. Neuneck/Mutz 2000, 324). Bereits eingangs des Kapitels wurde erwähnt, dass SALT II, wie schon SALT I und der ABM-Vertrag, eine Klausel enthielten, dass die Nutzung von NTMs akzeptiert und nicht behindert werden sollte. Aber erst 1987 im INF Vertrag wurden erstmals über die Nichtbehinderung des NTM-Einsätzen hinausgehende kooperative Maßnahmen (in diesem Fall: Inspektionen) in einem bilateralen Rüstungskontrollvertrag vereinbart.

Seit 2001 werden Maßnahmen zur kooperativen Rüstungskontrolle aber kaum noch aufgelegt: Nachdem der ABM-Vertrag 2001 von der US-Regierung gekündigt worden war, war der SORT-Vertrag mit Russland nur auf ein starkes Insistieren Putins zustande gekommen,<sup>39</sup> aus den Verhandlungen zu einem kooperativen Überprüfungsmechanismus des BWÜ sind die USA kurz vor dem Abschluss der Verhandlungen 2001 ausgestiegen, die Konventionen gegen Antipersonenminen und Streumunition wurden gar nicht erst unterzeichnet und der CTBT bislang nicht ratifiziert. Auch Maßnahmen gegen Proliferation (also die möglichen Folgen aus einer Compliance-Überwachung) sollten unilateral oder in ad hoc Koalitionen gestemmt werden. Unter der Obama-Regierung hat sich das nur in der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle teilweise geändert. So wurde 2010 zwar der New-START-Vertrag inklusive kooperativer Maßnahmen zur Verifikation verabschiedet (Woolf 2010: 2). In anderen Fällen, wie bei der Politik im BWÜ, bleibt es bislang aber auch unter Obama bei der Ablehnung kooperativer Verifikationsmechanismen.

### 2.2.2.3 Kooperative Rüstungskontrolle heute

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs schien es für eine Zeitspanne von wenigen Jahren so, als ob in Zukunft zentrale Probleme der internationalen Sicherheitspolitik kooperativ-multilateralen Vertragslösungen und –Überwachungen offen stehen würden, denn es kam zur Verabschiedung einer Anzahl von Rüstungskontrollverträgen, von denen einige kooperative Verifikationsmechanismen vorsahen (Chayes/Chayes 1995: 179ff). Besonders prominent sind dabei der KSE-Vertrag zum Abbau der konventionellen Rüstungshinterlassenschaften des Kalten Krieges in Europa, der bereits erwähnte *Open Skies* Vertrag, der vor allem zur Verifikation des KSE-Vertrags konstruiert wurde,<sup>40</sup> sowie das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ), das nach Jahrzehnten mal mehr und mal weniger intensiver Verhandlungen 1992 unterschriftsreif wurde.

Doch das „*window of opportunity*“, das von den nuklearen Supermächten des Kalten Krieges ab ca. 1990 für die kooperativ-multilaterale Rüstungskontrolle und entsprechende Mechanismen der Compliance-Überwachung geöffnet hatte, wurde mit dem Beginn der Regierungszeit von George W. Bush durch die sich nun als einzige globale Führungsmacht

---

<sup>39</sup> <http://www.armscontrol.org/factsheets/sort-glance>

<sup>40</sup> Der KSE-Vertrag wurde zum 12. Dezember 2007 durch eine Erklärung Russlands außer Kraft gesetzt.

verstehende USA wieder geschlossen. Zwar scheint es so, als ob sich in bilateralen russisch-amerikanischen Rüstungskontrollaktivitäten nachhaltig mehr Vertrauen und Kooperation entwickelt hatte, aber diese zehn Jahre waren nicht ausreichend, um Rüstungskontrolle übergreifend multilateral und deren Überprüfung kooperativ zu gestalten. Aber auch Verträge, die ohne Beteiligung der Supermächte in Kraft getreten sind (etwa Oslo und Ottawa) sehen nur rudimentäre Überwachungsmechanismen vor (Findlay 1999).

#### 2.2.2.4 Internationale Organisationen in der Umsetzung kooperativer Rüstungskontrolle

Bilateral-kooperative Compliance-Überwachung benötigt in der Regel keine spezifisch für diesen Zweck gegründete Institution. Für den technischen Akt des kontinuierlichen Datensammelns, also des Monitorings im engeren Sinne, ist die Zusammenarbeit der entsprechenden Regierungsstellen (nationale Datenzentren etc.) ausreichend. Multilateral-kooperative Compliance-Überwachung findet hingegen meist unter Beteiligung einer Institution statt, die entweder mandatiert oder zu diesem Zweck gegründet wird (Wainhouse 1968, Schear 1985, Krepon 2003). Dabei gibt es die, bis heute theoretische, Möglichkeit, eine allgemeine Monitoringorganisation einzurichten.

Vorschläge für den Aufbau internationaler Organisationen mit allgemeinen Aufgaben in der Überprüfung von Rüstungskontrollverträgen gab es bereits in den 1930er Jahren (Goldring 2002). Damals brachte die US-Regierung unter Hoover im Zusammenhang mit den GCD-Plänen eine ‚*international supervisory agency*‘ ins Gespräch (Krass 1986: 37). 60 Jahre später kamen UNSCOM und ihre Nachfolgeorganisation UNMOVIC in ihrer technischen Zuständigkeit einer allgemeinen Monitoringorganisation wohl am nächsten. Im chemischen und biologischen Bereich hatten die Organisationen nie dagewesene technische Monitoringfähigkeiten aufgebaut. Allerdings war die Mission keineswegs kooperativ, da der Irak per Resolution verpflichtet wurde, die Inspektoren zu dulden. Bei Auslaufen des Mandats wurde von einigen Staaten, aber auch durch den General-Sekretär der Vereinten Nationen angeregt, UNMOVIC dauerhaft als internationale Monitoringorganisation zu erhalten (S/2008/372). Es sei, so wurde argumentiert, nicht sinnvoll, die hier gesammelte institutionelle und persönliche Kompetenz für das technische Monitoring verschiedenster Rüstungsbereiche zu verlieren. Letztlich ohne Erfolg: UNMOVIC wurde im Juni 2007 per Sicherheitsrats-Resolution beendet.

Ideen für vertragsspezifische Organisationen gehen bis an den Beginn des Kalten Krieges zurück. 1946 gab es einen sowjetischen Vorschlag für eine internationale Organisation im Rahmen eines multilateralen Banns zur Produktion von Nuklearwaffen (Wainhouse 1968). Die Organisation hätte große Kompetenzen in der Durchführung von Inspektionen und eigenen Analysen haben sollen. Der Vertrag stand allerdings unter dem Vorbehalt, dass die USA zunächst ihr vorhandenes Arsenal abrüsten, was eine für die USA nicht akzeptable Bedingung war (Krass 1985). Die Westeuropäische Union beinhaltet auch Mechanismen zur Überprüfung der vereinbarten Obergrenzen für die Größe von Armeen (Rademacher/Rentmeister 1990). Auch in den 1960er Jahren wurde die Etablierung einer internationalen Verifikationsorganisation für Monitoringaufgaben für Verträge der nuklearen Rüstungskontrolle diskutiert. Neben den Aufgaben im Zusammenhang mit dem NPT hätte diese Organisation auch Monitoring für den schon damals diskutierten aber bis heute nicht existierendem *Fissile material cut-off treaty* übernehmen sollen (Wainhouse 1968). Letztlich entschied man sich dann aber für die Beauftragung der IAEA.<sup>41</sup>

Mit der IAEA (zuständig für die Überwachung des NVV und drei der sieben regionalen nuklearwaffenfreien Zonen)<sup>42</sup> und der OPCW (CWÜ) gibt es im Bereich der Rüstungskontrolle nur zwei internationale Organisationen, die vertraglich geregelt Compliance relevante Daten sammeln. Die analytische Literatur zu diesem Thema ist relativ dünn gesät (Hart/Fedchenko 2009).<sup>43</sup> IGOs agieren im Allgemeinen als rein technische Dienstleister und Sekretariate zur Datensammlung und müssen sich jeder Interpretation enthalten. Neben den wenigen IGOs gibt es noch einige Sekretariate, die für die organisatorische Abwicklung von Transparenz- oder Vertrauensmechanismen (die aber nur teilweise Vertragsstatus haben) zuständig sind. Dazu zählen beispielsweise das bei UNODA angesiedelte *UN Register of Conventional Arms*, das offiziell nur den Status einer Datenbank hat, oder die Implementation Support Unit (ISU), die seit 2006 für das BWÜ gegründet wurde und deren Mandat vorwiegend die Organisation der VBM umfasst. Beide Sekretariate, die praktisch, wenn dies von vielen Mitgliedstaaten der entsprechenden Regime politisch auch

---

<sup>41</sup> Die IAEA wurde 1957 nicht als Monitoring-Organisation, sondern für die Umsetzung des *Atoms for Peace* Programms gegründet.

<sup>42</sup> Nämlich der Verträge von Tlatelolco, Rarotonga und Pelindaba.

<sup>43</sup> In den vielen Fällen, in denen es einen geregelten Informationsaustausch ohne Verifikation gibt, existiert ein beim UNODA angesiedeltes Sekretariat. Es wird vorkommen, dass diese Sekretariate den Inhalt und die Schlüssigkeit der gelieferten Informationen überprüfen (Interview mit einem Mitarbeiter des UN-Registers). Die Sekretariate handeln dann vergleichbar mit einer NGO ohne Mandat, allerdings mit dem Unterschied, dass die Ergebnisse nicht veröffentlicht werden. Zur spezifischen Situation im BWÜ-Regime mehr in Kap. 5.2.

nicht so formuliert werden würde, als Keimzellen von IGOs bezeichnet werden können, haben die Aufgabe, Notifikationen der Mitgliedstaaten, zu sammeln und aufzubereiten. Anekdotische Evidenz weist darauf hin, dass diese Büros versuchen, ihr Mandat soweit wie möglich zu interpretieren und selbst im *agenda setting* der Regime aktiv sind.

Im NVV-Regime wurde der IAEA ein sehr weitgehendes Mandat erteilt. So ist die Organisation nicht nur befugt, selbst zu bestimmen, welche mess- oder beobachtbaren Parameter eine Relevanz für Compliance mit dem Vertrag haben, die Organisation ist außerdem mit dem in der kooperativ-multilateralen Rüstungskontrolle einzigartigen Mandat ausgestattet, eigenständig auch *open source* Quellen für die Compliance-Überwachung im NPT zu nutzen (Kalinowski 2010).<sup>44</sup> Die OPCW hingegen ist nicht befugt, Informationen heranzuziehen, die nicht explizit zu Verifikationszwecken zur Verfügung gestellt wurden (Feakes 2002). In keinem Fall ist es so, dass eine IGO selbst die politische Bewertung der Ergebnisse vorzunehmen darf. Dies ist ausnahmslos den Vertragsstaaten vorbehalten.

Auch zwischenstaatliche Organisationen greifen in vielen Fällen auf technische Hilfsmittel zur Informationsgewinnung zurück. Als *international technical means* (ITMs) können all die Technologien gelten, deren Nutzung zwischenstaatlichen Organisationen durch die Vertragsparteien erlaubt wurde. In manchen Fällen, wie bei der CTBTO wird den Organisationen ein spezifisches technisches Instrumentarium zur Verfügung gestellt. In vielen anderen Fällen jedoch müssen die IGOs auf Grundlage von Notifikationen arbeiten, die ohne Möglichkeit der weiteren Überprüfung „lediglich“ der Bildung von Vertrauen dienen und entsprechend nicht als Instrumente zum Monitoring von Compliance angesehen werden können und auch nicht als ITMs bezeichnet werden können. Nur in wenigen Fällen dürfen IGOs auf Informationen zurückgreifen, die durch NTMs eines Staates zugänglich geworden sind – nur wenn dies ausdrücklich erlaubt und ermöglicht wird, können die Daten im weiteren Interpretationsprozess verwendet werden. ITMs sind also technische Mittel, für deren Einsatz zuvor politische Voraussetzungen erfüllt sein mussten, wie etwa ein Einverständnis zu Vor-Ort-Inspektionen als Mittel der multilateralen kooperativen Compliance-Überwachung.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Ähnliche Befugnisse hätte die CTBTO, so der CTBT in Kraft treten sollte.

<sup>45</sup> Dass die OPCW nur in sehr begrenztem Umfang von diesem Instrument Gebrauch macht und vor allem die Frage, warum das so ist, wäre Gegenstand einer weiteren Untersuchung. Hier kann keine Aussage dazu gemacht werden. Es sei außerdem darauf hingewiesen, dass Inspektionen ausgesprochen stark verregelte Systeme sind. Eine Spezifikation der Typologien von „challenge“, „ad hoc“, „clarification“, „baseline“- , „reduction“- , oder „close out“ Inspektionen würde hier allerdings zu weit führen (genauer bei: Meier).

Außerdem werden im NVV-Monitoring durch die IAEA auch Fernerkundungstechnologien angewandt, die zunächst als NTMs entwickelt worden waren. Weiterhin sind IAEA und die CTBTO Preparatory Commission auch ständig aktiv, neue Technologien eigenständig zu entwickeln oder dies extern in Auftrag zu geben (deren Nutzung die Staaten dann jeweils genehmigen müssen).<sup>46</sup>

#### 2.2.2.5 Zusammenfassung: kooperative Rüstungskontrolle

Die meisten multilateralen Rüstungskontrollverträge existieren, ohne dass sich die Staaten auf gemeinsame kooperative Monitoringmechanismen geeinigt hätten. Wenn die Vertragsinhalte einzelnen Mitgliedstaaten als wichtig genug erscheinen, kann es zu unilateraler, nicht-kooperativer Compliance-Überwachung durch einen oder mehrere Mitgliedstaaten kommen. Das Monitoring des NVV und drei der regionalen Verträge zur Einrichtung nuklearwaffenfreier Zonen, sowie das des CWÜ werden von zwei IGOs (IAEA, und OPCW) durchgeführt. Der KSE-Vertrag wurde bis zu seiner Aussetzung aber nicht durch eine IGO, sondern die Mitgliedstaaten direkt überwacht. Auch der bilateral zwischen den USA und Russland geschlossene INF wird kooperativ durch eine Kombination der Nichtbehinderung des Einsatzes von NTMs und on-site Inspektionen überwacht (Kimball 2008). Angesichts dieser Vielfalt an Modellen zur kooperativen Compliance-Überwachung und den vielen Fällen, in denen es nur zu nicht-kooperativem Monitoring kommt, ist es wohl nicht zutreffend, wenn die Vertragsüberwachung durch internationale Organisationen als das „normale“ Modell bezeichnet wird, wie das beispielsweise die NGO *ialana* tut.<sup>47</sup> Treffender beschreiben Chayes/Chayes (1995: 180f), die Verifikation durch internationale Organisationen als „paralleles Modell“.

Durch die Prä-Determinierung der Monitoring-Methoden in den vertragsspezifischen Mandaten wird im kooperativen Pfad der Compliance-Überwachung oft nur ein Teil der Daten erhoben, die objektiv betrachtet relevant für die Beurteilung von Compliance sind und die erhoben werden können. In vielen Fällen endet die Kooperation aber bereits beim Austausch von Deklarationen, deren weitere Interpretation und Überprüfung dann nicht mehr

---

<sup>46</sup> Dabei kann es im Gegenteil vorkommen, dass dadurch Schwierigkeiten entstehen, dass Messtechnologie „blinder“ gemacht werden muss, als sie tatsächlich ist. Siehe z.B: <http://www.znf.uni-hamburg.de/de/forschung/nuklearwaffenkontrolle/abruestungsverifikation.html>.

Bsp.: Versuche, eine „Black-Box“ für die Verifikation der Abrüstung nuklearer Sprengköpfe zu konstruieren...  
<sup>47</sup> [www.ialana.de](http://www.ialana.de)

vorgesehen ist. Eine Veröffentlichung der Datenblätter ist nur in wenigen Fällen vereinbart. Meist ist die Transparenz auf die Mitgliedstaaten beschränkt. Solche Vertrauensbildenden Maßnahmen und ähnliche Mechanismen werden hier nicht unter Monitoring oder Verifikation geführt, auch wenn der Inhalt solcher Formulare oft ein wichtiger Ausgangspunkt für unabhängiges Monitoring ist. Der OPCW steht allerdings ein verhältnismäßig großes Repertoire an Monitoring-Maßnahmen zur Verfügung und die IAEA verfügt über ein Mandat, das auch die Nutzung von *open source* Daten einschließt.<sup>48</sup> In den vergangenen 15 Jahren kam es in mehreren Fällen (BWÜ, CTBT, Landminen, Streumunition) dazu, dass die Einrichtung einer internationalen Organisation zur Compliance-Überwachung durch die Staaten nicht gelungen ist oder die (offizielle) Aktivierung mitsamt der Ratifizierung des Vertrags nach wie vor blockiert wird.

Veränderungen der global-politischen Lage, vor allem das Ende des Kalten Krieges hatten nur im Fall des CWÜ einen nachhaltig positiven Einfluss auf die Ausbildung multilateraler kooperativer Compliance-Überprüfung, da sich die USA zur Teilnahme am Verifikationsregime entschlossen. Allerdings ist eine Verweigerungshaltung der USA auch nicht allein ausschlaggebend für fehlende Kooperation in der Compliance-Überwachung, wie das Beispiel des Landminenverbotes verdeutlicht. Hier sind die USA kein Vertragsstaat, was offensichtlich trotzdem nicht dazu geführt hat, dass sich die Mitglieder auf einen ständigen Verifikationsmechanismus einigen konnten. Compliance mit dem Ottawa-Vertrag wird stattdessen im Rahmen des dritten, zivilgesellschaftlichen, Pfades von NGOs im Rahmen ihrer Kapazitäten überwacht. Im Gegensatz zu anderen Politikbereichen, wie beispielsweise dem Umweltschutz, wurden NGOs in der Rüstungskontrolle bislang in keinem Fall in das offizielle Compliancemonitoring einbezogen – wie im nächsten Kapitel über den zivilgesellschaftlichen Pfad der Compliance-Überwachung gezeigt werden wird, werden inoffizielle Aktivitäten von NGOs teils als quasi-offizielles Monitoring akzeptiert.

### **2.2.3 Dritter Pfad: Nichtstaatliche Compliance-Überwachung**

Auch außerhalb des staatlichen und zwischenstaatlichen Universums können relevante Aussagen zur Compliance mit zwischenstaatlichen Rüstungskontrollabkommen gemacht werden. Aus der Zivilgesellschaft heraus werden entsprechende Informationen seit einem

---

<sup>48</sup> Im „93+2“ Programm kam man zu der Auslegung des bestehenden Mandats, das die Nutzung von open source Informationen bereits eingeschlossen ist (e-mail Kommunikation mit Martin Kalinowski am 28.1.12).

knappen Jahrhundert immer wieder erhoben. Von allen drei Pfaden der Compliance-Überwachung ist der zivilgesellschaftliche, zumal im Bereich der Rüstungskontrollregime, bislang am wenigsten untersucht, obwohl vermutlich die überwiegende Anzahl von internationalen Verträgen von einer oder mehreren zivilgesellschaftlichen Organisationen überwacht wird. Beschreibungen dieses Pfades gewinnen aber erst seit kurzem mehr Konturen. Zwar gab es seit den 1920er Jahren, wo er seinen Ursprung hat, immer wieder Abschnitte, an denen der Pfad besser sichtbar war, aber über lange Jahre wurde er nicht häufig genug begangen, um als sichtbare Spur identifiziert werden zu können. Im Folgenden soll dargestellt werden, dass er tatsächlich ein eigenständiger Pfad ist und nicht etwa ein Nebenweg der staatszentrierten Compliance-Überwachung.

### *2.2.3.1 Carl von Ossietzky*

Die mutmaßlich ersten Fälle zivilgesellschaftlicher Überprüfung im Bereich eines internationalen Vertrags, der in wesentlichen Teilen auch ein Rüstungskontrollvertrag war, gehen auf den Journalisten Carl von Ossietzky zurück, der ab Mitte der 1920er Jahre in der Berliner Wochenzeitung *Die Weltbühne* immer wieder Rüstungsprojekte aufdeckte, die dem Deutschen Reich durch den Vertrag von Versailles verboten waren. Hier sollen zwei Beispiele für Compliance-Überwachungen dargestellt werden, an denen von Ossietzky beteiligt war.

#### *Der Fall Stoltzenberg*

Das erste Beispiel betrifft die chemische Rüstung der deutschen Reichswehr und die besondere Rolle der in Hamburg ansässigen *Chemischen Fabrik Stoltzenberg* (CFS). Bereits seit Ende 1926 oder Anfang 1927 wurde eine öffentliche Diskussion über möglicherweise stattfindende illegale chemische Rüstungsprojekte der Reichswehr geführt (Kunz/Müller 1990: 72). Die Regierung Marx musste unter anderem zurücktreten, weil eine entsprechende Kooperation der Reichswehr und ihres verantwortlichen Offiziers Dr. Hugo Stoltzenberg mit der Sowjetunion öffentlich geworden war; die Reichswehr trennte sich daraufhin offiziell vom Stoltzenberg, der 1915 beim ersten Angriff mit Chlorgas an der Westfront in Ypern bereits die Chlorgashähne geöffnet hatte, nach dem Krieg offiziell für Aufräumarbeiten abgestellt war und seit 1920 die CFS betrieb. Als Chef der CFS war er im Auftrag der militärischen Stellen darum bemüht, einen erneuten Aufbau einer fabrikatorischen Basis für Gaskampfstoffe zu erreichen und betrieb den Export von Kampfstofffabriken nach Spanien. Ein kompletter

Neuaufbau der chemischen Rüstung war nötig, da der ehemalige Produzent, der IG-Farben-Konzern, unter internationaler Kontrolle stand und die alten Anlagen hauptsächlich im entmilitarisierten Rheinland angesiedelt waren, wo das Inspektionsregime griff (Stiller 1995). Am 20. Mai 1928 wurde die öffentliche Diskussion um die chemische Rüstung der Reichswehr erneut angestoßen. An diesem Tag starben im Hamburger Stadtteil Wilhelmsburg mindestens zehn Menschen und 300 weitere wurden verletzt, als in der CFS Phosgen austrat, das dann in einer Wolke über die nahegelegenen Wohngebiete zog (ebenda). Die Katastrophe wurde von Hamburger und Berliner Zeitungen intensiv diskutiert. In einem im *Hamburger Echo* vom 25. Mai abgedruckten Leserbrief wurden detaillierte Angaben über die Mengen verschiedener chemischer Kampfstoffe gemacht, die von der CFS zwischen 1920 und 1923 in Größenordnungen von mehreren hundert Tonnen ins Ausland verschoben wurden (ebenda). Carl von Ossietzkys Artikel, der am 29. Mai 1928 erschien, sowie weitere, die Anfang der 1930er Jahre in der Weltbühne folgen sollten (unter anderem die „Sondernummer: Gas“ 1931) machten die Öffentlichkeit, wenn zunächst auch durch die Blume, darauf aufmerksam, dass die Behörden über die Rüstungsaktivitäten der CFS Bescheid wussten.<sup>49</sup> Unter der Schlagzeile „Gasangriff auf Hamburg“ formulierte von Ossietzky 1928: *„Man liest die lamentable Erklärungen des Herrn Dr. Stoltzenberg, der bejammert, daß man ihn um sein kostbares Gut betrogen habe. Man vergißt darüber, daß das in der Nachbarschaft menschlicher Wohnungen lagernde Todesgift seit Jahr und Tag ständige Todesgefahr über die zweitgrößte deutsche Stadt brachte ... Und auch die glücklichen Inhaber dieser Gastanks wußten wohl, warum sie sich nach Hamburg wandten, wo ihnen die hanseatische Munifizienz nicht nur einen Lagerplatz zur Verfügung stellte, sondern auch weitherzige Aufsicht zukommen ließ.“*<sup>50</sup> Einen anderen Weg der Veröffentlichung wählte die populäre Agit-Prop Gruppe „Die Roten Raketen“, die mit ihrem „Gaslied“ auf die Katastrophe von Wilhelmsburg

---

<sup>49</sup>Stiller unter <http://www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?artikelID=1118>

<sup>50</sup> Die von Ossietzky beschriebene „weitherzige Aufsicht“ sollte der Firma auch noch nach 1945 zu Gute kommen. Schon 1970 hatte der Journalist Günter Wallraff den Kauf von 35 Kilogramm Lost durch die Bundeswehr aufgedeckt (DER SPIEGEL 1979). Dies war eine Menge, die deutlich über den Testmengen für die Erprobung von Gasmasken lag, die nach WEU-Vertrag legal gewesen wären. Aber weder dies noch die Tatsache, dass es nach 1946 im Durchschnitt einmal pro Jahr auf dem Gelände, auf dem sich Kanister und Kartuschen mit chemischen Kampfstoffen offenbar nur so stapelten, brannte (Naumann in DIE ZEIT, 28.09.1979), oder die mangelhafte Sicherung des Geländes durch einen löchrigen Zaun veranlasste die Behörden zum Handeln. Die CFS existierte noch bis 1979. Im September des Jahres stirbt ein Kind beim Spielen mit Fundstücken vom Gelände der Firma. Erst zu dem Zeitpunkt unterbinden die Behörden weitere Aktivitäten der CFS.

reagierten und die chemische Aufrüstung der Weimarer Republik anprangerten.<sup>51</sup> Die Gruppe wurde 1929 im Zuge des Verbotes des *Roten Frontkämpferbundes* verboten.

### *Der Aufbau einer neuen Luftwaffe*

Und auch Carl von Ossietzky sollte nur wenig später im Zusammenhang mit einem weiteren Artikel, in dem er vertragsbrüchiges Verhalten Deutschlands öffentlich macht, in Kontakt mit den Strafverfolgungsbehörden kommen. Am 12. März 1929 erschien in der *Weltbühne* der Artikel „Windiges aus der deutschen Luftfahrt“. Der von Walter Kreiser unter dem Pseudonym Heinz Jäger veröffentlichte Artikel, machte den in Zusammenarbeit von Reichswehr, Lufthansa und in Kooperation mit der Sowjetunion vorangetriebenen Aufbau einer neuen deutschen Luftwaffe, und damit einen schweren Verstoß gegen den Vertrag von Versailles, öffentlich. Der Artikel sorgte weltweit für Aufmerksamkeit, was aber nichts daran änderte, dass sowohl Kreiser als auch Carl von Ossietzky als der verantwortliche Redakteur der *Weltbühne* 1931 wegen Landesverrat und Spionage zu eineinhalb Jahren Haft verurteilt wurden.<sup>52</sup> Diese Beispiele machen deutlich, dass es bereits in der Zwischenkriegszeit zivilgesellschaftliches Engagement zur Aufdeckung von Non-Compliance mit Rüstungskontrollverträgen gab.

#### *2.2.3.2 Das Inspection by the People-Konzept*

Von einer flächendeckenden Ausbreitung zivilgesellschaftlicher Compliance-Überwachung in der Zwischenkriegsphase kann, auch wenn es neben den genannten Beispielen sowohl in Deutschland als auch in anderen Teilen der Welt noch weitere gegeben haben mag, nicht gesprochen werden. Auch nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist zivilgesellschaftliches Monitoring nicht eben zu einer besonders prominenten Form der Compliance-Überwachung geworden. Zivilgesellschaftliche Aktivitäten wurden im Gegenteil ausgesprochen selten mit der Durchführung von Vertragsmonitoring assoziiert. Seit den 1950er Jahren wurde allerdings ein entsprechendes Konzept entwickelt, das in den nachfolgenden Jahrzehnten immer wieder einmal von namhaften Wissenschaftlern aufgegriffen wurde. Der Ansatz firmiert ursprünglich

---

<sup>51</sup>Text unter: <http://www.kampflieder.de/liedtext.php?id=665>

<sup>52</sup>Das Urteil im Original unter: [http://de.wikisource.org/w/index.php?title=Reichsgericht\\_Urteil\\_Weltb%C3%BChne-Prozess&action=edit&image=/wiki/WBUrteil09.jpg](http://de.wikisource.org/w/index.php?title=Reichsgericht_Urteil_Weltb%C3%BChne-Prozess&action=edit&image=/wiki/WBUrteil09.jpg)

unter dem Titel „*Inspection by the People*“ und wurde im von Melman herausgegebenen Band *Inspection for Disarmament* erstmals vorgestellt (Evan 1958). In der Folgezeit wurde das Konzept aber unter verschiedenen Bezeichnungen diskutiert, die an anderer Stelle auch ganz allgemein für die Gesamtheit aller zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten zur Erhebung, Interpretation und Veröffentlichung Compliance relevanter Informationen genutzt werden. Darunter sind „*societal verification*“, „*citizens reporting*“ (beide Deiseroth 2010), „*citizens verification*“ (Williams/Goose/Wareham 2008 mit Bezug auf den LCMM), und „*societal monitoring*“ (Woodward 2006).<sup>53</sup> Diese Begriffsverwirrung macht deutlich, dass es um ein differenziertes Verständnis zivilgesellschaftlicher Compliance-Überwachung und der Begriffe Verifikation und Monitoring schlecht bestellt ist. In dieser Studie soll daher eine Definition der Begriffe vorgeschlagen werden, die in Zukunft eine einheitliche Verständigung ermöglichen soll (Kap. 3).

Ausgehend von der Problematik, dass staatliche Verifikation, (zu dem Zeitpunkt war allerdings kein entsprechender Vertrag in Kraft), große Schwierigkeiten haben würde, heimliche Programme aufzuspüren (das Problem der Stecknadel im Heuhaufen), hatte sich Evans (1958) gefragt, wie die Wahrscheinlichkeit einer Aufdeckung erhöht werden könnte. Sein Ansatz beruht auf der Tatsache, dass alle Waffenprogramme, geheime ebenso wie öffentliche, nur unter der Beschäftigung einer großen Anzahl ziviler Mitarbeiter durchgeführt werden können. Oftmals seien tausende Menschen in die Waffenentwicklung, und - Produktion sowie in die Verwaltung der Projekte eingebunden. Rüstungskontrollverträge, so der Vorschlag, sollten eine Formel beinhalten, die es den beteiligten Personen nicht nur erlauben würde, verbotene Programme an die Inspektionsbehörde zu melden, sondern diese normalerweise als Geheimnisverrat geltende Tätigkeit zur ausdrücklichen Pflicht zu erklären, also in Rüstungsprogrammen beschäftigte Zivilisten institutionell in einen Verifikationsmechanismus zu integrieren. Heute mag ein solches System des „organisierten Whistle-Blowings“ als Form des legalen Landesverrats geradezu verwegen oder naiv erscheinen, doch in den 1950er Jahren unter dem frischen Eindruck des Krieges und der nuklearen Bewaffnung ergaben repräsentative Umfragen in sechs Staaten (BRD, Frankreich, Großbritannien, Indien, Japan und den USA), dass nicht nur zwischen 70 und 92 Prozent der

---

<sup>53</sup> Woodward 2006 in UNOCA Occasional Paper No. 10 Verifying Non-Proliferation & Disarmament Agreements Today.  
<http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/OccasionalPapers/PDF/OP10.pdf>

Befragten die Einrichtung einer „internationalen Inspektionsorganisation“ befürworten würden, sondern dass auch 70-80 Prozent eine Meldepflicht für geheime (nukleare) Waffenprogramme befürworten würden (Ausreißer: BRD: 86 % und UK: 53 %) (ebenda: 42). Wenn es eine solche Vorschrift gäbe, gaben ähnlich viele der Befragten auch an, selbst entsprechende Meldungen machen zu wollen. Dabei maß Evans dem Umstand, dass insbesondere bei befragten Wissenschaftlern hohe Werte für die Bereitschaft, Kenntnisse über Rüstungsprogramme zu melden gemessen wurden, besonders hohe Bedeutung zu, da Wissenschaftler an zentraler Stelle eingebunden sein würden. Evans sah allerdings verminderte Chancen auf die Beteiligung von Menschen in nicht demokratischen Ländern, was den gesamten Ostblock einschloss. Im System des „*Inspection by the people*“ würde eine zu schaffende internationale Inspektionsbehörde eine zentrale Rolle einnehmen. Die Behörde hätte das Recht, jede gemeldete Anlage zu inspizieren. Eine mögliche Veröffentlichung der Meldungen und Inspektionsergebnisse erwähnt er nicht.

Melnam (1958) identifiziert einige Punkte in Evans Konzept, die weiterer konzeptioneller Anstrengungen bedürften. Darunter fallen Fragen zur Verantwortlichkeit, der Umgang mit bewusst falschen Meldungen, das Problem der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen und die Frage, ob das Mandat der Organisation das Recht beinhalten soll, die gewonnenen Informationen eigenständig zu interpretieren. Diese konzeptionelle Arbeit wurde nur in wenigen Punkten weitergeführt. 1960 wurde die Idee als solche allerdings von Leo Szilard (1963) aufgegriffen. In „Die Stimme der Delphine“ stellt der ungarische Physiker Konzepte zur Rüstungskontrolle in Form utopischer Kurzgeschichten vor. Carl Friedrich von Weizsäcker mahnt im Vorwort an, über diese und andere in die Titelgeschichte integrierte Visionen zur Zukunft der Rüstungskontrolle, nachzudenken und hofft, dass der eine oder andere Staatsmann den erforderlichen „Mut zum unkonventionellen Handeln hat“. Schon 1958 schlagen Clark/Sohn eine Änderung der UN Charta vor, nach der Personen, die Kenntnis über Verstöße gegen rüstungsbezogenes Vertragsvölkerrecht haben und dieses Wissen an einen zu schaffenden *UN Inspection Service* weiterleiten, straffrei bleiben müssen und Asyl in einem sicheren Land erhalten sollen.

Viele Jahre später greift Rotblat das Konzept in den 1990er Jahren wieder auf (Deiseroth: 12). Er schließt an die Debatte zum notwendigen Maß der Effektivität von nuklearer Rüstungskontrolle an und sieht eine Notwendigkeit dafür, dass im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle der mögliche Fehler in der Verifikation auf nahezu Null reduziert wird. Um eine möglichst große Annäherung an dieses Ideal zu gewährleisten, integriert er das

*Inspection by the people*-Modell als eine von vielen Verifikationsbestimmungen in seinen Vorschlag zu einem Vertrag zum generellen Verbot von Nuklearwaffen (z.B. Rotblat 1993). Auch Rotblat sieht vor allem für die die beteiligten Wissenschaftler eine zentrale Rolle in einem solchen Meldesystem. Das Konzept der *Inspection by the People* wurde nie in einen Vertrag integriert und man kann vermuten, dass die Idee in offiziellen Verhandlungen nicht einmal erwähnt wurde. Evans Konzept hätte zivilgesellschaftliches Monitoring durch die institutionelle Anbindung an eine internationale Behörde auch nicht als eigenständigen Pfad etabliert, sondern als Attribut einer kooperativen Compliance-Überwachung. Er wird hier vor allem deshalb erwähnt, weil hier erstmals eine aktive Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in der Überwachung zwischenstaatlicher Verträge für denkbar gehalten wurde.

### 2.2.3.3 Konkrete Fälle ab den 1960er Jahren

Spätestens ab den 1960ern gab es auch konkrete zivilgesellschaftliche Anstrengungen, rüstungsrelevante staatliche Aktivitäten zu beobachten, wobei festzuhalten ist, dass der Mangel an internationalen Verträgen jegliche, also auch zivilgesellschaftliche, Compliance-Bewertungen in den ersten Dekaden nach 1945 naturgemäß stark einschränkte – ohne Vertrag keine Non-Compliance. Aber auch außerhalb bestehender Verträge (etwa beim Aufspüren und Veröffentlichenden von Informationen zu Rüstungsexporten oder Militärausgaben<sup>54</sup>) wurden zivilgesellschaftliche Akteure tätig. Zunächst waren vor allem Wissenschaftler der naturwissenschaftlichen Disziplinen bestrebt zu beweisen, dass es technisch möglich sein würde, Vertragsverhalten im Bereich der nuklearen, biologischen und chemischen Rüstungskontrolle zu überprüfen. Es wurden also Vorschläge für Monitoringtechnologien und –Methoden publiziert, die dann im Rahmen kooperativer oder nicht-kooperativer Rüstungskontrolle Anwendung finden sollten. Auch diese Entwicklung und Bereitstellung von Technologien wird ja von der hier verwendeten Definition von Compliancemonitoring erfasst. Das sechsbändige Kompendium „The Problem of Chemical and Biological Weapons“, das ab 1971 am SIPRI erschien, ist wohl einer der umfassendsten Beiträge zu diesem Thema. Dass die Technologien auch von den Wissenschaftlern selbst dauerhaft in unabhängigen, zivilgesellschaftlichen Verfahren angewandt werden würden, war in diesem Fall aber eher nicht vorgesehen (Robinson, 2011).

---

<sup>54</sup> Siehe etwa die SIPRI Jahrbücher seit Gründungs des Instituts 1968: [http://books.sipri.org/index\\_html?seq\\_start=30&c\\_category\\_id=1](http://books.sipri.org/index_html?seq_start=30&c_category_id=1)

Mit dem Aufkommen der Friedensbewegung in den 1980er Jahren lassen sich vermehrt zivilgesellschaftliche Kampagnen zur eigenständigen Beobachtung rüstungsrelevanten staatlichen Handelns beobachten. Diese betreffen allerdings zumeist nicht die Compliance mit internationalen Rüstungskontrollverträgen – denn nach wie vor gab es nur wenige Verträge und die waren mit den Mitteln, die den der Friedensbewegung entstammenden zivilgesellschaftlichen Gruppen zur Verfügung standen, kaum zu überwachen. Auch eine grenzüberschreitende Vernetzung zivilgesellschaftlicher Gruppen mit ähnlicher Zielsetzung war vor der Entstehung des Internets für die meisten Organisationen kaum zu leisten. So blieben die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zumeist lokal beschränkt. Beispielsweise ziehen die Bewohnerinnen des seit 1985 bestehenden *Aldermaston Women's Peace Camp*,<sup>55</sup> unter anderem durch die Beobachtung des Lieferverkehrs Rückschlüsse auf die Aktivitäten in Großbritanniens Atomwaffenschmiede – allerdings ist dies kein Beispiel für zivilgesellschaftliches Monitoring eines bestehenden internationalen Vertrags - Großbritannien ist durch den NVV berechtigt, ein nukleares Rüstungsprogramm zu unterhalten - sondern soll durch die ständige Verdeutlichung des Bestehens und des Ausmaßes des Programms eher für die von der Friedensbewegung angemahnte Norm zur vollständigen Abrüstung nuklearer Waffen geworben werden.<sup>56</sup> Ebenfalls seit den 1980er Jahren, als durch den NATO-Doppelbeschluss Nuklearwaffen in Deutschland stationiert wurden „Ortsbegehungen“ in den Luftwaffenstützpunkten Büchel und Rammstein durchgeführt. Solche und ähnliche Aktivitäten waren über Jahrzehnte typisch für zivilgesellschaftliches Monitoring im Bereich Rüstung. Die Gewinnung von öffentlichen Informationen über die nuklearen Arsenale war (und ist) dabei stark mit den Zielen *advocacy* und *awareness raising* verknüpft.

#### 2.2.3.4 Whistle-Blowing

Zumindest wenn sie ihre Informationen veröffentlichen, handeln auch Whistle-Blower als Mitglieder der Zivilgesellschaft. Die bekanntesten Fälle von Whistle-Blowing waren wohl Mordechai Vanunu, der westlichen Medien 1986 Beweise für Israels Atomwaffenprogramm zur Verfügung stellte (allerdings ohne dass sich Israel durch dieses Programm der Non-Compliance mit einem Vertrag schuldig gemacht hätte), und der Fall Ken Alibek, der 1989

---

<sup>55</sup> <http://www.aldermaston.net/>

<sup>56</sup> <http://www.inesap.org/publications/nuclear-weapons-convention>

das sowjetische Biowaffenprogramm verriet (beispielsweise Millett 2006). Auch das russische Chemiewaffenprogramm zur Entwicklung der sogenannten Novichocks (besonders potente Nervengifte) wurde von zwei Whistle-Blowern, nämlich Lev Federov und Vil Mirzajanow, an die Öffentlichkeit verraten, ebenso sind Einzelheiten über das Südafrikanische BW-Programm (Project Coast) durch einen Kronzeugen (Johan Theron) bekannt geworden (Anderson, 2007, Deiseroth: 12, Gould/Burger 2001).<sup>57 58</sup> Whistle-Blowing und auch investigativer Journalismus lassen sich dennoch nicht zwingend als Monitoring bezeichnen, da es sich hierbei oft um einmalige Aktivitäten handelt, während eine gewisse Kontinuität der Aktivitäten maßgebliches Merkmal von Monitoring ist.<sup>59</sup>

#### 2.2.3.5 Public Technical Means (PTMs)

Während NTMs die technischen Mittel des nicht-kooperativen Pfades sind und im kooperativen Pfad häufig ITMs zur Anwendung kommen, lassen sich in der zivilgesellschaftlichen Variante *Public Technical Means* (PTMs) definieren. NTMs, ITMs und PTMs unterscheiden sich nicht unbedingt in ihren technischen Spezifikationen (im Gegenteil werden für das Messen bestimmter Parameter häufig jeweils dieselben

---

<sup>57</sup> Nicht in jedem dieser Fälle betrifft das Whistle-Blowing Compliance relevante Informationen. Israel beispielsweise ist nicht Mitglied des NPT, wodurch ein nukleares Rüstungsprogramm nicht im völkerrechtlichen Sinne illegal ist.

<sup>58</sup> Whistle-Blowing kann aktiv befördert werden. Dafür kommt zunächst die Möglichkeit, Informationen anonym über Plattformen wie Blogs oder *wikileaks* zu veröffentlichen, die quasi Dienstleistungseinrichtungen für Whistle-Blower sind und im Idealfall die Identität der Informanten verschleiern können, infrage. Auch die Legalisierung von Whistle-Blowing in verschiedenen Staaten, darunter Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA, kann zu einer größeren Häufigkeit von Whistle-Blowing beitragen. Dennoch definieren auch die entsprechenden Gesetze mehr oder weniger enge Vorgaben, welche Informationen preisgegeben werden dürfen. Im Fall Russlands ist außerdem nicht klar, wie das Gesetz im Zweifel ausgelegt werden würde (Deiseroth 147 ff). Schon aus diesen Gründen kann nicht verlässlich damit gerechnet werden, dass sich einzelne Insider zur öffentlichen Preisgabe von relevanten Informationen entscheiden.

<sup>59</sup> Es ist zwar vorstellbar, dass sich Personen wiederholt als Whistle-Blower betätigen, etwa, weil sie nicht des Geheimnisverrats überführt wurden, doch ist dies sicher eine Ausnahme. Die wiederholten Veröffentlichungen der Berichte des IAEA-Gouverneursrates durch ISIS (<http://isis-online.org/iaea-reports/category/iran/>) können den Eindruck kontinuierlichen Whistle-Blowings erwecken, jedoch ist es ebenso gut möglich, dass die Interessen eines Staates hinter der Veröffentlichung stecken - dann hätte sich ein Staat eines zivilgesellschaftlichen Mediums bedient, um sein Interesse an der Veröffentlichung bestimmter Informationen durchzusetzen. Auch investigativer Journalismus zielt mitunter auf die Ermittlung Compliance relevanter Informationen. Ossietzkys Tätigkeit ist zweifellos Beleg dafür, dass auch im journalistischen Bereich längerfristige Kampagnen zur Aufdeckung von Non-Compliance mit völkerrechtlichen Verträgen möglich sind, die als Monitoring bezeichnet werden können. In einem anderen Fall, der ebenfalls deutsche Verwicklungen in chemische Rüstungsprojekte betraf, muss aber von einer einmaligen Aktivität gesprochen werden: Die Beteiligung deutscher Chemieunternehmen am Aufbau von CW-Fabriken in den 1980er Jahren ist durch die investigative Recherchearbeit von William Safire ans Licht gekommen, der in der New York Times den Artikel „*German Auschwitz in the Sand*“ veröffentlichte (Safire 1989). Von dieser Story abgesehen, war und ist Safire aber nicht schwerpunktmäßig mit dem Aufdecken von staatlichem Complianceverhalten beschäftigt.

Technologien eingesetzt werden), sondern sie werden durch den Kontext ihres Einsatzes und des Status der gewonnenen Informationen klassifiziert: Bestimmte Akteure gewinnen und nutzen Technologien unter den Voraussetzungen, die die drei beschriebenen Pfade idealtypisch erlauben. Im Folgenden wird ein allgemeiner Überblick zu den PTMs geliefert. An der einen oder anderen Stelle wird dabei bereits auf Beispiele aus der biologischen Rüstungskontrolle eingegangen; eine genauere Darstellung des technischen Potentials zivilgesellschaftlichen Monitorings in diesem Bereich findet sich in Kap. 5.2.3.

Auch zivilgesellschaftliches Monitoring beruht zunächst auf Methoden zur Datenerhebung, die mehr oder weniger stark auf der Nutzung des gesamten verfügbaren Spektrums von Technologien beruhen. Anders als im Rahmen von kooperativem Monitoring können NGOs im Rahmen allgemeiner Rechtsvorschriften und ihrer finanziellen und fachlichen Kapazitäten die Monitoringtechnologien oder –Methoden frei wählen.

Im Bereich der PTMs hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine erhebliche Weiterentwicklung ergeben. Das geht einerseits auf die Entwicklung von Technologien und Methoden in öffentlichen Forschungsprojekten zurück, andererseits auf den wachsenden öffentlichen Zugang zu ursprünglich nur staatlichen Stellen, wie dem Militär, zur Verfügung stehenden Technologien. Mittlerweile können Satellitenfotos durch jedermann von kommerziellen Anbietern erworben werden. Ältere Aufnahmen stehen über Anbieter wie google-earth® sogar kostenlos zur Verfügung. Die Anzahl kommerzieller Satelliten erlaubt zwar keine täglichen Überflüge jeder Region und für bestimmte Aufnahmetechnologien (beispielsweise Radar- oder Infrarotbilder) ist das öffentlich zugängliche Angebot noch gering, aber Brill/Goncales (2006) ordnen entsprechende Daten bereits dem Bereich des open source zu. Satellitenaufklärung ist also schon seit längerem keine Domäne hochgerüsteter Staaten mehr. Das *Institute for Science and International Security* (ISIS) ist eine der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die bereits seit über zehn Jahren Satellitenbilder für nukleares Compliancemonitoring einsetzt. ISIS wertet Bilder tatsächlicher oder mutmaßlicher nukleartechnischer Anlagen in 12 Staaten aus. In einzelnen Fällen (Irak) konnten sogar schon 1992 Satellitenaufnahmen genutzt werden. ISIS versucht aufgrund dieser Bilder, Rückschlüsse auf die Nutzung der Anlagen zu ziehen und bedient sich dabei auch allen anderen verfügbaren Informationen (etwa vor Ort aufgenommene Bilder der Anlagen oder Informationen, die Aufschluss über Handel und Bevorratung nuklearer Materialien geben).

Auf dieser Grundlage werden regelmäßig allgemeine Länderberichte, sowie anlässlich besonderer Vorkommnisse spezifische Fallstudien veröffentlicht.<sup>60</sup>

Auch andere Technologien, die für die Sammlung Compliance relevanter Informationen genutzt werden können, werden unter anderem in universitären Instituten, die ein Interesse an der Unterstützung entsprechender völkerrechtlicher Normen haben, (weiter-) entwickelt oder es werden Technologien, die zuvor nur Regierungsbehörden zur Verfügung standen, durch eigene Entwicklungen der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Ein Beispiel ist die Entwicklung einer Technologie zur Bestimmung von Krypton-85 Spuren in der Umgebungsluft, was ein Indikator für die Verarbeitung von Plutonium ist. Bislang steht diese Technologie in transportabler Form, soweit bekannt, nur dem US-Militär zur Verfügung (Mian, Nayyar 2002).<sup>61</sup> Seit 2006 bemüht sich eine Arbeitsgruppe des Zentrums für Naturwissenschaft und Friedensforschung an der Universität Hamburg (ZNF) darum, diese Technologie, deren Anwendung Hinweise auf geheime Kernwaffenherstellung liefern könnte, für die Anwendung durch zivilgesellschaftliche und internationale Organisationen bereitzustellen (Kalinowski et al. 2006, Kalinowski 2010).

Andere Daten, die zu Rüstungskontrollzwecken kontinuierlich von zivilgesellschaftlichen Akteuren beobachtet werden oder der Öffentlichkeit zugänglich sind, sind beispielsweise seismische und hydroakustische Daten, die starke Indizien für die Zündung von Nuklearwaffen liefern können.<sup>62</sup> Und in der nuklearen Rüstungskontrolle ist die zivilgesellschaftliche Monitoring-Kapazität der von Staaten und Internationalen Organisationen bisweilen sogar überlegen: Dem *IRIS seismic monitor* waren vor knapp zehn Jahren noch weltweit mehr seismische Stationen angeschlossen, als sie damals der CTBT Preparation Commission zur Verfügung standen (Woodward 2005). Seismische Ereignisse, also auch solche, die auf die Explosion von Kernwaffen zurückzuführen sind, werden fast in Echtzeit auf der Internetseite des Netzwerks angezeigt.<sup>63</sup> Woodward weist darauf hin, dass Monitoringtechnologien selten ursprünglich als NTMs entwickelt werden (auch wenn das bei der Stachelitenbeobachtung als der wichtigsten NTM der Fall war). Häufig sei es, wie im Fall

---

<sup>60</sup> <http://isis-online.org/>

<sup>61</sup> [http://www.princeton.edu/sgs/publications/sgs/pdf/10\\_3%20151%20179%20Mian.pdf](http://www.princeton.edu/sgs/publications/sgs/pdf/10_3%20151%20179%20Mian.pdf)

<sup>62</sup> Im Bereich der Hydroakustik wurde das US-System zur Ortung von U-Booten der zivilen Forschung übergeben, die es heute einsetzt, um die Wanderung von Walen zu verfolgen. Man kann hier also von einer Konversion von militärischer zu Umweltmonitoringtechnologie sprechen.

<sup>63</sup> <http://www.iris.edu/seismon/>

der Seismologie oder der Umweltproben, eher so, dass die Technologien für zivile Anwendungen entwickelt wurden. Mit der *GIDEON® infectious disease database* entwickelt sich möglicherweise ein wertvolles Instrument, das künftig in der Identifikation des Einsatzes biologischer Waffen hilfreich sein könnte.<sup>64</sup>

Unabhängige Wissenschaftler werden außerdem versuchen, nicht-öffentliche oder geheime Details zu technischen Spezifikationen von Waffensystemen durch die ihnen zur Verfügung stehenden Daten zu berechnen, wie Stupl und Forden am Beispiel eines luftgestützten Laserabwehrsystems zeigen.<sup>65</sup> Das *sunshine project* und die Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle an der Universität Hamburg konnten ihre Arbeiten zum Inhalt der Vertrauensbildenden Maßnahmen im BWÜ-Regime nur durchführen, weil hinsichtlich der Vertraulichkeit der Dokumente bis 2006 eine Lücke im Regelwerk des Regimes vorhanden war. NGOs werden für ein erfolgreiches Monitoring also versuchen, beschränkte Zugänge zu Informationen zu vergrößern und/oder über andere Daten, die von Staaten und Organisationen bislang möglicherweise noch gar nicht als relevant betrachtet wurden, Rückschlüsse auf das Compliance relevantes Verhalten zu ziehen. Die Entwicklung des Internets kann in diesem Zusammenhang und auch hinsichtlich des effizienten Austausch und die Zusammenführung von Informationen gar nicht hoch genug bewertet werden (Woodward 2005, Sassen 2011).

Neben PTMs nutzen NGOs auch Methoden der nicht naturwissenschaftlichen Disziplinen und der investigativen Recherche, in denen öffentlich zugängliche Quellen systematisch ausgewertet werden: also Fachliteratur, Handelsdaten, Informationen zur Ansiedlung von Technologien oder bestimmten Firmen in bestimmten Staaten, uvm. Darunter fallen auch die Nutzung nationaler Informationsfreiheitsgesetze, so vorhanden, und systematische Befragungen. Prinzipiell möglich, aber derzeit nicht erkennbar sind auch Tätigkeiten, die den legalen Rahmen verlassen oder an die Grenzen der Legalität stoßen und methodisch damit eine gewisse Parallele zu Spionagetätigkeiten aufweisen könnten, wobei das Ausspähen von Regierungsbehörden eher nicht zum Repertoire von NGOs zählen wird.<sup>66</sup> Die

---

<sup>64</sup> <http://www.gideononline.com/>

<sup>65</sup> <http://forden.armscontrolwonk.com/archive/2629/altb-the-long-and-short>

<sup>66</sup> Die Internet-Plattform [wikileaks.org](http://wikileaks.org) veröffentlicht zwar illegal erlangte Informationen, allerdings ist [wikileaks](http://wikileaks.org) selbst ebensowenig Monitoringakteur, wie ihre Informanten. Diese sind Whistle-Blower und *wikileaks* ist Dienstleister für sie (bzw. für die Öffentlichkeit, der hier ein Interesse an den veröffentlichten Informationen unterstellt wird).

Mitgliedsorganisationen des ICBL, die Compliance-Berichte zu einzelnen Staaten erstellen, bedienen sich auch sozialwissenschaftlich-empirischer Methoden (Interviews), um die Compliance mit den Verboten von Antipersonenminen und Streumunition zu messen.

Es gibt nur wenige Beispiele für On-Site Inspektionen durch NGOs. Das bekannteste Beispiel für solche Aktivitäten ist, wieder einmal, die Erstellung des LCMM durch die ICBL, deren Länderberichte auch auf Ortsbegehungen durch die „*in-country researchers*“ beruhen. Im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle ist lediglich das Projekt der gegenseitigen Inspektionen biotechnischer Anlagen in ost- und westeuropäischen Staaten in den späten 1960er Jahren bekannt. Die wissenschaftlichen Leiter der Labore und Produktionsanlagen hatten unter Koordination von Pugwash und SIPRI ein Modell für ein Inspektionsregime unter dem damals in Entwicklung befindlichen BWÜ erprobt (siehe Kap. 6.1.1 und 6.2.2). Darüber hinaus ist kein Fall bekannt, in dem es NGOs gelungen wäre, potentiell rüstungsrelevante Anlagen zu inspizieren. Bereits Reisen in bestimmte Länder, um etwa durch die äußerliche Betrachtung einer Anlage oder durch die Probennahme vor Ort die Zweckbestimmung aufklären zu können, ist in vielen Fällen mit hohen persönlichen Risiken verbunden. Es ist (auch hier mit der ICBL als Ausnahme) nicht bekannt, dass eine NGO im Bereich der Rüstungskontrolle jemals auf solche Methoden zurückgegriffen hätte. Im Umweltbereich gibt es hingegen diverse Beispiele.<sup>67</sup>

Es wird kaum eine als PTM genutzte Technologie geben, die Staaten nicht auch als NTM zur Verfügung stünde, trotzdem sind sie mehr als eine der Öffentlichkeit zur Verfügung stehende Teilmenge der NTMs. Mit dem Begriff NTM wird immer die nationalstaatliche Verfügungsgewalt über die durch die Technologien erkundeten Informationen mitgedacht. Die von NGOs durch PTMs zu Tage geförderten Informationen hingegen sind per se öffentlich. Dieser unterschiedliche Status der Informationen ist das hauptsächliche Unterscheidungsmerkmal der technisch oft ähnlichen Wege, Compliance mit internationalen Verträgen zu überwachen.

Gängige Mittel zur Verbreitung der zivilgesellschaftlichen Monitoringergebnisse sind (schon durch die akademische Prägung vieler Monitoring NGOs) zwar auch wissenschaftliche

---

<sup>67</sup> Ein typisches Beispiel ist die Beobachtung des illegalen Abholzens vertraglich geschützter tropischer Bäume und des Handels damit durch verdeckte Mitarbeiter der Londoner Umweltschutzorganisation *Environmental Protection Agency* (EIA) in den Rodungsgebieten und in den Umschlaghäfen (<http://www.eia-international.org/our-work/ecosystems-and-biodiversity/illegal-logging>).

Artikel in Fachzeitschriften, aber auch spezifische, geeignete Medien, wie Internet-Blogs. Der Blog *Arms Control Wonk*<sup>68</sup> ist dabei ein herausragendes Beispiel, da es hier durch kontinuierlich qualitativ hochwertige Arbeit gelungen ist, eine breite Fachöffentlichkeit anzusprechen und auch von staatlichen Behörden als wichtige Informationsquelle zu Themen nuklearer Rüstungskontrolle (neue Entwicklungen in Trägertechnologie, informierte Diskussion von Gerüchten und Fakten zu nuklearer Rüstung auf internationaler Ebene, Informationen zu Vertragsverhandlungen und viele Themen mehr) anerkannt zu werden. Möglicherweise gilt dies besonders für Staaten, die selbst nicht über umfangreiche NTMs verfügen. So gab ein hochrangiger Beamter des Schwedischen Außenministeriums in einem mit dem Autor geführten Gespräch im Sommer 2010 an, dass die Lektüre von „Blogs, wie dem Arms Control Wonk von den Mitarbeitern der Rüstungskontrollabteilung zur allmorgendlichen Routine“ gehörten, weil so recht gut sichergestellt werden könne, dass man nicht nur über aktuelle Entwicklungen informiert werden würde, sondern auch eine technisch-naturwissenschaftliche Einordnung geliefert bekäme, auf die man sich verlassen kann.

## **2.3 Die drei Pfade zur Compliancebeobachtung - Vergleichende Zusammenfassung**

In den vorstehenden Abschnitten wurde die historische Entwicklung von drei existierenden Pfaden für die Überwachung von Compliance mit internationalen Rüstungskontrollverträgen narrativ nachgezeichnet. Internationale Verträge waren schon immer Gegenstand von Compliance-Überprüfung. Historisch haben sich drei unterschiedliche Pfade der Compliance-Überwachung internationaler Verträge entwickelt. Der ursprüngliche Pfad der nicht-kooperativen Verifikation besteht weiter als zentraler Mechanismus, der es Staaten, die sowohl über die dafür nötigen individuellen Sicherheitsinteressen als auch über die notwendigen Ressourcen verfügen, erlaubt, zu eigenen Einschätzungen hinsichtlich des Compliance-Verhaltens der Vertragspartner zu gelangen. Angesichts des strukturellen Misstrauens während des Ost-West Konfliktes war nicht-kooperative Compliance-Überwachung mit wenigen Ausnahmen auch dann noch lange der hauptsächlich beschrittene

---

<sup>68</sup> [www.armscontrolwonk.com](http://www.armscontrolwonk.com) Der Blog beschäftigt entsprechend der Kompetenzen seiner wichtigsten Autoren mittlerweile fast ausschließlich mit Themen der nuklearen Rüstungskontrolle. Autoren, die auch zu Themen biologischer und chemischer Rüstungskontrolle geschrieben haben, sind nur noch selten aktiv.

Pfad, als es schon eine Reihe von Konzepten für kooperative oder zivilgesellschaftliche Compliance-Überwachung gab. Eine wichtige Rolle für die Beibehaltung von nicht-kooperativem Verhalten spielte auch, dass sich die technischen Möglichkeiten der Fernaufklärung durch NTMs zeitgleich in geradezu revolutionärem Maße verbessert hatten, die das Monitoring vieler relevanter Fragen der nuklearen Rüstungskontrolle nun auch ohne Inspektion möglich gemacht hatten. In der nicht-kooperativen Compliance-Überwachung kommen alle Mittel zur Anwendung, über die die der betreffende Staat verfügt und deren Einsatz er für angemessen hält. Konkret sind das NTMs, Spionage und weitere nachrichtendienstliche Methoden, wie Dokumentensichtung. Lediglich Inspektionen stehen in nicht-kooperativen Mechanismen nur in wenigen Fällen zur Verfügung (Irak ab 1991).

### **Methoden der Informationssammlung**

Die Methoden der Informationsgewinnung werden häufig hinsichtlich der örtlichen Nähe der Informationssammler zum Objekt in die zwei Kategorien *on-site* und *off-site* bzw. *remote* kategorisiert. Hier werden Beispiele für technische Methoden der Informationsgewinnung in den Kategorien aufgeführt.

**On-site:** Probenahme (aus laufender Produktion, Wischproben, Luftproben), Analyse von Produktionsketten, Inventur gelagerter Materialien/Arsenale, Bilanzierung von verarbeitetem/vernichtetem Material, Einsicht in Protokolle, Befragung von Mitarbeitern/Zeugen, ggf. Identifizierung von Minenfeldern, Stoffeinträgen in die Natur, oder medizinisch/epidemiologische Erhebungen (beispielsweise in der Suche nach bestimmten Krankheitserregern und deren Ausbreitung).

**Off-site/Remote:** Fotos vom Boden oder aus Flugzeugen oder Satelliten (einschließlich solcher im Infrarotspektrum) von außerhalb oder oberhalb der Anlagen oder Gegenden von Interesse, Radar, seismische und akustische Sensoren (auch im Infraschallbereich), Datenaustausch etwa über Notifikationen, Dokumentenanalyse.

Einen Sonderfall bilden elektronische Siegel, die *on-site* installiert sind, aber andernorts (*remote*) ausgelesen werden oder eine Benachrichtigung etwa im Fall eines Siegelbruchs o.ä. senden.

On-site Monitoring ist damit zwar in vielen Fällen von einem offiziellen Mandat abhängig. Off-site Monitoring kann durch jeden Akteur, dem die geeignete Technik zur Verfügung steht, durchgeführt werden.  
(vgl. Hart 2002)

Box 1: Methoden der Informationssammlung.

Nach dem Ende des Kalten Krieges gibt es auch in der bilateralen nuklearen Rüstungskontrolle vermehrt Verträge, die Kooperation in der Compliance-Überwachung vorsehen (zuletzt New START). Meist kommen kooperative Mechanismen aber in multilateralen Vertragsregimen zur Anwendung. Im Vergleich zu anderen Politikbereichen, wie dem Schutz der Umwelt oder von Menschenrechten, wo dieser Pfad sehr viel verbreiteter

ist, ist kooperative Verifikation in der Rüstungskontrolle bei weitem nicht der Regelfall (Meier/Tenner 2001). In der kooperativen Compliance-Überprüfung müssen sich die partizipierenden Staaten auf die Monitoringmittel einigen, die auch zur Überwachung ihrer selbst eingesetzt werden (Ausnahme: der NVV, der nur die Nicht-Kernwaffenstaaten überprüft). Daher ist die Bandbreite und Reichweite von ITMs häufig eher gering. Insbesondere die Möglichkeit, Inspektionen durchzuführen, räumen sich die Vertragsparteien eher selten ein (Ausnahmen sind der NVV seit 1995 und das CWÜ seit 1997, und der KSE-Vertrag von 1990; im BWÜ und in den Verträgen von Oslo und Ottawa wären Inspektionen nach Beschluss des UN-Sicherheitsrates möglich). Nur selten wird auch es dazu kommen, dass einer vorhandenen internationalen Organisation die Freiheit gelassen werden wird, alle erreichbaren Mittel zu nutzen (beim Monitoring des NVV genießt die IAEA durch die nachträglich vereinbarten *safeguards* eine recht große Freiheit). Meist beinhalten kooperative Monitoringmittel nur Mechanismen zum Austausch von Informationen. Eine Überprüfung dieser Daten ist in vielen Fällen nicht vorgesehen. Es wurde verschiedentlich nachgewiesen, dass die Qualität der Meldungen oft gering ist und oft nur ein geringer Teil der Regimemitglieder teilnimmt (allgemein Chayes/Chayes 1995, Wezemann 2003 für das UN Kleinwaffenregister und Isla 2006 für das BWÜ).

In den letzten Jahren hat sich mit dem zivilgesellschaftlichen Monitoring ein dritter Pfad stärker herausgebildet, der in Grundzügen zwar schon seit den 1920er Jahren immer wieder einmal beschritten wurde, aber lange Zeit kaum ausgeprägt war und bislang noch nicht eingehender untersucht wurde. Das mag zum einen an der relativen Bedeutungslosigkeit dieses Pfades in der Vergangenheit liegen, ist aber wohl vor allem der Tatsache geschuldet, dass sich der Verifikationsdiskurs in der Vergangenheit aus vielen Gründen auf Phänomene bezog, die bislang in fast all ihren Facetten staatlich dominiert waren. Nicht nur, dass Rüstung, Proliferation und Monitoring-Mittel in vielen Fällen unter rein staatlicher Kontrolle standen, auch die offizielle und inoffizielle Compliance-Überwachung war (mit einigen Ausnahmen) angesichts des staatlichen Monopols auf zentrale Monitoringmittel kaum in größerem Maßstab durch zivilgesellschaftliche Akteure durchführbar.

Den nicht-kooperativen, kooperativen und zivilgesellschaftlichen Anstrengungen zur Erfassung von Complianceverhalten (Monitoring) ist lediglich gemein, dass sie sich in einem Spannungsfeld aus der Durchführung von Datenerhebung und der politischen Interpretation der Daten bewegen. Die Notwendigkeit zur Interpretation beginnt beim Vertragsgegenstand und reicht über die Compliance-Bestimmungen bis hin zur Bewertung der gewonnenen

Daten. Die zivilgesellschaftliche Compliance-Überwachung ist hinsichtlich der angewandten Methoden und Techniken zur Datenerhebung ebenso frei in der Entscheidung welche (der ihr zur Verfügung stehenden) Mittel sie einsetzt, wie die nicht-kooperative Compliance-Überwachung.

Die technische Funktion von Compliancemonitoring ist in jedem Fall die Gewinnung von Informationen über Vertragsverhalten. Die politischen Funktionen von Compliancemonitoring unterscheiden sich jedoch erheblich: In der nicht-kooperativen Verifikation ist diese politische Funktion die Herstellung von nationaler Sicherheit. Damit kommt es möglicherweise auch zur Vertrauensbildung – diese ist aber eher Nebeneffekt. Bei der kooperativen Compliance-Überwachung ist der Stellenwert von Vertrauen jedoch ein ganz anderer. Wenn kooperative Maßnahmen zur Compliance-Überwachung vereinbart worden sind, kann von einem relativ hohen Anfangslevel von gegenseitigem Vertrauen und damit auch von einem gewissen Maß an gefühlter Sicherheit ausgegangen werden, da intrusive Maßnahmen sonst kaum zustimmungsfähig gewesen wären. Hier ist die politische Funktion von Datensammlung also, das zwischenstaatliche Vertrauen durch Informationsaustausch und ggf. der gegenseitigen Demonstration von Offenheit durch die Zulassung von Inspektionen auf einem hohen Level zu halten oder noch zu verbessern.

Beide staatszentrierten Pfade sind offensichtlich mit Defiziten hinsichtlich der öffentlichen Transparenz der Daten und der Informationsquellen behaftet. Ergebnisse, die nicht-kooperative Verifikationsmechanismen zu Tage fördern, werden von dem Staat, der sie erhoben hat, nur dann an andere Staaten oder an die Öffentlichkeit weitergeleitet werden, wenn dieser sich einen Vorteil davon verspricht. Zwischenstaatliche Transparenz ist zwar Kennzeichen der kooperativen Compliance-Überwachung, jedoch erlauben viele kooperative Verifikationsmechanismen keine besonders tiefgehende Informationsgewinnung und nur selten die Überprüfung und Veröffentlichung der Informationen. Transnationale zivilgesellschaftliche Akteure im Monitoring sind vor allem an der Herstellung von öffentlicher Transparenz interessiert, da sie davon ausgehen, dass die Veröffentlichung von Informationen zum Vertragsverhalten zur Abschreckung von Non-Compliance und damit bei allen Staaten zum besseren Funktionieren von Verträgen beiträgt (Gallagher, 2002).<sup>69</sup> Eine

---

<sup>69</sup> Eine solche Abschreckungsfunktion kann nicht nur für öffentliche oder zwischenstaatliche Transparenz angenommen werden, sondern ergibt sich auch aus der bloßen Vermutung, dass ein anderer Staat im Rahmen der Nutzung von NTMs Wissen über das eigene Verhalten gesammelt hat.

eingehendere Beschäftigung mit den verschiedenen Qualitäten von Transparenz findet sich in Kap. 3.2.1.

Aus der Identifizierung der drei parallelen Pfade der Compliance-Überwachung können bislang folgende Schlussfolgerungen für die Studie gezogen werden: Zivilgesellschaftliches

<b>Die drei Pfade für die Durchführung von Compliancemonitoring</b>			
	<b>Nicht-kooperativ</b>	<b>Kooperativ</b>	<b>Zivilgesellschaftlich</b>
<b>Akteure</b>	Staaten, ggf. IGOs (UNSCOM/UNMOVIC).	Staaten oder IGOs, ggf. beauftragte NGOs (im Umweltbereich z.B. IUCN).	NGOs, (Whistle-Blower, Journalisten).
<b>Grundlage</b>	In Aussicht oder Verhandlung stehender oder bestehender Vertrag.	Bestehender Vertrag.	Bestehender oder „gewünschter“ Vertrag.
<b>Funktion (neben Compliance-Überwachung)</b>	Nationale Sicherheit.	Vertrauen.	Öffentliche Transparenz.
<b>Monitoringreichweite</b>	Hoch: Abhängig von NTM-Kapazitäten (inkl. Spionage und nachrichtendienstlicher Mittel).	Meist gering: Wie vereinbart.	Abhängig von den zur Verfügung stehenden PTMs.
<b>Monitoringmittel</b>	NTMs (inkl. Spionage und nachrichtendienstlicher Mittel).	Vertraglich zugelassene ITMs und vertraglich zugelassene NTMs.	PTMs (inklusive no- und low-tech Methoden).
<b>Datentransparenz</b>	Gering (wie vom Staat gewünscht).	Gering (wie von den Staaten vereinbart).	Hoch (in der Regel werden alle Daten veröffentlicht).
<b>Dateninterpretation</b>	Durch den durchführenden Staat oder andere mandatierte Akteure (z.B. UNSCOM/UNMOVIC).	Durch die Vertragsstaaten (oder einen anderen beauftragten Akteur).	Durch die durchführende NGO, die breite Fachöffentlichkeit und Staaten.

Tabelle 2: Die drei Pfade der Compliance-Überwachung im Vergleich.

Monitoring unterscheidet sich fundamental von den beiden anderen staatlich oder zwischenstaatlich betriebenen Pfaden. Das gilt offensichtlich für die Monitoringakteure, aber auch für die Funktion der Datenerhebung. Während die Unterstützung nationalstaatlicher Sicherheit oder Vertrauen deren Hauptfunktionen sind, ist die Funktion zivilgesellschaftlichen Monitorings die Herstellung öffentlicher Transparenz. Ob dadurch Sicherheit und Vertrauen gefördert werden, dürfte im Einzelfall von Staaten und internationalen Organisationen unterschiedlich bewertet werden (die NGOs werden in der Regel davon ausgehen, dass öffentliche Transparenz beide anderen Ziele befördert).

Dementsprechend kann zur Beantwortung der Forschungsfrage von den anderen Monitoringformen nicht direkt auf zivilgesellschaftliches Monitoring extrapoliert werden und muss dieses Phänomen stattdessen weitestgehend unabhängig von den herkömmlichen Monitoringverfahren betrachtet werden.

## **3 Kalibrierung zentraler Begriffe**

Historisch-narrativ wurde dargestellt, dass Compliance bezogene Datensammlung, also Monitoring, auf drei originären Pfaden nicht-kooperativ (Datensammlung durch NTMs), kooperativ (durch ITMs) oder unabhängig von staatlichen oder zwischenstaatlichen Akteuren (durch PTMs) durchgeführt werden kann. In der Literatur werden zumindest die erstgenannten als Verifikation bezeichnet (Chayes/Chayes 1995). In manchen Fällen gilt das auch für die zivilgesellschaftliche Informationsbeschaffung und -Interpretation (s.o. Deiseroth 2010). Verifikation stellt sich also als unbestimmter Begriff dar, der jedwede Sammlung und Interpretation von Daten umfassen kann, die von einem Staat, der Gemeinschaft der Vertragsparteien oder von NGOs als Compliance-relevant angesehen werden. Will man eine solche Unschärfe vermeiden, muss der Begriff der Verifikation enger gefasst werden. Auch der Begriff der Transparenz bezieht sich in den meisten Fällen auf zwischenstaatliche Transparenz, womit der vollkommen anderen Qualität öffentlicher Transparenz nicht Rechnung getragen wird. Hier wird vorgeschlagen, den Begriff der Transparenz in drei Dimensionen zu begreifen (Reichweite der Informationsverbreitung, Art der Informationsdistribution und Grad der Vollständigkeit (korrekter) Informationen).

Ein exakter Umgang mit diesen Begriffen ist hier insofern relevant, weil eine der Praxis zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings angepasste Benutzung dieser Vokabel Voraussetzung für das grundlegende Verständnis des Untersuchungsgegenstandes ist. In diesem Kapitel soll daher den zentralen Begriffen Verifikation und Monitoring, Transparenz und den bisher als NGOs bezeichneten zivilgesellschaftlichen Monitoringorganisationen nachgespürt werden.

### **3.1. Verifikation und Monitoring**

Zunächst soll die Gelegenheit ergriffen, einen Vorschlag für die Zuspitzung oder Schärfung des diffusen Verifikationsbegriffs gemacht werden. Da sich bereits die Verifikationswirklichkeit des kooperativen und des nicht-kooperativen Pfades erheblich unterscheiden, verwundert es, dass eine Anpassung der Definitionen bisher nicht geleistet wurde (z.B. Snowcraft et al. 2009). Spätestens mit der voranschreitenden Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Pfades ist dies aber unabdingbar geworden.

Trotz seiner Omnipräsenz in Diskursen über (internationale) Verträge existiert für den Begriff der Verifikation bislang keine allgemeingültige Definition. Das gilt nicht nur für die politikwissenschaftliche Verwendung des Begriffs, sondern auch im Völkerrecht ist Verifikation keine definierte Rechtsfigur (Marauhn 2010 pers. Kommunikation). Praktiker und Experten, die sich vorwiegend mit dem nuklearen Wettrüsten des Kalten Krieges beschäftigen, werden Verifikation vorwiegend als die Versuche eines Staates verstehen, vertragswidriges Verhalten des (im Fall des Ost-West Konfliktes) einzigen Opponenten in der Regel per NTM-Nutzung zu detektieren. Experten, die sich hingegen mit multilateraler Rüstungskontrolle befassen, werden Verifikation als kooperativen, in einem Vertragstext niedergelegten Mechanismus verstehen. In dieser Arbeit steht der dritte, bislang selten beachtete Pfad der Compliance-Überwachung im Mittelpunkt des Interesses, nämlich die entsprechenden Aktivitäten „externer“ Akteure, genauer: zivilgesellschaftlicher Organisationen. In manchen Fällen, nämlich dort wo ein multilateraler Vertrag über gar keinen Verifikationsmechanismus verfügt, ist dieser Pfad neben einer behelfsmäßigen Compliance-Überwachung durch einzelne Staaten „auf eigene Rechnung“, der einzige Weg für die Produktion öffentlicher Informationen über Regimeverhalten.

Wenn Verifikation schlicht als Verfahren der Beweisaufnahme und Bewertung verstanden wird, könnte jeder Akteur unabhängig davon, ob er einen legalen Status in einem Regime hat, Verifikation betreiben, wenn er denn Zugang zu relevanten Informationen hat. Meier schreibt beispielsweise, dass Verifikation „den Stand der Implementation von Verträgen für andere transparent macht“.<sup>70</sup> Eine solch breite Definition, die nichtmandatierte Beiträge zur Compliance-Überwachung durch zivilgesellschaftliche Akteure einschließt, würde offizielle Maßnahmen zur Vertragsüberprüfung in internationalen Verträgen möglicherweise nicht ausreichend abgrenzen und damit die unterschiedlichen Funktionszusammenhänge nicht ausreichend würdigen. Im Folgenden soll deutlich gemacht werden, warum es stattdessen sinnvoll erscheint, nichtmandatierte zivilgesellschaftliche Bemühungen in der Implementationsüberprüfung internationaler Verträge von den beiden erstgenannten Verifikationsvarianten begrifflich abzusetzen. Es wird auch begründet werden, warum für diese Aktivitäten auf den Begriff Monitoring zurückgegriffen wird. Monitoring soll jedwede Datensammlung und der Umgang mit diesen Daten unterhalb der Schwelle einer mandatierten Interpretation genannt werden. Der Begriff der Verifikation soll dem Handeln von

---

<sup>70</sup> <http://armscontrol.de/themen/verifikation.html>

Vertragsparteien und durch diese mandatierte Aktivitäten vorbehalten werden, die sich auf die Bewertung von Compliance beziehen, da der Begriff sonst Gefahr liefe, auf seine bloße ursprüngliche Wortbedeutung (lat. *veritas* und *facere*: Wahrheit machen) reduziert zu werden, was weder aus politischen, noch aus politikwissenschaftlichen Erwägungen sinnvoll erscheint. Die Frage, ob NGOs Rüstungskontrollverträge verifizieren können, oder nicht, ist kein semantisches Problem. In dieser Studie wird davon ausgegangen, dass NGOs zwar (abhängig von den technischen Herausforderungen) grundsätzlich in der Lage sind, relevante Informationen zu sammeln, die sie gegebenenfalls auch zutreffend bewerten können, dass dies aber eine Bewertung durch die Regimemitglieder politisch keinesfalls ersetzen kann.<sup>71</sup>

Wo Vertragsparteien oder durch sie mandatierte Akteure die Beurteilung von erhobenen Daten leisten, ist immer ein mehr oder weniger detailliert verabredetes Monitoringverfahren vorgeschaltet. Während Verifikation ohne Monitoring nicht existieren kann, ist Monitoring ohne Verifikation aber nicht nur denkbar, sondern ständige Praxis in vielen Regimen. Monitoring kann also Teil eines Verifikationsmechanismus sein, kann aber ebenso autonom von Verifikationsmechanismen und auch in deren Abwesenheit durchgeführt werden – durch Staaten und ihre NTMs, oder durch NGOs und ihre PTMs.

### **3.1.1 Definitionen von Verifikation und Monitoring im Wandel**

Chayes/Chayes (1995) stellen fest, dass die Vokabel „Verifikation“ eine Spezialität des Rüstungskontrollsektors ist; in vielen anderen Bereichen wird auch hinsichtlich einer möglichen mandatierten Interpretation von Informationen von „Monitoring“ oder „Compliance-Bewertung“ gesprochen. Eine gewisse Beliebigkeit in der Nutzung der Begriffe, die sich leicht einstellt, weil Monitoring zentrale Grundlage für die Interpretation Compliance-relevanter Daten ist, ist solange unproblematisch, wie ohnehin nur Staaten an der Interpretation beteiligt sind. Wenn die im Monitoring aufgenommenen Daten in einem kooperativen oder nicht-kooperativen Verfahren ausschließlich Mitgliedstaaten bekannt und von diesen bewertet wurden, musste der Umgang mit dem Begriff Verifikation nicht unbedingt geeignet sein, das Auftreten verschiedener Akteure in der Datenaufnahme und

---

<sup>71</sup> Eine Ausnahme wäre die offizielle Mandatierung einer oder mehrerer NGOs; dies ist in der Rüstungskontrolle bislang aber noch nie in Erwägung gezogen worden. Auch der quasi offizielle Status, der dem Landmines Monitor durch die Vertragsstaaten von Ottawa und Oslo in der Praxis zuerkannt wird, ist eben keine offizielle Mandatierung.

Interpretation zu reflektieren.<sup>72</sup> Allerdings tauchen schon mit kooperativ-multilateralen Mechanismen der Compliance-Überwachung gewisse Unschärfen auf: mit der Datensammlung beauftragten internationalen Organisationen wird bisweilen attestiert, dass sie für die Verifikation von Normen und Regeln internationaler Regime sorgen würden (Young 1989: 32 nach Rittberger/Zangl 2002: 26). Tatsächlich gibt es, gerade im Bereich der Rüstungskontrolle, keinen Fall, in dem das Mandat einer Internationalen Organisation mehr beinhalten würde, als das Bereitstellen von Informationen für die anschließende Bewertung durch die Mitgliedstaaten des Regimes. Daher ist ein solches beschränktes Mandat Internationaler Organisationen für Woolf (2010) sogar definitorisches Merkmal von Verifikationsmechanismen. Die weitestgehende Autonomie wird noch der IAEA im Verifikationsprozess zum NPT zugestanden. Das Mandat des Sekretariats der Organisation umfasst nicht nur die Nutzung öffentlicher Quellen (s.o.), sondern auch die Beurteilung, wann eine Situation so kritisch ist, dass der Gouverneursrat (also das Organ der Mitgliedstaaten) eingeschaltet werden muss, um eine endgültige Bewertung der Situation vorzunehmen.<sup>73</sup> In der Literatur lässt sich beobachten, dass sich der Umgang mit den Begriffen Monitoring und Verifikation über die Zeit verändert und im Wesentlichen mit den Zeiträumen korreliert, in denen Compliance-Überwachung in den Kontexten der drei eben dargestellten Pfade diskutiert wird.

Die Staatszentriertheit spiegelt sich in Praxis und analytischem Umgang mit Verifikation auch in der Verifikationsliteratur der 1980er Jahre wieder: So definiert Durch (1985: 90) dass Verifikation der „meist politische, aber immer urteilende (*judgmental*) Prozess ist, der Monitoring-Daten nutzt, um zu entscheiden, ob das sowjetische Verhalten in Compliance mit den Auflagen ist, die durch ein Rüstungskontrollabkommen auferlegt wurden“. Damit ist zunächst nichts über die Akteursfrage gesagt. Jeder, der technisch dazu in der Lage ist, könnte die Daten sammeln. Durch seine Definition von Monitoring wird allerdings der klare Bezug auf die Rüstungskontrollanstrengungen während des Kalten Krieges deutlich: „Monitoring ist Intelligence, die unabhängig von Vorhandensein von Rüstungskontrollabkommen getätigt wird.“ (ebenda) Von nichtstaatlichen Recherchen ist dabei, wie sich aus dem Kontext ablesen lässt, nicht die Rede. Im selben Band definieren Lowenthal/Wit (1985: 153) Verifikation als

---

<sup>72</sup> Auch bei der Verwicklung privater Firmen wurde die Verantwortlichkeit dem Staat, auf dessen Territorium diese ansässig sind, ohne Ansehen staatlichen Wissens um die Verfehlungen zugeordnet. Durch Transnationalisierung vieler Firmen wird dies heute allerdings zunehmend schwieriger.

<sup>73</sup> <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/what.html>

„politische Einschätzungen, Urteile und Entscheidungen, die hinsichtlich kontinuierlicher Compliance Überwachung, also Monitoring, gemacht werden“. Die Einbeziehung politischer Entscheidungen macht implizit deutlich, dass ausschließlich Staaten eine Akteursrolle in der letztlichen Beurteilung von Compliance und im Umgang mit den Bewertungen zugestanden wird. Auch Ausubel/Victor (1992: 21) verzichten darauf, die Akteure beim Namen zu nennen, aber auch hier lässt sich aus dem Zusammenhang ablesen, dass man ihre Definition von Verifikation als „den Prozess, um zu bestimmen, ob sich eine Vertragspartei sich in Übereinstimmung mit den vertraglichen Bestimmungen verhält“, staatszentristisch lesen muss. Gayler (1986: 3) kritisiert hingegen den oft beliebigen Umgang mit dem Begriff Verifikation in der Verifikationsdebatte zum Höhepunkt des Kalten Krieges. So würden nicht nur für Aktivitäten im Zusammenhang mit der Überprüfung vertragsrelevanten Verhaltens unter dem Begriff diskutiert, sondern er wurde bald auf die Gesamtheit aller Aktivitäten, die mit dem Ausspähen des Gegners zu tun hatten, angewandt. Gayler definiert daraufhin drei verschiedene Arten von Verifikation, die auf eine legalistische, eine politische oder eine militärische Bewertung von Compliance-Verhalten abzielen - dass solche Aktivitäten von unabhängigen, zivilgesellschaftlichen Akteuren durchgeführt werden könnten, erwägt er aber nicht.

Auch nach der stärkeren Verbreitung kooperativer Mechanismen der Compliance-Überwachung nach 1990 wird Verifikation als der „Prozess, wodurch Akteure versuchen zu bestätigen, dass andere in Compliance mit Abkommen, Konventionen und Übereinkünften“ sind, verstanden (Evans/Newham: 1998: 251) und Woolf (2010: 3) definiert Verifikation in der Tradition der bilateral-nuklearen Rüstungskontrolle als einen staatszentrierten Mechanismus: „*Verification is the process that one country uses to assess whether another country is complying with an arms control agreement*“. Zwar werden die Akteure auch hier nicht benannt, doch wird auch hier in beiden Texten implizit deutlich, dass die genannten Akteure nur diejenigen sind, die per Vertrag zu ebensolchen geworden sind. Ebenso implizit ist der Staatenbezug in der Definition der UN von 2008, nach der Verifikation der „Prozess des Sammelns und Analysierens von Daten, um beurteilen zu können, ob Vertragsparteien sich in Compliance mit den Vorschriften befinden“ ist, während Monitoring der „Prozess des Beobachtens von verifikationsrelevanten Aktivitäten oder Objekten“ ist (UNODA, 2008). Diese Definition lässt zunächst Platz für nichtstaatliche Akteure, doch das Kompendium „*Verification in all its aspects*“, dem sie entstammt, erwähnt nichtstaatliche Akteure nicht.

Seit etwa der Jahrtausendwende lässt sich aber ein Trend ausmachen, nach dem Autoren auch bei nichtstaatlichen Akteuren Verifikationskompetenzen sehen: Meier und Tenner (2001) sprechen NGOs ausdrücklich das Potenzial zu, Verifikation zu betreiben. Entscheidender Faktor ist dabei die Möglichkeit von NGOs, einen unabhängigen Prozess der Compliance-Beurteilung zu führen. Persbo und Crowley (2006: 230) unterstützen zwar die Aussage über das Potenzial zur nichtstaatlichen Beurteilung von Compliance-Tatbeständen, nennen dies am Beispiel des LCMM aber einschränkend *de facto* Verifikation, die unter bestimmten Voraussetzungen möglich sei und bestreiten damit eben den *de iure* Charakter einer solchen Beurteilung. Sie definieren Monitoring und Verifikation entlang dieser Argumentationslinie, und beschreiben Monitoring als „etwas weiteres Konzept“. Sie definieren Monitoring als „Anstrengungen Entwicklungen und Aktivitäten von Interesse aufzuspüren, zu identifizieren und zu messen“ (229). Besonders streichen sie heraus, dass Monitoring Beweisführungen beinhalten und auch nicht verdächtige Vorfälle als Ausgangspunkt haben kann aber eben nicht muss. Vielmehr ist Monitoring ein Verfahren, dass viele Einzelstücke zusammenträgt, deren Relevanz nicht im Vertrag festgelegt sein muss, aber dennoch hilft, „das ganze Bild“ vertragsbezogenen Verhaltens eines Staates zu zeichnen (ebenda); dem Bild können nach diesen Anstrengungen aber immer noch wichtige Teile fehlen. In letzter Zeit findet sich bisweilen eine stärkere akteursspezifische Differenzierung von Verifikation und Monitoring. So definiert Brzoska (2010: 27) Monitoring als jedwedes Sammeln von Informationen. Verifikation fasst er hingegen enger als das „Monitoring von Verpflichtungen durch Akteure, denen durch internationales oder nationales Recht eine Rolle in der Überprüfung von Compliance zugewiesen wird“. Auch Kalinowski (2010) und Persbo (2010) argumentieren in diese Richtung.

### **3.1.2 NGOs als „Ladendetektive“?**

Folgendes Bild mag die Notwendigkeit einer konzeptionellen Trennung von Monitoring und Verifikation veranschaulichen: Mit spezifischem Know-how ausgestattete nichtstaatliche Akteure (Ladendetektive) sind darauf spezialisiert, Non-Compliance mit einer staatlich beschlossenen Norm (Ladendiebstähle) aufzudecken. Die Beweise, die gegebenenfalls mit hohem technischem Aufwand (Kameratechnik etc.) erbracht werden, überzeugen jeden, der sie sieht, von der Schuld des Täters. Und doch ist seine Schuld mit dem Erbringen des Beweises noch nicht im Sinne der hier vorgeschlagenen Begriffsverwendung verifiziert worden. Denn nur ein ordentliches Gericht (analog: die Vertragsstaaten oder ein anderer

durch sie mandatierter Akteur) kann formell und rechtskräftig die Schuld des Ladendiebes feststellen. In diesem Bild wären die Aktivitäten des Ladendetektives Compliancemonitoring, aber erst der Gerichtsprozess und das Urteil sind Verifikation. Auch wenn eine zwischenstaatliche Behörde (im Bild also die Polizei), einen Ladendieb stellt, hat sie zwar gleichermaßen Monitoring betrieben, aber auch hier ist ein Gerichtsverfahren nötig, um die Beweise in juristischem Sinn zu verifizieren.

Auch die bereits angesprochene Erfordernis einer gewissen Kontinuität in der Compliance-Überwachung kann mit diesem Bild veranschaulicht werden: Ladendiebe können nicht nur von Ladendetektiven und der Polizei, sondern auch durch besonders aufmerksame Bürger (analog etwa Seismologen oder Meteorologen, die bei ihrer täglichen Routinearbeit auch auf Parameter achten, die auf einen Nuklearwaffentest schließen lassen), Hobby-Detektive (Journalisten, die vorübergehend zu einem Thema recherchieren), und Aussteigern aus der Diebesszene (Whistle-Blower) identifiziert werden. Insbesondere bei den beiden letztgenannten ist der Charakter der Prozesshaftigkeit und damit ein zentrales Merkmal von Monitoring zweifelhaft. Whistle-Blowing und Journalismus werden hier daher nicht als zivilgesellschaftliches Monitoring bezeichnet. Ausnahmen und Graubereiche wird es geben, etwa wenn ein Journalist, wie etwa der genannte Carl von Ossietzky, die Einhaltung von Rüstungskontrollverträgen zu seinem Spezialthema gemacht hat. Das gemeinsame Dach, unter das sich nichtstaatliches Monitoring, Whistle-Blowing und Journalismus subsummieren lassen, heißt „zivilgesellschaftliche Aktivitäten zur Herstellung öffentlicher Transparenz“, die eben mehr oder weniger prozesshaft organisiert sein können.

Eine Evaluierung durch zivilgesellschaftliche Akteure, also eine externe Compliance-Beurteilung, wird von den Vertragsstaaten als eine bereits aggregierte Zusammenstellung von Informationen wahrgenommen werden, wobei deren Korrektheit und Interpretation aber nochmals in einem eigenen mehr oder weniger aufwendigen und mehr oder weniger kooperativen Verfahren nachvollzogen würde, bevor eine Stellungnahme zum Complianceverhalten von Regimemitgliedern getätigt werden würde (selbst wenn eine NGO eine *smoking gun* findet, wird von den Staaten in der Regel diskutiert werden, ob der Rauch nicht anderen Ursprungs sein könnte, oder der Schuss nicht aus gerechtfertigten Gründen abgegeben wurde). Aus Sicht der Vertragsstaaten kann ein zivilgesellschaftliches Urteil also Teil des eigenen Monitoringprozesses sein, ist aber auch bei guter Datenlage und leicht nachvollziehbaren Ergebnissen nicht Verifikation, sondern weiterhin vorgeschaltetes Monitoring. Auch wenn Staaten den NGO-Berichten vertrauen, wie das etwa bei den

Landminen- und Streumunitionsverboten der Fall ist, bedarf es, wenn dies für erforderlich gehalten wird, für eine formelle Anerkennung immer noch der Entscheidung durch jeden einzelnen Vertragsstaat. Insofern wird in dieser Studie der Begriff zivilgesellschaftliches Monitoring benutzt, wo andere Autoren oftmals von zivilgesellschaftlicher Verifikation sprechen.<sup>74</sup>

### **3.1.3 Monitoringvorbereitung als integraler Teil von Monitoring**

In diesem und den folgenden kurzen Abschnitten sollen Details zum hier vorliegenden Verständnis von zivilgesellschaftlichem Monitoring vermittelt werden. Im Einzelnen wird auf die Vorbereitung von Monitoring, die Unabhängigkeit bei Durchführung und Interpretation und auf den möglichen Verzicht auf die Interpretation der gesammelten Daten eingegangen. Außerdem werden Regimeeffektivität und öffentliche Transparenz als Ziel und Funktion von zivilgesellschaftlichem Monitoring beschrieben.

Bislang wurde Monitoring vor allem als Prozess der Datenaufnahme und Selektion (und in vielen Fällen auch der nichtmandatierten Interpretation) beschrieben. Allerdings können Parameter, die als relevant für Compliance identifiziert wurden, nicht in jedem Fall mit den zur Verfügung stehenden Technologien gemessen werden. In diesen Fällen müssen die Akteure neue Monitoringtechnologien entwickeln. Oft sind die erforderlichen Mess“technologien“ nicht im technisch-naturwissenschaftlichen Sinne Messgeräte. Crowley/Persbo (2006) verweisen beispielsweise darauf, dass internationale NGOs, wie Amnesty International oder Human Rights Watch, mit selbstentwickelten, aber stringenten sozialwissenschaftlichen Monitoring-, Review- und Beurteilungsprozeduren eine Reihe von Menschenrechtsverträgen monitoren. Somit ist die Konstruktion von Monitoringinstrumenten ein fakultativer Teil von Monitoring und betrifft dies nicht nur die Konstruktion technisch-naturwissenschaftlicher Messtechnologien (Kalinowski 2011), sondern gegebenenfalls auch sozialwissenschaftlicher Techniken, wie die Entwicklung von Interviewleitfäden oder die

---

<sup>74</sup> Aus unterschiedlichen Motiven, beispielsweise als Versuch einer rhetorischen Aufwertung ihrer Aktivitäten mag vielen NGOs selbst daran gelegen sein, ihre Monitoringaktivitäten auch als Verifikation zu bezeichnen. Trotzdem scheint es aus analytischen Erwägungen und um staatliche Verifikationsaktivitäten nicht abzuwerten, nicht angeraten, den Begriff Verifikation in einem so breiten Zusammenhang zu nutzen. Wichtiger scheint es, zivilgesellschaftliches Monitoring zunächst als von Verifikation unabhängiges aber potentiell wirkungsvolles Handlungskonzept anzuerkennen. Dafür sprechen nicht nur die angeführten konzeptionellen Argumente, sondern auch die grundsätzlich unterschiedlichen Funktionen der Herstellung von Compliance-Wissen in den drei Pfaden.

Entwicklung von Methoden zur Literatur- und Dokumentenanalyse. Messgerätebau wird hier also als Teildisziplin von Monitoring verstanden und zwar im weitesten Sinne, so dass es auch das Konzipieren von Umfragen als der sozialwissenschaftlichen Variante eines Messgerätes umfasst, oder die Herstellung entsprechender politischer Voraussetzungen für die Nutzung von Monitoringmitteln (wie etwa im Fall des Handelsmonitoring in Kap. 6.6.1).

### **3.1.4 Unabhängige Durchführung von Monitoring und Veröffentlichungspraxis**

Wie schon ausgeführt, ist die Art des Umgangs mit ermittelten Daten für zivilgesellschaftliches Monitoring ein entscheidendes Kriterium. Wenn die Ergebnisse zwar von zivilgesellschaftlichen Akteuren erhoben, aber exklusiv einem Staat oder einer Internationalen Vertragsorganisation gemeldet werden, kann man eher davon sprechen, dass die Durchführung der technischen Anteile von Verifikationsmechanismen an zivilgesellschaftliche Akteure ausgegliedert und diese zu Dienstleistern (zwischen-) staatlicher Monitoringakteure wurden, sie dabei aber gegebenenfalls ihren zivilgesellschaftlichen Charakter verlieren. Nur wenn die Informationen ohne Beeinflussung durch offizielle Strukturen erhoben und veröffentlicht werden und somit einer öffentlichen Erörterung offenstehen, kann von zivilgesellschaftlichem Monitoring gesprochen werden.

Dieser Ansatz, zivilgesellschaftliches Monitoring zu begreifen, ist allerdings auch in der „NGO-Community“ noch nicht überall verbreitet. Auch heute noch versteht die *International Association Of Lawyers Against Nuclear Arms* (ialana) gesellschaftliche Verifikation so, dass zivilgesellschaftliches Monitoring „in die Bewältigung [von] Verifikationsaufgaben einzubeziehen“ sei (vgl. Deiseroth 2010: 8; Hervorhebung: GJ). Wie eingangs erwähnt wurde, ist eine formelle Einbeziehung von NGOs beispielsweise im Umweltbereich zwar ungewöhnlich, aber nicht unmöglich. Auch die Monitoringaktivitäten der ICBL hinsichtlich der Verträge von Ottawa und Oslo werden von den Staaten zentral einbezogen, ohne, dass es zu einem Verlust von Unabhängigkeit der ICBL käme. Dennoch ist es nur ein schmaler Grat zwischen einer unabhängigen Monitoringtätigkeit und der Inkorporation der NGO-Aktivitäten in einen offiziellen Mechanismus. Oft wird diese Grenze entlang der Finanzierungsstrukturen der nichtstaatlichen Monitoringakteure verlaufen, wobei zu diskutieren ist, unter welchen Umständen staatlich finanzierte Akteure noch als nichtstaatlich bezeichnet werden können (s.u.). Einige NGOs sehen jedenfalls einen potentiellen Verlust an Unabhängigkeit darin, ihre Tätigkeit, und sei es durch Finanzierung, von Staaten abhängig zu machen (van Aken 2010, Robinson 2011). Auch hier ist der Fall der ICBL, die komplett von Staaten finanziert wird,

ein zentrales Beispiel. Näher wird darauf im Rahmen der Identifizierung potenzieller Entstehungsbedingungen für zivilgesellschaftliches Monitoring im empirischen Teil dieser Studie eingegangen werden (Kap. 4.2).

### **3.1.5 Unabhängigkeit in der Interpretation der zu überwachenden Norm**

Unabhängige Monitoringakteure (also außerhalb von kooperativen Verifikationsregimen agierende Staaten und NGOs) interpretieren Compliancevorschriften und die Einhaltung von Compliance nicht nur vor dem Hintergrund des Vertrags, sondern auch vor dem der eigenen Werte und Ziele. Es wurde bereits ausgeführt, dass die wenigsten Compliance-Vorschriften so eindeutig formuliert sind, dass auch nur unter den Vertragsparteien ein einvernehmliches Verständnis zum Inhalt der Norm bestünde (Kap. 2.1.1).

Zivilgesellschaftliche Auslegungen müssen sich nicht zwingend mit der interessengeleiteten Complianceauffassung eines oder mehrerer Staaten oder der mandatsgeleiteten Interpretation durch IGOs decken. Mit der Fähigkeit, eine selbstständige Interpretation der Compliancevorschriften vorzunehmen und zu verteidigen, ergibt sich auch die Anforderung, selbstständig Parameter zu identifizieren und gegebenenfalls die geeigneten Messtechnologie zu konstruieren, wenn diese gar nicht oder nur als NTMs oder ITMs existieren. Das ist nicht so trivial, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Welche Informationen beispielsweise ausreichend sind, um auf ein biologisches Rüstungsprogramm schließen zu können, ist im BWÜ nicht definiert und auch in der Expertengemeinde gibt es keinen Konsens in dieser Frage (Robinson 2011).<sup>75</sup>

### **3.1.6 Interpretationsfreies zivilgesellschaftliches Monitoring**

Innerhalb eines Verifikationsmechanismus per Monitoring erhobene Informationen werden in einem angeschlossenen Mechanismus aufbereitet und bewertet. Verifikation geht also immer mit einer (politischen) Beurteilung einher. Anders als bei Verifikation und anders als in der Sicht von Woolf (2010), die Interpretation als integralen Bestandteil jeglicher Aktivitäten zur Vertragsüberwachung sieht, gehen Crowley/Persbo (2010) davon aus, dass

---

<sup>75</sup> Zwar werden unter anderem Experimente, die die Ansteckungsrate eines Krankheitserregers heraufsetzen oder eine Krankheit tödlicher machen als relevant für biologische Rüstungsprogramme benannt (Fink et al. 2003), andererseits sind solche Experimente Teil der alltäglichen Arbeit in einer Vielzahl von Laboren (Jeremias/Hunger 2010).

zivilgesellschaftliches Monitoring nicht immer mit einer Bewertung der Daten einher geht. Monitoring ist zunächst das Sammeln von Informationen. In manchen Fällen wird die Menge der Informationen für eine Interpretation erkennbar nicht ausreichen, oder die Interpretation bewusst anderen Akteuren überlassen werden (siehe in dieser Studie den Fall des Archivs zu biologischer und chemischer Rüstungskontrolle am HSP, Kap. 6.3). So kann auch die Auswahl von Informationen zu Entwicklungen im Bereich der dual-use Technologien (z.B. Informationen darüber wo welche Technologien weiterentwickelt oder eingesetzt werden, wo und mit welchen Beiträgen einschlägige Konferenzen durchgeführt werden und welche öffentliche Äußerungen von Diplomaten und Experten öffentlich, z.B. auch in sozialen Netzwerken, getätigt werden) und vieles mehr unter Compliancemonitoring gefasst werden, ohne dass für jede Information sofort ersichtlich wäre, wie relevant diese ist, oder einmal sein wird. Wenn eine Organisation nicht die Ressourcen oder das Interesse hat, diese Informationen auszuwerten, ist die Veröffentlichung der Informationen in aggregierter Form dennoch als Monitoring zu bezeichnen.

### **3.1.7 Regimeeffektivität als übergeordnetes Ziel zivilgesellschaftlichen Monitorings**

Sprinz (2000) weist darauf hin, dass Regeleinhaltung keinesfalls mit Regimeeffektivität (also der Wirkung eines Regimes auf den Vertragsgegenstand) verwechselt werden dürfe. Es gibt eine Reihe von Gründen, die dazu führen können, dass der Regelungszweck eines Regimes auch bei guter Regelbefolgung nicht erreicht wird (beispielsweise könnten sich die Maßnahmen, auf die sich die Regimemitglieder geeinigt haben und die ggf. auch gut umgesetzt werden, ungeeignet sein). Während sich Staaten in Verifikationsmechanismen oft auf den *Vertragstext* berufen, geht es NGOs oft um das Erreichen der *Vertragsziele*, also um die Frage, ob das Regime seinen Gegenstand in der gewünschten Weise beeinflusst (Breitmeier/Rittberger 2000). Die Akteure (sei es ein einzelner Staat oder eine NGO) sind im Rahmen technischer Plausibilität frei, die zu beobachtenden Parameter zu identifizieren und auf Grundlage politischer Interessen zu interpretieren und zu bewerten. NGOs werden dabei in den meisten Fällen vor allem versuchen, Compliancemonitoring einzusetzen, um die Regimeeffizienz zu befördern, während dies für in partikularen nationalen Interessen handelnde Staaten gegebenenfalls nicht der Fall ist. Der Einsatz für Regimeeffektivität und die Herstellung öffentlicher Transparenz stehen in einem engen Zusammenhang, der im folgenden Unterkapitel dargelegt wird.

### **3.1.8 Zusammenfassung**

In diesem Unterkapitel wurde die Verwendung des Begriffspaares Verifikation und Monitoring auf den Kontext zivilgesellschaftlicher Compliance-Überwachung geeicht. Zunächst wurde festgestellt, dass der Begriff Verifikation im Zusammenhang mit der Überwachung internationaler Verträge fast ausschließlich in Abrüstungs- und Rüstungskontrollregimen genutzt wird. Hier werden die Begriffe Monitoring und Verifikation oft synonym verwandt. Zumindest werden das Sammeln von Informationen (Monitoring) und deren Beurteilung (Verifikation) oft als zwei Aspekte ein und desselben Vorgangs angesehen. Ein solches Vorgehen ist spätestens im Fall zivilgesellschaftlicher Vertragsüberprüfung nicht mehr angemessen, das sich durch folgende Besonderheiten vom der Compliance-Überwachung durch staatliche oder zwischenstaatliche Akteure unterscheidet: Die zivilgesellschaftlichen Akteure sind frei in ihrer jeweiligen Interpretation von Compliance, sie agieren ebenso unabhängig in der Interpretation der von ihnen als relevant erachteten Informationen.

Literatur, die sich mit den beiden staatszentrierten Pfaden von Compliance-Überwachung beschäftigt, trennt oftmals nicht klar zwischen Monitoring und Verifikation. Obschon dies durch die unterschiedlichen Akteure, die Monitoring und Verifikation betreiben und insbesondere bei der Einbindung Internationaler Organisationen auch hier sinnvoll wäre, erscheint eine strikte Trennung von Verifikation und Monitoring spätestens mit der Entwicklung des nichtstaatlichen Pfades der Compliance-Überwachung als nötig. Verifikation ist danach ausschließlich als von den Vertragsparteien, oder von ihnen mandatierten Akteuren durchgeführter Mechanismus mit dem Ziel einer „offiziellen“ Beurteilung des Complianceverhaltens anderer Vertragsparteien zu sehen. Diese „klassischen“ (zwischen-) staatlichen uni-, bi- oder multilateralen Formen von Verifikation sind nach wie vor und auf absehbare Zeit der zentrale Mechanismus für die Überprüfung internationaler Verträge.

Monitoring ist auch insofern von Verifikation zu trennen, als eine der offiziellen Beurteilung vorgehende Interpretation der Daten zwar häufig vorkommt, aber nur fakultativer Bestandteil von Monitoring ist. Monitoring kann den „Bau“ von Messinstrumenten beinhalten, wobei dies nicht auf Messinstrumente im technischen Sinne beschränkt sein muss, sondern auch die Entwicklung nicht-technischer Methoden (Interview-Leitfäden etc.) oder das Vorantreiben politischer Bemühungen etwa für eine bessere Zugänglichkeit von Daten beinhalten kann. Wichtige Merkmale zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings sind die Unabhängigkeit von staatlichen Interessen, was eng mit der Zielvorgabe der Regimeeffektivität, also der

Nichtverfolgung partikularer Interessen verknüpft ist. Zur Illustration der begrifflichen Trennung von Verifikation und Monitoring wurde das Bild des Ladendetektivs als zivilgesellschaftlicher und der Polizei als staatlicher oder zwischenstaatlicher Monitoringorganisation gewählt. Beide können noch so gute Beweise liefern, die einen Ladendieb der Non-Compliance überführen, jedoch ist nur ein mandatiertes Gericht in der Lage, eine offizielle Beurteilung der Fakten (Verifikation) vorzunehmen.

Wie weiter unten auch gezeigt werden wird, ist es (jedenfalls im Fall der multilateralen Rüstungskontrollabkommen) denkbar, dass es ebenfalls das partikulare Interesse einer Gruppe von Staaten, nämlich der *Middle Powers* ist, bestmögliche Regimeeffektivität zu erzielen, wobei sie hoffen, dass Compliancemonitoring dazu beitragen kann. Wie im Folgenden ausgeführt werden wird, ist die Herstellung öffentlicher Transparenz ein wichtiges Mittel, dem sich zivilgesellschaftliche Organisationen (als auch *Middle Powers*) bedienen, damit das von ihnen durchgeführte Monitoring zu einer Verbesserung der Regimeeffektivität führt.

### **3.2 Transparenz**

Dai (2002: 415) beschreibt Monitoring als zweistufigen Prozess, nämlich „*detecting non-compliance and bringing it to light*“. Monitoring ist demnach zunächst Überwachung im Sinne eines bildgebenden Verfahrens, das - in der Regel ohne Beeinflussung des Objekts - erlaubt, festzustellen, ob Compliance-relevante Daten auf Normverstöße oder mangelnde Implementation hinweisen. Bestehende Transparenz ist dabei allerdings nicht mit dem Vorliegen umfassender Informationen gleichzusetzen. Dem ist hinzuzufügen, dass auch die Feststellung, dass es *keine* Hinweise für Non-Compliance gibt, ein mögliches Ergebnis von Monitoring ist. Tatsächlich ist dies sogar der Regelfall. Monitoring ist somit ein Mechanismus, der auf die Herstellung von Transparenz in Regimen abzielt – wobei erhebliche Unterschiede in der Qualität der Transparenz bestehen. Qualität bemisst sich dabei nicht nur durch den Umfang der transparent gemachten Information, sondern auch durch die Reichweite: mitnichten ist unter Transparenz in jedem Fall öffentliche Transparenz zu verstehen. Auf diese unterschiedlichen Qualitäten soll im Folgenden näher eingegangen werden, um die Besonderheit zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings in diesem Punkt zu unterstreichen. Da Transparenz also kaum zuverlässig ausgehend vom Gegenstand der Transparenz aus analysiert werden kann, wird hier die Akteursperspektive eingenommen, aus der das Problem näher beschrieben werden soll.

Chayes/Chayes (1995) schreiben Transparenz (bei ihnen definiert als „Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Informationen hinsichtlich der Politikprozesse und des Verhaltens der Regimemitglieder“) die Funktion zu, dass sie Koordinationsprozesse *zwischen den Vertragsparteien* hinsichtlich der Vertragsnorm ermöglicht.<sup>76</sup> Durch Transparenz können die Parteien sicher sein, dass sie (nicht) von anderen übervorteilt werden, was auch eine Abschreckung gegen vertragsbrüchiges Verhalten aufbaut. Es ist wichtig, festzuhalten, dass dies die Funktion von Monitoring und nicht des finalen Verifikationsaktes ist.

Vertragsorganisationen und Staaten sind die Manager von *regimeinterner* Transparenz. Zivilgesellschaftliche Organisationen würden von *außerhalb* des Regimes für Transparenz sorgen, wobei davon auszugehen ist, dass auch diese Handlungen auf regimeinterne Handlungen rückwirken.<sup>77</sup> Der Idealfall, in dem vollständige Transparenz in dem Sinne herrscht, dass jedem Akteur jederzeit sämtliche von ihm als relevant angesehenen Informationen zur Verfügung stehen, ist nur näherungsweise zu erreichen. Regimeintern wird sich in vielen Fällen nur stark eingeschränkte Transparenz bilden, da die vereinbarten Meldeprozeduren oftmals eine starke Limitierung hinsichtlich des Umfangs der Informationen aufweisen werden. Durch NGOs hergestellte Transparenz kann also gegebenenfalls weiterreichend sein und damit eventuell größere Wirkungen auf das Regime zeitigen. Eine solche Effektivitätsmessung für Monitoringaktivitäten kann hier nicht geleistet werden. Im Folgenden soll aber dargestellt werden, mittels welcher Mechanismen sich die von zivilgesellschaftlichen Organisationen im Zuge von Monitoringaktivitäten hergestellte Transparenz positiv auf Regimeeffektivität auswirken kann.

Der Zugang zum Begriff der Transparenz kann von verschiedenen Seiten aus erfolgen. Eine Möglichkeit ist es, das Verhalten von Akteuren zu beschreiben, also, ob sich ein Akteur transparent verhält, oder nicht. Die Akteure als Referenzpunkt zu wählen greift aber zu kurz, da die Reichweite und die Art und Weise, wie Beobachter an Informationen über einen Akteur und sein Verhalten gelangen, weitere wichtige Größen in der Betrachtung von Transparenz sind. Sinnvoll erscheint es, die Information selbst als Referenzpunkt zu wählen. Transparenz als die Sichtbarkeit von (hier: Compliance relevanten) Informationen hat

---

<sup>76</sup> Transparenz muss nach Chayes und Chayes auch die anderen Schritte des Politikzyklus in der Steuerung von Regimen betreffen.

<sup>77</sup> Als „intern“ werden hier die Parteien internationaler Vertragsregime bezeichnet. Es soll aber nicht infrage gestellt werden, dass auch andere („externe“) Akteure an der *Governance* von Regimen beteiligt sind (vgl. z.B. Gehring 1995).

verschiedene politische Funktionen, die auch unterhalb der Schwelle eines offiziellen Verifikationsurteils wirksam sind. Vertrauen und Abschreckung als zwei zentrale Funktionen von Transparenz sind direkt mit Regimeeffektivität verknüpft. Das gilt insbesondere für die bi- und multilaterale Rüstungskontrolle, wo Vertrauen in allen Phasen der Regimeentwicklung eine zentrale Rolle spielt. Die vertrauensschaffende Funktion kann in manchen Fällen sogar zur primären Regimefunktion, noch vor dem Erreichen materieller Vertragsziele werden (Hunger 2007). Das Vertrauen erwächst durch die Verbreitung von Informationen über die Normeinhaltung von Vertragspartnern. Der Gefahr, dass ebenso Informationen über vertragsbrüchiges Verhalten bekannt werden könnten, wird im Gegenzug eine abschreckende Wirkung zugeschrieben.<sup>78</sup> Chayes/Chayes (1995: 22) beschreiben die Funktion von Transparenz in Vertragsregimen wie folgt: “[*Transparency*] provides reassurance to actors, whose compliance with the norms is contingent on similar action by other participants, that they are not been taken advantage of”; dadurch hält Transparenz die Abschreckungsfunktion gegen Akteure aufrecht, die einen Vertragsbruch erwägen.

Transparenz ist, trotz der Omnipräsenz des Begriffes in ungezählten Kontexten, als theoretisches Konzept erstaunlich unterentwickelt. Nur wenige Autoren haben bislang versucht, Transparenz systematisch zu verstehen, so etwa Mitchell (1998), Florini (1999) und Dai (2002), die sich dem Phänomen allesamt aus institutionalistischer Perspektive nähern. Die Feststellung, dass Einblicke in das Compliance-Verhalten der Vertragspartner elementar für das Funktionieren vieler internationaler Vertragsregime ist, ist fast ein Allgemeinplatz und wurde in dieser Arbeit bereits mehrfach begründet. Florini stellt eine steigende Nachfrage nach Transparenz in den Mittelpunkt ihrer Betrachtungen, und stellt fest, dass die aus der fortschreitenden Globalisierung erwachsende Komplexität von internationalen Verträgen und dem Vertragsverhalten zu erhöhter Nachfrage nach Transparenz in Regimen mit so unterschiedlichen Bezügen wie Handel, Kapital, Umweltzerstörung, Drogenbekämpfung, Menschenrechte und Rüstungskontrolle geführt hat. Vertragspartnern fällt es schwer, weil sich Handelsbeziehungen diversifiziert, vergrößert und verstetigt haben und es daher in den meisten Vertragsregimen mehr Möglichkeiten für Non-Compliance Verhalten gibt und Fälle mangelhafter Transparenz zunehmen. Die Beobachtung, dass ein Mangel an Transparenz und

---

<sup>78</sup> Auch viele NGOs sind sich der zentralen Rolle von Vertrauens in internationalen Beziehungen bewusst und sind in Projekten aktiv, in denen sie versuchen, als Moderatoren positiv auf die zwischenstaatliche vertrauensbildung einzuwirken. Als Beispiele seien die Pugwash-Bewegung genannt, oder die Rolle von VERTIC in der UK-Norway-Initiative (Persbo/Cliff 2010).

der Möglichkeit, Aussagen über Compliance-Verhalten zu treffen, die Effektivität von Regimen mindert, findet sich in unzähligen Arbeiten (Miles et al. 2001). Nach Mitchell (1998: 112) sind solche Fälle mangelhafter Transparenz sogar eher die Regel, als die Ausnahme. Da er davon ausgeht, dass das Auftreten von Compliance völlig ohne Transparenz fast ausgeschlossen ist, ist die Förderung von Transparenz damit eine zentrale Voraussetzung für das Funktionieren von Regimen (1998: 109). Der von Mitchell benannte empirisch messbare Zusammenhang von Transparenz und Regimeeffektivität hat allerdings nicht zur Zunahme oder Verbesserung von Transparenz geführt (ebenda). Es kann bezweifelt werden, dass dies 15 Jahre später signifikant anders ist.

### **3.2.1 Drei Qualitäten von Transparenz**

Es können drei Qualitäten identifiziert werden, die die Qualität von Transparenz bestimmen. Es sind dies die Reichweite von Transparenz („Welche Akteure haben Zugang zu den Informationen?“), die Distributionswege von Informationen („Werden die Informationen zur Verfügung gestellt, oder müssen sie investigativ recherchiert werden?“) und die Vollständigkeit der Informationen („Ein wie großer Teil des gesamten Bildes wird durch die Informationen korrekt wiedergegeben?“).<sup>79</sup>

#### *3.2.1.1 Reichweite der Informationsverbreitung*

Transparenz kann pfadabhängig (s.o.) von verschiedenen Akteuren hergestellt werden und wird in einigen Theorien internationaler Beziehungen wahrgenommen und beschrieben. Das institutionalistische Paradigma nimmt an, dass Internationale Organisationen eine zentrale Rolle in Regimen und insbesondere in deren Informationsmanagement einnehmen. Empirisch ist allerdings festzustellen, dass viele Regime nicht über eine solche Organisation verfügen, was aber nicht bedeuten muss, dass keine Transparenz zustande kommt (Dai 2002).

Angesichts dieser Beobachtung fragt Dai, welche Akteure unter welchen Umständen zu „Monitoren“ werden. Kurz und institutionalistisch ist die Antwort: derjenige Akteur, der es am kostengünstigsten leistet. Dai stellt vier Kategorien möglicher Monitore auf, nämlich Staaten, Vertragsorganisationen, tatsächliche oder potentielle „Opfer“ von Non-Compliance

---

<sup>79</sup> Dabei ist das oben angesprochene Problem der „negativen Verifikation“ zu beachten: Bei Informationen zu einem bestimmten Nicht-Handeln kann der Grad absoluter Vollständigkeit der Informationen unter Umständen prinzipiell nicht erreicht werden.

(andere Staaten, wie in den meisten sicherheitspolitischen Regimen, sowie nichtstaatliche Akteure innerhalb oder außerhalb des eigenen Staates) und NGOs, wobei er den verschiedenen Ausprägungen von technischen Monitoringfähigkeiten von Non-Compliance Opfern und deren Verhältnis zu den Vertragsstaaten den größten Einfluss auf die Herstellung von Transparenz beimisst. NGOs werden vor allem dann Monitoringakteure werden, wenn keine Interessengleichheit zwischen Vertragsstaaten und potentiellen Opfern besteht (dann sind die Opfer gemeinsam mit NGOs wahrscheinliche Monitore). Wenn potentielle Opfer für diese Aufgabe aus politischen oder praktischen Gründen nicht für diese Aufgabe zur Verfügung stehen, bleiben NGOs als einzige Akteure für die Durchführung von Monitoring übrig. Das bedeutet, dass die Reichweite von Transparenz in diesen Fällen größer sein muss, als in den Fällen, wo internationale Organisationen oder Staaten als Monitore auftreten, und die Transparenz auf diese Akteure beschränkt sein kann, also nicht öffentlich sein muss. Mitchell (1998) beobachtet allerdings, dass NGOs auch dann an den (globalen) gesellschaftlichen Auswirkungen staatlichen Handelns interessiert sind und Compliance-Verhalten in diesem Kontext diskutieren, wenn sie selbst keine Opfer von Non-Compliance sind.

Eine Besonderheit der Fälle in denen NGOs an der Herstellung von Transparenz beteiligt sind, ist der regelmäßig öffentliche Charakter von Transparenz. Eine Veröffentlichung der Informationen ist nach Dai deshalb zu erwarten, weil nur durch die Veröffentlichung der Informationen aus den Verhandlungen über die getätigten Beobachtungen ein öffentlicher Diskurs werden kann (und zivilgesellschaftliche Organisationen nicht zuletzt häufig von der Publizität ihrer Beobachtungen leben).<sup>80</sup> Die Öffentlichkeit, der die Informationen zur Verfügung gestellt werden, ist freilich kein vorgefundener Raum, sondern ist eine Netzwerkstruktur, die durch ein interessiertes Publikum und durch kommunikativ handelnde Teilnehmer erst hergestellt werden muss (Habermas 1992: 436). Erstreckt sich die Transparenz von Monitoringergebnissen in ihrer Reichweite bis in die Öffentlichkeit, werden Regimeentwicklung und Regimeeffektivität auch über die drei von Habermas beschriebenen Funktionen von Öffentlichkeit verhandelt. Das heißt Compliance-Probleme können als gesamtgesellschaftliche Probleme erkannt und wahrgenommen werden, diese können an die Entscheidungsträger im politischen Zentrum herangetragen werden und die Öffentlichkeit

---

<sup>80</sup> Im folgenden Unterkapitel wird näher auf den Begriff der NGO und die öffentliche Dimension ihrer Aktivitäten eingegangen.

kann versuchen, in als wichtig erkannten Punkten die punktuelle Kontrolle des politischen Zentrums zu übernehmen. NGOs werden in der Regel versuchen, diejenigen Daten, die aus ihrer Sicht für die Erreichung der Vertragsziele relevant sind, öffentlich in ein solches Diskursnetzwerk einzubringen, wo sie erörtert werden können. NGO-geschaffene Transparenz erreicht also mit der Öffentlichkeit die größtmögliche Reichweite (Florini 1999: 135).

Die Reichweite kann Ausprägungen zwischen Null (niemand hat Einsicht) und völliger Öffentlichkeit annehmen. Dazwischen ist ein in vielen multilateralen Vertragsregimen angesiedelter Notifikationsmechanismus angesiedelt, der eine von den Vertragsstaaten definierte Reichweite hat. Ob die Einbindung einer internationalen Organisation als Reichweitenvergrößerung angesehen wird, hängt davon ab, ob man solche Organisationen als Kreaturen ihrer Staaten oder als eigenständige Akteure begreift. Da aus vielen solcher Organisationen, wie etwa der IAEA oder auch UNEP-Sekretariaten (Jeremias/van Aken 2006) immer wieder Compliance relevante Daten an die Öffentlichkeit gelangen, ist diese Frage tendenziell dahingehend zu beantworten, dass Internationalen Organisationen eine eigene, nichtstaatliche Akteursqualität zugesprochen wird (beispielsweise Reinalda 2001). Da es durchaus Fälle gibt, in denen NGOs über mehr Informationen verfügen, als sie letztlich veröffentlichen, besteht aber keine Zwangsläufigkeit, den NGO-Zugang zu Informationen immer mit dem Höchstwert (vollständige Öffentlichkeit) zu bewerten. Eine geringe Reichweite von Transparenz ist im Übrigen nicht gleichbedeutend mit geringer Regimeeffektivität. Es ist für zivilgesellschaftliche Akteure dann nur schwieriger, diese zu beurteilen, weshalb Monitoring-NGOs versuchen werden, die Reichweite zu erhöhen.

### *3.2.1.2 Distribution der Informationen*

Neben der Reichweite von Transparenz, also der Größe des Kreises von Akteuren mit Zugang zu den Informationen bis hin zur Öffentlichkeit, ist der Weg, auf dem die Informationen den Monitoringakteuren zur Kenntnis kommen, ein zweiter qualitativer Faktor bei der Betrachtung von Transparenz. Florini (1999) beschreibt Transparenz als Mechanismus der Offenlegung selbstbezogener Compliance relevanter Informationen durch die Vertragsstaaten. In diesem Verständnis schaffen also die einzelnen Vertragsparteien Transparenz in eigener Sache. Dai (2002) hingegen sieht Transparenz eher aus der Perspektive investigativer Akteure, wenn er Transparenz als zweistufiges Verfahren beschreibt „*to detect non-compliance and bringing it to light*“. Mitchell (1998) schließlich definiert Compliance-

Transparenz als die Verfügbarkeit von Informationen zum Verhalten einzelner Vertragsstaaten, die dann einem Verifikationsverfahren unterzogen werden sollen. Das kann sowohl ein aktives Zurverfügungstellen der Informationen durch die zu beobachtenden Vertragsstaaten selbst beinhalten, als auch ein in diesem Sinne passives investigatives Handeln von Monitoringakteuren.

Florini, die Transparenz als durch Staaten zu erbringende Leistung ansieht, geht davon aus, dass grundsätzlich ein Einsatz von Macht erforderlich ist, um sie einzufordern. Dafür kommt neben der politischen Macht der Staaten in den Vertragsregimen allerdings auch informelle Macht von Stakeholdern wie Unternehmen und NGOs infrage. Diese Akteure können so lange Druck ausüben, dass die Herstellung von Transparenz letztlich das günstigste Verhalten ist. Dai und Mitchell beachten darüber hinaus auch die Fälle, in denen Transparenz durch andere Mechanismen hergestellt wird, wobei die von Dai beschriebene Funktion des „*bringing it to light*“ nicht unbedingt eine Veröffentlichung der Informationen meint, sondern meist eine auf den Kreis der Regimemitglieder beschränkte Distribution. Diese zwischenstaatliche Ebene der Transparenz ist meist auch gemeint, wenn auf politischer oder analytischer Ebene mehr Transparenz in Regimen gefordert wird und es ist auch die Art von Transparenz, die durch die meisten Verifikationsmechanismen, wie etwa durch Notifikationen hergestellt wird. Auch die Öffnung von Anlagen für vertragsgemäße Inspektionen fällt in diese Kategorie von aktiv hergestellter Transparenz.

Mitchell (1998) nutzt andere Vokabeln um die Akteursfrage in der Herstellung von Transparenz zu beschreiben. Er benennt drei Kategorien, nämlich *problem-*, *self-* und *other-reporting*. *Self-reporting* beschreibt im Wesentlichen eben jenen Typus, den Florini als typischen Weg zur Herstellung von Transparenz ansieht: Akteure berichten über ihr eigenes Verhalten. *Other-reporting* beschreibt den investigativen Typus, bei dem Akteure über das Verhalten anderer Akteure berichten. *Problem-reporting* bezieht sich auf einen qualitativen dritten Faktor in der Beschreibung von Transparenz, der sich, unabhängig von an der Herstellung von Transparenz beteiligten Akteuren, auf die Vollständigkeit relevanter Informationen bezieht. Auf diese dritte Dimension von Transparenz wird noch eingegangen werden. Zunächst jedoch soll auf *self-* und *other reporting*, die hier, angelehnt an Florini, aktive und passive Transparenz genannt werden sollen, näher eingegangen werden. Einige Regime sehen für die Herstellung von Compliance relevanter Transparenz aktive Mechanismen, also den Austausch nicht überprüfter Notifikationen innerhalb des Regimes (ggf. unter Beteiligung einer internationalen Organisation) vor. Erst bei Nichterfolg würde der

Mechanismus auf passive Transparenz umgestellt werden, bei dem geeignete externe Akteure einzelne Staaten beobachten. NGOs hält Mitchell (1998) in diesen Fällen für die am wahrscheinlichsten auftretenden „Lückenfüller“.

Zu einem öffentlichen Diskurs wird es beim aktiven *self-reporting* nur dann kommen können, wenn die Notifikationsinhalte öffentlich sind. Auch das passive *other-reporting* hat nicht notwendigerweise eine öffentliche Dimension (wenn etwa die IAEA investigatives Monitoring betreibt, wird sie dessen Ergebnisse nur ausnahmsweise veröffentlichen). Es wird aber deutlich, dass Transparenz als transparentes Verhalten von Akteuren sowohl Voraussetzung von Monitoring sein kann (Notifikationsmechanismen), Monitoring aber auch Ursache von Transparenz sein kann (in Fällen passiver Transparenz). Ein Beispiel für eine Mischform aus aktiver und passiver Transparenz ist die Inspektion, bei der ein Staat den Zugang zu (definierten) Informationen freigibt, diese aber von anderen Akteuren gemessen werden.

NGOs werden bei ihren Monitoringaktivitäten in der Regel passive Transparenz herstellen, in dem sie versuchen, ohne Kooperation mit einem oder mehreren Staaten an relevante Informationen zu gelangen; eingeschlossen ist das Nutzen von Informationen, die Staaten ohne direkten Bezug zum Regime veröffentlichen, die sich aber dennoch als relevant für Compliance herausstellen können (siehe das Beispiel des Handelsmonitoring in Kap. 6.6.1). Kommerzielle Satellitenbilder, land- oder luftgestützte Fotografie, das Messen bestimmter Parameter in Boden, Luft und Wasser, die Auswertung wissenschaftlicher Zeitschriften und journalistischer Arbeiten, online-Quellen, aber auch nicht-technische Methoden, wie das Führen von Interviews oder andere investigative Methoden können im Rahmen der Herstellung passiver Transparenz genutzt werden. Im Gegensatz zur aktiven Transparenz, deren Reichweite oft zuvor vereinbart wurde, ist die Reichweite zivilgesellschaftlich hergestellter passiver Transparenz oft nur durch finanzielle, technische oder legale Aspekte beschränkt (insbesondere kleine Staaten oder *Middle Powers* werden nicht selten ebenfalls ein Interesse an der Herstellung passiver Transparenz haben, was diese Akteursgruppen beispielsweise über Finanzierungen in gemeinsame Projekte zur Transparenzbildung bringt). Aus organisatorischer Sicht wird passive Transparenz oftmals nicht von Beginn an eine umfassende, koordinierte Methode sein, die klare Rückschlüsse auf Compliance-Verhalten zulässt. Im Gegenteil wird passive Transparenz oft aus mehr oder weniger vielen vereinzelt Anstrengungen unabhängiger Akteure, z.B. NGOs bestehen. Koordinierte Evaluationsroutinen werden, wenn überhaupt, erst im Laufe der Zeit und unter Einbeziehung

dieser verschiedenen Beiträge entwickelt werden. Es ist auch denkbar, dass aktive Mechanismen durch passive Systeme gestützt werden. Das wäre dann der Fall, wenn offizielle Verifikationsakteure, an die Staaten ihre Berichte schicken, die Erlaubnis haben, diese Informationen mit frei verfügbaren Informationen abzugleichen.

Geheimdiensttätigkeit und die Nutzung von NTMs sind allerdings nicht durch das Konzept der passiven Transparenz gedeckt. NTMs und andere nachrichtendienstliche Informationssysteme sind zwar offensichtlich Instrumente zum Aufspüren von non-compliance, allerdings versucht geheimdienstliche Tätigkeit den letzten Schritt in der Herstellung von Transparenz, nämlich das Teilen von Informationen mit anderen, zu vermeiden (bzw. werden Staaten nur dann so gewonnene Informationen verbreiten, wenn sie sich davon einen Vorteil versprechen).

Aussagen zu den unterschiedlichen Wirkungen auf Regimeeffektivität durch passive Transparenz sind nicht einfach zu treffen – schon deswegen, weil dafür zunächst Regimeeffektivität definiert werden müsste. Eine Steuerungskraft kann wegen der Vertrauen schaffenden Wirkung jedenfalls auch von Notifikationen ausgehen, denn auch diese könnten (je nach abgefragter Information), von anderen Regimemitgliedern auf Korrektheit überprüft werden. Durch zivilgesellschaftliches Monitoring induzierte Wirkungen auf Regimeeffektivität können aber in der Regel nur durch passive Transparenz erzielt werden, weil die NGOs von aktiven Mechanismen des Informationsaustauschs vielfach ausgeschlossen sind. Die Steuerungskraft ist aber auch abhängig von der Qualität der Informationen, was zur dritten Dimension von Transparenz-Qualität führt.

### *3.2.1.3 Qualität der Informationen*

Unisono vermuten Mitchell (1998) und Dai (2002), dass NGOs weit häufiger als offiziell bestellte Akteure „unperfektes“ (Dai: 430) Monitoring durchführen werden. „Unperfekt“ nennt Dai einige zivilgesellschaftliche Monitoringaktivitäten weniger, weil sie zu falschen Ergebnissen kommen, oder sie zu langsam sind, sondern weil sie durch ihr Interesse an spezifischen Einzelfällen häufig „unsystematische Transparenz“ erzeugen werden, sprich: sich auf einige Teilaspekte konzentrieren und andere vernachlässigen. Damit ist die dritte qualitative Kategorie zur Beschreibung von Transparenz angesprochen, nämlich der Grad der Vollständigkeit der Informationen und das Wissen darüber, ob diese korrekt sind.

Insbesondere Florini (1999: 122) verweist darauf, dass NGOs in den Punkten, an denen sie

Monitoring betreiben, oft bessere Informationen beziehen, als offizielle Monitoringakteure. So hätten sie oft besseren Zugang zu neuen Methoden und Technologien und teils auch zu größeren Finanzmitteln als finanz- und technologieschwache Staaten (ebenda).

Ein Problem mit der Vollständigkeit von Informationen kann auch entstehen, wenn der von Mitchell (1998) und Florini (1999) beschriebene Fall eintritt, in dem die Zugänglichkeit zu Informationen so groß ist, dass die Analyse durch ein Zuviel an Informationen gestört wird. In diesen Fällen entsteht ein „weißes Rauschen“, das die relevanten Daten verdecken kann. Ein solches Überangebot an Informationen wird durchaus häufig von Staaten bereitgestellt, um die Beurteilung von Compliance zu erschweren (ebenda). Durch Weiterentwicklungen in der Computertechnologie ist es allerdings zunehmend besser möglich, aus großen Datenmengen diejenigen Informationen herauszufiltern, die als relevant angesehen werden. Eine nähere Beschäftigung mit solchen *Data-mining* genannten Technologien würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen, zumal hier nicht die Qualität von Monitoring Thema ist, sondern die Entstehungsbedingungen zivilgesellschaftlicher Compliance-Überwachung. An dieser Stelle muss allerdings noch erwähnt werden, dass die Vollständigkeit von Informationen in Fällen aktiver Distribution von Informationen in einem engen Zusammenhang mit dem im Regime vereinbarten Umfang von Informationen steht. Während für Daten, die in einem investigativen, also passiven Verfahren erhoben wurden, angenommen werden kann, dass diese korrekt sind und lediglich beachtet werden muss, dass es aus technischen oder kapazitätsbedingten Gründen an der Vollständigkeit der Informationen mangeln kann, ist es für viele aktiv von Staaten im Rahmen von Notifikationsmechanismen bereitgestellte Informationen offensichtlich, dass (bestenfalls) nur die Informationen transparent gemacht wurden, auf deren Austausch sich die Vertragsstaaten zuvor geeinigt hatten. Dieser Umfang kann freiwillig von Staaten erweitert, oder die Notifikation veröffentlicht werden. In vielen Fällen werden die Notifikationen aber nur zwischen den Staaten und ggf. einer koordinierenden Vertragsorganisation ausgetauscht. Da eine Überprüfung der Daten in kaum einem Fall Teil des Mandates der Vertragsorganisation ist und eine Überprüfung dann nur von Staaten durchgeführt werden kann, die über die

notwendigen NTMs verfügen, bleiben in diesen Fällen die Vollständigkeit der Informationen begrenzt und die Korrektheit unbestimmt.<sup>81</sup>

### 3.2.2 Zwischenfazit: Transparenz

Transparenz und Compliancemonitoring stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Abgesehen von unilateral durchgeführtem Monitoring, bei dem nicht angestrebt wird, die gewonnenen Informationen mit anderen zu teilen, schafft jede Form des Monitorings einen gewissen Grad von Transparenz. Es wurde gezeigt, dass sich erhebliche Unterschiede in den Qualitäten von Transparenz identifizieren lassen, die innerhalb dreier Dimensionen, nämlich der Reichweite, der Art der Distribution und der Vollständigkeit und Korrektheit der Informationen beschrieben werden können. Trotz ihrer zentralen praktischen Bedeutung für das Funktionieren von Vertragsregimen findet sich in der Literatur kaum eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Thema Transparenz. In der Literatur wird oft Transparenz für Vertragsregime eingefordert, ohne dass der Begriff näher spezifiziert würde. Dabei ist nicht nur von Bedeutung, ob Akteure und ihr Verhalten als Referenzpunkt gewählt werden (beispielsweise, ob sich ein Staat transparent verhält), oder, wie hier vorgeschlagen, die Information als Bewertungsgrundlage für die Qualität von Transparenz dient.

Zivilgesellschaftliches Monitoring zeichnet sich typischerweise dadurch aus, dass die beobachteten Informationen öffentlich gemacht werden, also eine maximale Reichweite von Transparenz gegeben ist. Die Informationen werden weiterhin häufig durch einen passiven Datenzugang (vgl. etwa Mitchells *other-reporting*) gewonnen, und selten durch eine aktive, regimespezifische Distribution von Informationen durch Vertragsstaaten oder internationale Organisationen (seltene Ausnahmen, wie die Gewährung von Zugang zu eigentlich zwischenstaatlichen Notifikationen oder die selbstorganisierte Durchführung von

---

<sup>81</sup> In aller Regel wird sich kein Höchstwert für eine Vollständigkeit von Informationen festlegen lassen, da sich meist weitere Informationen identifizieren lassen werden, denen eine Relevanz für Compliance zugeschrieben werden kann. Allerdings kann aufsteigend vom Wert „0“ (keine Information vorhanden) bewertet werden, ob eher viele oder wenige Informationen vorhanden sind, die ggf. im Vertrag „abgefragt“ werden und ob relevante Daten über einen möglicherweise im Vertrag festgelegten Umfang hinaus vorliegen. Formell kann im Vertragstext und auf späteren Treffen der Vertragsparteien beschlossen werden, was relevant ist. Es aber ebenso denkbar, dass Vertragspartner oder nichtstaatliche Akteure weitere Daten erheben, die – für sich oder im Zusammenspiel mit weiteren Daten – direkte oder indirekte Einsichten in Compliance-Verhalten erlauben. Was im Einzelnen als relevant gilt, lässt sich dabei nicht allgemein und von vornherein festlegen und kann sich im Laufe der Zeit ändern.

gegenseitigen Inspektionen von Laboren und anderen Anlagen, siehe Fallstudien in Kap 6.1.1 und 6.2.1, widerlegen die Regel nicht).

Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring hat das Ziel, die Effektivität des entsprechenden Regimes durch einen öffentlichen Diskurs über das Verhalten der Vertragsstaaten zu verbessern. Ob und inwieweit das durch zivilgesellschaftliches Monitoring besser gelingt, als durch unilaterales oder zwischenstaatliche Compliance-Überwachung, ist hier nicht Thema. Die NGO, die öffentliche Transparenz herstellt, oder auch „nur“ die Voraussetzungen dafür schafft, ist auch nicht notwendigerweise ebenfalls in die öffentliche Diskussion der von ihr transparent gemachten Informationen verwickelt. Für das Aufstellen von Hypothesen zur Entstehung zivilgesellschaftlichen Monitorings kann aus den Ausführungen zum Transparenzbegriff aber festgehalten werden, dass NGOs sich mit Bedingungen auseinandersetzen müssen, die sich etwa hinsichtlich des Zugangs zu Daten und organisatorischen und kapazitätsbezogenen Beschränkungen teils erheblich von den Entstehungsbedingungen für staatliches und zwischenstaatliches Compliancemonitoring unterscheiden.

### **3.3 NGOs**

Im vorigen Unterkapitel wurde, wie schon in den Kapiteln zuvor, intensiv der Begriff der NGO genutzt, ohne dass bisher geklärt worden wäre, ob die Monitoringakteure, die hier unter Beobachtung stehen, gerechtfertigterweise als NGOs bezeichnet werden können. Das soll in diesem Unterkapitel nachgeholt werden. Bereits bei der Beschreibung des allgemeinen Forschungsstandes wurde dargestellt, dass es in weiten Teilen des politikwissenschaftlichen Diskurses schon seit einigen Jahrzehnten nicht mehr umstritten ist, dass auch NGOs Akteure auf dem Parkett der internationalen Politik sind (Risse-Kappen 1995). Es wurde weiterhin festgestellt, dass Compliancemonitoring, gleich von welcher Art von Akteur es durchgeführt wird, funktionaler Teil der Governance von (hier: globaler) Politik ist (Reinalda 2001). Ziel dieses Kapitels ist es zu klären, ob die nichtstaatlichen Organisationen, die Compliancemonitoring in Rüstungskontrollregimen betreiben, tatsächlich als NGOs bezeichnet werden können. Dazu wird in einem ersten Schritt zunächst ein grundsätzlicher Überblick zu Monitoring-NGOs in verschiedenen Politikfeldern gegeben. Anschließend wird eine erste Einordnung dieser Organisationen in das gebräuchliche Drei-Sektoren Modell vorgenommen und anschließend der Versuch gemacht, die Organisationen in das

undurchsichtige Geflecht spezifischerer „Sub-Konzepte“ für NGOs (Götz 2008) einzuordnen. Dabei wird auf die Besonderheit eingegangen, dass die überwiegende Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Monitoringorganisationen (jedenfalls im Bereich der Rüstungskontrolle) wissenschaftliche Forschungsinstitute sind. Da keine der existierenden Schablonen ausreichend passgenau ist, wird daher eine weitere NGO-Unterkategorie, nämlich die TRANGO (Transparenz-NGO) definiert. Das heißt, es muss darauf eingegangen werden, dass wissenschaftliches Arbeiten und das Eintreten für Interessen des Allgemeinwohls, wie etwa Rüstungskontrolle (oder auch Umweltschutz) nicht nur kongruent sind, sondern auch eine Qualifizierung der Institute als NGO im Sinne einer zivilgesellschaftlichen Organisation erlauben. Kurz wird dann noch auf die Frage der globalen Netzwerkbildung und auf die Veröffentlichungspraxis dieser NGOs eingegangen.

### **3.3.1 Wer und wie viele sind die Monitoring Organisationen?**

Es gibt wohl kein Verzeichnis, das es leistet sämtliche Organisationen, die im Monitoring von internationalen Verträgen aktiv sind, aufzulisten und es ist ausgesprochen schwierig, ihre Zahl auch nur annähernd genau anzugeben. Zweifellos beschäftigen sich von den rund 45.000 internationalen NGOs, die die *Union of International Associations* (UIA) aufführt, nur verhältnismäßig wenige mit Compliancemonitoring.<sup>82</sup> Aufgrund der sehr speziellen Kategorisierung der UIA-Datenbanken ist eine spezifische Suche nach Monitoringorganisationen allerdings schwierig. Eine besser eingegrenzte Auswahl bietet die Internetseite *WorldMonitor.info*,<sup>83</sup> die allerdings schon seit 2008 nicht mehr aktualisiert wird. Hier findet sich eine Sammlung von knapp 40 Links zu solchen Organisationen im Bereich Rüstungskontrolle (schon abgezogen sind diejenigen, die sich nicht mit dem Monitoring von Compliance, sondern dem von Politikprozessen in Vertragsregimen beschäftigen).<sup>84</sup> Einige der gelisteten Organisationen sind außerdem „Netzwerk-Organisationen“, also solche, die als Dachorganisation einzelner Organisationen fungieren. Die Mitgliedorganisationen werden aber nur in wenigen Fällen individuell in der Liste genannt. Zählte man diese zusammen, so würde die Zahl der Organisationen, die sich der Schaffung von mehr Transparenz im Bereich

---

<sup>82</sup> <http://www.uia.be/>

<sup>83</sup> Monitoringorganisationen im Bereich Rüstungskontrolle: <http://www.worldmonitor.info/links/milaffairs.html>

<sup>84</sup> Dabei ist auffällig, dass mit der ICBL die bekannteste Monitoring-Organisation im Bereich der Rüstungskontrolle auf der Liste fehlt. Es ist daher davon auszugehen, dass dies nicht der einzige „Fehlbestand“ ist und die tatsächliche Anzahl dieser Organisationen höher einzuschätzen ist.

Rüstungskontrolle verschrieben haben, noch erheblich steigen. Ob die Zahl der Organisationen seit 2008 gestiegen ist, ist mit dem hier möglichen Aufwand nicht zu ermitteln. Eine annähernd genaue Zahl gibt es also nicht, man kann aber mindestens von einer Zahl im hohen zweistelligen Bereich ausgehen.

Nuscheler nennt schon 1998 *Amnesty International*, *Human Rights Watch* und die *International Commission of Jurists* als Beispiele für internationale Monitoring-Organisationen im Bereich Menschenrechte.<sup>85</sup> *Friends of the Earth* und *Greenpeace* gelten als repräsentative Organisationen im Bereich des Monitorings internationaler Umweltschutznormen (Princen/Finger 2003).<sup>86</sup> Im Bereich der Rüstungskontrolle (und speziell dem Compliancemonitoring) gibt es keine Organisationen dieses Bekanntheitsgrades, mit dieser Anzahl von Mitgliedern oder Förderern und diesen Budgets – überhaupt sind Organisationen, die Monitoring durchführen in diesem Bereich höchst selten Mitglieder-Organisationen, sondern überwiegend (universitäre) Forschungsinstitute. Die ersten Kampagnen von *Greenpeace* richteten sich gegen Tests von Nuklearwaffen, wobei keinesfalls nur die Umweltaspekte, sondern ebenfalls friedens- und sicherheitspolitische Gesichtspunkte kommuniziert wurden. Mit den Jahren hat die Organisation ihren Fokus aber immer mehr auf das Thema Umwelt gelegt. Vor einigen Jahren hat *Greenpeace International* in Amsterdam den Arbeitsbereich Frieden und Abrüstung völlig gestrichen.<sup>87</sup> Es wird im Folgenden zu klären sein, ob sich der Begriff NGO auf die Akteure, die rein wissenschaftlich, oder vor einem wissenschaftlichen Hintergrund *policy* orientiert arbeiten, anwenden lässt.

---

<sup>85</sup> Er benennt außerdem noch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das aber eine so außergewöhnliche Stellung im Völkerrecht hat, dass es nicht ohne weitere Ausführungen, die an dieser Stelle zu weit führen würden, als NGO bezeichnet werden kann.

<sup>86</sup> Die in dieser Studie bereits erwähnte IUCN ist insofern nicht repräsentativ, als ihre Organisations- und Mitgliederstruktur einzigartig sein dürfte. Der IUCN gehören knapp 1000 nationale und internationale NGOs an, aber auch etwa 200 staatliche Behörden und Ministerien, die auch zu nicht geringen Teilen für die Finanzierung aufkommen. Von daher ist die IUCN ein gutes Beispiel für eine QUANGO (Quasi-NGO) - mehr zu NGO-Kategorisierungen im weiteren Verlauf dieses Unterkapitels.

<sup>87</sup> Quelle: Eigene Anschauung als Mitglied der ehemaligen AG Frieden und Abrüstung bei Greenpeace Deutschland e.V. Die AG war bis 2006 aktiv und wurde aufgelöst, nachdem bei Greenpeace International die Stelle des Abrüstungscampaigners nicht mehr neu besetzt wurde und nachfolgend auch die deutsche Sektion der Organisation keine hauptamtliche Kampagnentätigkeit mehr wünschte. Unbenommen bleibt, dass ehrenamtliche lokale Greenpeace Gruppen beispielsweise an Demonstrationen mit Friedensbezug teilnehmen (z.B. Ostermärsche).

### 3.3.2 Verortung von Monitoring-NGOs in der NGO-Taxonomie

Greenpeace, Amnesty International, die International Campaign for the Ban of Landmines, die London School of Economics, das Stockholm International Peace Research Institute, die Forschungsstelle für Biologische Waffen und Rüstungskontrolle an der Universität Hamburg und PhRMA (Verband der US-Biotechnologieunternehmen). All diese Organisationen und Institute sind schon unter der Bezeichnung „NGO“ aufgetreten:<sup>88</sup> Wenn sie sich für die Teilnahme an Staatentreffen akkreditieren, die im Rahmen von Regimen stattfinden, zu deren Themen sie arbeiten, werden sie bei den UN als NGO geführt – inklusive entsprechender Kennzeichnung auf den Namensschildern und einem entsprechenden Platz auf der NGO-Bank im Sitzungssaal<sup>89</sup> (so dieser den NGOs überhaupt offensteht).<sup>90</sup> Es gibt bei den UN keine weiteren Kategorien für Organisationen, die nicht den staatlichen Delegationen oder internationalen zwischenstaatlichen Organisationen angehören und wenn man es sich einfach machen wollte, dann könnte man diese Organisationen in dieser Studie aus Praktikabilitätsgründen ohne weitere Diskussionen unter der Bezeichnung NGOs führen, es gibt jedoch gute Gründe, das nicht zu tun.

Der Literaturkanon zum Thema NGOs ist seit vielen Jahren in stetigem Wachstum begriffen. Bei dessen Betrachtung fällt zunächst seine Uneinigkeit in der Definition des Forschungsgegenstandes auf. Zunächst hat sich der Begriff NGO in der Literatur weitgehend durchgesetzt. Frantz und Martens (2006: 21) geben einen Überblick zur Thematik. Sie sind sich mit anderen Autoren (vgl. u.a. Götz 2008 und Curbach 2006) darin einig, dass Forscher nicht nur selten präzisieren, was sie unter einer NGO verstehen, sondern auch darin, dass eine allgemeingültige Definition nicht existiert – und schlechterdings nicht existieren kann. Das ist deshalb der Fall, weil über negative Definitionen kaum jemals ein „NGO-Prototyp“ herauskristallisiert werden kann, ohne dass es zu schwer oder gar nicht zu rechtfertigenden Ausschlüssen von Organisationen kommt. Das Etikett „nichtstaatlich“ passt ebenso gut auf Organisationen, wie Parteien, mafiösen Organisationen, privaten Unternehmen und vielen mehr. Hier jedoch werden NGOs als zivilgesellschaftliche Organisation verstanden. In den kybernetische Modelle nutzenden systemtheoretischen Zweigen der Politikwissenschaft hat sich das ursprünglich für die Anwendung auf den einzelstaatlichen Kontext konstruierte Drei-

---

<sup>88</sup> <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612?OpenDocument>

<sup>89</sup> Mitunter werden NGOs und dem Regime nicht direkt zugehörige IGOs auch als *Observer* kategorisiert.

<sup>90</sup> Seit 1996 können sich auch NGOs akkreditieren, die nicht offiziell bei ECOSOC akkreditiert sind.

Sektoren Modell durchgesetzt, das den Staat als aus den drei Sektoren Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft bestehend beschreibt (Frantz 2010: 121)

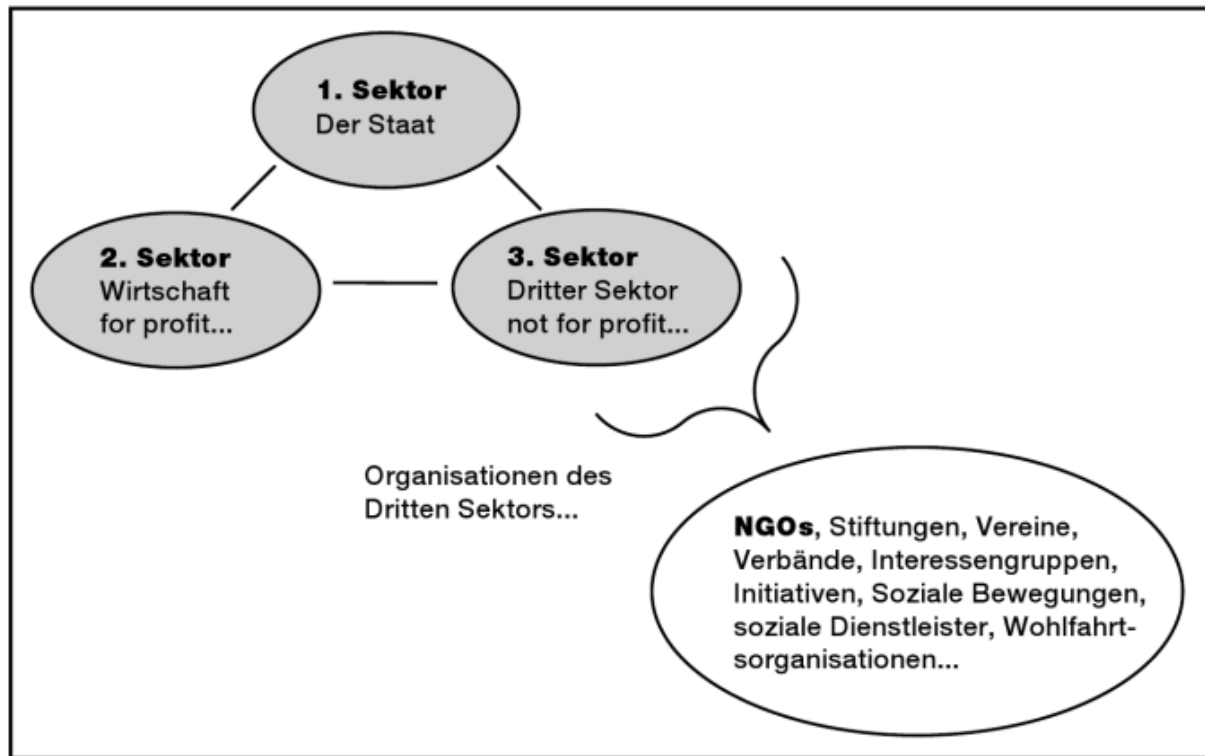


Abbildung 1: Das Drei-Sektoren Modell (Frantz/Schubert 2005: 191)

Der als „Zivilgesellschaft“ bezeichnete Teil der gesamtgesellschaftlichen Organisation bringt zur politischen Umsetzung der in ihm bestehenden Interessen Organisationen hervor, die oft als nichtstaatliche oder Nichtregierungs-Organisationen, oder kurz und englisch NGO bezeichnet werden. Die NGOs transportieren zivilgesellschaftliche Interessen als „Transmissionsriemen“ in die Sphäre (internationaler) staatlicher Politik (Martens 2002: 64). Seit den 1990er Jahren gedeiht die Forschung zur politischen Einflussnahme von Akteuren des sogenannten dritten Sektors, dem Bereich also, der weder der formellen staatlichen oder internationalen Politik, noch dem Bereich der Wirtschaft angehört (Martens: 19). Zwischen Organisationen innerhalb des dritten Sektors können aber einerseits erhebliche Unterschiede bestehen und andererseits gibt es häufig auch Abgrenzungsschwierigkeiten zu den anderen beiden Sektoren. Denn oft ist nicht klar festzustellen, ob eine Organisation staatliche, wirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Interessen vertritt. Beispielsweise ist die staatliche Finanzierung von Organisationen ein Punkt, durch den Zweifel an der Zugehörigkeit zum dritten Sektor aufkommen können, weil damit auch die Unabhängigkeit von impliziten oder expliziten Weisungen infrage stehen kann. Ein populärer und pragmatischer Weg, mit diesem

Problem umzugehen, ist die Unterteilung von NGOs in verschiedene Subgruppen. Die in diesem Zusammenhang geschaffenen Akronyme, von denen auch hier im weiteren Verlauf einige auftauchen werden, führen bisweilen zu dadaistisch anmutenden Aufsätzen und Buchkapiteln. Es wird im Folgenden geprüft werden, ob die Monitoring-NGOs einer der beschriebenen Subtypen zugeordnet werden können, um bei der weiteren Analyse gegebenenfalls auf Theorien zurückgegriffen werden könnte, die sich spezifisch auf diesem NGO-Typus beziehen.

### *3.3.2.1 Probleme positiver Zuordnungen*

Ausschließende Definitionen („non-x“) führen paradoxerweise zu einer *Inklusion* der meisten Organisationen, weil ein einziges Ausschlussmerkmal jeweils auf nur verhältnismäßig wenige Organisationen zutrifft. Aber der Versuch, die definitorischen Unschärfen von „*non-governmental*“, oder „nicht-staatlich“ dadurch zu umgehen, dass wie in *interest group*, *pressure group*, *protest movement* oder *grass root organisation* (White 1968; Maynaud 1961) bestimmte positive Eigenschaften oder Motive von Organisationen in der Bezeichnung genannt werden, hat auch nicht zu eindeutigen Definitionen geführt, weil solche Bezeichnungen zwar vielfach zu einem besseren Verständnis des Umstandes geführt haben, dass es verschiedenartige NGOs gibt, aber das Abstellen auf jeweils auf nur einen Aspekt der Organisationen verengt den Begriff wiederum so stark, dass ebenfalls keine allgemeine Bezeichnung für die entsprechenden Organisationen entstehen konnte. In der Folge wurde und wird versucht, bestimmte NGOs durch „Namenszusätze“ weiter zu spezifizieren. Es soll nun überprüft werden, ob Monitoring-NGOs in eine der bestehenden „Schubladen“ passen. Wenn das der Fall sein sollte, gibt es möglicherweise bereits Literatur, die über Motive und Aktivitäten dieser spezifischen NGOs Auskunft gibt.

### *3.3.2.2 Geografische Zuordnungen*

Beginnend mit der geografischen Dimension in NGOs-Definitionen kann festgestellt werden, dass Monitoring NGOs nicht zwangsläufig INGOs (internationale NGOs) sind. INGOs sind „in mindestens zwei Ländern aktiv, bzw. [können dort] Mitglieder nachweisen (Curbach: 28). Eine zivilgesellschaftliche Monitoringorganisation, die beispielsweise in einem Staat ansässig ist und von dort aus Satellitenbilder oder andere Daten von Territorien anderer Staaten auswertet oder beispielsweise Luftproben nimmt, die sich durch atmosphärische Bewegungen

über die Grenze zum Staat der Organisation bewegt haben, oder online verfügbare Daten aus einem globalen Netz von Messstationen ausgewertet, ist somit zunächst keine INGO. Daran ändert sich auch nichts, solange es einen bloß informellen Austausch und Kooperation zwischen Organisationen mit ähnlichen Tätigkeitsfeldern gibt. Auch im Bereich des Rüstungskontrollbezogenen Monitorings gibt es einige INGOs – die ICBL ist ein herausragendes Beispiel für eine solche und auch im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle gibt und gab es NGOs, die in das Muster passen (in früheren Jahren die Pugwash CBW-Study Group, das *sunshine-project* und BWPP). Im Bereich nuklearer Rüstungskontrolle gibt es INGOs vorwiegend auf „berufsfeldspezifischer“ Ebene, wie etwa die Internationalen Ärzte oder Rechtsanwälte gegen Atomwaffen (IPPNW und IALANA). Auch in den Bereichen Umwelt- oder Menschenrechtspolitik gibt es eine Vielzahl transnationaler Monitoringorganisationen, wie die Beispiele Greenpeace oder Amnesty International zeigen. Monitoring NGOs können also INGOs sein, müssen es aber nicht.

### 3.3.2.3 Unabhängigkeit von Finanziers und Gründern

NGOs, so die berühmte Formel von Gordenker/Weiss (1996), sind „*private in form, but public in purpose*“. An anderer Stelle wird der Bezug zum Drei-Sektoren Modell mit der Feststellung hergestellt, dass NGOs „jenseits von Markt und Staat agieren“ (19). Damit ist aber nicht gemeint, dass sie keine hauptamtlichen Beschäftigten haben dürfen. Für Monitoringorganisationen wäre das auch kaum möglich. Es wurde schon angesprochen, dass Compliancemonitoring in den meisten Fällen eine spezialisierte, hoch professionelle, auf wissenschaftlicher Expertise und Techniken aufbauende Tätigkeit ist. Für deren Aufnahme und Aufrechterhaltung muss gewährleistet sein, dass neben der möglicherweise notwendigen technischen Ausrüstung auch das erforderliche qualifizierte Personal finanziert werden kann. Allein dadurch wird damit aus einer PINGO (*public-interest oriented* NGOs) noch keine BINGO oder CONGO (*business* bzw. *commercial* NGO) (vgl. Reinalda 2001: 13). Zu letzteren werden Trans- oder Multilaterale Konzerne und ihre Lobby-Organisationen gezählt, aber auch kriminelle Organisationen. Nur wenige Autoren vertreten heute noch die Auffassung, dass freiwillige Arbeit unbedingtes Merkmal von NGOs ist, diese also VONGOs (*Volunteer* NGO) sein müssen und ihre Einordnung als NGO verlieren, sobald sie etwa eine hauptamtliche Verwaltungskraft einstellen. Nur wenige Monitoring Organisationen werden also VONGOs sein.

Die Durchführung von Compliancemonitoring völkerrechtlicher Verträge kann als immaterielles Ziel gelten, zumal kaum Gewinnerwartungen aus solcher Tätigkeit entstehen werden. Wie Frantz und Martens schreiben, bedeutet das Verfolgen immaterieller Ziele, dass die Gewinne, die NGOs „auf dem Spendenmarkt oder durch das Einwerben von Projektmitteln erwirtschaften“ nicht als Organisationsvermögen akkumuliert oder über das eigentliche Gehalt hinaus an die Mitarbeiter ausgeschüttet werden dürfen (24). Anekdotische Evidenz zeigt, dass übertarifliche Bezahlung oder sonstige Überschüsse weder in der NGO-Szene schlechthin, noch spezifisch im Bereich der Monitoringorganisationen häufig anzutreffen sind.<sup>91</sup>

Nach der Frantz/Martens'schen Lesart werden diejenigen Organisationen als QUANGOs (Quasi-NGOs) bezeichnet, die als „hybride Organisationen [...] auch Staaten oder staatliche Stellen als Mitglieder zulassen und zu großen Teilen aus öffentlichen Mitteln finanziert“ werden (44) (ähnlich auch Götz: 232 und Reinalda: 14). QUANGOs fänden sich nach Martens vor allem in Skandinavien als häufiges Modell, und tatsächlich bietet sich das SIPRI im Bereich der Monitoring-Organisationen (Kap. 6.2) als Musterbeispiel an. Denn ein Großteil (heute 65% früher 100%) der Finanzierung wird durch das Schwedische Parlament gestellt. Und auch bedeutende Teile „des Restes“ werden von Regierungen eingeworben.<sup>92</sup> Allerdings ist anzumerken, dass mittlerweile eine sehr große Anzahl von NGOs in allen möglichen Bereichen und in vielen Staaten immer mehr staatliche Mittel in ihren Budgets haben. Auch eine „klassische“ *grass-root* NGO, wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) hat bereits Kampagnen mit finanzieller Unterstützung des Bundesumweltministeriums betrieben (z.B. die Spritspar-Kampagne in Zusammenarbeit mit dem Bundesumweltministerium).<sup>93</sup>

Ob das zentrale Kriterium für Zivilgesellschaftlichkeit „Unabhängigkeit der Tätigkeit“ bei staatlicher Finanzierung noch gewahrt ist, muss daher in jedem Einzelfall bewertet werden.

---

<sup>91</sup> Es gibt durchaus profit-orientierte Organisationen, deren Produkte Informationsgewinnung, Auswertung der Informationen und Politikberatung sind. Rüstungs- und Compliance relevante Informationen bietet beispielsweise IHS Jane's (früher: „*Jane's Information Group*“) an. Allerdings nicht mit dem Ziel der Herstellung öffentlicher Transparenz, sondern mit dem materiellen Ziel der profitablen Veräußerung der Informationen und Analysen. Sicher können auch NGOs diese Informationen nutzen (so sie es sich leisten können), aber das Unternehmen *Jane's* ist eher „*The closest thing to a commercial intelligence agency*“ (<http://cryptome.org/jya/cbw-lugar.txt>).

<sup>92</sup> <http://www.sipri.org/about>

<sup>93</sup> <http://www.bund.net/nc/presse/pressemitteilungen/detail/artikel/bund-legt-oekosteuer-reformvorschlag-vor-und-startet-spritspar-tour-mit-gila-altmann/%20/>

Insbesondere muss dabei überprüft werden, ob die Organisation trotz staatlicher Finanzierung selbst über die Durchführung von Projekten entscheidet und diese ebenso unabhängig durchführt. Größer ist die Gefahr des Verlustes der Unabhängigkeit vermutlich bei einer Finanzierung durch Unternehmen, was ein Finanzierungsmodell ist, das immer häufiger beobachtet werden kann (im Umweltbereich sind solche Kollaborationen als „*Greenwashing*“ bekannt). Aber auch die weit verbreitete Finanzierung durch (zumeist zivilgesellschaftliche) Stiftungen kann unter Umständen problematisch sein, müssen sich NGOs doch im Zweifel für ein Projekt entscheiden, für das sich die Drittmittelgeber (meist vertreten durch einen wissenschaftlichen Beirat) interessieren.

Auch eine staatliche Gründungsinitiative oder die Mitgliedschaft von Staaten weisen nach Meinung vieler Autoren darauf hin, dass die Unabhängigkeit von staatlichen Interessen nicht gegeben sein könnte, Martens nennt diese Organisationen „NGO-Abweichler mit geringerem Grad der Nichtstaatlichkeit“. Es liegt hier also kein schwarz-weiß-Schema für eine Trennung in staatlich-nichtstaatlich vor, sondern eine graduelle Abstufung. Wo allerdings die Trennlinie zwischen inhaltlicher Eigenständigkeit und Instrumentalisierung liegt, wird nur in wenigen Fällen exakt definierbar sein (ebenda). Manche Organisationen, wie das *sunshine-project*, eine NGO, die sich mit Monitoring in der biologischen Rüstungskontrolle beschäftigt hatte, (siehe Kap. 6.5), haben allerdings „die Latte auf Null gelegt“ und direkte staatliche Finanzierung auch um den Preis des finanziellen Kollapses abgelehnt. Sie werden auch als GINGOs (*genuine* NGOs) bezeichnet (Curbach 2003: 41).

Für NGOs, die öffentliche Transparenz in Compliance-Fragen schaffen, soll es hier als ausreichende Unabhängigkeit angesehen werden, wenn Monitoringaktivitäten durch die Finanziere nicht formell eingeschränkt werden, was auch die Veröffentlichung der Daten und ggf. deren Analyse einschließt, oder, um das häufig verwandte Bild des Transmissionsriemens (s.o.) zu nutzen, dass sichergestellt ist, dass die Kraftübertragung von Seiten der NGO ausgeht. Ein ausreichender Grad von Unabhängigkeit kann auch dann gegeben sein, wenn die NGO durch einen Staat gegründet wurde. Das ist, mit einigen Ausnahmen, bei universitären Monitoring-NGOs ebenso der Fall, wie für Institute, wie dem SIPRI. Um als GONGO (*Government Organised* NGO) sicher auf der staatlichen Seite des Sektorenmodells einsortiert zu werden, bedarf es einer fortdauernden Beeinflussung der nur pro forma unabhängigen NGO. Auch hier findet sich manche im Monitoring aktive NGO im Grenzbereich wieder. Um beim SIPRI zu bleiben, ist auch dieses Institut eine (interessengeleitete) staatliche Gründung und finden sich in Aufsichtsrat und mitunter auch

auf geschäftsführender Ebene Personen, die *de facto* im Staatsdienst stehen. Da der Stiftungszweck<sup>94</sup> jedoch nicht in der Vertretung der Interessen eines einzelnen Staates, sondern in der unabhängigen Erforschung allgemeiner Probleme internationaler Beziehungen besteht und kein Hinweis vorliegt, dass in die Verfolgung dieses Zwecks von staatlicher Seite eingegriffen worden wäre, soll auch hier gelten, dass das SIPRI zumindest in der Durchführung der hier relevanten Projekte im Sinne dieser Studie als eine zivilgesellschaftliche Organisation gehandelt hat. Dieser Gratwanderung, die gleichermaßen für an Universitäten angesiedelte Monitoringakteure gilt, sollte man sich allerdings bewusst sein. Monitoring-NGOs entscheiden in letzter Konsequenz selbst, von welcher Art von Finanziers sie sich finanzieren lassen wollen oder nicht; wichtig ist in jedem Fall die Wahrung der Unabhängigkeit in der Durchführung von Monitoring-Projekten, die streng genommen bereits bei einer Finanzierung durch Stiftungen, wahrscheinlicher aber bei staatlicher und mehr noch bei Finanzierung durch kommerzielle Akteure unter Druck geraten kann.

#### *3.3.2.4 Monitoring-NGOs als Teil einer Globalen Zivilgesellschaft?*

Eine starke Zivilgesellschaft ist nach Habermas' Theorie zweigleisiger Politik das Bindeglied zwischen politischer Peripherie und politischem Zentrum. Die politische Peripherie führt zwar lediglich *informelle* Meinungsbildung in Öffentlichkeiten und Zivilgesellschaft durch und hat keinerlei Entscheidungskompetenz. Doch vollzieht sich in ihr eine demokratische Willensbildung, „(...) welche die Ausübung politischer Macht nicht nur nachträglich kontrolliert, sondern mehr oder weniger auch programmiert“ (Habermas 1992: 364). Die meisten Autoren verstehen Zivilgesellschaft in irgendeiner Form – meist über die Bildung themenspezifischer Netzwerke - als strukturiert. Das gilt analog zu nationalen Zivilgesellschaften auch für eine sich möglicherweise herausbildende transnationale oder globale Zivilgesellschaft. Held (2004) und schon zuvor Beck (1999) messen einer horizontalen Netzwerkstruktur unter Einbeziehung von Regierungen, zwischenstaatlichen Organisationen, transnationalen Unternehmen und NGOs für das Funktionieren „globalen Regierens“ eine große Bedeutung zu. Katz und Anheier (2005) bezeichnen auch nicht-horizontale Strukturen, deren einzige Verbindungen zentrale Knotenpunkte sind, als Netzwerke.

---

<sup>94</sup> Gründung in Form einer Stiftung durch die schwedische Regierung im Jahre 1966. Die Statuten der Stiftung finden sich unter: <http://www.sipri.org/about/organization/statutes>

Da NGOs durch die Veröffentlichung von Monitoringergebnissen die wichtigsten Staaten im jeweiligen Regime ansprechen, sind solche Verbindungen sicherlich zumindest informell vorhanden. Ob das aber eine Beziehung auf Augenhöhe ist, soll hier nicht weiter vertieft werden. Zivilgesellschaft meint jedenfalls vor allem das Vorhandensein von Verbindungen zwischen den NGOs (also ein Netzwerk der Peripherie). Bereits Gramsci (1971) bezeichnete ein genügend enges anti-hegemoniales Netzwerk als Zivilgesellschaft. Heute existieren solche durch Netzwerke konstituierte Zivilgesellschaften oder soziale Bewegungen für partikulare politische Themen auf globaler Ebene. Monitoringorganisationen werden sich regelmäßig bestehenden transnationalen sozialen Bewegungen zugehörig fühlen, bzw. aus ihnen hervorgehen, so wie beispielsweise die ICBL aus der globalen Menschenrechtsbewegung hervorgegangen ist. Auch wissenschaftliche Monitoringakteure an Universitäten können solche Verbindungen zu globalen sozialen Bewegungen, wie der Friedensbewegung aufweisen. *Die* globale Zivilgesellschaft wird es aber auf absehbare Zeit nicht geben, sondern nur themenspezifische zivilgesellschaftliche Netzwerke.

#### *3.3.2.5 Wissenschaftliche Institute als zivilgesellschaftliche Akteure?*

Manche Autoren bezweifeln grundsätzlich, dass universitäre und andere Forschungsinstitute als Vertreter zivilgesellschaftlicher Interessen angesehen werden können (vgl. Ahmed/Potter 2006: 8). Vielmehr werden Wissenschaft und Zivilgesellschaft häufig als voneinander getrennte Subsysteme gesehen. Das ist dem Umstand geschuldet, dass das Betreiben von Wissenschaft, trotzdem sie regelmäßig durch staatliche Gelder finanziert wird, häufig als neutral und frei von Interessen verstanden wird. Dieser Anspruch baut auf Max Webers (1988, im Orig. 1919) Postulat der Werturteilsfreiheit von professioneller Wissenschaft auf. Zweifellos ist die wissenschaftliche Methode darauf ausgerichtet, objektives Wissen zu generieren und zu kommunizieren. Es muss aber anerkannt werden, dass in der Praxis bestimmte normative Elemente, wie etwa die Wahl des Forschungsgegenstandes oder der Aufbau des organisatorischen Umfelds, Wissenschaft beeinflussen können. Interessen können mit der Absicht, später ein start-up Unternehmen zu gründen, kommerzieller Art sein, sie können Staats-/ bzw. Herrschaftsinteressen verfolgen, in dem sie, aus welchen Gründen auch

immer, ihre Forschung an der Politik eines Staates/Bündnisses orientieren (Ruf 2009: 45) und sie können sich aus in der Zivilgesellschaft formulierten Interessen herleiten.<sup>95</sup>

Das Aufnehmen wissenschaftlicher Monitoringaktivitäten kann nicht nur durch zivilgesellschaftliche Interessen angestoßen werden, wissenschaftliche Institute (und einzelne Wissenschaftler) können unter Umständen auch selbst als zivilgesellschaftliche Akteure auftreten und auf selbst normativ festgestellte Bedarfe reagieren. Die Monitoringorganisationen passen gut in den von Haas (1992) eingeführten Begriff der *epistemic community* (Wissensgemeinschaft). Damit beschreibt er Netzwerke von Professionellen mit anerkannter Expertise und Kompetenz in einem Themenfeld. Er selbst trennt diese zwar vom Bereich zivilgesellschaftlicher Organisationen ab, da sich *epistemic communities* typischerweise Meinungen enthalten und die Verbindung zu politischen Akteuren nur in der Lieferung von Expertise besteht, doch andere Wissenschaftler, die den Begriff nach ihm aufnahmen, verorten die *epistemic community* zumindest in der Nähe eines globalen Konzepts von Zivilgesellschaft.

Steffek/Nanz (2008) etwa schließen in ihre (breite) Definition zivilgesellschaftlicher Organisationen alle nicht-gewaltsamen und nicht-profitorientierten Akteure ein. Explizit verweisen sie darauf, dass in *epistemic communities* zwei Arten von NGOs auftreten können, nämlich sowohl „Service-“, als auch „politische-“ bzw. „*advocacy*-“ NGOs. Während erstere die Umsetzung bestimmter Normen durchsetzen wollen und versuchen, diese geronnenen gesellschaftlichen Interessen etwa in Protestbewegungen zu kanalisieren, sind letztere in der Formulierung und Etablierung dieser Interessen in politischen Foren aktiv. Der Begriff *advocacy* (oder „Themenanwaltschaft“ Frantz/Martens: 58), wie von Keck und Sikkink definiert, scheint auch für Monitoring-Organisationen passend: *advocacy* Organisationen, so schreiben sie „*promote norm implementation by pressuring target actors to adopt new policies [and] by monitoring compliance with international standards.*“ (Keck, Sikkink: 3).<sup>96</sup> Beide Funktionen können entweder in Personalunion wahrgenommen werden, wie das im Umweltbereich etwa von Organisationen wie Greenpeace geschieht, oder getrennt durch „Aktivisten“- und „Berater“-NGOs geleistet werden. Wissenschaftliche Institute, die Compliancemonitoring betreiben, sind in vielen Fällen wohl als eine Mischform von Service-

---

<sup>95</sup> Ruf bemerkt auch, dass gerade diejenigen, die mit ihrem wissenschaftlichen Handeln Herrschaftsinteressen vertreten, oft in besonderem Maße auf einer vermeintlichen Neutralität und Wertefreiheit beharren.

<sup>96</sup> Wobei Rittberger/Zangl (2002) *advocacy organisations* explizit vor allem im *agenda-setting* als einflussreich einschätzen.

und *advocacy* Organisationen anzusehen. „[Ihre] Zielakteure sind vor allem Nationalstaaten, IGOs und TNCs deren Verhalten verändert werden soll. (...) Die Fähigkeit von politischen NGOs, über Nationalstaaten hinweg Konsens über bestimmte Anliegen zu erzeugen, macht sie zu Vorboten dessen, was in der sozialwissenschaftlichen Literatur schon vielfach als „Weltzivilgesellschaft“ bezeichnet wird“ (Frantz/Martens: 58f). Die Veröffentlichung von Informationen zu Complianceverhalten ist zweifellos geeignet, Druck auf Akteure aufzubauen.

### 3.3.2.6 NGO-Macht und Legitimität

Verbindendes Element wissenschaftlicher Institutionen im Compliancemonitoring ist, dass sie *für* bestimmte internationale Normen und ihre Einhaltung arbeiten. Sie tun das mit den für zivilgesellschaftliche Akteure als typisch angesehenen Mitteln, hier: durch das Sammeln (und gegebenenfalls Interpretieren) von Informationen, die über den Weg der Veröffentlichung an Stakeholder auf der Entscheidungsebene weitergeleitet werden. Durch Kommunikation der Monitoringergebnisse wenden sie „soft-power“ im Sinne deliberativer Politik an, um eine politische Reaktion auf die Messergebnisse zu provozieren (beispielsweise Brunnengräber/Walk 1997, Deitelhoff 2006, Steffek/Kissling/Nanz 2008). Über die „bloße“ Veröffentlichung von Informationen hinaus, verfolgen einige NGOs auch „weniger weiche“ Strategien, die gemeinhin als „*shaming and blaming*“ oder „*naming and shaming*“ bekannt geworden sind (Mudi/Davis 2011). Dabei wird mit der Veröffentlichung von Compliance relevanten Informationen Interpretation und Kritik an staatlichem Verhalten verbunden (Mudi/Davis 2011). Die Autoren beobachten, dass dies unter bestimmten Voraussetzungen ein besonders erfolgversprechender Weg ist, Staaten zu Verhaltensänderungen zu bewegen. Das geschieht in Übereinstimmung mit den Erkenntnissen von Risse und Sikkink (1999: 6) unabhängig von kulturellen, politischen oder ökonomischen Unterschieden der Zielstaaten insbesondere dann, wenn Dritte auf die Kritik Bezug nehmen und wenn es der NGO (und dem betreffenden Staat) gelingt, trotz der Kritik eine Tür zu künftiger Kooperation offenzulassen. In gewisser Weise schließt dies an das Konzept des argumentativen Handelns, wie von Zangl und Zürn (1996) beschrieben an. Durch die „Macht des besseren Arguments“ kommen auch formell machtlose Akteure in die Lage, ihre Interessen durchzusetzen.

Die Ausübung von Macht und die nicht durch konkrete demokratische Prozeduren übertragene Interessenvertretung stehen immer vor einem Legitimitätsproblem. Sowohl die Problemstellung als auch mögliche Antworten liegen quer zur Diskussion des

organisatorischen Charakters von NGOs im Compliance Monitoring. Die Demokratietheorie benennt im Wesentlichen zwei Formen der Legitimation von Akteuren. Neben der *Output-Legitimität*, die politisches Handeln durch einen vom Legitimationssubjekt (z.B. der Zivilgesellschaft) im Nachhinein als positiv wahrgenommenen Effekt legitimiert, wird die *Input-Legitimität* beschrieben, die Akteure handeln durch Beauftragung (etwa eine Wahl) legitimiert (Kraus 2004). Die *Input-Legitimität* von zivilgesellschaftlichen Monitoringaktivitäten ist offensichtlich schon per se gering. Hinzu kommt, dass die (notwendige) Professionalisierung und die damit verbundenen finanziellen Erfordernisse nicht selten im Gegensatz zur nicht-kommerziellen Ausrichtung stehen. Wenn dadurch Abhängigkeitsverhältnisse entstehen, kann in manchen Fällen die Unabhängigkeit nicht mehr gewährleistet werden (Wolf 2002: 211). „*Democracy, transparency, and accountability go to the core of legitimacy, they shed light on power structures, they can illuminate bias and self-interest*“ schreibt Lehr-Lehnardt (2005).

Andere Autoren (etwa Deiseroth 2010) bestätigen hingegen die Legitimität zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings, weil davon ausgegangen werden kann, dass die Überwachung völkerrechtlicher Rüstungskontrollverträge *per se* im zivilgesellschaftlichen Interesse liegt. Auch Curbach (2003: 137 ff) verweist darauf, dass neben der Repräsentation gesamtgesellschaftlicher Aufgaben gewährleistet sein muss, dass es keine internen Legitimationsdefizite geben darf. Wenn also auf der Ebene der individuellen Organisationen gewährleistet ist, dass sich die NGOs in einer Weise verhalten, dass keine Zweifel daran bestehen, dass sie tatsächlich nicht als beauftragte Agenten agieren, kann Legitimität von Monitoring-NGOs angenommen werden.

### **3.3.3 TRANGOs**

Wie gezeigt wurde, sind die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die das Complianceverhalten von Staaten überwachen, in vielen Punkten heterogen. NGOs, die in diesem Feld aktiv sind, können gleichermaßen große internationale Mitgliederorganisationen sein, aber auch in Form universitärer Institute mit wenigen Mitarbeitern organisiert sein. Auch in vielen anderen Punkten, die häufig zur Charakterisierung von NGO-Subtypen herangezogen werden, unterscheiden sich die Monitoring-NGOs so stark, dass eine

Zuordnung in eine der bereits etablierten Typen nicht praktikabel erscheint. Für diese NGOs wird der Begriff TRANGO (öffentliche Transparenz herstellende NGO) eingeführt.<sup>97</sup>

Dieser Subtyp von NGOs lässt sich folgendermaßen näher eingrenzen: TRANGOs zielen auf die Herstellung öffentlicher Transparenz in Compliance-relevanten Fragen und tun das über einen gewissen Zeitraum hinweg, oder planen zumindest dies zu tun. Compliancerelevanz kann auch bereits dann vorliegen, wenn ein Vertrag noch in der Entstehung begriffen ist. Ebenso können sie durch die Herstellung von Messapparaturen oder geeigneten politischen Voraussetzungen aktiv werden. Kurz: sie betreiben öffentliches Compliancemonitoring. Dies kann in jedwedem Politikfeld geschehen, ist also nicht auf die Rüstungskontrolle beschränkt. Die TRANGOs sind, im Gegensatz zur häufig beobachtbaren Praxis, nicht notwendigerweise „*single issue*“ Organisationen, sondern können auch unterschiedliche Verträge in verschiedenen Politikbereichen überwachen (so wie das beispielsweise Greenpeace für Verstöße gegen Normen des Umweltschutzes und die Tests von Nuklearwaffen geleistet hatte). TRANGOs sind weder unbedingt daran interessiert, selbst die Monitoring Ergebnisse zu interpretieren, noch daran, aktiv in die Formulierung von Politik einzugreifen, auch wenn viele TRANGOs neben der Durchführung von Monitoring auch versuchen werden, den Regimemitgliedern Verbesserungsvorschläge für ihr Verhalten oder für die Regimegestaltung nahe zu bringen. Diese Behauptungen müssen gleichwohl im empirischen Teil dieser Arbeit bestätigt werden.

TRANGOs bedienen sich professioneller (meist: wissenschaftlicher) Methoden, definieren ihren Auftrag aber vor einem normativen Hintergrund. Als NGO-Subtyp sind TRANGOs Teil der Zivilgesellschaft („3.Sektor“) mit folgenden möglichen graduellen Abstufungen: Der Einschluss von Organisationen einer themenspezifischen *epistemic community* ist üblich. Eine TRANGO muss also keineswegs als Mitglieder- oder *grass-root* Organisation strukturiert sein. TRANGOs müssen nicht aus Spenden oder Mitgliederbeiträgen finanziert werden, sondern können auch durch Stiftungen oder staatlich finanziert sein und/oder von Staaten gegründeten Organisationen angehören TRANGOs dürfen von ihren Geldgebern aber keinesfalls in der Freiheit der Forschung (inklusive der Freiheit der Veröffentlichung von Informationen) beschränkt werden (weshalb eine Finanzierung durch kommerzielle Akteure

---

<sup>97</sup> Das Akronym MONGO, das sich für Monitoring-NGOs angeboten hätte, ist bereits für „*My Own NGO*“ vergeben. Damit werden NGOs beschrieben, die in einer Art und Weise betrieben werden, als wären sie das persönliche Eigentum eines zentralen Mitarbeiters (Baur 2001). Aber auch ein Abstellen auf das Herstellen öffentlicher Transparenz als die Funktion von Monitoring in Regimen erscheint statthaft.

nur in Einzelfällen zuverlässig unabhängiges Monitoring erlauben wird). Die generische Formel „*private in form, public in purpose*“ muss sich also auf TRANGOs anwenden lassen.

TRANGOs können INGOs sein. Aber auch von einem Standort aus operierende NGOs können, je nach Monitoringgegenstand, relevante Daten beobachten. Oftmals wird es mehr oder weniger formalisierte Verbindungen zwischen Organisationen mit ähnlicher Zielsetzung in verschiedenen Ländern geben. Auch werden sich TRANGOs häufig als Teil internationaler sozialer Bewegungen (Umweltschutz, Anti-Atom, Friedensbewegung) sehen. Ob diese Netzwerke dicht genug gewebt sind, um von einer globalen Zivilgesellschaft in einem Bereich sprechen zu können, kann und soll hier nicht beurteilt werden.

Eine grundsätzliche Legitimation ist mit dem Wirken für ein gesellschaftliches Interesse, dass bei der Überwachung völkerrechtlicher Verträge grundsätzlich zu unterstellen ist, gegeben. TRANGOs sind jedoch gehalten, kritische Selbstreflexion und Selbst-Transparenz nach außen zu üben und die Ergebnisse ihrer Monitoringbemühungen, soweit wie irgend möglich (d.h. unter Beachtung von Quellenschutz u.ä.), zu veröffentlichen.

#### **Merkmale einer Transparenz-NGO (TRANGO)**

- Durchführung von Compliancemonitoring,
- Veröffentlichung der gewonnenen Informationen,
- Nichtstaatlich,
- Unabhängig,
- Professionell,
- Vertretung zivilgesellschaftlicher Interessen,
- Nicht notwendigerweise international.

### **3.4 Zentrale Begriffe: Zusammenfassung**

In diesem Kapitel wurde intensiv auf drei zentrale Begriffe eingegangen, die nicht nur für diese Studie, sondern auch für die künftige Beschäftigung mit dem Themenfeld der Überprüfung internationaler Verträge von Bedeutung sind. Zunächst wurde das in der Literatur verwirrende Nebeneinander bzw. die Vermischung der Begriffe Monitoring und Verifikation thematisiert und vorgeschlagen, den Begriff Verifikation für die offizielle Compliancebeurteilung durch die mandatierten Akteure (in aller Regel Staaten) zu reservieren, um angesichts wachsender Akteursvielfalt eine inhaltliche Entleerung des

Begriffs zu vermeiden. Alle anderen Aktivitäten zur Beobachtung und Beurteilung von Complianceverhalten, also auch das Sammeln auch die Interpretation von Informationen durch NGOs sollten danach als Monitoring bezeichnet werden. Weiterhin wurde der Begriff der Transparenz dekonstruiert und neu strukturiert indem als Referenzgröße nicht Akteurshandeln, sondern die Information definiert wurde. Transparenz ist danach mittels der drei qualitativen Faktoren der Reichweite, der Distribution und der Vollständigkeit (korrekter) Informationen zu beschreiben. Für von zivilgesellschaftlichen Monitoringorganisationen hergestellte öffentliche Transparenz kann ebenso, wie durch regimeinterne Transparenz eine Wirkung auf die Regimeeffektivität angenommen werden, wobei ein quantifizierender Vergleich hier nicht geleistet werden kann und soll. Schließlich wurde die Frage behandelt, ob es statthaft ist, die heterogene Gruppe der Monitoring-Organisationen als zivilgesellschaftliche Organisationen, bzw. als NGOs zu bezeichnen. Das konnte - auch für die universitären Monitoringakteure - unter bestimmten Bedingungen bejaht werden. Diese Bedingungen wurden der Definition eines weiteren NGO-Subtyps, nämlich der TRANGO (Transparenz-NGO) zugrunde gelegt. Diese Begriffsbestimmungen sind, ebenso wie der zuvor geschaffene historische Überblick über das Politikfeld, Voraussetzung für das tiefergehende Verständnis des Forschungsgegenstands und für das Aufstellen eines Rahmenwerks für die Hypothesenentwicklung und die anschließende Beantwortung der Forschungsfrage.

## **4 Hypothesen zu den Bedingungen für die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings**

Welches sind nun die Faktoren, die dafür sorgen, dass sich „klassische“ NGOs oder wissenschaftliche Institute als TRANGOs betätigen? Im Eingangskapitel wurde zunächst die generische Hypothese aufgestellt, dass bestimmte Umstände vermehrte TRANGO-Tätigkeiten zu Folge haben. Gleichzeitig wurde in Aussicht gestellt, diese Faktoren als unabhängige Variablen zu beschreiben und für jede dieser Variablen die Vermutung, bzw. die Hypothese zu formulieren, dass dieser Faktor jeweils von besonderer Bedeutung für die Aufnahme entsprechender Aktivitäten ist. Am Beispiel des Biowaffenverbotsregimes soll dann in

Fallstudien überprüft werden, welche dieser Faktoren tatsächlich einschlägig für das Auftreten zivilgesellschaftlichen Monitorings sind.

Hier müssen also folgende Schritte getätigt werden: Es müssen die potentiell einschlägigen Faktoren identifiziert werden und es muss ein Ansatz gefunden werden, mit dessen Hilfe diese Faktoren dann gleichberechtigt geordnet und überprüft werden. Bei eingehenderer Betrachtung des Analysegegenstandes wird aber schnell deutlich, dass es gute Gründe gibt, mit der Identifizierung eines Analyserahmens zu beginnen. Denn auf den einfachsten Nenner gebracht gilt die Aussage, dass TRANGOs dann aktiv werden, wenn sie Monitoring betreiben können und das auch wollen. Entsprechendes Handeln ist also sowohl von strukturellen Rahmenbedingungen, als auch von akteursspezifischen Motivationen abhängig. Diese grundlegende Sachlage, die für viele (wenn nicht alle) Phänomene sozialer Aktivität zutreffend ist, wird allerdings nur von wenigen theoretischen Modellen der Internationalen Beziehungen reflektiert. Einige Autoren stellen aber dennoch grundsätzlich infrage, inwiefern der Versuch, politisches Handeln mittels monokausal argumentierender Theorien erklären zu wollen, zu befriedigenden Ergebnissen kommen kann. Beispielsweise treffen die beiden einflussreichsten Theorien zu internationalen Beziehungen ihre Aussagen auf Grundlage weniger Grundannahmen zu dominierenden staatlichen Interessen treffen, nämlich dem individuellen Sicherheitsinteresse von Staaten (Neorealismus) oder den Interesse, Transaktionskosten zu mindern (Institutionalismus) (Rieger 2007: 450). Je nach Forschungsfrage und Untersuchungsgegenstand kann auch eine solche Herangehensweise zielführend sein, aber zumindest dort, wo Phänomene wie das zivilgesellschaftliche Monitoring von Grund auf neu und unabhängig von festgefügt Grundannahmen über die Logik politischen Handelns bewertet werden sollen, ist es aber sinnvoll, zunächst zu vermuten, dass Struktur und Akteurshandeln gleichermaßen und wechselseitig verantwortlich für die Beeinflussung politischen Handelns sind, um nicht Gefahr zu laufen, Probleme unterkomplex zu erklären. Offenheit hinsichtlich der konstituierenden Bedingungen politischen Handelns ist insofern mit gewissen Herausforderungen verbunden, weil diese Offenheit im Forschungsdesign nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden darf.

## **4.1 Das Opportunity and Willingness Modell**

Gesucht wird also ein Modell, das geeignet ist, die allgemeinen Kategorien von „Können“ und „Wollen“ näher zu betrachten und in einen gemeinsamen Kontext zu setzen. Dafür bietet

sich ein bislang selten genutztes, aber doch leistungsstarkes Modell an, das 1978 erstmals von Harvey Starr konzipiert, und über die Jahre insbesondere in Zusammenarbeit mit Benjamin Most und Bruce Russett weiter verfeinert wurde: Das *Opportunity und Willingness* Modell (O&W). Das Modell dient in den mittlerweile neun Auflagen des Lehrbuchs *World Politics – The Menu for Choice* als Schablone für die Analyse internationaler Politik (Russett/Starr/Kinsella 2010).<sup>98</sup> O&W stellt nicht den Anspruch, eine eigenständige Theorie sein zu wollen, sondern wird von den Entwicklern ausdrücklich als „Prä-Theorie“ verstanden (Most/Starr 1989: 23 ff). O&W ist ungeeignet, die Gesamtheit der internationalen Beziehungen abzubilden und sie vorauszusagen, sondern wird das immer nur für einen Ausschnitt leisten (können). Auch wenn eine Analyse, wie sie durch O&W geschieht, als notwendig für das Verständnis einzelner Entscheidungen in der internationalen Politik erscheinen mag, bleibt der Ansatz prä-theoretisch, weil er kein verallgemeinerbares Verständnis aus dem Einzelfall ableitet (ebenda 26).

Most und Starr kritisieren in Hinblick auf bestehende Theorien in der internationalen bzw. transnationalen Politik, dass Politikwissenschaftler oft der Versuchung erliegen, „*Nice Laws*“ zu formulieren (ebenda 18, 97 ff). Zu viele Theorien, so die Autoren, sind selbstreferenziell und beanspruchen dennoch, „universelle Wahrheiten“ als Grundlage zu haben und zu produzieren, während es tatsächlich so ist, dass bestimmte Erklärungen nur unter je bestimmten Bedingungen wahr sind. Da in aller Regel nur Fälle ausgewählt würden, die in ein bereits bestimmtes Muster fallen, können abweichende Phänomene nicht erfasst werden. Most und Starr argumentieren mit Ostrom (1982), dass wissenschaftliche Gesetze idealerweise sehr spezifisch sein sollten und die Beziehung einer Anzahl von Variablen unter definierten Bedingungen beschreiben. Auf dieser Basis sollten Ordnungsprinzipien in der Lage sein, eigentlich nicht vergleichbare Phänomene in Relation zu setzen und „gültige Vereinfachungen“ zu treffen.

Starr und Kollegen schlagen nun O&W als ein solches Ordnungsmodell vor und wollen damit zunächst als unzusammenhängend erscheinende Phänomene und Denkmuster miteinander verknüpfen. Das Erkenntnisinteresse dieses Modells richtet sich auf das Verständnis von Entscheidungsprozessen, wobei davon ausgegangen wird, dass sich jeweils eine *Opportunity* und eine *Willingness*-Ebene an der Entscheidungsfindung beteiligt sind. Diese könnten

---

<sup>98</sup> In dieser Arbeit wird vor allem die zweite Auflage von 1989 benutzt, was unproblematisch ist, da es, jedenfalls zum O&W-Ansatz selbst, in den nachfolgenden Auflagen keine grundlegenden Änderungen gibt.

alternativ ebenso gut als Makro- und Mikroebene, strukturelle und akteurspezifische Ebene, oder als Ebenen des Possibilismus und des Probabilismus benannt werden könnten (ebenda 20).

Mit O&W wird ein Rahmen für die Einordnung und Analyse von Problemstellungen internationaler Politik angeboten. In der Vergangenheit wurde dieser meist im Zusammenhang mit quantitativen Studien genutzt; vor allem die Wissenschaftler, die O&W entwickelt hatten, haben den Ansatz immer wieder genutzt, z.B. mit Fragestellungen zur Kriegsursachenforschung, wie in „The diffusion of war“ (Siverson/Starr, 1991) und „Territory, Proximity, and Spatiality: The Geography of International Conflict“ (Starr 2005). Beispiele für von anderen Wissenschaftlern durchgeführte Analysen unter Anwendung von O&W sind „Measuring Opportunity and Willingness for Conflict“ (Tures/Hensel, 2000), „Militarized Refugee Camps: Causes and Consequences“ (Johnson, 2009), „Preferences and the Democratic Peace“ (Gartzke, 1998), oder eine Untersuchung von Conrad/DeMeritt (2011), die untersucht haben, warum Öl-Funde in manchen Staaten zu Konflikten geführt haben und in anderen nicht. Neben diesen Studien mit quantitativer Auswertungsmethodik wurde O&W aber auch schon in quantitativen Studien als Grundlage genutzt, wie beispielsweise für einen Vergleich von Menschenrechtsberichten des US-Außenministeriums und von *Amnesty International* (Poe et al. 2001), oder von O’Loughlin/Anselin (1992) mit einem Vergleich regionaler Konflikte in Afrika.

Im Folgenden soll das Modell näher vorgestellt werden. Opportunity steht für die Möglichkeiten, die eine bestimmte Umwelt zur Verfügung stellt. Sie repräsentiert die Gesamtheit der durch die Umwelt bestimmten Hindernisse und Möglichkeiten. Opportunity beschreibt das Makro-Level, also Entscheidungen zugrunde liegende strukturelle Faktoren. Willingness ist Voraussetzung für Entscheidungen (und den Entscheidungsprozess) die aus der Menge von Möglichkeiten eine Option auswählen. Willingness bezieht sich damit auf den Willen eine Entscheidung zu treffen und eine (politische) Option einer anderen vorzuziehen. Die Betrachtung beider Ebenen ist notwendig, um Phänomene der internationalen Beziehungen vollständig zu beschreiben und zu erklären, weil Entscheidungen auf einer Verknüpfung struktureller Möglichkeiten und einem Auswahlprozess beruhen (Most/Starr 1989: 23). Damit argumentiert O&W gegen deterministische Modelle internationaler Politik. Weiterhin geht O&W davon aus, dass es auch Wechselwirkungen der beiden Ebenen gibt. Ein eher konstruktivistisches Element ist dabei die Feststellung, dass weniger die tatsächliche,

„objektive“ Umwelt die Struktur bildet, sondern wie diese auf der Entscheidungsebene wahrgenommen wird.

#### **4.1.1 Entwicklung des Modells aus früheren Ansätzen heraus**

Das O&W Modell, das auf einem „*agent-structure*“ Verständnis von Politik aufbaut, ist nicht der erste Ansatz, der eine Verknüpfung dieser Ebenen für unabdingbar hält (Friedmann/Starr 1997: Vorwort). Im Gegenteil ist eine solche Perzeption alles andere als neu und wurde bereits von so unterschiedlichen, wie einflussreichen Theoretikern, wie Durkheim, Weber und Marx vertreten (ebenda: 3). Durkheim erkennt, dass soziale Realitäten zwar durch individuelles Handeln und Denken konstituiert werden, individuelle Entscheidungen aber immer im Zusammenhang mit externen Zwängen gesehen werden müssen. Letztlich werden Entscheidungen auf Grundlage von Überzeugungen, Neigungen und eingeübten Praktiken des sozialen Kollektivs getroffen (ebenda). Für Weber sind Kollektivitäten, wie Staaten oder Firmen ausschließlich Ergebnisse organisatorischer Akte einzelner Personen. Die Art und Weise, wie sich die Individuen verhalten ist aber rückgekoppelt mit konkret existierenden Verhältnissen und mit wahrgenommenen normativen Autoritäten (ebenda). Und Marx‘ Darstellung des dialektischen Verhältnisses aus *agency* und Struktur spiegelt sich im Satz: „Die Menschen machen ihre eigene Geschichte, aber sie machen sie nicht aus freien Stücken, nicht unter selbstgewählten, sondern unter unmittelbar vorgefundenen, gegebenen und überlieferten Umständen.“ (zit. nach ebenda, im Orig. engl.). Der Mechanismus für Veränderung muss immer in dieser Dialektik von akteursspezifischen und strukturellen Faktoren gesucht werden (ebenda: 16). Dieses Prinzip der Trennung in strukturelle und akteursspezifische Faktoren gilt prinzipiell für jedes soziale System – nicht nur für die Weltpolitik (Russett/Starr/Kinsella 2004).

Starr versteht das O&W-Modell maßgeblich als Weiterentwicklung der Sprout’schen Idee von der „Umwelt-Triade“ (Sprout/Sprout 1969). Die Sprouts schlagen vor, Probleme zunächst auf der individuellen Ebene zu betrachten, dann die Umwelt („*environment*“) der Entität ins Auge zu fassen und schließlich beide miteinander in Verbindung zu setzen. Damit gibt es gewisse Parallelen zu den drei Analyseebenen (*images*), die Waltz (1959) schon zuvor für die Erklärung von Phänomenen internationaler Politik aufgestellt hatte (Individuum, politisches System und das internationale System). Während Waltz jedoch davon ausgeht, dass sich zufrieden stellende IB-Theorien nur auf letzterer gründen lassen, spielt im O&W-Modell individuelles Verhalten eine zentrale Rolle: Ohne, dass jemand eine Option auswählt, wird

nichts passieren und welche Option das sein wird, ist nicht durch objektivierbare Umstände determiniert, sondern nur mehr oder weniger wahrscheinlich (Russett/Starr 1985).

Das besondere Verdienst der Sprouts war es, hervorzuheben, dass die strukturellen und akteurspezifischen Faktoren zwar die Grundlage für Entscheidungen sind, mit der Identifizierung möglicher Einflussfaktoren in den beiden Sphären gelingen kann, aber die eigentliche Frage noch nicht geklärt ist, wie „entity“ und „environment“ in Beziehung gesetzt werden, also welche Entscheidung letztlich durch einen Akteur in einer bestimmten Umwelt gefällt wird. Die Analyse kann sich dabei auf einen einzelnen Entscheidungsträger, eine Gruppe von Entscheidungsträgern, eine internationale Organisation, eine Regierung oder einen Staat als internationalen Akteur beziehen. Umwelt und Akteur sind durch drei verschiedene Arten von Beziehungen verbunden, die von den Sprouts mit Umwelt-Possibilismus, kognitiver Behaviourismus und Umwelt-Probabilismus bezeichnet werden (Sprout/Sprout 1969). Ersterer bezeichnet die „*opportunities and limitations in a [...] milieu*“, also die Unmöglichkeit, etwas zu tun, wenn die technischen, geografischen, politischen, oder sonstigen strukturellen Voraussetzungen nicht gegeben sind und gibt die Initiative sich für eine der bestehenden Möglichkeiten zu entscheiden an den Akteur zurück. Kognitiver Behaviourismus beschreibt die Annahme, dass sich Individuen aber nicht danach verhalten, wie die Welt ist (sie also nicht unbedingt ein objektives Bild der Welt haben werden), sondern danach, wie sie sie, vor allem auf Grund historischer Erfahrungen, wahrnehmen. Umwelt-Probabilismus beschreibt schließlich die Annahme, dass sich auf Grundlage der beiden erstgenannten ermitteln lässt, wie wahrscheinlich es ist, dass eine bestimmte Entscheidung getroffen wird (ebenda). Auch O&W verlangt, alle drei Bestandteile der Triade in Analysen (internationalen) politischen Geschehens zu berücksichtigen, aber O&W hat das Sprout'sche Modell der Umwelt-Triade dahingehend weiterentwickelt, dass die drei Wege zur Betrachtung von Akteurs-Umwelt Beziehungen, durch einen zusammenfassenden Ansatz überwölbt werden (Russett/Starr 2004).

#### **4.1.2 Die Speisekartenanalogie**

Russett und Starr (1985: 19 ff) beschreiben solche Akteurs-Umwelt Beziehungen mit dem Bild einer Speisekarte. Besucht jemand ein Restaurant, so wird er auf der Karte aus der unerschöpflichen Vielfalt von Gerichten, die es weltweit gibt, nur eine Auswahl finden, die von bestimmten Faktoren (den Fähigkeiten des Kochs, der geografischen Lage des Restaurants, der Überzeugung des Besitzers, mit einem bestimmten Konzept besonders gute

Geschäfte zu machen uvm.) abhängig ist. Diese strukturellen Faktoren setzen den Rahmen des Möglichen; sie determinieren nicht die schlussendliche Entscheidung des Gastes, sondern sie limitieren die Möglichkeiten. Das, so Most und Starr (1985: 28), ist „die Essenz von Opportunity. Die Wahrscheinlichkeit der Auswahl ist dann durch weitere Faktoren, wie den Preis, die Größe der Portionen, die Reputation des Restaurants für die Zubereitung bestimmter Spezialitäten, den Geschmack, die Vorlieben des Gastes usw. beeinflusst. Dabei mag es besonders wahrscheinlich sein, dass jemand in einem Restaurant Pizza wählt, wenn die Pizza dort wegen ihrer Qualität berühmt ist und sogar noch einen günstigen Preis hat. Aber letztlich sind es akteursspezifische Faktoren, die über die Auswahl entscheiden. So ist es durchaus möglich, dass sich jemand für eine überteuerte Lasagne mit einem schlechten Ruf entscheidet – etwa weil Geld keine Rolle für denjenigen spielt und er entweder noch nichts über die Qualität der Lasagne gehört hat, oder weil er verrückt nach Lasagne gleich welcher Qualität ist“ (ebenda, i. Orig. engl.). Externe und akteursspezifische Faktoren bringen die *Willingness* hervor, eine politische Option einer anderen vorzuziehen (beispielsweise TRANGO-Aktivitäten in einem Bereich aufzunehmen).

#### **4.1.3 Opportunity**

Opportunity wird abstrakt verstanden als „Möglichkeit der Interaktion“ von Akteuren (Staaten untereinander, Organisationen und Staaten oder Individuen und Staaten) (Most/Starr 1985: 30). Opportunity ist im Sinne der Sprout'schen Umwelt-Triade zweifach mit Possibilismus verschränkt: Zum einen durch die bereits erwähnte Überlegung, dass das Vorhandensein einer Möglichkeit nicht automatisch deren Realisierung nach sich zieht. In einer Studie untersuchen Siverson und Starr (1991) mittels O&W Gründe für Staaten Krieg zu führen. Dabei bildet das Vorhandensein einer Grenze zwischen zwei Staaten zwar die Möglichkeit, nicht aber einen zwangsläufigen Grund für einen Grenzkonflikt. Zweitens gibt es neben der Feststellung objektiver Tatsachen (Existenz einer Grenze) auch die akteursspezifische Wahrnehmung der strukturellen Umweltbedingungen (ebenda: 31). So haben beispielsweise, obwohl die Kernwaffe 1945 erfunden wurde und es prinzipiell die Möglichkeit ihres Einsatzes gibt, tatsächlich nur wenige durch die Distribution von Techniken, Ideen und anderen strukturschaffenden Parametern Staaten Zugang zu solchen Waffen. Aber auch bloße subjektive Annahmen über die nuklearen Fähigkeiten eines Staates, also die Wahrnehmung von Bedrohung, können Entscheidungen beeinflussen. Es kann also zu starken Interdependenzen der strukturellen und akteursspezifischen Dimensionen von

Entscheidungsfindung kommen. Somit setzt sich Opportunity aus perzipierten Möglichkeiten und Fähigkeiten zusammen (ebenda: 32). So wie Staaten von den „richtigen“ Rahmenbedingungen umgeben sein müssen, um einen Krieg führen zu können, gilt das analog auch für andere Akteure und andere Handlungen der internationalen Politik: auch NGOs müssen auf die richtigen strukturellen Bedingungen, also die richtige Opportunity treffen, bevor sie zu TRANGOs werden. Solche möglichen strukturellen Einflussfaktoren werden später in diesem Kapitel identifiziert.

#### 4.1.4 Willingness

Willingness ist nach Most und Starr (1985: 33f) sehr viel einfacher zu verstehen und zu handeln, als Opportunity. Willingness ist zentrales Element in der Beantwortung der Frage, wie Entscheidungsfindung abläuft. Sowohl kognitiver Behaviourismus als auch Umwelt-Probabilismus sind relevant für Willingness. Willingness ergibt sich zuvorderst dadurch, wie Akteure die strukturellen Opportunity-Faktoren wahrnehmen und wie sie auf deren Vorhandensein reagieren, beispielsweise welche Kosten-Nutzen Abschätzung sie für bestimmte Handlungsoptionen angesichts der Umweltfaktoren anstellen. Willingness entsteht aus der Gemengelage verschiedener (psychologischer, kognitiver, oder rollenspezifischer) Faktoren, die das „idiosynkratische Prisma bilden, das Individuen bei der Verarbeitung von Informationen über ihre Umwelt nutzen“ (ebenda). Willingness handelt von der Vielfalt der Wahrnehmungsprozesse. Willingness ist die Entscheidung, sich vor diesem Hintergrund für eine der strukturellen Möglichkeiten zu entscheiden und die damit zusammenhängenden Kosten und Vorteile zu realisieren (ebenda: 35). Beispielsweise benennen Starr und Most in der Studie zu Kriegsgründen Perzeptionen von (Un-) Sicherheit, Bedrohung, Feindschaft und Angst.

##### **Definitionen von Opportunity und Willingness:**

**Opportunity:** Die Gesamtheit der Möglichkeiten, die in einer Umgebung durch Beschränkungen und Möglichkeiten definiert ist („was ist möglich?“).

**Willingness:** Die Entscheidung für eine Handlungsoption im Rahmen der wahrgenommenen strukturellen Bedingungen, mit dem Zweck eine bestimmte Politikoption im Gegensatz zu anderen voranzutreiben („welche Handlungen sind im gegebenen Möglichkeitsrahmen wahrscheinlich?“).

Box 2: Definitionen von Opportunity und Willingness.

#### 4.1.5 Analyseebenen

Most und Starr sehen durchaus den Wert der bestehenden Theorien in den Internationalen Beziehungen, jedoch sind sie der Auffassung, dass es sich dabei eher um „Theorieinseln“ handelt, die nicht miteinander in Verbindung stehendes Wissen hervorbringen. Tatsächlich sei aber Interdependenz das Hauptmerkmal internationaler Politik (Russett/Starr 2004: 18). Starr hält es für die Entwicklung eines Ansatzes zunächst für nötig, noch einmal „auf Anfang“ zu gehen und anzuerkennen, dass es „Myriaden von Einflussfaktoren“ (Rosenau 1995: 59) auf (internationale) politische Prozesse gibt. Weil keinesfalls von vornherein ein Großteil dieser Faktoren als irrelevant außerhalb der Betrachtung gestellt werden darf, muss ein Ordnungsmodell gefunden werden, dass mit dieser immanenten Komplexität auf sinnvolle Weise umzugehen in der Lage ist. O&W beansprucht für sich, so ein Ansatz zu sein.

O&W verortet „Weltpolitik“ auf sechs nicht als hierarchisch zu begreifenden Analyseebenen mit je verschiedenen Akteuren und „entscheidungsfindenden Einheiten“. Russett und Starr verwenden bewusst den Begriff „global“ anstelle von „international“ im Titel ihres Buches, um auf die große Bandbreite möglicher Akteure hinzuweisen. O&W begreift Weltpolitik als soziales und keinesfalls als staatszentristisches System. Die Autoren gehen davon aus, dass die „internationale“ Politik angesichts der Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure nur eine Teilmenge von Weltpolitik ist. Interdependenzen zwischen diesen Analyseebenen sind nicht nur möglich, sondern sogar Hauptmerkmal von Weltpolitik (Russett/Starr 1985: 18). Angefangen von „individuellen Entscheidungsträgern“ bis hin zum „Weltsystem“ identifizieren sie sechs Ebenen, auf denen von verschiedenen Akteuren (oder von denselben Akteuren in verschiedenen Rollen) Entscheidungen getroffen werden.

##### *Individuelle Entscheidungsträger*

Bei der Betrachtung der Entscheidungsfindungen könnte beispielsweise gefragt werden, ob eine bestimmte Art von Erziehung, bestimmte Charakterzüge, oder gar der gesundheitliche Status des Individuums einen relevanten Einfluss auf Entscheidungen haben und ob sich die Entscheidungsfindungen deswegen von denen der Amtsvorgänger unterscheiden.

##### *Rolle von Entscheidungsträgern*

Als weitere Ebene identifizieren Russett und Starr die professionelle Rolle des Entscheidungsträgers. Dieser wird kaum nur in seiner Eigenschaft als Individuum handeln, sondern viele Entscheidungen in seiner Eigenschaft als Mitarbeiter einer Organisation, einer

Behörde, usw. treffen. Die Regeln dieses direkten Umfelds werden die Entscheidungen stark beeinflussen, indem etwa auf institutionelle Interessen und Regeln, Prozeduren, Budgets, Politiken, die zu ändern auf der Ebene eventuell keine Kompetenz vorliegt, reagiert werden muss.

### *Regierung*

Mit dieser Analysekategorie gehen die Erfinder des O&W-Modells vor allem auf die Verfasstheit von Regierungen ein und auf die Tatsache, dass in demokratisch gebildeten Regierungen ein anderes Set von Opportunity-Faktoren gilt, als das in autokratischen Regierungen der Fall ist. Aber auch in verschiedenen demokratischen Systemen kann es erhebliche Unterschiede geben, wie etwa in präsidentialen und parlamentarischen Regierungssystemen.

### *Gesellschaft*

Hier meinen Russett und Starr „die Gesellschaft als Ganzes, die Entscheidungen von Regierungen beeinflussen kann“, weil sie beispielsweise die Wahrung oder Verbesserung des Lebensstandards erwartet. Die Definition dieser Ebene bleibt auch in neueren Auflagen (2004, 2007) sehr dünn, was trotz der Betonung der Nicht-Staatszentriertheit des Ansatzes dazu führt, dass gesellschaftliche Organisationen, wie NGOs, die zweifellos auch Akteure der Weltpolitik sein können, merkwürdig unbeachtet bleiben, auch wenn das Modell auch auf sie angewendet werden kann. Bislang werden grenzübergreifend agierende NGOs auf der Analyseebene „Weltsystem“ (s.u.) eingeordnet, aber auch NGO, die versuchen auf internationale Politik einzuwirken, vertreten gesellschaftliche Interessen. Es wäre für künftige Auflagen des Buches sinnvoll, hier nachzubessern und entweder eine weitere Ebene (z.B. zivilgesellschaftliche/nichtstaatliche Organisationen) einzuführen, oder die Definition dieser Ebene anzupassen.

### *Beziehungen (Staaten und IGOs)*

Die strukturellen und akteursspezifischen Rahmenbedingungen für die Entscheidung für mögliche Optionen (und welche Optionen überhaupt zur Verfügung stehen), sind vor allem von verschiedenen Limitierungen von Macht (im Verhältnis zu anderen Staaten) abhängig. Demokratien werden sich (nach der noch immer nicht widerlegten Hypothese vom

demokratischen Frieden)<sup>99</sup> eher nicht für einen kriegerischen Austrag gegenseitiger Konflikte entscheiden. Reiche und arme Staaten werden tendenziell Beziehungen, die von einseitiger Abhängigkeit geprägt sind, entwickeln, (und, wie sich in dieser Studie noch zeigen wird, werden *Middle Powers* versuchen, ihre Interessen durch die Finanzierung von NGOs voranzutreiben).

### *Weltsystem*

Trotz ihrer Kritik an der unterkomplexen Betrachtung des globalen Systems in den meisten Theoriegebäuden und der Betonung des Umstandes, dass die interagierenden Einheiten auf dieser Analyseebene keineswegs nur Staaten seien, sondern gleichermaßen nichtstaatliche transnationale Akteure am politischen Weltgeschehen partizipieren, reflektieren die Autoren diesen Umstand so gut wie nicht in ihrem Lehrbuch, oder in anderen Werken, die das O&W-Modell anwenden. Zwar wird flüchtig darauf eingegangen, dass nichtstaatliche Akteure in der Regel andere (deliberative oder argumentative) Konzeptionen von Macht nutzen, als Staaten, und darauf, dass NGOs und IGOs aus Perspektive der Staaten Teil der Opportunityebene (also Teil der die Staaten beeinflussenden Umwelt) sind. Hier sollen jedoch Entscheidungen zivilgesellschaftlicher Akteure für die Aufnahme einer bestimmten Aktivität analysiert werden.

#### **4.1.6 Fehlende Routinen zur Faktoren-Identifizierung**

Nur herauszufinden, *welche* Opportunity und Willingness Faktoren es in einem definierten Fall gibt, ist nach O&W nicht ausreichend, sondern es ist darüber hinaus wichtig, in jedem einzelnen Fall herauszuarbeiten, wie die Faktoren *logisch* und *kausal* miteinander und dem beobachteten Problem verknüpft sind (Russett/Starr 1985). Am Beispiel des auf den Ideen von Waltz (1959) basierenden neorealistischen Paradigmas veranschaulichen Friedman und Starr dieses Problem (Friedmann/Starr 1997: 14 ff). *Agency*, bei Waltz die Staaten mitsamt ihren Interessen, erklärt sich bei ihm ausschließlich über das strukturelle Paradigma der anarchischen Welt zunächst gleicher Staaten. Damit begibt sich der Realismus in eine Zwickmühle, aus der es kein Entkommen gibt: Das anarchische System ist verantwortlich für Unsicherheit und gleichzeitig der einzige Ausweg daraus. Der fehlende Bezug zu Akteuren und Strukturen außerhalb des Theoriegebäudes führt zu engen Begrenzungen der

---

<sup>99</sup> Kritischer Überblick: Geis, Anna (2001)

Anwendbarkeit. Aber auch die im Konstruktivismus vertretene Hierarchieumkehr wird als ebenso wenig zielführend angesehen. Wann immer Struktur anhand zuvor festgelegter *agency* erklärt wird (und andersherum), sind nur systemimmanente Analysen möglich (ebenda: 16). Dieses zentrale Problem von Theorien der internationalen Beziehungen will O&W aufbrechen. O&W bietet allerdings keine Garantie dafür (und bietet auch keine Suchroutinen an), dass alle möglichen Faktoren aufgespürt werden. So würden viele Forscher heute beispielsweise mögliche Konflikte um Umweltressourcen als Faktor in ihre Untersuchungen zu Kriegsursachen einbeziehen. Starr/Most (1989) haben das nicht getan – da solche Gründe seinerzeit aber möglicherweise auch von den Staaten nicht als Kriegsgrund *wahrgenommen* wurden, ist dies aber nicht unbedingt als Lücke zu sehen. Dennoch: auch wenn die Autoren für das Modell beanspruchen, dass mit seiner Hilfe für jedes Problem der Internationalen Beziehungen wahrscheinliches Verhalten der Akteure abgeleitet werden kann, ist das Fehlen eines standardisierten Verfahrens zur Faktoren-Suche ein nicht zu unterschätzender Mangel in der O&W Methodik.

#### **4.1.7 Logik der Anwendung von Opportunity und Willingness**

Bevor mit der Identifizierung der Faktoren (und damit den Variablen und Hypothesen) begonnen werden kann, muss noch erklärt werden, wie die Opportunity- und Willingnessfaktoren im Rahmen einer Analyse miteinander in Beziehung gesetzt werden können. Da weder Opportunity noch Willingness alleine eine suffiziente Erklärung für politisches Handeln sind, muss ein Weg gefunden werden, genau die (eine oder mehrere) Kombination von Umwelt- und akteursspezifischen Einflussfaktoren zu finden, die mit erhöhter Wahrscheinlichkeit zur Auswahl bestimmter Handlungsoptionen führt. Opportunity und akteursspezifische Gründe, eine bestimmte Willingness auszubilden, formen zwei Gruppen unabhängiger Variablen, während das Handeln (also die Entscheidung für oder gegen eine Handlungsoption) die abhängige Variable ist.<sup>100</sup>

Die Entscheidung, die hier von Interesse ist, ist die Entscheidung einer NGO (einer zentralen Person in der NGO, oder durch einen demokratischen Entscheidungsprozess in der Organisation), fortan zumindest einen Teil der Arbeitszeit für Monitoringaktivitäten zu

---

<sup>100</sup> Starr und Most machen deutlich, dass auch die meisten Opportunity und Willingness Faktoren vormals durch Entscheidungen entstanden sind, die ihrerseits mittels O&W dargestellt werden könnten.

verwenden, also zur TRANGO zu werden. Für den idealisierten Fall, in dem es nur je eine Opportunity und Willingness Option gibt, nehmen die Erfinder des Modells an, dass es drei „Wahrscheinlichkeitszonen“ gibt, in deren erster es sicher nicht zu einer Entscheidung für die fragliche Option kommt (nämlich dort, wo sowohl Opportunity als auch Willingness zu gering ausgeprägt sind), in deren zweiter es sehr wahrscheinlich zu einer entsprechenden Entscheidung kommt, weil sowohl Opportunity als auch Willingness für eine solche Entscheidung sprechen und schließlich einen Grenzbereich, in dem entweder Opportunity oder Willingness nicht ausreichen – auch hier wird es also keine positive Entscheidung geben können, sobald aber auf der noch nicht stark genug ausgeprägten „Seite“ ein „Schwellenwert“ überstiegen wird, kann es zu einer entsprechenden Entscheidung kommen (Russett/Starr/Kinsella 2004: 42). O&W will also nicht nur Momentaufnahmen zeichnen, sondern akzeptiert eine historische Prozesshaftigkeit in der Entwicklung von Entscheidungsbedingungen (ebenda). Außerdem können sich Opportunity und Willingness gegenseitig beeinflussen. Most und Starr bringen (beeinflusst von ihrer Studie zu Kriegsursachen) als Beispiel den Opportunity-Faktor des gesellschaftlichen Wohlstands, der möglicherweise dazu beiträgt, den Optimismus (Willingness) einen Krieg erfolgreich führen zu können in einer Gesellschaft soweit zu vergrößern, dass das Führen eines Krieges wahrscheinlich wird (ebenda: 43). Umgekehrt kann es auch zu negativen Beeinflussungen des strukturellen Umfeldes durch Akteursentscheidungen kommen.

Da es also eine Interdependenz in beide Richtungen gibt, müssen beide Größen (bei längeren Untersuchungszeiträumen in ihrem jeweiligen historischen Kontext) angesehen werden und überprüft werden, zu welcher Entscheidung die Faktoren geführt haben. Die Logik, mit der entsprechende Untersuchungen durchgeführt werden, unterscheidet sich von Ansätzen, die Ursachen für Entscheidungen nur in einer der beiden Sphären suchen. Dort würden folgende Hypothesen aufgestellt werden können: „Wenn einer der Faktoren X1 bis Xn einschlägig ist, dann...“, oder „Nur wenn einer der Faktoren X1 bis Xn einschlägig ist, dann...“, oder auch „Wenn und nur wenn einer der Faktoren X1 bis Xn einschlägig ist, dann...“. Etwas komplizierter stellt sich die Logik dar, wenn zwei distinkte (wenn auch interdependente) Faktorengruppen als gleichermaßen relevant für Entscheidungsfindungen angesehen werden. Weiterhin von nur jeweils einem Opportunity- und Willingnessfaktor ausgehend, aber auch davon, dass eine Interaktion der beiden Grundlage für Entscheidungen ist, sehen Hypothesen folgendermaßen aus: „Wenn, nur wenn oder wenn und nur wenn mindestens jeweils einer der Faktoren O1 bis On und W1 bis Wm einschlägig ist, dann...“ (ebenda 70). In der Praxis wird

aber wohl in jedem denkbaren Fall eine größere Anzahl von Faktoren potentielle Einflüsse auf eine fragliche Entscheidung haben. Für den hier analysierten Fall lässt dich dieses Verhältnis wie in Abbildung 2 darstellen.

$$\begin{array}{lll}
 O1 \Rightarrow? & & ? \leq W1 \\
 O2 \Rightarrow? & & ? \leq W2 \\
 . \Rightarrow? & \text{TRANGO} & ? \leq . \\
 . \Rightarrow? & \text{JA/NEIN?} & ? \leq . \\
 . \Rightarrow? & & ? \leq . \\
 O_n \Rightarrow? & & ? \leq W_m
 \end{array}$$

Abbildung 2: Beeinflussung der abhängigen Variable durch unabhängige O&W-Variablen (Quelle: eigene Darstellung).

Das Vorhandensein mancher O&W Kombinationen führt zur bewussten Entscheidung, Monitoringaktivitäten aufzunehmen, oder das nicht zu tun. Die übergreifende Hypothese ist in abstrakter Form, dass mindestens ein Muster aus einem oder mehreren Opportunityfaktoren und einem oder mehreren Willingnessfaktoren besonders wahrscheinlich zur Aufnahme von TRANGO-Aktivitäten führt. Diese(s) soll(en) identifiziert werden, indem existierende Fälle solcher Aktivitäten daraufhin überprüft werden, welche strukturellen und akteurspezifischen Faktoren jeweils einschlägig waren. Möglicherweise lässt sich auch ein historischer Wandel der Muster feststellen.

Es wurden bewusst keine Fälle aufgenommen, in denen eine NGO nicht zur TRANGO geworden ist. Eine Umfrage unter NGOs im Regime (s.u.) hat ergeben, dass es (zumindest in der aktuell aktiven Gruppe von NGOs) keine Organisation gibt, die aufgrund ungünstiger struktureller Bedingungen nicht zur TRANGO geworden ist (diejenigen, die ihre Tätigkeiten aufgrund veränderter Rahmenbedingungen wieder einstellen mussten, sind erfasst). Daher ist es zur Beantwortung der Forschungsfrage ausreichend, die Gemeinsamkeiten tatsächlicher TRANGOs zu identifizieren.

## 4.2 Faktorenidentifizierung

Wann also wählt eine NGO das „Gericht“ Monitoring aus den Angeboten der „Speisekarte“ aus, um bei der angesprochenen Analogie zu bleiben? Wie gezeigt werden wird, kann dies mit einem einfachen „Interesse“ an Compliancemonitoring nicht genügend genau erklärt werden. Ob etwa eine als NGO bezeichnete Monitoringorganisation tatsächlich zivilgesellschaftlich organisiert ist und unter welchen Bedingungen sie ihre Monitoringtätigkeit aufgenommen hat, muss im Folgenden geklärt werden. Dementsprechend müssen Opportunity- und Willingnessfaktoren weiter spezifiziert werden. Diese werden aus verschiedenen Quellen, wie Theorie (-fragmenten), empirischen Beobachtungen und Plausibilitätsüberlegungen abgeleitet. In den wenigen Fundstellen, die sich explizit mit den Entstehungsbedingungen für TRANGOs<sup>101</sup> auseinandersetzen, werden diese in den seltensten Fällen mit Hilfe von Theorien abgeleitet (anders Dai: 2002), sondern meist deskriptiv, anekdotisch oder intuitiv eingebracht (beispielhaft Persbo 2010, Bruneau 2006). Die tatsächliche Bedeutung der genannten Faktoren wurde dort aber nicht empirisch überprüft.

Da der O&W-Ansatz keine Hierarchie der Analyseebenen vorsieht, sondern lediglich bemerkt, dass auf jeder Ebene „andere Geschichten erzählt“ werden (Russett et al. 2004: 12), sind Rückgriffe auf mehr als ein Theoriegebäude und andere Quellen für die Faktorenidentifizierung nicht ungewöhnlich - die Analyse der meisten Probleme internationaler Politik ist im Gegenteil *nur* so zu leisten (ebenda). Dass einige der potenziellen Faktoren interdependent sind, was dem O&W Ansatz zufolge immanent ist, spiegelt sich in einigen der potenziellen Faktoren wider. So betrifft die Frage nach der Finanzierung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings sowohl Entscheidungen auf Seiten der Akteure als auch die Interessenlage von Akteuren, die das strukturelle Umfeld mitprägen. Für jeden identifizierten potenziellen Faktor wird also eine Hypothese nach dem Muster: „Zivilgesellschaftliche Akteure werden sich bei Auftreten des Faktors Ox bzw. Wy mit erhöhter Wahrscheinlichkeit im Monitoring internationaler Vertragsregime engagieren“, erstellt werden. Es war dabei durchaus eine Herausforderung, die Faktoren so zu kategorisieren, dass alle Faktoren identifiziert werden, aber möglichst keine inhaltlichen

---

<sup>101</sup> Da der Begriff TRANGO erst in dieser Studie entwickelt und definiert wurde, beschäftigen sich die fraglichen Arbeiten selbstverständlich nicht mit TRANGOs, sondern mit Organisationen, die von Staaten unabhängiges Compliancemonitoring durchführen. Der Einfachheit halber wird hier der Begriff TRANGO verwendet.

Dopplungen entstehen. Beispielsweise lassen sich ambivalente Hypothesen aufstellen, die entweder von strukturell verbesserten Zugangsmöglichkeiten zu relevanten Informationen ausgehen (durch die Verbreitung von Reconnaissancetechnologien), oder davon, dass relevante Daten durch den Komplexitätszuwachs im Rahmen der größeren globalen Verbreitung von Technologien relativ schwieriger zu erfassen sind. In Fällen, in denen gegensätzliche Annahmen über Entstehungsbedingungen abgeleitet werden konnten, wurden daher zunächst entsprechende Hypothesen entwickelt. Um eine Auswertung entlang von Hypothesen aber methodisch bewerkstelligen zu können, wurde dann eine der ambivalenten Hypothesen ausgewählt, ohne dass die jeweils andere bei der Evaluierung außer Acht gelassen wird.

Die übergreifende Hypothese dieser Studie behauptet, dass sich keine singuläre Ursache für die Aufnahme zivilgesellschaftlichem Complaincemonitorings identifizieren lassen, sondern sich eine oder mehrere Kombinationen von Faktoren als besonders förderlich für die Aufnahme von Monitoringaktivitäten erweisen wird. Die aus den Faktoren abgeleiteten Hypothesen werden in dieser Studie ausschließlich an in der biologischen Rüstungskontrolle tätigen NGOs überprüft, sie sind aber ausdrücklich nicht ausschließlich auf das Feld der biologischen Rüstungskontrolle bezogen, sondern erlauben den Anschluss weiterer Studien in anderen Bereichen. Weiterhin kann erst in der Auswertung der Fallstudien festgestellt werden, ob es sich bei der jeweiligen Monitoringorganisation tatsächlich um eine TRANGO im Sinne der oben entwickelten Definition handelt. Dementsprechend ist im Folgenden zunächst von „mutmaßlichen TRANGOs“ die Rede.

#### **4.2.1 Struktureller Faktor: Zugang zu Regimestrukturen**

Bei der Überlegung, welche Umweltfaktoren maßgeblich für die Aufnahme zivilgesellschaftlicher Monitoringbedingungen sein könnten, stellt sich zunächst die Frage, ob NGOs im Allgemeinen und TRANGOs im Speziellen damit rechnen können, in der internationalen Politik als Akteure wahrgenommen zu werden, sprich, ob die Art und Weise wie internationale politische Prozesse gesteuert werden, eine aktive Mitwirkung dieser Organisationen in politischen Prozessen zulässt. Bereits in früheren Kapiteln wurde dargestellt, dass die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Organisationen an verschiedenen Phasen des Politikzyklus (s.o.) kaum noch bestritten wird (Frantz/Martens 2006). Es soll überprüft werden, ob ein direkter Zugang einer NGO zu den Orten oder Strukturen, an denen das Regime manifest wird, relevant für die Aufnahme ihrer Monitoringtätigkeit ist. Dieser

Zugang kann beispielsweise dadurch bestehen, dass NGOs die Möglichkeit gegeben wird, zumindest zu bestimmten Tagesordnungspunkten in den Verhandlungsarenen präsent zu sein, wo sie ggf. auch Rederecht erhalten können (beispielsweise erlauben es die Geschäftsordnungen verschiedener internationaler Regime, wie dem NVV oder dem BWÜ, dass NGOs der Plenarversammlung der Regimemitglieder in *Statements* ihre Positionen und andere Informationen mitteilen können). Wenn das nicht der Fall ist, könnten NGOs Zugang zu Vertragsorganisationen oder wissenschaftlichen Beratergremien (so jeweils vorhanden) haben. Zudem gibt es in einer Vielzahl von Regimen die Möglichkeit, am Rande der Konferenzen von Mitgliedstaaten für die Delegierten Informationsveranstaltungen zu organisieren, in denen Projekte von NGOs vorgestellt werden. Inwiefern diese physikalischen Möglichkeiten der Kontaktaufnahme, die sich über die Zeit der Existenz eines Regimes durchaus stark verändern können (und ohnehin von Regime zu Regime stark variieren) einen Einfluss auf die Durchführung von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring haben *können*, soll untersucht werden. Ob zivilgesellschaftliches Monitoring im Feld der biologischen Rüstungskontrolle eine tatsächliche Auswirkung feststellbar ist, wird dann durch die Fallstudien überprüft.

Theorien, von denen Aussagen zur Interaktion von NGOs und Regimen zu erwarten sind, sind in erster Linie institutionalistische (regimetheoretische) Beiträge und der theoriesystematisch schwer fassbare Diskurs zu Global Governance.

#### *4.2.1.1 Institutionalismus / Regimetheorie*

Man sollte vermuten, dass die Regimetheorie drei Jahrzehnte nach Krasners berühmter Definition von Regimen (1983), die Mechanismen der Überprüfung der Regeleinhaltung umfassend erforscht hätte und dementsprechend auch die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure gewürdigt sein sollte. Doch obwohl schon die frühen Beiträge zur Regimetheorie in den späten 1970er Jahren NGOs potenzielle Akteursqualitäten in Regimen zusprechen (vgl. Zangl 2006) und Krasner auf eine Spezifizierung der Akteure verzichtet hatte, um eben keine Akteursgruppe auszuschließen, beschäftigen sich weite Teile der Regimetheorie nach wie vor insbesondere mit der Frage der gemeinsamen Entwicklung und Durchsetzung von Politiken – durch Staaten. Schon zum Zeitpunkt der Krasner'schen Regimedefinition hatte Strange (1983) der Regimetheorie einen zu großen Staats- bzw. Regierungszentrismus vorgeworfen. Aber der Einfluss kommerzieller und zivilgesellschaftlicher Akteure auf Entstehung, Entwicklung und Performance von staatszentrierten Regimen auch nachfolgend erstaunlich unterbelichtet geblieben. Wird die Rolle von NGOs doch einmal betrachtet, liegt der Fokus eher nicht auf

Compliance bezogenen Funktionen, sondern etwa auf der Formulierung von Agenden und konkreter Vorschläge für die Ausgestaltung von Politik, oder auf der Herausbildung von *public-private Partnerships* (Sprinz 2003).

Sprinz identifiziert drei große Phasen, die das Theoretisieren über und die Analyse von Regimen kennzeichnen. In keiner gibt es eine intensive Bezugnahme zum Thema dieser Studie. Insbesondere gilt das für die erste Phase, in der schwerpunktmäßig Mechanismen der Regimeentstehung erforscht wurden und für die dritte von Sprinz angeführte Phase, in der vorwiegend das Design und die Effektivität von Regimen im Zentrum des Erkenntnisinteresses von Forschern stand (vgl. etwa Miles et al. 2002). In der zweiten Phase entstand zwar eine Vielzahl von Studien zur Einhaltung von Verpflichtungen. Darin stand aber oft lediglich das Interesse im Mittelpunkt, empirisch zu untersuchen, *ob* sich die Mitgliedstaaten von Regimen an die Verpflichtungen halten und welche Motive sie dafür haben. Zwar sprechen verschiedene Arbeiten zur Implementierung und zur Vertragseinhaltung (besonders prominent Chayes/Chayes 1995) die Existenz von Monitoring an und billigen auch NGOs zu, hier aktiv werden zu können. Denn Mechanismen der Compliancemessung selbst und die *Actorness* in diesem Bereich standen und stehen kaum zur Debatte. Die Literatur bietet kaum Ansatzpunkte für eine konzeptionelle Auseinandersetzung mit Mechanismen und Organisation von NGO-Monitoring (vgl. auch Cioppa/Bruyninckx 2000).

Abseits dieser von Sprinz identifizierten Hauptrichtungen der Regimetheorie gibt es aber einen weiteren Ansatz, der konkretere Bezüge beinhaltet: Oran Young (1997) beschäftigt sich bereits seit geraumer Zeit mit der Weiterentwicklung bereits bestehender Regime.

Regimeentwicklung erfolgt danach entlang verschiedener Phasen (Gehring 1994), die offensichtlich eng an das Politikzyklusmodell angelehnt sind (Jann/Wegrich 2003). Die Phasen, die ein Regime durchläuft, sind demnach „eine Agendaformulierungsphase, eine Phase der Bildung eines institutionellen Rahmenwerkes, gefolgt von einem dynamischen Feedbacksystem, welches verschiedenen Stadien der Normentwicklung und der Bewertung derselben umfasst“. In der Regimeentwicklung, die mit Young und anderen (in Hira/Cohn 2003) auch mit dem aktiveren Begriff Regime-Governance benannt werden kann, ist die Compliance Überprüfung operativer Teil der Feedbackschleife. Schon H. Peyton Youngs (1991) Ansatz zur Analyse internationaler Verhandlungen nimmt an, dass Regimeentwicklung immer mit der Unvollständigkeit eigentlich relevanter Informationen zu kämpfen hat. Zur bestmöglichen Lösung dieses Problems hält er wissenschaftliche NGOs für

besonders wichtig. Zwar beobachtet er diese Hilfestellung von Experten nicht in Bezug auf konkrete Rollen in der Compliance-Überwachung, sondern vor allem hinsichtlich des Auffindens von *focal points*, also bei der Identifizierung von prioritär zu lösenden Problemen und entsprechenden Lösungswegen. Reinicke/ Deng (2000) führen dann aber die „Schaffung innovativer Mechanismen zu Implementationskontrolle für völkerrechtliche Verträge“ auch unter Einbindung von NGOs als eine Funktion von Politiknetzwerken in Regimen an und identifizieren sie damit zumindest in Kooperation mit Staaten als Akteure in diesem Bereich. Damit erwartet er zwar nicht unter allen Umständen eine eigenständige Tätigkeit von NGOs im Rahmen solcher Eingebundenheit in Politikprozesse, sieht sie aber als möglich an.

#### 4.2.1.2 *Global Governance*

Auch wenn Global Governance Theorien in Übereinstimmung mit früheren Kapiteln nicht als konsistenter politikwissenschaftlicher Ansatz gelten können, könnte die Literatur aus dem Bereich dennoch konkretere Hinweise dazu liefern, wie TRANGOs in Regimestrukturen eingebunden sind.<sup>102</sup> Oben wurde zivilgesellschaftliches Monitoring bereits als Teil von Regieren im Sinne von Global Governance beschreiben. Gordenker/Weiss (1995) definieren Global Governance als „Bemühungen, verlässlichere und systematischere Antworten auf spezifische soziale und politische Themen zu produzieren, die über die Fähigkeiten der Staaten hinausgehen.“ NGOs beeinflussen nicht nur die Formulierung und Implementierung von Politik auf spezifische Weise, sondern partizipieren auch an der Evaluierung von Politik (für das BWÜ etwa Feakes(McLeish 2005), über eine dafür möglicherweise erforderliche Anbindung an Institutionen des Regimes findet sich aber keine Aussage.

Pluralisierung von *global governance* als zentrales Merkmal heutiger inter- (bzw. trans-) nationaler politischer Prozesse betont den Verlust von Exklusivität staatlichen Handelns bei gleichzeitig stärker involvierten öffentlichen Akteuren („*Politik von außen*“) (Reinalda 2001: 22ff). NGOs sind, wie bereits im Theorieteil hinreichend belegt wurde, in der Lage, an der Beeinflussung internationaler Politik zu partizipieren. Diese wird vermehrt durch nicht-hierarchische Formen multilateraler Koordination unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure entwickelt und beeinflusst. Souveränität ist damit nicht mehr das einzige

---

<sup>102</sup> Es ist wenig zielführend, an dieser Stelle die großen Konfliktlinien der Diskussion um Global Governance nachzuzeichnen, ob es etwa zu einer „NGO-isierung der Weltpolitik“ (Messner 1996) kommt, zumal sich auch unter den Apologeten dieses Ansatzes kaum jemand findet, der nicht auch weiterhin von einer zentralen Rolle der Nationalstaaten ausgehen würde.

Erklärungsmuster für Wandel (Reinalda 1999: 124). Unter anderem „monitoren sie [NGOs] die Lücke zwischen Regierungsrhetorik und Regierungspraxis in der Implementation von Politiken“ (Willetts 2000).

Reinalda (2001: 26) erwartet einen limitierten aber dennoch substanziellen Einfluss auf politische Entscheidungen, wenn die Qualität der Intervention ausreichend ist, wenn also Wissen und Fähigkeiten einer NGO genügend groß sind und die Intervention „passt“ (also nicht vollkommen quer zu staatlichen Interessen liegt). Dabei geht er davon aus, dass zivilgesellschaftliche Einflussnahme nicht vor den Türen der Entscheidungsarenen aufhört, sondern NGOs verstärkt in diese hineindrängen, bzw. ihnen das verstärkt ermöglicht wird (ebenda).

Es gibt aber ebenso Gründe, die Notwendigkeit eines Zugangs von NGOs zu Regimestrukturen zu bezweifeln, da besonders bemerkenswerte Ergebnisse auch über Foren der Fachöffentlichkeit oder gar die Massenmedien veröffentlicht werden könnten und nicht notwendigerweise in offiziellen Institutionen des Regime verkündet werden müssen, um dort wahrgenommen zu werden. Oben wurden bereits Beispiele dafür genannt, dass etwa in spezialisierten Blogs eingestellte Informationen auf Grund der langjährigen Qualität der Einträge auch soweit ernstgenommen, dass sie von Staaten als Hinweisgeber genutzt werden. Auch Reinalda (2001: 18 ff) betont, dass eine Beziehung zu anderen Regimeakteuren nicht maßgeblich für die Durchführung von Monitoring ist und ein physischer Zugang zu den Orten, an denen sich Regime manifestieren, etwa durch eine Akkreditierung bei den Vertragsstaatenkonferenzen, für viele Monitoringaktivitäten folglich nicht erforderlich ist.<sup>103</sup>

Der hier verwendete Monitoringbegriff umfasst über interaktionsfreie Messungen hinaus aber auch Monitoringverfahren mit kooperativen Elementen und solche, die politische Aktivitäten erforderlich machen können. Für diese kann ein institutionalisiertes Verhältnis zu den offiziellen Regimeakteuren und ein Zugang zu den Institutionen besonders wichtig sein.

---

<sup>103</sup> Überlegungen zum formellen Status der NGOs bezüglich einer UN-Akkreditierung nach Art. 71 der UN-Charta beeinflussen das Verhältnis zwischen ihnen und den regimeinternen Akteuren kaum, dass es funktionell also keinen Unterschied macht, ob die Partizipation formell oder informell konstituiert ist. Die am Rande des BWÜ-Staatentreffens 2010 interviewten Diplomaten, die allesamt auch über Erfahrungen in anderen Regimen verfügen, geben an, dass es für das Ansehen von NGOs grundsätzlich unerheblich ist, ob die Akteure, die in den Plenarsälen der Rüstungskontrollregime auf der NGO-Bank Platz nehmen einen solchen Status besitzen. Wichtiger sei es, dass sich eine NGO durch Expertise auszeichne.

Ob und inwieweit ein wie auch immer gearteter Zugang von NGOs zu Arenen und Akteuren eines Vertragsregimes ein bedeutender struktureller Faktor für die Aufnahme von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring ist, muss also näher untersucht werden.<sup>104</sup>

Es wird die Hypothese O1 formuliert:

**TRANGOs werden nicht entstehen, wenn kein Zugang zu den Strukturen des beobachteten Vertragsregimes vorhanden ist.**

#### **4.2.2 Struktureller Faktor: Existenz und Status offizieller Mechanismen der Complianceüberwachung**

Es gibt einige Autoren, die davon ausgehen, dass sich der Grad der Verregelung von Compliance im betreffenden Regime auf die Existenz zivilgesellschaftlichen Monitorings auswirkt (Persbo 2010, Epiney 2006, Dai 2002). Von diesen beschäftigt sich aber nur Dai näher mit dieser Vermutung: er geht davon aus, dass NGOs nur dann Compliancemonitoring durchführen werden, wenn sie ein Vakuum füllen können, das ein nicht vorhandenes offizielles Verifikationssystem hinterlässt. Aus institutionalistischer Perspektive begründet er dies damit, dass Staaten und Vertragsorganisationen die günstigsten Informationsbeschaffer sind und Rückgriffe auf TRANGOs in der Rüstungskontrolle nur dann vorkommen werden, wenn Compliancebeobachtung im Regime nicht verregelt ist.<sup>105</sup> Empirisch überprüft hat Dai diese These allerdings nicht, wodurch er übersieht, dass es auch in Regimen, die Verifikation vorsehen, wie etwa dem NPT, zivilgesellschaftliches Monitoring gibt. Diese Studie richtet sich nicht auf den Vergleich von Regimen, in denen ggf. unterschiedliche Verifikationsregularien implementiert sind; ebenso verändern sich auch in einem einzelnen Regime die Normen zur Vertragsüberprüfung oftmals nicht. Dennoch ist es plausibel anzunehmen, dass die strukturelle Monitoringsituation und TRANGO-Aktivitäten in einem Zusammenhang stehen könnten.

---

<sup>104</sup> Es ist auch zu bedenken, dass es nur wenige „reine“ TRANGOs gibt und die Organisationen für weitere Projekte auf ein gutes Verhältnis zu den Staaten angewiesen sein können. Außerdem erfüllen Staatentreffen für NGOs neben der Funktion

<sup>105</sup> Ein „Rückgriff“ im Sinne einer formellen Einbindung von NGOs in den Prozess würde nach den hier verwendeten Definitionen von nichtstaatlichem Monitoring und von TRANGOs als regimointerner Monitoringprozess gewertet werden.

Es wird die Hypothese O2 formuliert:

**Regimeinterne Entwicklungen im Bereich Verifikation sind zumindest förderlich für die Aufnahme (oder Fortführung) zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings.**

#### **4.2.3 Strukturelle Faktoren: Die horizontale Dimension der Reconnaissance-Revolution versus die zunehmende Komplexität von Monitoring**

Die Tätigkeit von Monitoringakteuren (aller Art) wird durch die Verbreitung von Monitoringtechnologien möglicherweise positiv beeinflusst. Über Jahrzehnte verlief die Reconnaissance-Revolution weitgehend im Geheimen (Kerneck 1990: 117 ff). Entwicklungen von Monitoringtechnologie wurde vor allem in den militärischen Laboratorien der beiden Supermächte vorangetrieben. Die Kapazitäten der immer neuen für Compliancebeobachtung einsetzbaren Hochtechnologieverfahren konnten in vielen Fällen zwar auch von Experten, die nicht dem Militärapparat angehörten, einigermaßen korrekt eingeschätzt werden, die gewonnenen Daten und die Technologien selbst standen aber kaum jemandem außerhalb der militärischen und geheimdienstlichen Apparate der beiden Supermächte zur Verfügung (vgl. Tsipis et al. 1986, Potter 1985). Seit einiger Zeit aber stehen nicht nur immer mehr dieser Technologien der Öffentlichkeit als PTMs zur Verfügung, NGOs sind auch selbst in der Entwicklung von PTMs und Monitoringmethoden aktiv, die teils ähnlich hoch entwickelt sind, wie NTMs. Als prominentestes Beispiel für die Pluralisierung von Monitoringtechnologien sei hier die Satellitenbeobachtung genannt, wo der Öffentlichkeit heute Bilder in hoher Qualität zur Verfügung stehen: z.B. 0,41 Meter Grundauflösung durch den kommerziellen Satelliten *GeoEye*®, andere sind nur unwesentlich schlechter.<sup>106</sup> Den USA steht mit dem Satellitensystem KH 11-12 eine etwa dreifach bessere Auflösung zur Verfügung, jedoch gelten 40 cm als für die meisten Anwendungen als ausreichend (Jasani 2006).<sup>107</sup> Ältere Bilder (mit weniger hoher Auflösung) stehen jedermann beispielsweise über *Google Maps* ® kostenlos zur Verfügung. Aktuelle Bilder, inklusive solche in Infrarottechnik, können bei Firmen wie *Digital Globe*® bestellt werden. Doch auch in anderen Bereichen ist eine horizontale Verbreitung von Monitoringtechnologien zu beobachten (Woodward 2006).

---

<sup>106</sup> <http://www.landinfo.com/geo.htm>

<sup>107</sup> Selbstverständlich ist die militärische Entwicklung nicht stehen geblieben und hat weiterhin einen enormen Vorsprung, wenn es um Techniken, wie der Radarsensorik geht.

Auch TRANGOs können über (online-) Datenbanken nicht nur auf verschiedenste Daten zugreifen (seien es Patente, wissenschaftliche Veröffentlichungen, oder Umweltdaten), sondern es werden spezifische Werkzeuge eingesetzt, die Datenfluten auch systematisch auswerten können. Auch Brill/Goncalves (2006) messen insbesondere der Tatsache, dass das Internet die Menge an open-source Information hat rasant wachsen lassen, enorme Bedeutung zu. Informationen aus Staaten, die aufgrund geografischer und sprachlicher Barrieren in der Praxis ehemals nur geheimdienstlichen Spezialisten zugänglich waren, können heute von überall abgerufen und mittels Übersetzungsprogrammen von jedermann verstanden werden. Eine aktuelle Entwicklung der horizontalen Verbreitung von Monitoringtechnologie sind Drohnen für private Nutzer. Diese können im Rahmen der zur Verfügung stehenden Nutzlast mit jedweder Kamera-, Mess- und Sensortechnologie bestückt werden.<sup>108</sup>

Es ist denkbar, dass einzelne TRANGOs oder eine global vernetzte Gemeinschaft solcher Organisationen über bessere Möglichkeiten verfügen, eine effektive Überwachung der Verbreitung Compliance relevanter Güter und Technologien durchzuführen, als eine Vielzahl von Staaten. In Interviews mit Delegierten des Staatentreffens zum BWÜ im Dezember 2010 äußerte nur ein Delegierter Russlands die Überzeugung, dass sein Land einen guten Überblick über den rüstungsrelevanten Handel mit biotechnologischen Gütern habe. Ein ehemaliger US-amerikanischer Delegierter wollte sich nicht zu diesem Thema äußern, alle anderen verneinten oder bezweifelten, dass ihr Staat über entsprechende Informationen in hinreichender Qualität verfügt.<sup>109</sup>

Andererseits beschränkt sich der technische Fortschritt nicht auf Reconnaissance-Technologien. Die immer raschere Weiterentwicklung von Technologien, einschließlich solcher, die tatsächlich oder potenziell eine Gefährdung von Compliance bedeuten, findet ebenso statt (Kuhlau 2013). Mit dem technischen Fortschritt geht in manchen Fällen auch eine höhere Komplexität (und damit eine schwierigere Beurteilung der Legitimität der Technologieanwendung) und/oder eine bessere „Versteckbarkeit“ von Aktivitäten einher. Dies hat ggf. nicht nur Auswirkungen auf staatliche Überwachung, sondern auch auf zivilgesellschaftliches Monitoring. Im Gegensatz zu einigen Regimen in anderen Politikbereichen (s.o.) haben (TRA)NGOs heute in keinem Rüstungskontrollregime ein

---

<sup>108</sup> [www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/0,1518,771654,00.html](http://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/0,1518,771654,00.html)

<sup>109</sup> Russett und Starr (1985: 16) bezeichnen den technischen Entwicklungsstand als Opportunityfaktor auf der Analyseebene des Weltsystems. Heute ist das Internet wohl die beste Illustration für die Logik dieser Zuordnung.

Mandat für die Teilnahme an Verifikationsverfahren, geschweige denn an so weitgehenden Maßnahmen, wie on-site Inspektionen auf dem Gelände staatlich oder privat betriebener Anlagen. Und schon bei off-site Messungen auf dem Territorium nicht-demokratischer Länder würden sich TRANGO-Mitarbeiter in große persönliche Gefahr begeben. Relevante Daten müssen von TRANGOs also mit vorhandenen oder zu entwickelnden Methoden mandatsfrei und in der Regel ohne Eigengefährdung zu beschaffen sein.<sup>110</sup> Doch auch Informationen, für deren Zugang kein Mandat erforderlich ist, werden unter Umständen nicht erfassbar sein, da es mit den zur Verfügung stehenden PTMs<sup>111</sup> nicht in jedem Fall gelingen kann, alle relevanten Informationen zu detektieren und zu verwerten. Beispielsweise dienen computergestützte Simulationen von Kernwaffentests ebenso der Entwicklung solcher Waffensysteme, wie reale Tests, aber ein direkter Nachweis ist ausgeschlossen. Vor allem aber ist es möglich, dass die Komplexität von Compliancemonitoring sich schneller entwickelt, als die zur Verfügung stehende Beobachtungstechnologie.

Es gibt also stichhaltige Gründe anzunehmen, dass eine Hypothese wie „Die horizontale Verbreitung von PTMs als Monitoring-Technologie macht zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring, also von staatlichen und Profitinteressen unabhängiges Messen, Bearbeiten, gegebenenfalls Interpretieren und Veröffentlichen Compliance relevanter Daten mittels PTMs oder anderer geeigneter Methoden, sowie die Vorbereitung dieser Tätigkeiten durch die Entwicklung von geeigneten Technologien und Methoden wahrscheinlicher und damit häufiger“, nicht zutreffend ist. Hinzu kommt, dass sich Effekte, die mit den ökonomischen Aspekten der Globalisierung einhergehen, etwa die wachsende Verbreitung Compliance relevanter Technologien, Güter sowie von Wissen, negativ auf die die Erfassbarkeit von Informationen auswirken könnten.

Bereits Frantz (2001: 20) sieht in der fortschreitenden Globalisierung des Handels ein mögliches Hemmnis für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring, denn die ökonomische Globalisierung führt dazu, dass die Handelsströme von Gütern jeglicher Art eine immer

---

<sup>110</sup> Wenn eine TRANGO und ihre Mitarbeiter eine eher aktionistische Strategie verfolgen, kann es im Zusammenhang mit dem Durchführen von Monitoringmaßnahmen auch Mittel der Wahl sein, persönliche Risiken einzugehen. So berichtete ein Mitarbeiter der Environmental Investigation Agency (EIA), dass Mitarbeiter, die das Verschiffen illegal geschlagener tropischer Hölzer fotografieren (CITES Monitoring), immer damit rechnen müssen, von Firmenmitarbeitern körperlich angegriffen zu werden (Protokoll des Workshops zum Handelsmonitoring, Brüssel, April 2008).

<sup>111</sup> Der Übersichtlichkeit halber werden die nichttechnischen Monitoringmethoden im weiteren Verlauf nicht mehr gesondert aufgeführt, auch wenn sie *per definitionem* nicht PTM im engeren Sinne sind.

größere Anzahl von Staaten erreichen. Daraus resultierende Proliferationsprobleme bestehen keineswegs nur in der Rüstungskontrolle, sondern betreffen beispielsweise auch den Handel mit geschützten Tier- und Pflanzenarten (Washingtoner Artenschutzabkommen), mit gefährlichem Müll (Basel-Konvention) oder mit Ozon zersetzenden Substanzen (Montrealer Protokoll). Damit wird es in einer Vielzahl von Bereichen immer aufwändiger, Compliance relevanten Handel zu überwachen. Auch treten neue Staaten in der Herstellung und Verbreitung Compliance relevanter Güter auf. Mit Relevanz für den Bereich der Rüstungskontrolle lässt sich beobachten, dass einige Schwellenländer, wie etwa China und Indien in Bezug auf MVW-relevante Hochtechnologien mit großem dual-use Potenzial, etwa in den Bereichen Nuklearenergie oder Pharmatechnik, mittlerweile zu globalen Branchengrößen geworden sind (dabei sind die Akteure ökonomischer Globalisierung und der globalen Verbreitung relevanter Güter längst nicht mehr nur Staaten, sondern in aller Regel private Unternehmen (Frantz 2001)).<sup>112</sup> Diese Entwicklungen am Weltmarkt führen häufig auch dazu, dass dual-use Technologien durch Verbilligung für viele Akteure besser verfügbar werden - auch in Staaten, in denen Compliance relevante Technologien im Prinzip schon zuvor verfügbar waren, vergrößert sich der Kreis der potenziellen Konsumenten. Damit steigen auch die Missbrauchswahrscheinlichkeit und die Herausforderungen an Monitoring. Doch auch hier sind Monitoringstrategien denkbar. So liefert nicht nur die Beobachtung des Handels selbst Compliance relevante Informationen, sondern auch (und vor allem) das Beobachten möglicher Folgen, wie der Nutzung einer Technologie, das illegale Deponieren von Müll, etc.

Compliance relevanter Handel findet vielfach als Teil des alltäglichen Marktgeschehens statt.<sup>113</sup> TRANGOs können auch das Handeln dieser Unternehmen beobachten. Grundsätzlich ist auch denkbar, dass TRANGOs Methoden entwickeln oder anwenden könnten, die zur

---

<sup>112</sup> <http://www.biotechnologie.de/BIO/Redaktion/PDF/de/Studien/bcg-2007-innovationsstudie.property=pdf,bereich=bio,sprache=de,rwb=true.pdf>

<sup>113</sup> Der Erfolg der vier informellen Exportkontrollregime (als „herkömmlichen“ Gegenmaßnahmen) ist fraglich, da erstens nicht allen Staaten Zutritt zu den exklusiven Clubs der Regime gewährt wird, zweitens der Informationsaustausch zwischen den Regimemitgliedern über genehmigte und untersagte Geschäfte verbesserungswürdig ist und drittens insbesondere bei Gütern und Technologien, mit sehr starkem dual-use Charakter kaum auf einen Endnutzen geschlossen werden kann, wodurch in der Genehmigungspraxis die Gefahr von Willkür bestehen kann (Jeremias/van Aken 2006, Zmorzynska/Jeremias 2012). Darüber hinaus kommt es auch zum Transfer von sogenannten immateriellen Gütern, wie etwa geistige Eigentumsrechte und Know-how (Jeremias/Hunger 2010).

Aufdeckung konspirativer Proliferationsnetzwerke wie das des A. Q. Khan führen könnten.<sup>114</sup> Dafür kommen beispielsweise Methoden des investigativen Journalismus infrage. Es ist zu vermuten, dass in der Praxis die Wahrscheinlichkeit mit der nichtstaatliche Aktivitäten durch TRANGOs aufgedeckt werden können, mit abnehmender Größe und Intensität sowie mit wachsender Informalität abnehmen wird, so dass Compliance relevante Aktivitäten mit wachsender Klandestinität oder von geringem Ausmaß wohl fast ausschließlich durch staatliche Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienste aufgedeckt werden können.

Es könnte eine Hypothese formuliert werden, nach der durch die Folgen der ökonomischen Globalisierung die logistischen Herausforderungen des Zugangs zu relevanten Informationen so stark zunehmen, das TRANGO Projekte nicht mehr durchgeführt werden können. Diese Hypothese wäre ambivalent zu der zuvor entwickelten Vermutung, dass sich die Zugänglichkeit zu Informationen durch die horizontale Verbreitung von Monitoringtechnologien verbessert. Um untersuchen zu können, welche der beiden eben genannten „Kräfte“ stärker ist, muss eine Arbeitshypothese zum Zusammenhang von Technologie und Compliancemonitoring aufgestellt werden, die sich vorläufig für eine der beiden Kräfte „entscheidet“. Hier wird angenommen, dass die Reconnaissance-Revolution TRANGOs so viele PTMs an die Hand gibt, dass sie aktiver werden können.

Es wird die Hypothese O3 formuliert:

**Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring macht die nachteiligen Effekte der Komplexitätszunahme, die durch die Verbreitung zu beobachtender Technologien verursacht wird, wett.**

#### **4.2.4 Struktureller Faktor: Erforderliche Nutzung (zwischen-) staatlich erhobener Informationen**

Auch der im Folgenden entwickelte Faktor bezieht sich in gewisser Weise auf die Zugänglichkeit von Informationen. Allerdings steht hier die Frage im Mittelpunkt, ob die Datenlage zivilgesellschaftliches Monitoring überhaupt in der Breite zulässt, oder ob nicht auch TRANGOs von Informationen abhängig sind, die sie selbst nicht erheben, sondern „nur“ aufbereiten. Es ist keine Seltenheit, dass Compliancemonitoring Informationen nutzt, die von

---

<sup>114</sup> Das Netzwerk war seit den 1970er Jahren aktiv und hatte zur Verbreitung von rüstungsrelevanter Nukleartechnologie zumindest nach Pakistan, Iran, Nordkorea und Libyen beigetragen (Heupel 2008).

(zwischen-) staatlichen Behörden erhoben wurden. Mitunter werden die Daten ausdrücklich für die Nutzung in Rüstungskontrollverträgen erhoben, in anderen Fällen sind sie Nebenprodukte von Messungen, die für andere Zwecke erhoben werden, aber zur Complianceüberwachung von Rüstungskontrollabkommen genutzt werden können. Kalinowski (2010b) nennt das CTBT International Monitoring System und den U.S. Geological Survey (USGS<sup>115</sup>) als Beispiele für diese beiden Arten von Informationsquellen. In letzterem Fall bestünde die Leistung einer TRANGO darin, aus dem „weißen Rauschen“ von öffentlichen aber unspezifischen Informationen Compliance relevante Daten herauszufiltern. Die Veröffentlichung solcher Daten beruht meist auf politischen Entscheidungen, die getrennt von möglichen Monitoringbemühungen getroffen wurden.

Beim Rückgriff auf solche „offiziellen“ Informationen durch zivilgesellschaftliche Organisationen ist es plausibel anzunehmen, dass die TRANGOs nicht immer dasselbe Nutzungsverhalten zeigen. Insbesondere wenn die Rohdaten mittels naturwissenschaftlich nachvollziehbarer Methoden erhoben wurden, wird das Vertrauen in die Informationen tendenziell größer sein, als wenn Staaten aggregierte Daten zur Verfügung stellen, die im Rahmen von Notifikationen bereitgestellt wurden.<sup>116</sup>

Viele Compliance relevante Informationen verbergen sich aber nicht hinter prinzipiell messbaren Parametern, sondern finden sich in behördlichen Dokumenten. Oft sind diese Dokumente auch dann nicht ohne weiteres einsehbar, wenn sie nicht für geheim erklärt wurden. Deiseroth (2010) gibt an, dass in derzeit 60 Staaten Informationsfreiheitsgesetze in Kraft sind, die es der Öffentlichkeit erlauben, Einsicht in Behördenunterlagen zu nehmen.<sup>117</sup> Diese Gesetze sind in den verschiedenen Ländern deutlich unterschiedlich ausgestaltet und werden auch unterschiedlich gut implementiert. Informationen, die Staaten, und (zwischen-) staatlichen Behörden zur Verfügung stehen, können also für TRANGOs in unterschiedlichem Maße und über verschiedene Mechanismen zugänglich und erforderliche Grundlage für ihre Tätigkeit sein.

---

<sup>115</sup> Die USGS stellt der Öffentlichkeit seismische Daten mit einer Verzögerung von nur wenigen Stunden zur Verfügung. Die TRANGOs können so Dateninterpretationen der offiziellen Stellen diskutieren. Vgl. Kalinowskis Interpretationen der USGS-Daten zum Nordkoreanischen Nuklearwaffentest (2009).

<sup>116</sup> Das *UN Register for Conventional Arms* ist ein Beispiel für ein Regime, in dem sämtliche Notifikationen veröffentlicht werden: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/>. In einem informellen Gespräch mit dem Autor (Oktober 2010) erklärte aber auch ein Mitarbeiter des *Register*, dass das Sekretariat in manchen Fällen Informationen mittels öffentlicher Quellen überprüfe – auch wenn sich die Ergebnisse dieser Überprüfungen in keiner offiziellen Verlautbarung niederschlagen dürften.

<sup>117</sup> <http://www.freedominfo.org/>

Es wird die Hypothese O4 formuliert:

**Die öffentliche Zugänglichkeit von Compliance relevanten Informationen, die durch (zwischen-) staatliche Akteure erhoben werden, ist Voraussetzung für die Durchführung zivilgesellschaftlicher Monitoringprojekte.**

#### **4.2.5 Effekte zivilgesellschaftlicher Globalisierung**

In der Entwicklung der Hypothese O3 wurde auf die möglichen negativen Effekte verwiesen, die Globalisierung auf zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring haben könnte. Auch die zivilgesellschaftliche Dimension der Globalisierung, die sich unter anderem im Aufbau transnationaler zivilgesellschaftlicher Netzwerke spiegelt, beeinflusst möglicherweise die Entstehung von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring – vermutlich allerdings eher zum Positiven: ressourcenschwache zivilgesellschaftliche Akteure könnten durch Kooperation mit anderen NGOs Zugang zu relevanten Informationen erlangen.

Transnationale Netzwerke aus zivilgesellschaftlichen Akteuren oder unter deren Beteiligung waren schon verschiedentlich Gegenstand theoretischer Modellbildung. Vielfach wird von der Ausbildung einer globalen Zivilgesellschaft gesprochen, wobei weitgehend Einigkeit darin besteht, dass es *die* globale Zivilgesellschaft bis auf weiteres nicht geben wird, sondern dass transnationale Zusammenschlüsse von Gruppen mit denselben mehr oder weniger partikularen Interessen gelingen können (Brunnengräber/Stock 1999: 462).<sup>118</sup> Für die Ausbildung und die Existenz solcher Netzwerke haben sich die technischen Voraussetzungen radikal gewandelt. Internet-basierte Technologien werden nicht nur zur Informationsgewinnung und –Verbreitung genutzt (s.o.), sondern bestimmte Dienste wie E-Mail und Skype® helfen (TRA)NGOs auch dabei, untereinander Netzwerke zu bilden, sie auszubauen und über längere Zeiträume zu organisieren (Sassen 2011).<sup>119</sup>

Das theoretische Paradigma des „Kollektiven Sozialen Handelns“ versucht zu erklären, wie soziale Bewegungen radikale Änderungen auf weiten, übergreifenden Problemfeldern

---

<sup>118</sup> Von der Entstehung einer themenübergreifenden Weltgesellschaft mit gleichen Werten, Interessen und Ethos wird von den meisten Autoren hingegen nicht ausgegangen (vgl. div. Beiträge in Kuschel et al. 1999).

<sup>119</sup> Unbenommen ist, dass die „*digital divide*“ (Guillén/Suárez 2005) nach wie vor existiert und viele zivilgesellschaftliche Akteure keinen Zugang zum Internet haben.

internationaler Politik, beispielsweise in Bezug auf Menschenrechte oder auf grundlegende ökonomische Fragen etc. bewirken (Willetts 1996). All diese Funktionen werden, so Vertreter eines Strangs dieses Ansatzes, häufig durch eine besondere Form von Netzwerken, den „Transnational Advocacy Networks (TANs)“ durchgeführt. Angelehnt an die Sabatier'sche Definition von *advocacy coalitions* (1993), beinhalten TANs diejenigen relevanten Akteure, die auf internationaler Ebene ein Thema bearbeiten und die sich dabei durch gemeinsame Werte, einen gemeinsamen Diskurs und engen Austausch von Informationen und Dienstleistungen auszeichnen. TANs sind schon seit den 1990er Jahren verbreitet (Reinalda 2001: 24) – am meisten in Themenfeldern, wo es einen starken Wertebezug und informationelle Unsicherheiten gibt (Keck, Sikkink 1998: 2).

Als TAN-Mitglieder kommen neben Forschungs- und *advocacy*-NGOs auf nationaler und internationaler Ebene unter anderem auch Medien, Stiftungen, Teile internationaler Organisationen und wohlgesonnene Parlamentarier oder Regierungsangehörige infrage (ebenda: 9); in Bezug auf die unten geführte Diskussion zu *Middle Powers* könnten auch Staaten, die die gleichen Interessen verfolgen, wie die anderen TAN-Mitglieder in diese Liste integriert werden. Das Attribut „radikal“, das Willetts dem durch transnationale, kollektive Akteure angestrebten Wandel zuschreibt, betrifft hier also weniger den Wandel in grundlegenden Politiken (z.B. von Auf- zu Abrüstung), sondern den Akteurswandel in der Herstellung von Compliance bezogener Transparenz. TRANGOs werden als Akteure in der Regel nicht das Ziel haben, politische Prozesse grundsätzlich infrage zu stellen. Sie dürften in der Regel mit den dem Monitoring zu Grunde liegenden politischen Beschlüssen (wie etwa dem Verabschieden des zu überwachenden völkerrechtlichen Vertrags) zufrieden sein und versuchen, durch Monitoring zur Stärkung der Norm beizutragen - wenn auch in einigen Fällen Monitoring zu dem Zweck durchgeführt wird, den Staaten zu demonstrieren, dass ein anzustrebender Vertrag implementierbar, oder einer mit fehlendem Verifikationsmechanismus technisch überprüfbar ist. Mit dem Beschaffen von Compliance relevanten Informationen und deren öffentlicher Verbreitung versuchen TRANGOs weiterhin, sogenannte *cognitive frames* in der breiten Öffentlichkeit herzustellen, bzw. *awareness-raising* zu betreiben (vgl. Hudson 2000).

Keck und Sikkink stellen TAN-Aktivitäten ausdrücklich in einem Kontext mit zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring, indem sie explizit feststellen, dass TANs auf politische Prozesse nicht nur dadurch einwirken, dass sie neue Themen auf die politische Agenda setzen können, sondern auch dadurch, dass sie Informationen bereitstellen. Sie sehen

dies als ein Mittel, auf geeignete Akteure dahingehend Druck auszuüben, dass diese internationale Normen besser implementieren (Keck/Sikkink: 3). Nash (2010: 49) bezeichnet Monitoring, wie es durch die schon oft genannte ICBL in den Bereichen der Antipersonenminen und der Streumunition durchgeführt wird, dementsprechend als „*evidence-based advocacy*“. Persbo (2010) nimmt an, dass eine grenzüberschreitende Vernetzung der (TRA)NGOs wichtige Voraussetzung für erfolgreiches und dauerhaftes zivilgesellschaftliches Monitoring ist. Bisher wurde aber nicht überprüft, ob die Bildung von Netzwerken wirklich essentiell für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten ist.

Nicht ganz unproblematisch ist die Zuordnung der zu formulierenden Hypothese zur Beeinflussung von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring in den Bereich der Opportunity-Faktoren: Die Bildung von Netzwerken ist ja kein Naturgesetz, sondern wird von den teilnehmenden Akteuren beschlossen und ggf. umgesetzt, was Teil der Willingness-Seite wäre. In der strukturellen Dimension ist hingegen die Frage angesiedelt, ob bereits bestehende Netzwerke einen Einfluss auf TRANGOs haben.

Es wird die Hypothese O5 formuliert:

**Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.**

#### **4.2.6 Struktureller Faktor: Finanzierung von TRANGOs**

Ganz offensichtlich ist die Finanzierung von Monitoring-Aktivitäten eine notwendige Bedingung für die Existenz zivilgesellschaftlichen Monitorings. Einsatz und Entwicklung von Monitoringtechnologie sind nicht gratis zu bekommen, ebenso wenig die dafür notwendige Beschäftigung von Mitarbeitern, die zudem trotz elektronischer Kommunikationsmittel mitunter reisen müssen, um, je nach Monitoringgegenstand, Netzwerkpartner zu treffen, diese in der Methodenanwendung zu schulen oder geschult zu werden, Konferenzen zu besuchen, Kontakte mit Diplomaten, Politikern und Behördenmitarbeitern aufzubauen und zu pflegen, oder vor Ort Daten zu erheben. Die Finanzquellen können sich jedoch stark unterscheiden, wobei vor allem die Allokation von Finanzmitteln durch Staaten bedenkenswert ist, denn diese muss als Ausdruck manifester politischer Interessen begriffen werden. NGOs, die umweltpolitische Abkommen einem Monitoring unterziehen, sind häufig über Spendengelder finanziert (Greenpeace). Andere finanzieren sich (auch) über unabhängige, gemeinnützige Stiftungen, deren Zuwendungspolitik im Rahmen ihrer Leitlinien entwickelt und

implementiert wird. Es finden sich aber auch Organisationen, die parallel oder ausschließlich auch Gelder von Regierungen und/oder Organisationen, wie der EU einwerben (*Environmental Investigation Agency, Friends of the Earth International*).

Zwar gibt es auch im Bereich der Sicherheitspolitik NGOs, die sich ausschließlich über private Spenden interessierter Bürger oder ihrer Mitglieder finanzieren. Dazu zählen beispielsweise IPPNW oder *ialana*; jedoch scheinen hier Finanzierungsmodelle, die das Einwerben staatlicher Gelder einschließen, stärker verbreitet zu sein - im Überschneidungsbereich von Menschenrechts- und Rüstungskontrollpolitik beschäftigen sich etwa Amnesty International mit der Kontrolle von Kleinwaffen. Andere, wie das SIPRI, das seit seiner Gründung stark im Monitoring des internationalen Kleinwaffenhandels<sup>120</sup> engagiert ist und früher auch Monitoring im B-Waffenbereich unternommen hat, oder sind zu großen Teilen staatlich finanziert. Dass Regierungen zivilgesellschaftlichen Organisationen die Durchführung vom Compliancemonitoring ermöglichen, ist also ein nicht selten anzutreffendes Phänomen.

Dai (2006) und Persbo (2010) benennen Kosteneffektivität als Grund für das staatliche Interesse an der Finanzierung nichtstaatlichen Monitorings. Sie nehmen an, dass NGOs, auch wenn sie nicht zum Nulltarif arbeiten, in vielen Fällen nicht nur in Institutionenorganisatorischer Hinsicht, sondern auch aus finanzieller Perspektive günstigere Anbieter von Monitoring sind, als Ministerialbürokratien. Jedoch ist das Thema staatlicher Finanzierung zivilgesellschaftlicher Complianceaktivitäten deutlich komplexer, denn es berührt die Unabhängigkeit der NGOs und zwar auf struktureller, wie auf akteurspezifischer Ebene.<sup>121</sup>

#### 4.2.6.1 Die Rolle von *Middle Powers*

Die Finanzierung durch private Spender oder themenbezogene unabhängige Stiftungen erfordert an dieser Stelle keine weiteren Ausführungen. Dagegen erfordert das Phänomen der Koalitionen von *Middle Powers* und NGOs eine nähere Betrachtung, weil hier die Unabhängigkeit der TRANGOs auf dem Spiel stehen könnte. *Middle Powers* werden häufig in etwa so definiert, wie von Bolton/Nash (2010: 173), nämlich als „kleine bis mittelgroße, relativ wohlhabende Staaten, die nicht nuklear bewaffnet sind und keinen permanenten Sitz

---

<sup>120</sup> Mangels eines Vertrags ist Kleinwaffenhandel nicht im engeren Sinne Compliance relevant.

<sup>121</sup> Eine Hypothese zur auf der Willingness-Ebene angesiedelten Bereitschaft (oder Ablehnung) von NGOs, staatliche Gelder anzunehmen, wird in Kapitel 4.2.9 formuliert.

im UN Sicherheitsrat haben.“<sup>122</sup> Lange Zeit gab es für diese Staaten keinen gesonderten Fokus der politikwissenschaftlichen Forschung. Dabei gab es durchaus Fälle in denen kleinere Staaten souveräne, sich von den Blockmächten unterscheidende Sicherheitspolitiken betrieben. So war etwa Norwegen schon 1976 als einer der ersten Staaten überhaupt für ein Verbot von Streumunition eingetreten (s.u.) (ebenda).

Bolton/Nash (2010: 172) betonen die Interessensgleichheit mittelgroßer wohlhabender Staaten und NGOs. Anders als große oder aggressive Staaten haben *Middle Powers* nicht die Möglichkeit zur unilateralen Machtausübung, denn der Einsatz militärischer Zwangsmittel kommt als Machtmittel zur Durchsetzung von Interessen dieser Staaten offensichtlich nicht infrage. Genau wie NGOs haben sie vielmehr ein Interesse an der Entwicklung internationalen Rechts und zugehöriger Institutionen, um so die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung ihrer Interessen zu vergrößern (Kaldor 2003: 6, 12; Matthew 2003: 3). Dafür setzen sie, ebenso wie NGOs, traditionell auf „*soft power*“ Mechanismen, wie „Attraktion und Überzeugung“ (vgl. Nye 2004). Nach der Emanzipation von den großen Staaten nach dem Ende des Kalten Krieges treten *Middle Powers* und NGOs daher häufig in wirkmächtigen Koalitionen auf. NGOs unterstützen die Staaten vor allem durch ihre Expertise, wobei auch hier Studie gilt, dass sich die Beobachtungen bisher fast ausschließlich auf die Phasen des *agenda setting* und der Politikformulierung richteten. In diesem Fall kann aber davon ausgegangen werden, dass für Maßnahmen zur Verstetigung von Vertragspolitik (hier also Compliancemonitoring) von denselben Interessenskonstellationen ausgegangen werden kann, wie während der Vertragsverhandlungen. Bolton/Nash (2010: 172) zählen eine Reihe von Beispielen auf, wo solche Akteurs-Koalitionen erfolgreich Politikprozesse initiiert hatten.<sup>123</sup>

Mit Hilfe der globalen NGO-Netzwerke können die *Middle Powers* Menschen, Staaten, Regionen und Institutionen erreichen, die vorher außerhalb ihrer Reichweite lagen, während den NGOs die Legitimität staatlichen Handelns, Ressourcen, Informationen, das diplomatische Instrumentarium und die Fähigkeit der internationalen Rechtsetzung der Staaten zur Verfügung stehen (vgl. Duffield, 2001: 309). Solche Koalitionen müssen sich der Kritik stellen, dass hier Privatisierung und *outsourcing* staatlicher Macht betrieben werden

---

<sup>122</sup> Ob Deutschland noch als Middle Power gelten kann, oder dafür zu groß ist, wird in der Literatur unterschiedlich bewertet (Otte 2000). Da sich das Land in vielen Fällen aber wie ein solcher Staat verhält, wird Deutschland in dieser Studie als Middle Power verstanden.

<sup>123</sup> Neben den Verboten von Landminen und Streumunition auch in Bezug auf Behindertenrechte, die sogenannten Blutdiamanten, Kindersoldaten, oder internationalem Strafrecht.

und sich zivilgesellschaftliche Organisationen möglicherweise bewusst oder unbewusst von diesen Staaten instrumentalisieren lassen (Wisotzki 2008).

#### 4.2.6.2 Die Förderung von TRANGOs durch Middle Powers im Antipersonenminenregime

Middle Power-NGO Koalitionen können umgekehrt aber auch geeignet sein, Veränderungen an staatlichem Verhalten zu bewirken. Ein (namentlich nicht genannter) ehemaliger norwegischer Außenminister wird von Bolton/Nash (2010: 179) mit der Beobachtung zitiert, dass sich das Verhalten Norwegens und anderer *Middle Powers* auf diplomatischem Parkett schon in den späten 1970er Jahren nach dem Einstieg in die gemeinsam mit anderen *Middle Powers* und zivilgesellschaftlichen Organisationen getragene Politik gegen die Verbreitung von Streumunition schnell änderte: Es wurden Maximalforderungen gestellt, wie man es eigentlich von aktivistischen NGOs, nicht aber von Staaten erwarten würde. Diese Politik lässt sich aktuell auch im BWÜ-Regime beobachten, wo ein norwegischer Diplomat anlässlich der Veröffentlichung eines von NGOs verfassten Berichts zu möglichen Verbesserungen im System der Vertrauensbildenden Maßnahmen grundsätzlich eine „möglichst große Transparenz“ anmahnte und weiter forderte, dass „alles, was nur irgend geht, öffentlich gemacht werden sollte“.<sup>124</sup>

Für die Verbotsregime zu Antipersonenminen und Streumunition kann festgestellt werden, dass sich die Koalitionen aus *Middle Powers* und NGOs nach den Phasen des *agenda setting* und den Verhandlungen bei der Durchführung des Vertragsmonitorings fortsetzen. Ein offizieller Verifikationsmechanismus wurde nicht beschlossen, aber mit finanzieller Förderung einer Reihe von Staaten - und zwar fast ausschließlich von *Middle Powers* - wurde die ICBL als zivilgesellschaftliche Monitoringorganisation etabliert. Die finanziellen Mittel werden langfristig zur Verfügung gestellt, ohne dass sich die Staaten ins Tagesgeschäft des Monitorings einmischen. (TRA)NGOs können die gewonnenen Informationen im Gegensatz zu Staaten veröffentlichen, ohne auf diplomatische Verwicklungen Rücksicht nehmen zu müssen. 2009 kamen Mittel für den LCMM der mittlerweile auch die Monitoringergebnisse für den Osloer Vertrag gegen Streumunition beinhaltet, von 12 Staaten, UNICEF und aus privaten Spenden. Die Geberstaaten waren Australien, Belgien, Deutschland, Irland, Kanada,

---

<sup>124</sup> Lunchtime Seminar des *Geneva Forum*: „Opportunities to Enhance the BWC Confidence Building Measures (VBM)“, am 6.12.2010 im Palais des Nations in Genf.

Luxemburg, Neuseeland, Norwegen Österreich, Schweden, der Schweiz, sowie Frankreich als einzigem Staat, der nicht in die hier verwendete Definition von *Middle Powers* passt. Um die Höhe der staatlichen Zuwendungen einschätzen zu können, soll hier kurz das Fördervolumen dargestellt werden: In etwa die Hälfte des Gesamtbudgets der ICBL von jährlich mehr als USD 3 Mio. gehen verwendungsgebunden an den LCMM, die übrigen Mittel erhält die ICBL für andere Zwecke. Nur etwas mehr als USD 50.000 pro Jahr kommen von privaten Spendern, USD 30.000 von UNICEF. Norwegen zahlt mit zuletzt gut USD 600.000 für den LCMM und USD 500.000 an die ICBL den mit Abstand (zu Kanada und Australien) größten Anteil.<sup>125</sup> Die Rolle des ICBL, die sich schon während des *agenda setting* Prozesses als zentraler und vertrauensvoller Akteur etablieren konnte, ist vermutlich politikfeldübergreifend einzigartig. Zwar gibt es auch in anderen Bereichen zivilgesellschaftliche Netzwerke und Netzwerkorganisationen, die aber wohl kaum jemals mit einer solchen Exklusivität und Umfänglichkeit wirken können. Sehr viel häufiger sind in anderen Regimen einzelne (TRA)NGOs mit je spezifischen Projekten anzutreffen.

#### 4.2.6.3 Hypothesenentwicklung

TRANGOs müssen finanzielle Mittel akquirieren, um tätig werden zu können. Ohne Finanzierung besteht keine *Opportunity* für Compliancemonitoring. Offenbar scheint es mit Middle Powers, und der Öffentlichkeit - entweder in Form individueller Spender oder institutionalisiert in Form unabhängiger politischer Stiftungen - im Wesentlichen zwei verschiedene mögliche Finanzquellen für TRANGOs zu geben. Die Hypothese soll so formuliert sein, dass ihre Überprüfung die Möglichkeit eröffnet, herauszufiltern, welche Finanzquelle besonders relevant ist. Daher wird sie auf eine der beiden genannten zugespitzt.

Es wird die Hypothese O6 formuliert:

**Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.**

---

<sup>125</sup> [http://www.icb.com.bb/sites/default/files/2009\\_year\\_end\\_audited\\_financial\\_statements.pdf](http://www.icb.com.bb/sites/default/files/2009_year_end_audited_financial_statements.pdf)

#### 4.2.7 Struktureller Faktor: Problembewusstsein in der breiten Öffentlichkeit

Rüstungskontrolle liegt grundsätzlich im öffentlichen Interesse (s.o.). Das heißt aber nicht, dass ein Thema in der breiten Öffentlichkeit auch wahrgenommen wird. Es ist offensichtlich, dass zivilgesellschaftliche Aktivitäten, die sich auf Problemlagen beziehen, für die ein öffentliches Bewusstsein besteht, es aber beispielsweise leichter haben werden, finanzielle Unterstützung zu generieren. Entweder, indem aus der Bevölkerung selbst ein entsprechendes Momentum entsteht, oder politische Akteure (eventuell durch öffentliche Stimmungen und mediale Berichterstattung verstärkt) ein Interesse an der Unterstützung zivilgesellschaftlichen Monitorings entwickeln (Moyer 1987). Viele Themen werden allerdings auch politisch vorangetrieben, ohne dass es ein breites Problembewusstsein in der Öffentlichkeit gibt. Das gilt teilweise auch für die staatliche Förderung zivilgesellschaftlichen Monitorings: Das Interesse der breiten Öffentlichkeit am Schutz internationaler Feuchtgebiete dürfte sich trotz eines in vielen Staaten gestiegenen Umweltbewusstseins in Grenzen halten. Dennoch stellen viele Staaten Gelder für die Durchführung zivilgesellschaftlichen Monitorings der Ramsar-Konvention zur Verfügung.<sup>126</sup>

Zu welchen Themenkomplexen sich ein besonderes Maß öffentlicher Aufmerksamkeit herausbilden wird, ist im Einzelfall kaum zu prognostizieren. Es ist aber ohne weiteres nachvollziehbar, dass das allgemeine Wissen und das Interesse an den Folgen von Non-Compliance als struktureller Faktor auf die Ausbildung von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring einwirken kann. So wird das starke öffentliche Interesse an der Einführung der Konvention zum Verbot von Antipersonenminen vielfach auf die öffentliche Kampagne, die auf Fotos von Opfern beruhte, zurückgeführt. Diese Kampagne nach dem Prinzip „*Priming the Landmines topic by Landmines-victim stories*“, sprach dabei nicht nur die breite Öffentlichkeit, sondern ganz zentral auch die beteiligten Diplomaten an (Rutherford 2000: 90). Das geringe öffentliche Interesse am Monitoring des BWÜ führen die meisten NGO-Mitarbeiter im Feld vor allem darauf zurück, dass es für den Einsatz biologischer Waffen kein *Bild* gibt.<sup>127</sup> Während die Anti-Landminenkampagne mit Bildern verstümmelter Kinder arbeitete, um auf die Problematik aufmerksam zu machen<sup>128</sup> und Hiroshima und

---

<sup>126</sup> Finanzberichte der IUCN unter: <http://www.icb.com.bb/investor-relations/financials>

<sup>127</sup> Quelle: Interviews und informelle Gespräche mit einer Vielzahl von Mitarbeitern von NGOs im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle – Liste der geführten Interviews im Literatur- und Quellenverzeichnis.

<sup>128</sup> Curbach (2003) operiert für ähnliche Strategien der Öffentlichkeitsarbeit mit dem kritischen Begriff „*hunger belly PR*“.

Nagasaki auch heute noch Szenarien sind, die vielen Menschen bewusst sind, fehle ein solches Szenario für den Einsatz biologischer Waffen. Mit Bezug auf das derzeit meist diskutierte Szenario eines Biowaffeneinsatzes durch Terroristen stellt Fidler weiter fest, dass es vor biologischen Waffen zwar eine „unbestimmte Angst“ in der Bevölkerung geben mag, diese aber nicht denselben Effekt habe, wie das Wissen um die Folgen der Explosion einer Nuklearwaffe.<sup>129</sup>

Verschiedene langjährige Mitglieder der zivilgesellschaftlichen Community bezweifeln allerdings, dass sich das Problem so einfach über die Methoden und Inhalte der Öffentlichkeitsarbeit deuten lässt. Zanders (2010) bemerkt, dass im letzten Jahrzehnt „eine Bedrohungs-inflation und fantastische Szenarien in Bezug auf biologische Kriegsführung entstanden“, die übertrieben und unglaubwürdig seien und die daher nicht für Mobilisierungszwecke genutzt werden können.<sup>130</sup> Robinson (2011) weist hingegen darauf hin, dass es in Zusammenhang mit der japanischen Entwicklung biologischer Waffen in der sogenannten Unit 731 (Williams/Wallace 1982) durchaus Bilder von Menschen gibt, die einem Biowaffenangriff ausgesetzt waren. Auch Woodward (2011) ist davon überzeugt, dass es starke Bilder zur Illustration der Probleme biologischer Rüstungskontrolle gibt und die stärkere Öffentlichkeitswirkung in anderen Bereichen auf komplexere Mechanismen zurückzuführen ist. Sie geht davon aus, dass im globalen zivilgesellschaftlichen Engagement gegen Antipersonenminen die große Anzahl von NGOs mit verschiedenen Hintergründen (u.a. Friedensbewegung, religiöse Gruppen, Behinderten- und Menschenrechtsverbände) wichtig war, um ein effektiveres Netzwerk aufzubauen. Dabei wurden durchaus Bilder eingesetzt, aber vor allem seien die NGOs sehr geschickt im Einsatz technischer Hilfsmittel für Öffentlichkeitsarbeit und Mobilisierung gewesen. Woodward nennt als Beispiele die Schaffung themenbezogener sozialer online Netzwerke, E-Mail Listen, Pressemitteilungen und große Veranstaltungen anlässlich der Veröffentlichung des LCMM. Die NGOs im Bereich biologischer Rüstungskontrolle hätten dagegen fast durchweg einen stark an akademischer Arbeit und Politikberatung ausgerichteten Fokus und kennten sich mit Methoden der Öffentlichkeitsarbeit schlicht nicht aus (und seien auch nicht interessiert daran).

---

<sup>129</sup> David Fidler (2011) in den *BWPP RevCon Discussions*: <http://bwpp.org/revcon-bioterrorism.html>

<sup>130</sup> Er verweist dabei insbesondere auf die *atlantic storm* Übung, wo modelliert wurde, wie Agenzien sich unter den besten anzunehmenden Bedingungen ausbreiten (<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1369238/>).

So kommen vor allem Spezialisten wie Juristen und Naturwissenschaftler mit den Regimen in Berührung.

Es wird die Hypothese O7 formuliert:

**Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist zu Zeiten zu erwarten, in denen sich die breitere Öffentlichkeit für die Umsetzung der Normen aus dem zu beobachtendem Regime interessiert.**

#### **4.2.8 Willingness-Faktor: zivilgesellschaftliches Selbstverständnis**

Bisher wurden sieben potentielle strukturelle Einflussfaktoren für die Aufnahme zivilgesellschaftlicher Monitoringaktivitäten identifiziert. Der O&W-Ansatz geht jedoch davon aus, dass es schon deshalb keinen Determinismus in der internationalen Politik gibt, weil die strukturellen Einflussfaktoren zwar den Möglichkeitsrahmen setzen und auf wahrscheinliches Verhalten geschlossen werden kann, dass letztlich aber vor allem „Vorlieben“ und individuelle Einschätzungen von Situationen zu Entscheidungen führen, die nicht mit letzter Sicherheit vorhersagbar sind (Russett et al. 2004). Im Folgenden sollen diese möglichen *Willingness*-Faktoren identifiziert werden, um der Frage nachgehen zu können, ob *Willingness* in bestimmten Punkten unabhängige Variablen für die Aufnahme von zivilgesellschaftlichen Monitoringtätigkeiten sind. Die Motivation von TRANGOs kann sich, wie alle andere Faktoren, über die Zeit verändern. Organisationen können zu unterschiedlichen Zeiten oder in unterschiedlichen Projekten mit unterschiedlichen Motiven als TRANGOs auftreten, diese Motivation erst entwickeln, oder sie ablegen.

Für diese Studie wurden sämtliche Projekte identifiziert, in denen nichtstaatliche Organisationen im Compliancemonitoring des BWÜ aktiv waren. Allerdings ist noch gar nicht entschieden, ob die untersuchten Monitoringorganisationen TRANGOs im Sinne der aufgestellten Definition sind. Mehrere Faktoren könnten diese Eingruppierung in Frage stellen. So könnten einige der im Folgenden zu entwickelnden Willingnessfaktoren nicht nur Einfluss auf die Aufnahme von Monitoringaktivitäten haben, sondern auch auf die Charakterisierung der Organisationen.

Ein zentraler Faktor für beide Aspekte ist die Selbsteinschätzung der Organisation. Wie im dritten Kapitel dieser Studie ausführlich gezeigt wurde, können TRANGOs als zivilgesellschaftliche Organisationen beschrieben werden, obwohl viele von ihnen institutioneller Teil akademischer Entitäten, wie etwa Universitäten oder anderer

Forschungseinrichtungen sind. Es wurde begründet, warum es von außen betrachtet unter bestimmten Bedingungen (zuvorderst: Tätigkeit im Gemeinwohlinteresse, politische Unabhängigkeit) unproblematisch ist, diese Teile der *epistemic community* als NGOs anzusehen. Allerdings sagt diese Zuschreibung nicht notwendigerweise etwas über das Selbstbild der Organisation aus. Bei Erstellung dieser Studie wurde in diesem Kontext nur auf eigene Erhebungen aus dem Umfeld des BWÜ-Regimes zurückgegriffen. Wie im empirischen Teil noch gezeigt werden wird, gibt es in der gesamten Gruppe der Organisationen, die sich bei den BWÜ-Staatentreffen hinter dem NGO-Schild versammeln, durchaus einige, die dort nicht im Selbstverständnis teilnehmen, Teil einer Zivilgesellschaft zu sein, sondern sich in der Rolle von objektiven wissenschaftlichen Beobachtern und Beratern sehen. Obwohl es also nur für dieses Regime Erfahrungswerte gibt, ist es plausibel anzunehmen, dass sich auch in anderen Regimen NGOs werden finden lassen, die sich nicht als Teil einer Zivilgesellschaft sehen. Es ist daher interessant, zu untersuchen, welche Selbstwahrnehmungen die Organisationen aus der Gruppe der NGOs haben, die im Compliance-Monitoring aktiv sind. Also stellt sich die Frage, ob es ein einheitliches Selbstbild unter den nichtstaatlichen Organisationen gibt, die Compliancemonitoring betreiben.

Es wird die Hypothese W1 formuliert:

**W1: Nur NGOs, die sich selbst als Teil der Zivilgesellschaft sehen, werden als TRANGOs aktiv werden.**

#### **4.2.9 Unabhängigkeit der potenziellen TRANGO**

Eine weitere potenzielle unabhängige Variable ist die Frage nach der Unabhängigkeit der Monitoringorganisationen, die ja zentraler Bestandteil der TRANGO-Definition ist (und auch von außen besser zu beurteilen ist, als das Selbstverständnis der Organisation). Diese Frage lässt sich in mindestens zwei Dimensionen unterteilen. Zum einen die Frage, ob die Organisationen beispielsweise durch den Verzicht auf Regierungen als Geldgeber ihre Unabhängigkeit demonstrieren. Zum anderen wäre es ein deutlicher Hinweis auf die Unabhängigkeit einer TRANGO, wenn diese eigene Wege in der Interpretation des Beobachtungsgegenstands, also des Umfangs und der Umsetzung von Compliancennormen, gingen.

#### *4.2.9.1 Willingness-Faktor: Auswahl der Finanzquellen*

In Kapitel 4.2.6 (und bei der Identifizierung der Hypothese O6) wurde bereits auf die Problematik hingewiesen, dass die Vergabe von Finanzmitteln durch Staaten grundsätzlich mit der Unterstützung von deren politischen Interessen verknüpft ist. Dementsprechend kann es, anders als dies in der Regel bei der Finanzierung durch Spenden oder durch unabhängige Stiftungen der Fall ist, bei Annahme solcher Mittel zu Zweifeln an der Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen kommen. Im Extremfall kann sogar der zivilgesellschaftliche Charakter einer NGO in Frage gestellt sein. Bei einer Befragung von Delegierten verschiedener Staaten im Vorfeld bzw. am Rande der Staatenkonferenz zum BWÜ im Dezember 2010 waren ausnahmslos alle Befragten<sup>131</sup> davon ausgegangen, dass die Unabhängigkeit von NGOs durch staatliche Finanzierung grundsätzlich beeinträchtigt wird. Das gilt auch für Delegierte von Staaten, die selbst in der Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen aktiv sind. Andererseits erkannten (mit Ausnahme des russischen Delegierten) auch alle an, dass NGOs bei der Einwerbung von Finanzmitteln darauf angewiesen sein könnten, in der gesamten Bandbreite von Finanziers Fundraising zu betreiben, um die Durchführung von Projekten zu sichern. Mangels empirischer Daten für andere Regime wird hier angenommen, dass sich in Befragungen in anderen Regimen ein ähnliches Bild ergeben würde. Da diese Überlegungen nicht vom Regelungsgegenstand des Regimes abhängen und die Delegierten im Laufe ihrer diplomatischen Karrieren auch in anderen Regimen tätig sind, erscheint diese Annahme plausibel; insbesondere da auch Bolton/Nash (2010) unterstreichen, dass staatlich finanzierte NGOs achtgeben müssen, nicht ihre Unabhängigkeit zu verlieren und anfangen, nur noch Instrumente eines (wenn auch wohlmeinenden) Staates zu werden. Eine mexikanische Delegierte gab an, dass es bei den Staaten durchaus zu Interpretationen hinsichtlich der staatlichen Finanziers käme: einer NGO, die sich durch norwegisches Geld finanziert, würde mit weniger Skepsis begegnet, als einer, die Geld von den Vereinigten Staaten annimmt. Weiterhin sagte sie, dass Transparenz hinsichtlich der Finanzquellen und eine möglichst große Diversifizierung der Geberstaaten hilfreich wären, um den Eindruck der zu verringern, dass ein Staat eine NGO lediglich als Dienstleister benutzt. Aus wissenschaftlicher Perspektive bekräftigt Dai (2002) diese Aussagen, wenn er feststellt, dass es am ehesten dann gelingen wird, Zweifel an der Zuverlässigkeit und Objektivität von NGOs

---

<sup>131</sup> Delegierte aus folgenden Ländern: Pakistan, Philippinen, Mexiko, Russland, Schweden, Südafrika, Vereinigte Staaten.

zu zerstreuen, wenn sie auch hinsichtlich ihrer Finanzen so transparent wie irgend möglich arbeiten.

In der Diskussion des O&W-Ansatzes wurde dargelegt, dass diese beiden in der Entscheidungsfindung relevanten Ebenen an vielen Stellen Interdependenzen aufweisen können. Insofern ist es auch keine Dopplung mit der im Bereich der Opportunity angesiedelten Hypothese O6 zur Bereitstellung staatlicher Gelder, wenn für den Bereich der *Willingness* eine Hypothese aufgestellt wird, deren Überprüfung Hinweise auf mögliche Abwägungen der TRANGOs hinsichtlich einer staatlichen (Teil-)Finanzierung ihrer Projekte erbringen soll. Denn es ist durchaus vorstellbar, dass zivilgesellschaftliche Organisationen nicht bereit sind, diesen „Preis“ zu zahlen und es vorziehen, ein Projekt nicht zu realisieren, wenn nur staatliche Gelder zur Verfügung stehen. Es ist nicht auszuschließen, dass sich diese Einstellung bei NGOs, die sich in der Überwachung staatlichen Complianceverhaltens engagieren, häufiger zu beobachten ist. Da die Finanzierung durch Spenden oder unabhängige Stiftungen in Bezug auf die Unabhängigkeit der NGOs in der Regel unproblematisch ist, wird der Fokus bei der Formulierung der Hypothese auf die Frage der Akzeptanz staatlicher Gelder in der Finanzierung von Projekten gelegt

Es wird die Hypothese W2 formuliert:

**W2: Zivilgesellschaftliche Organisationen entscheiden sich gegen die staatliche Finanzierung von Compliancemonitoringprojekten.**

#### *4.2.9.2 Willingness-Faktor: Unterschiedliche Gefährdungsperspektive von TRANGOs und Staaten*

Eine gegebenenfalls unterschiedliche Wahrnehmung darüber, durch welche Akteure und durch welche Aktivitäten Compliance in besonderem Maße gefährdet wird, kann ein Hinweis auf unabhängiges Handeln einer TRANGO sein und gleichzeitig die übergeordneten also über das „bloße“ Beobachten relevanter Informationen hinausgehenden Ziele der Organisation Aufschluss geben (wobei eine identische Auffassung in diesen Fragen nicht im Umkehrschluss eine Abhängigkeit von Staaten bedeutet).

Obwohl die Mitglieder internationaler Vertragsregime ausschließlich Staaten sind, kann Compliance mit den Vertragsnormen mittelbar auch durch andere Akteure gefährdet werden. In manchen Bereichen, wie beispielsweise dem Umgang mit gefährlichem Müll, oder der Verwendung von FCKW sind die hauptsächlichen Akteure oftmals per se private Akteure.

Die Vertragsparteien verhalten sich etwa durch gesetzgeberische Aktivitäten, Grenzkontrollen etc. *compliant*. Wenn private Akteure gegen implementierte Maßnahmen verstoßen, könnte es dann ein Hinweis auf vertragsbrüchiges Verhalten eines Staates sein, wenn dieser aus Sicht der anderen Regimemitglieder oder anderer Monitore keine geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um dieses Verhalten anderer Akteure zu verhindern.

Im Bereich der Rüstungskontrolle standen entsprechende nichtstaatliche Aktivitäten über lange Zeiträume nicht im Mittelpunkt. Die Ausrichtung der Regimepolitiken und ihrer Instrumente (etwa Vertrauensbildende Maßnahmen oder Verifikationsmechanismen) war voll und ganz auf den Abbau bzw. die Prävention staatlicher Rüstungs-Programme ausgerichtet. Dass grundsätzlich die Möglichkeit besteht, dass sich nichtstaatliche Gewaltakteure Massenvernichtungswaffen aneignen, wurde bereits ab den 1960er Jahren erörtert, aber staatliche und unabhängige Experten kamen damals fast unisono zum Schluss, dass die Möglichkeit eines solchen Anschlags aufgrund der technischen Herausforderungen kaum zu erwarten sei (für das Beispiel biologischer Waffen: Hedén 1967). Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die aus dem Sicherheitsdilemma resultierende Bedrohungsperzeption aber graduell durch die Figur der „erweiterten Sicherheit“ verdrängt (Hauswedell 2006). Damit nehmen Bereiche, die ehemals nicht als rüstungs- oder sicherheitsrelevant betrachtet wurden, nun einen zentraleren Platz in nationalen Sicherheitspolitiken und Compliancepolitik ein. Prominentestes Beispiel ist auch heute die Annahme, dass sich Terroristen Zugang zu Massenvernichtungswaffen verschaffen könnten – mit dem Unterschied, dass das Risiko nun deutlich höher eingeschätzt wird (Levi/O’Hanlon 2005).<sup>132</sup> In der Folge werden Rüstungskontrollregime heute von den Mitgliedstaaten vielfach auch als Instrumente zur Vorbeugung gegen internationalen Terrorismus angesehen, was zu einer mehr oder weniger intensiven Verlagerung der Konzentration von staatlichen auf nichtstaatliche Programme führt (Dando 2006).

Diese Erweiterung bzw. Verschiebung der Gefährdungsperzeption sehen eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Experten auch in Bezug auf die Beobachtung von Compliance durchaus kritisch, da sie befürchten, dass es zu einer Vernachlässigung der ursprünglichen Regelungsbereiche kommen kann und die Regime so geschwächt werden (für das BWÜ

---

<sup>132</sup> Der UN Sicherheitsrat hat darauf etwa durch die Verabschiedung der Resolution 1540 (2004) reagiert und verpflichtet alle UN-Mitglieder zur Implementierung von Maßnahmen, die das Aquirieren von MVW durch terroristische Gruppierungen verhindern sollen.

beispielsweise Fidler/Littlewood 2011). Andererseits eröffnen sich für TRANGOs aufgrund ihrer traditionellen Kompetenzen in den ehemals „weichen“ Politikbereichen eventuell besondere Möglichkeiten, zu agieren – auch in der Durchführung von Compliancemonitoring. Mutz (2006) rechnet in der Folge mit einer Verbesserung von Transparenz.

Ob TRANGOs in der Mehrheit dabei die neue Gefährdungsperzeption mittragen, oder eher einem „traditionellen“ Verständnis von Sicherheit und Gefährdung anhängen und ob eventuell abweichende Perzeptionen von Compliancegefährdung Einfluss auf die Entstehung von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring haben, soll in der Analyse evaluiert werden. Hier soll die Arbeitshypothese aufgestellt werden, dass TRANGOs ihr Monitoring aus der angenommenen Notwendigkeit betreiben, Complianceüberwachung mit einem anderen Fokus durchzuführen, als viele Staaten.<sup>133</sup>

Es wird die Hypothese W3 formuliert:

**Zu TRANGO-Aktivitäten wird es dann kommen, wenn Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen unterschiedliche Auffassungen darüber haben, welche Akteure und welche Aktivitäten Compliance in besonderem Maße gefährden.**

#### **4.2.10 Willingness-Faktor: Zielsetzung von Compliancemonitoring**

Die (Fach-) Öffentlichkeit über Complianceverhalten im Regime zu informieren, wo bislang allenfalls zwischenstaatliche Transparenz herrschte, ist eines der wichtigsten Kennzeichen von Transparenz-NGOs (siehe Kap. 3.3.3). Es wird daher vermutet, dass die nichtstaatlichen Organisationen, die im Compliancemonitoring aktiv sind, öffentliche Transparenz schaffen. Mit der Herstellung von Transparenz könnte weiter bezweckt werden, bei anderen Akteuren (Öffentlichkeit oder Staaten) ein Problembewusstsein für bestehende Mängel in der Implementierung des Regimes hervorzurufen. Breitmeier/Rittberger (1998: 142ff) haben für den Bereich internationaler Umwelt-NGOs die idealtypische Einteilung von NGOs in *Advocacy*- und *Service*-NGOs herausgearbeitet (s.o.). Während erstere versuchen, politische

---

<sup>133</sup> Die hier entwickelten einzelnen unabhängigen Variablen gelten nicht spezifisch für den Fall der biologischen Rüstungskontrolle, sondern sind allgemein gehalten. Tatsächlich ist die beschriebene Verschiebung in der Wahrnehmung von Compliancegefährdung nicht zwangsläufig auf diesen Fall beschränkt. Zumindest für das Politikfeld Sicherheit ist eine Ausweitung der Gefährdungswahrnehmung auf nichtstaatliche Akteure übergreifend zu beobachten. Diese Veränderung des Sicherheitsbegriffs und damit des Sicherheitsdiskurses in der internationalen Politik kann als allgemeines anerkanntes Phänomen gelten (beispielhaft Brem/Mattew 2003: 212).

Agenden zu setzen, die interessierte Öffentlichkeit zu mobilisieren und Druck auf die Entscheider aufzubauen, werden *Service*-NGOs versuchen, die Umsetzung bestehender Politiken zu forcieren. Wie die Autoren ebenfalls bemerken, ist diese strikte Kategorisierung in der Praxis kaum aufrecht zu erhalten. Auch TRANGOs sind ebenso als *Service*-, wie auch als *Advocacy*-orientierte Akteure vorstellbar: Die Zielsetzung *Service* orientierter TRANGOs wäre es, Monitoring als Unterstützung des Regimes zu betreiben. Das ist sowohl mit als auch ohne Existenz offizieller Monitoringmechanismen im Regime denkbar (auch bestehende Monitoring- bzw. Verifikationsmechanismen können von zusätzlicher Informationsgewinnung durch TRANGOs profitieren). Doch kann der Aufnahme von Compliancemonitoring auch eine Orientierung an *Advocacy* zugrunde liegen: solche TRANGOs hätten die Zielsetzung, dort Monitoring einzurichten, wo es keine offiziellen Mechanismen gibt, oder wo als insuffizient wahrgenommene offizielle Überprüfungsmechanismen zu vervollständigen bzw. Verifikationsergebnisse unabhängig zu überprüfen sind. Letzteres bringt Bruneau (2006) auf die Formel „*verify the verifier*“.<sup>134</sup>

Es kann und sollte also überprüft werden, ob die Transparenzherstellung „lediglich“ zur Unterstützung eines Regimes in seinem aktuellen Zustand geschieht, oder ob es der Impetus einer zivilgesellschaftlichen Monitoringorganisation ist, auf die Veränderung des beobachteten Regimes hinzuwirken.

Es wird die Hypothese W4 formuliert:

**W4: Zivilgesellschaftliche Compliancemonitoringprojekte werden durchgeführt, wenn die NGOs die Zielsetzung haben, durch die Herstellung öffentlicher Transparenz ein Problembewusstsein bei den Regimemitgliedern zu schaffen und so Veränderungen in der Regimepolitik anzustoßen.**

#### **4.2.11 Willingness-Faktor: Know-how in der NGO**

TRANGOs müssen, das ist eine recht triviale Einsicht, qua ihrer Qualifikation dazu in der Lage sein, das Monitoring durchzuführen. Problembewusstsein allein wird kein effizientes Monitoring zur Folge haben können. Da Monitoring in aller Regel ein technisch aufwändiger Vorgang ist, muss sich die TRANGO dazu entscheiden, technisches Know-how aufzubauen,

---

<sup>134</sup> Anlass für Bruneaus Artikel war der vermeintliche Fund von MVW vor dem letzten Irakkrieg, der gezeigt hat, dass Staaten unter Umständen falsch positive Verifikationsergebnisse präsentieren.

so dieses nicht vorhanden ist. Wissen als Qualifikation wird von vielen Autoren (etwa Frantz/Martens 2006) als zentrales Element von NGO-Tätigkeit in der internationalen Politik gesehen. Neben Wissen zum Vertragsgegenstand, ist für die Durchführung von Monitoring auch methodisches Wissen unabdingbar. Um sicherzustellen, dass die von den TRANGOs aufgenommenen Daten von den Regimeakteuren auch registriert werden, müssen die Beiträge der NGOs qualitativ hochwertig sein. Je nach Interesse und Spezialisierung erfordert es profunde Kenntnisse in der Anwendung von Messgeräten, der (in manchen Fällen investigativen) Beschaffung von Informationen und deren Auswertung, Wissen wie und wonach bei der Nutzung von Informationsfreiheitsgesetzen gefragt muss und vieles mehr. Für den Aufbau und Erhalt solchen institutionellen Wissens müssen in vielen Fällen Spezialisten beschäftigt und weiter ausgebildet werden.

Oft wird sich das Interesse, eine bestimmte Art von Monitoring durchführen zu wollen, aus bestehenden Qualifikationen ableiten. Es kann aber auch sein, dass TRANGOs aus Entwicklungen im Regime oder der Umweltbedingungen Notwendigkeiten für die Gewinnung bestimmter Informationen ableiten, für deren Erhebung es bis dahin noch gar keine entwickelte Methode gibt.

TRANGOs sind nicht unbedingt nur Nutzer von PTMs und anderen Methoden. Wenn sie feststellen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel verbessert werden können, oder Messinstrumente für die Bestimmung relevanter Parameter gänzlich fehlen, beschäftigen sie sich oft auch mit der Entwicklung von Technologien und Methoden. Kalinowski (2010) gibt an, dass die Entwicklung von Monitoringtechnologie im CTBT-Regime die mit Abstand häufigste zivilgesellschaftliche Monitoringtätigkeit ist. Wie das Beispiel der vom LCMM genutzten Methoden zeigt, gibt es auch eine große Bandbreite nicht-technischer Methoden, die spezifisch für bestimmte Monitoringprojekte entwickelt werden: Das Monitoring des Landminenverbots wird nicht durch die Anwendung von Messtechnik überprüft, sondern durch die Nutzung einer Vielzahl von Quellen, die von Regierungsdokumenten über Publikationen in Zeitungen bis hin zu Interviews mit Militärangehörigen, lokaler Bevölkerung, Flüchtlingen und Opfern reichen.<sup>135</sup> Dieses Verfahren wurde eigens für das Monitoring des Landminenverbots entwickelt und wird in ähnlicher Form auch bei der Überprüfung des Verbots von Streumunition genutzt. Auch dafür sind je spezifische

---

<sup>135</sup> Landmine Monitor – Research Guide unter <http://www.the-monitor.org/index.php/LM/Resources-for-Monitor-Researchers/Report-release-activities>.

Kenntnisse und Fähigkeiten notwendig. Dieses Wissen kann nicht einmalig geschaffen werden und bleibt dann erhalten, sondern neue Mitarbeiter müssen geschult und das Verfahren ständig an aktuelle Entwicklungen angepasst werden.

Es wird die Hypothese W5 formuliert:

**W5: Nur NGOs, die bereits Expertenorganisationen sind, oder die für die Durchführung von Monitoring Experten einstellen, werden sich zu einer TRANGO entwickeln.**

#### **4.2.12 Willingness-Faktor: Rolle von Individuen**

Ähnlich wie Rosenau (1995) hatten Russett/Starr (1985: 13) auch Individuen potenzielle Rollen in der Weltpolitik zugesprochen. Sie hatten eher an Entscheider mit Regierungsverantwortung gedacht, als sie diese Ebene in den O&W-Ansatz einführten, doch auch in der Analyse zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings ist es nicht ausgeschlossen, dass an zentraler Stelle involvierte Individuen aufgrund ihrer spezifischen Persönlichkeit, ihrer Motivation und ihres professionellen Könnens die Willingness einer zivilgesellschaftlichen Organisation dahingehend beeinflussen, dass sie einen Beitrag für die Durchführung von Monitoring leistet.

Es wird die Hypothese W6 formuliert:

**W6: Nicht innerorganisatorische, deliberative Prozesse, sondern die Entscheidungen von einzelnen Personen in der NGO bestimmen darüber, ob eine Organisation zu TRANGO wird, oder nicht.**

### **4.3 Die potentiellen Faktoren auf einen Blick**

In der untenstehenden Tabelle werden die einzelnen Hypothesen zusammengefasst. Diese werden anhand von Fallstudien im Bereich des BWÜ-Regimes überprüft. Es wurden hier deutlich mehr potenzielle Existenzfaktoren für zivilgesellschaftliches Compliance Monitoring identifiziert, als sich bei Dai (2002), Bruneau (2006), Meier/Tenner (2001), oder Persbo/Crowley (2006) finden lassen. Dennoch ist schon aus erkenntnistheoretischen Erwägungen nicht ausgeschlossen, dass noch immer nicht alle möglichen Faktoren erkannt wurden. Allerdings wurde die Herleitung aus Literatur und plausiblen Annahmen so gewissenhaft erledigt, dass die Überprüfung der Hypothesen nicht verfrüht erscheint.

Sowohl Opportunity, als auch Willingness können sich über die Zeit verändern. Hier werden Fälle in einem Regime untersucht, dessen Vertrag in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren verhandelt wurde. Es wäre also sogar überraschend, wenn sich die Umweltbedingungen oder auch die *Willingness* in den teilweise seit vielen Jahrzehnten bestehenden TRANGOs nicht verändert hätten. Die Auswertung wird methodologisch so angelegt, dass auf diese Problematik eingegangen wird.

Für eine bessere Übersicht werden potenziellen unabhängigen Variablen für die Entstehung von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring durch TRANGOs hier jeweils in ausformulierter Form und in einer Kurzfassung wiedergegeben. Letztere werden im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit in den Fallstudien und der zusammenfassenden Tabelle am Ende des nächsten Kapitels genutzt.

### **Bereich der Opportunity:**

**O1: TRANGOs werden nicht entstehen, wenn kein Zugang zu den Strukturen des beobachteten Vertragsregimes vorhanden ist.**

Kurz: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.

**O2: Regimeinterne Entwicklungen im Bereich Verifikation sind zumindest förderlich für die Aufnahme (oder Fortführung) zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings.**

Kurz: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördern zivilgesellschaftliches Monitoring.

**O3: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring macht die nachteiligen Effekte der Komplexitätszunahme, die durch die stärkere Verbreitung zu beobachtender Technologien verursacht wird, wett.**

Kurz: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.

**O4: Die öffentliche Zugänglichkeit von Compliance relevanten Informationen, die durch (zwischen-) staatliche Akteure erhoben werden, ist Voraussetzung für die Durchführung zivilgesellschaftlicher Monitoringprojekte.**

Kurz: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.

**O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.**

Kurz: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.

**O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.**

Kurz: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.

**O7: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist zu Zeiten zu erwarten, in denen sich die breitere Öffentlichkeit für die Umsetzung der Normen aus dem zu beobachtendem Regime interessiert.**

Kurz: Öffentliches Interesse ist förderlich für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring.

**Bereich der Willingness:**

**W1: Nur NGOs, die sich selbst als Teil der Zivilgesellschaft sehen, werden als TRANGOs aktiv werden.**

Kurz: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.

**W2: Zivilgesellschaftliche Organisationen entscheiden sich gegen die staatliche Finanzierung von Compliancemonitoringprojekten.**

Kurz: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.

**W3: Zu TRANGO-Aktivitäten wird es dann kommen, wenn Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen unterschiedliche Auffassungen darüber haben, welche Akteure und welche Aktivitäten Compliance in besonderem Maße gefährden.**

Kurz: Haben Staaten und nichtstaatliche Monitoringorganisationen unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance, kommt es zu TRANGO-Aktivitäten

**W4: Zivilgesellschaftliche Compliancemonitoringprojekte werden durchgeführt, wenn die NGOs die Zielsetzung haben, durch die Herstellung öffentlicher Transparenz ein Problembewusstsein bei den Regimemitgliedern zu schaffen und so Veränderungen in der Regimepolitik anzustoßen.**

Kurz: TRANGO-Aktivitäten sind durch den Wunsch nach Regimeentwicklung motiviert.

**W5: Nur NGOs, die bereits Expertenorganisationen sind, oder die für die Durchführung von Monitoring Experten einstellen, werden sich zu einer TRANGO entwickeln.**

Kurz: TRANGOs sind Expertenorganisationen.

**W6: Nicht innerorganisatorische, deliberative Prozesse, sondern die Entscheidungen von einzelnen Personen in der NGO bestimmen darüber, ob eine Organisation zu TRANGO wird, oder nicht.**

Kurz: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für den Beginn von Monitoringtätigkeiten.

# 5 Das BWÜ als Referenzregime

Bevor im nächsten Kapitel die Gültigkeit der zuvor formulierten Hypothesen aus den „Sphären“ Opportunity und Willingness anhand von Fallstudien empirisch überprüft werden, ist es erforderlich, zu erläutern, wie die Menge der möglichen Testfälle eingeschränkt wurde und warum dafür das multilaterale Regime zum Verbot biologischer Waffen, bzw. zivilgesellschaftliche Monitoringprojekte, die sich auf dieses Regime beziehen, ausgewählt wurden. Im Rahmen dieser Begründung werden Entstehung und Entwicklung des Regimes dargestellt werden, wobei besonderes Augenmerk auf den Aspekten liegt, die in Zusammenhang mit der Regelung und dem Umgang mit Compliancefragen stehen und auf der Frage, wie sich die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure im Regime entwickelt hat.

## 5.1 Dreifache Beschränkung der Fallauswahl

Dass die Fallstudien ausschließlich in der biologischen Rüstungskontrolle aktive TRANGOs betreffen, bedeutet eine dreifache Beschränkung des theoretisch möglichen Spektrums für die Evaluation zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings internationaler Verträge. Erstens werden Fälle außerhalb der Rüstungskontrolle nicht betrachtet, Die zweite Beschränkung ist die Konzentration auf das multilaterale Vertragsregime zur biologischen Rüstungskontrolle und drittens werden (jedenfalls in den Fallstudien) ausschließlich zivilgesellschaftliche Organisationen betrachtet, die aktuell oder in der Vergangenheit als TRANGO aufgetreten sind. Diese Beschränkungen sollen kurz erläutert werden.

### 5.1.1 Beschränkung auf Rüstungskontrolle

Ein Compliancemonitoring internationaler Abkommen durch zivilgesellschaftliche Organisationen ist keine Seltenheit mehr, sondern kann in vielen Fällen beobachtet werden (Crowley/Persbo 2006). In dieser Arbeit wurden bereits verschiedentlich Beispiele aus einer Reihe von vertraglichen Zusammenhängen – auch außerhalb der Rüstungskontrolle – genannt. Die Unterscheidung in „harte“ und „weiche“ Politikbereiche durchzieht die Politikwissenschaft (beispielsweise Roth 2001). Die dahinterstehende Annahme ist, dass die Bedingungen für politisches Handeln in der Sicherheitspolitik andere sind, als dort, wo es nicht um die direkte Bedrohung der staatlichen Integrität geht und sich durch die daraus folgende geringere institutionelle Kooperationsbereitschaft in „harten“ Politikbereichen nur

geringe Möglichkeiten für zivilgesellschaftliche Partizipation ergeben. Angeführt wird, dass Sicherheitspolitik oftmals unter anderem Praktiken von Geheimhaltung und einer beschränkten Zugänglichkeit von Verhandlungsarenen unterworfen ist (ebenda). Es ist fraglich, ob diese strikte Trennung tatsächlich (noch) der Realität entspricht. In der oben angeführten Literatur zum Thema finden sich keinerlei Arbeiten, die zivilgesellschaftliches Monitoring auf verschiedenen Feldern vergleichen. Es ist zweifelhaft, ob die NGOs unterschiedliche Herangehensweisen für Monitoring in „harten“ und „weichen“ Politikfeldern etabliert haben. Bevor aber ein entsprechender Nachweis erbracht wird, bietet sich eine Konzentration auf einen Teilbereich der internationalen Beziehungen an, um einen den möglichen Vorwurf der Inkommensurabilität zu vermeiden.

Wie ebenfalls bereits dargestellt wurde, besteht kein Zweifel mehr daran, dass NGOs als Akteure in der internationalen Sicherheitspolitik auftreten können (Crowley/Persbo 2006, Steffek et al. 2008). Compliancemonitoring in Rüstungskontrollregimen ist neben dem *agenda setting* und der Mitwirkung an Politikformulierung in den Verhandlungsarenen ein weiteres Handlungsfeld für zivilgesellschaftliche Akteure, von dem aus starke Einflüsse auf *Regimeperformance* ausgehen können, das aber bislang theoretisch und empirisch unterbelichtet geblieben ist (für den Bereich internationaler Umweltpolitik: Haas 2004). Darüber hinaus hat die Beschränkung auch praktische Gründe. Zwar wurden die Hypothesen so formuliert, dass eine Anschlussfähigkeit für die Analyse zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings auch in anderen Bereichen gegeben ist, aber letztlich wurden sie fast ausschließlich aus dem Bereich der Rüstungskontrolle abgeleitet.

### **5.1.2 Beschränkung auf biologische Rüstungskontrolle**

Innerhalb des großen Feldes der Rüstungskontrolle wurde allerdings nur ein Regime ausgewählt und zwar das der biologischen Rüstungskontrolle. Zweifellos könnte eine Studie zu den Existenzfaktoren zivilgesellschaftlichen Engagements im Compliancemonitoring auch an einem anderen Regime ansetzen, oder gleich mehrere Regime umfassen. Da eine komplette Erfassung sämtlicher nichtstaatlicher Monitoringaktivitäten in allen Regimen der internationalen Rüstungskontrolle aber nicht geleistet werden kann und sich für eine Auswahl entsprechender Aktivitäten in verschiedenen Regimen kaum sinnvolle Kriterien anbieten, erscheint es zielführend, die Existenzbedingungen nichtstaatlichen Compliancemonitorings zunächst in einem Regime zu analysieren. Damit wird eine umfassende Evaluierung der Vorgänge in einem Regime ermöglicht und damit die Voraussetzungen für einen späteren

Vergleich der empirischen Ergebnisse mit Aktivitäten in anderen Regimen und Feldern geschaffen. Weil dieser Vergleich hier nicht erbracht werden kann, wird das Ergebnis dieser Untersuchung im Sinne eines induktiven Vorgehens die Hypothese sein, dass die hier gemachten Beobachtungen auch in anderen Fällen zutreffend sind.

Warum wurde das Regime zur biologischen Rüstungskontrolle ausgewählt? Das wohl bekannteste Beispiel nichtstaatlichen Monitorings ist das der ICBL zu den Verboten von Antipersonenminen und Streumunition. Die Aktivitäten der ICBL sind gut untersucht, so dass man recht schnell erkennen kann, dass das nichtstaatliche Monitoring in diesem Regime im Vergleich zu anderen gewisse Besonderheiten aufweist, die vermuten lassen, dass es als Referenzsystem für weitere TRANGO-Aktivitäten ungeeignet ist. So existiert mit der ICBL ein zentraler nichtstaatlicher Netzwerkakteur, unter dessen Dach de facto monopolartig die Aktivitäten der einzelnen zuarbeitenden TRANGOs koordiniert und finanziert werden (vgl. Atwood 2002). Außerdem besteht von Beginn an eine stark institutionalisierte Kooperation der ICBL mit verschiedenen *Middle Powers*, die der zentralen TRANGO auf Jahre hinaus die finanzielle Existenz garantiert, so dass weitere Finanzierungsquellen nicht von existenzieller Bedeutung sind. Zwar gibt es auch in anderen Regimen Netzwerkorganisationen (siehe das Beispiel des BWPP in Regime der biologischen Rüstungskontrolle: Kap. 6.7), jedoch ist die abgesicherte und zentrale Stellung der ICBL als einziger Dachorganisation eine Besonderheit. Das Referenzregime sollte also ein anderes sein.

In anderen Regimen der konventionellen Rüstungskontrolle, wie etwa dem KSE-Vertrag, ist kein nennenswertes zivilgesellschaftliches Monitoring erkennbar, oder es gibt Monitoring von Aktivitäten, die nicht vertragsbewehrt sind, wie etwa das Monitoring des internationalen Waffenhandels durch das SIPRI und vielen kleineren Organisationen.<sup>136</sup> Grundsätzlich ist auch dies zivilgesellschaftliches Monitorings (von kritisierten staatlichen Aktivitäten), jedoch fehlt hier mit dem internationalen Vertrag auch die Möglichkeit eines offiziellen Complianceverstoßes.

Im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle gibt es eine sehr große Anzahl von NGOs.<sup>137</sup> Nicht wenige von ihnen beschäftigen sich zumindest in Teilen ihrer Arbeit auch mit Compliancemonitoring. Es war nicht dem hier leistbaren Aufwand kaum möglich, eine

---

<sup>136</sup> Entsprechende in Deutschland angesiedelte Organisationen werden unter <http://www.waffenexporte.org/category/organisationen-ngo/> aufgelistet.

<sup>137</sup> <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/2000-NPT/pdf/NGOList.pdf>

belastbare Zahl von nichtstaatlichen Monitoringakteuren in der nuklearen Rüstungskontrolle zu nennen, da viele Monitoring durchaus kontinuierlich aber neben ihrer eigentlichen Aufgabe betreiben und nur dann in Erscheinung treten, wenn sie etwas Auffälliges beobachtet haben (beispielsweise seismologische Institute). Auf Grund dieser großen Anzahl von Organisationen fällt es sehr schwer, eine repräsentative Auswahl zu treffen, da die Gefahr bestünde, wichtige Fälle zu übersehen. Beispiele für nichtstaatliches Compliancemonitoring, im Bereich der Herstellung öffentlicher Transparenz in der Compliance mit nuklearen Rüstungskontrollverträgen, sind das *Institute for Science and International Security (ISIS)*, der Blog *Arms Control Wonk*,<sup>138</sup> die *Arms Control Association* und *Reaching Critical Will* oder auch das Carl Friedrich von Weizsäcker Zentrum für Naturwissenschaft und Friedensforschung (ZNF) an der Universität Hamburg (letzteres ist vor allem in der Entwicklung von Monitoring-Technologie und Methodik aktiv). 19 NGOs sind außerdem längerfristig institutionell in die Beratung der IAEA eingebunden und assistieren teilweise auch bei der Informationsgewinnung, sieben weitere beobachten auf Einladung der Organisation die Generalkonferenzen, oder führen andere spezifische Tätigkeiten aus.<sup>139</sup>

In der chemischen Rüstungskontrolle wäre eine Untersuchung der Fragestellung mangels im Regime tätiger NGOs kaum möglich. Aktuell gibt es wohl nur zwei NGOs, die sich mit Compliancemonitoring in Bezug auf das CWÜ befassen. Zunächst ist Green Cross/Global Green USA zu nennen, die sich in einem Projekt der unabhängigen Überwachung der vertraglich geregelten Vernichtung der bestehenden CW-Arsenale in den USA und in Russland verschrieben hat.<sup>140</sup> Die Verbote des Neuaufbaus von CW-Programmen oder proliferationsrelevante Vorgänge werden allerdings nicht beobachtet. Daneben scheint nur das *Harvard Sussex Programme (HSP)* in sehr kleinem Maßstab im Monitoring des CWÜ aktiv zu sein. Im CBW-Bulletin, das seit 2011 nicht mehr erschienen ist, hatte das HSP Ereignisse erfasst, die für die Bereiche der chemischen und biologischen Rüstungskontrolle relevant sind (s.u.). Außerdem werden Artikel und Dokumente mit CWÜ-Bezug physisch ins HSP-Archiv eingestellt; allerdings gibt es keine Kapazitäten für eine umfassende Durchsicht mehr, so dass es bei der Archivierung bleibt (Robinson 2011). Unter Initiative von Paul Walker, der die CBW-Abteilung von Green Cross/Global Green leitet, wurde 2009 eine

---

<sup>138</sup> Der *ArmsControlWonk* ist als Blog einerseits Medium, kann andererseits aber durch seine teils meinungsstarken Autoren auch zivilgesellschaftliche Organisation wahrgenommen werden.

<sup>139</sup> <http://www.iaea.org/Publications/Magazines/Bulletin/Bull373/sharma.html>

<sup>140</sup> <http://globalgreen.org/blogs/global/wp-content/uploads/2012/07/Chemistry-World-July-2012.pdf>

Netzwerkorganisation, die *Chemical Weapons Convention Coalition* (CWCC) gegründet, die sich ähnlich, wie das BWPP und die ICBL auch mit dem Monitoring von Compliance beschäftigen soll.<sup>141</sup> Ende 2012 waren 27 Organisationen und Einzelpersonen Mitglied, aber es gibt kaum Netzwerkaktivitäten. Es wäre sicher interessant zu eruieren, warum es in diesem Regime so wenig zivilgesellschaftliche Monitoringaktivitäten gibt. Da die Quellenlage hier aber relativ schwach ist, wäre dies ein eigenständiges Forschungsprojekt.

Wie jedes Regime weist auch das der biologischen Rüstungskontrolle strukturelle Besonderheiten auf, die möglicherweise Auswirkungen auf die Existenz von TRANGO Aktivitäten zeitigen. Inwieweit die hier gewonnenen Erkenntnisse also auf andere Regime übertragbar sind, müsste in weiteren Studien analysiert werden.

### **5.1.3 Beschränkung auf TRANGOs**

In dieser Studie werden nur Fälle untersucht, in denen zivilgesellschaftliche Organisationen tatsächlich Compliancemonitoring betrieben haben oder das noch tun. Es wird vermutet, dass diese Organisationen TRANGOs sind, allerdings muss dies erst noch empirisch untersucht werden. Es wurden nur die Organisationen einbezogen, die zumindest zeitweilig ein Interesse an Compliancemonitoring gezeigt hatten. Dass im empirischen Teil ausschließlich Fälle mit einer nicht vorhandenen Varianz in der abhängigen Variable verglichen werden wurden, wurde bereits in Kapitel 5.1.3 begründet: Fraglich war zunächst, ob auch NGOs einbezogen werden sollten, die nicht die Entscheidung getroffen haben, Compliancemonitoring durchzuführen. Und in der Tat wurden auch andere NGOs im Regime untersucht. Unter anderem wird unten das Ergebnis einer Umfrage unter den im Regime tätigen NGOs präsentiert, in der diese Angaben zum von ihnen gesehenen zivilgesellschaftlichen Handlungsbedarf und ihren eigenen Interessen machen (siehe Kap. 5.3.4). Die Ergebnisse dieser Umfrage und die Tatsache, dass die mutmaßlichen TRANGOs ihre Aktivitäten in teils sehr unterschiedlichen Kontexten aufgenommen haben, haben zur Entscheidung geführt, die Untersuchung vorwiegend als Vergleichsstudie im Sinne eines *most different case design* (Lauth/Winkler 2006) durchzuführen. Eine stärkere Einbeziehung der Fälle, in denen keine Entscheidung zur Durchführung von Compliancemonitoring getroffen wurde, hätte nicht nur den Rahmen dieser Untersuchung gesprengt, sondern hätte auch nicht zusätzlich zur Klärung

---

<sup>141</sup> <http://www.cwccoalition.org/wp-content/uploads/2010/12/founding.pdf>

der Frage beigetragen, welche Bedingungen für die NGOs, die zu TRANGOs geworden sind, besonders bedeutend waren.

Ein noch breiteres Forschungsdesign unter Einbeziehung auch (zwischen-)staatlicher Monitoringakteure wäre der Beantwortung der Forschungsfrage nach den spezifischen Entstehungsbedingungen zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings auch nicht zuträglich gewesen: Es wurde bereits dargestellt, warum das Thema (zwischen-) staatlicher Vertragsüberwachung gänzlich anders gelagert ist, als Monitoring auf dem zivilgesellschaftlichen Pfad.

## **5.2 Darstellung des multilateralen Regimes zum Bann biologischer Waffen**

Das Scheitern der Installation einer zwischenstaatlichen Verifikation für das Regime zu und die in den USA verschickten Milzbrandbriefe bedeuteten eine Zäsur für das Regime, nach der der Fokus heute vornehmlich auf der Abwehr terroristischer Gefahren liegt und die dafür eingesetzten Mittel kaum ein aktives Eingreifen internationaler Institutionen erlauben. Obschon es auch in den Jahren zuvor Anlässe gegeben hätte, Bioterrorismus auf die Agenda der Verhandlungen im BWÜ zu setzen (beispielsweise die letztlich erfolglose Vorbereitung von Anschlägen mit Milzbrandregern ab 1994 durch die Sekte *Aum-Shinrikyo* in Japan (s.o.)), wurde das Thema erst nach diesen Ereignissen im Regime diskutiert, wo es sich unter den Schlagworten *Biosecurity* und *Biosafety* (dt.: beide zusammenfassend „Biosicherheit“) zum dominierenden Thema entwickelte (Leitenberg 2005).<sup>142</sup> Neben entsprechenden Schwerpunktsetzungen in den staatlichen Handlungen im Zusammenhang mit dem BWÜ-Vertrag selbst, ist das gesamte Regime auch durch die Verknüpfung mit neuen völkerrechtlichen Instrumenten, wie UNSR 1540 verstärkt zu einem Forum geworden, in dem Risiken durch nichtstaatlichen Gewaltakteure diskutiert werden. Dabei wurde die Möglichkeit, dass Staaten BW-Programme auflagen könnten, oder in anderer Weise ein kritisches Complianceverhalten entwickeln könnten, in den Hintergrund gedrängt – ohne dass dies, etwa mit einer gesunkenen Wahrscheinlichkeit für die Existenz solcher Programme, begründet werden könnte.

---

<sup>142</sup> <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub639.pdf>

Diese Konzentration auf Bioterrorismus wird von einigen Experten kritisch gesehen. Im Vorfeld der siebten Überprüfungskonferenz wurde auf der Internetseite des BWPP eine online-Diskussion zum Thema organisiert, in der einige Diskutanten (vor allem Fidler 2011 und Littlewood 2011) das Argument anbringen, dass der Versuch, Bioterrorismus mit den Mitteln des BWÜ zu verhindern redlich sei, dass die eigentliche und ursprüngliche Funktion des Regimes aber im Vordergrund stehen müsse, nämlich die Prävention biologischer MVWs erfolgreich umzusetzen.<sup>143</sup> Nicht alle NGOs problematisieren diese Neuausrichtung der Regimepolitik. Für das Thema dieser Studie ist diese Entwicklung insofern von Bedeutung, als PTMs geeignet sein mögen, staatliches Verhalten zu beobachten, ein Monitoring nicht-staatlicher Gewaltakteure aber einen Polizei (-ähnlichen) Apparat verlangt. Es ist daher nicht besonders überraschend, dass (TRA)NGOs heute die Akteure sind, die am stärksten darauf hinweisen, dass auch und insbesondere Staaten mögliche Betreiber von Biowaffenprogrammen bleiben.

(TRA)NGOs sind, wie sich zeigen wird, insbesondere nach dem Scheitern der Verhandlungen zum Verifikationsprotokoll aktiv geworden, jedoch gab es auch in der Entstehungsphase des Regimes eine gewisse Häufung von Fällen, sowie einige Fälle, die sich nicht *ad hoc* einer bestimmten Phase der Regimeentwicklung zuordnen lassen. Für ein besseres Verständnis der Fallstudien und um zu vermeiden, in den Fallstudien jeweils einzeln die regimepolitischen Zusammenhänge herleiten zu müssen, ist es somit unumgänglich, das Regime zum internationalen Bann biologischer Waffen mitsamt seiner Entstehungsgeschichte und der weiteren Regimeentwicklung vorzustellen, wobei besondere Akzente auf Compliance bezogene Entwicklungen und Problemstellungen gesetzt werden.

## **5.2.1 Entstehung und Entwicklung des Regimes**

### *5.2.1.1 Entstehung des völkerrechtlichen Rahmens*

Biologische Waffen wurden schon vor Jahrhunderten als Kriegswaffe eingesetzt. Bereits aus der Antike wird von der Vergiftung von Brunnen mit Leichen berichtet.<sup>144</sup> Im Mittelalter wurden bei der Belagerung Kaffas (heute: Feodossija) die Leichen von Pesttoten über die Mauern katapultiert, was 1346 nicht nur zur Aufgabe der Belagerten führte, sondern vermutlich auch eine sich über weite Teile Europas ausbreitende Pestepidemie auslöste (Cobb

---

<sup>143</sup> <http://www.bwpp.org/revcon-bioterrorism.html>

<sup>144</sup> <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,646858,00.html>

2000: 19). Im 18. Jahrhundert verteilte die britische Armee mit dem Pockenvirus kontaminierte Decken an die indianische Bevölkerung, um tödliche Epidemien auszulösen (Dando 1998: 156).

### **BWÜ-Daten und Fakten**

Das BWÜ kann seit 1972 unterzeichnet werden und trat 1975 in Kraft. Es ist der erste multilaterale Vertrag, der eine ganze Gattung von Waffen verbietet. Ausnahmen vom Verbot für einzelne Staaten, wie im NVV, oder für den Einsatz nicht-tödlicher Waffen zur Aufstandsbekämpfung, wie im CWÜ, kennt das BWÜ nicht. Im April 2013 waren 170 Staaten Mitglied des Vertrags, 10 haben ihn unterschrieben, aber nicht ratifiziert, darunter einige Staaten, die zumindest in der Vergangenheit unter dem Verdacht standen, BW-Programme zu unterhalten, wie Ägypten, Syrien und Myanmar (<http://cns.miis.edu/cbw/possess.htm>). 19 Staaten sind nicht Mitglied, darunter etliche Kleinststaaten, aber auch Israel, dem häufig ein aktives BW-Programm unterstellt wird.

*Box 3: Daten und Fakten zum BWÜ.*

Als Massenvernichtungswaffe wurden biologische Waffen zuletzt während des Zweiten Weltkrieges von Japan in China eingesetzt (Williams und Wallace 1989). Darüber hinaus haben staatliche Organe biologische Waffen in kleinem Maßstab, etwa zur Tötung feindlicher Agenten eingesetzt.<sup>145</sup> Trotz dieser und einer Reihe weiterer Beispiele konstatiert van Aken, dass die Geschichte der biologischen Waffen letztlich doch „eine Geschichte des Nichteinsatzes“ ist.<sup>146</sup> Das liegt vor allem daran, dass Militärs den strategischen Wert solcher Waffen oft als fraglich beurteilt haben. Denn in vielen Fällen wird es kaum zu bewerkstelligen sein, die Ausbreitung der eingesetzten Krankheit auf die Bevölkerung des angegriffenen Landes und auch geografisch einzugrenzen. Trotzdem muss weiter damit gerechnet werden, dass Staaten oder auch nichtstaatliche Gewaltakteure versuchen, biologische Waffen zu entwickeln und einzusetzen.

Das wichtigste Instrument für die Prävention solcher Aktivitäten ist das multilaterale Regime zum Bann biologischer Waffen. Dieses Regime erstreckt sich nicht nur auf den völkerrechtlichen Vertrag zum Verbot solcher Waffen, namentlich das 1972

---

<sup>145</sup> <http://www.bt.cdc.gov/agent/ricin/german/pdf/facts.pdf>

<sup>146</sup> [http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/aktivitaeten/dresden\\_komplett.pdf](http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/aktivitaeten/dresden_komplett.pdf)

erstunterzeichnete und 1975 in Kraft getretene BWÜ. Gegenstand dieses Vertrags ist das Verbot des Besitzes, der Entwicklung und der Weitergabe solcher Waffen, während der deren Gebrauch strenggenommen nicht untersagt wird - wobei eine Benutzung biologischer Waffen ohne vorherigen Besitz schlechterdings nicht möglich ist und ein Einsatz klares Zeichen für einen Bruch des BWÜ wäre.<sup>147</sup> In jedem Fall steht der Einsatz „chemischer und bakteriologischer Waffen“ bereits durch das Genfer Protokoll von 1925/28, das mittlerweile als Völkergewohnheitsrecht anerkannt ist (Kötter 2002: 93) und ebenfalls als Teil des Regimes zur biologischen Rüstungskontrolle anzusehen ist, unter völkerrechtlichem Verbot. Darüber hinaus können auch die UNSR-Resolution 1540 (2004) mitsamt ihrer Folgeresolutionen, die einschlägigen Verabredungen innerhalb von informellen Exportkontrollregimen (vor allem in der Australischen Gruppe) und eventuelle Materialisierungen dieser informellen Verabredungen (beispielsweise in Form der Dual-use Verordnung der EU) als regelsetzende Elemente des Regimes betrachtet werden.

#### *5.2.1.2 Compliance im BWÜ*

Hier werden zunächst die Versuche betrachtet, Compliance im Vertrag zu regeln. Die Herausforderungen, diese Normen zu interpretieren und umzusetzen werden dagegen in Kap. 5.2.2 behandelt. Fragen der Compliance und der Verifikation waren von Beginn an eines der zentralen Themen in den Verhandlungen zur Errichtung des BWÜ (Dando 2002: 5ff). Die USA traten in den Verhandlungen zum Vertrag für größtmögliche zwischenstaatliche Transparenz in Form eines weitgreifenden Inspektionssystems ein, was von der UdSSR aber vehement abgelehnt wurde (Tucker 2002). Letztlich beschlossen die Staaten, die sich an den Verhandlungen zum BWÜ beteiligt hatten, 1972 ein Vertragswerk fast ohne jeglichen Passus zur Verifikation. Lediglich die Artikel V und VI bieten den Vertragsstaaten die von ihrer Eigeninitiative abhängige Möglichkeit, der gegenseitigen oder multilateralen Konsultation und der Beschwerde beim UNSR mit Aktivierung des UN Generalsekretärs, wenn ein Staat Verletzungen der Vertragsverpflichtungen eines anderen Staates feststellt. Von der Möglichkeit der Konsultation wurde zweimal Gebrauch gemacht. Im ersten Fall haben die USA 1979 mehrfach Aufklärung über die ungewöhnliche Häufung von Milzbrandfällen in der

---

<sup>147</sup> Die Mitgliedstaaten des BWÜ verständigten sich bisher auch auf jeder BWÜ-Überprüfungskonferenz zu einer entsprechenden Interpretation des Vertrags. Zuletzt 2011: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/600/60/PDF/G1260060.pdf?OpenElement>

Gegend um Swerdlowsk verlangt, bekamen vom sowjetischen Außenministerium aber ausweichende oder, wie sich später herausstellen sollte, falsche Informationen mit dem Tenor, dass es sich bei dem Vorfall um einen natürlichen Ausbruch handele (Nixdorff 2006). Im zweiten Fall initiierte Kuba 1997 ein Vertragsstaatentreffen, um seine Verdachtsmomente für die Freisetzung des Pflanzenschädlings *Thrips palmi* durch die USA aus einem die Insel überfliegenden Flugzeug darzustellen (Wheelis/Rózsa 2009). Weder die USA 1979 noch Kuba 1997 hatten sich entschlossen, den weitergehenden Beschwerdemechanismus nach Artikel VI zu aktivieren, was sicherlich nicht zuletzt der Vetobewehrtheit von Aktivitäten im UNSR geschuldet ist. Da Artikel VI bis heute auch in keinem anderen Fall aktiviert worden ist, wurden auch die öffentlich gewordenen Fälle von Non-Compliance (siehe Box 4) bis heute nicht offiziell im Regime diskutiert. Heute ist kein Staat mehr offiziell im Besitz biologischer Waffen. Zwar kommt es immer wieder zu mehr oder weniger gut begründeten Anschuldigungen gegen Staaten (Cohen nach Feakes 2003: 91), aber im Grunde ist biologische Rüstungskontrolle präventive Rüstungskontrolle.<sup>148</sup>

### 5.2.1.3 Die Vertrauensbildenden Maßnahmen (VBMs)

In der Regimeentwicklung kam es immer wieder zu mehr oder weniger erfolgreichen Versuchen, den Vertrag um Transparenzmechanismen zu ergänzen. 1986 gelang es auf der zweiten Überprüfungskonferenz zum BWÜ in einer Phase der Entspannung zwischen den Supermächten die Einrichtung von vertrauensbildenden Maßnahmen (VBMs) zu beschließen, die 1987 eingeführt und auf der dritten Überprüfungskonferenz 1991 erweitert wurden (Hunger 2005). Die VBMs bestehen (in der aktuellen Version) aus sechs Formularen zum Datenaustausch über relevante Informationen. Deklariert werden Forschungszentren und Hochsicherheitslabore, Programme in der Verteidigungsforschung, Krankheitsausbrüche, themenspezifische Veröffentlichungen wissenschaftlicher Artikel, nationale Gesetzgebung in Bezug auf das BWÜ, ehemalige offensive BW-Programme und Anlagen zur Impfstoffherstellung.<sup>149</sup> Die Staaten haben die Teilnahme am VBM-Mechanismus seinerzeit zwar mit einer relativ starken Formulierung für politisch verpflichtend erklärt, eine rechtliche

---

<sup>148</sup> Auf die Debatte um Compliance mit Artikel X des BWÜ, der die Mitglieder verpflichtet, im Rahmen der friedlichen Nutzung von Biotechnologie einen Austausch von Technologien zu fördern, kann hier nicht im Detail eingegangen werden. Näheres zu der Problematik bei Zmorzynska/Jeremias (2012).

<sup>149</sup> <http://unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/CEC2E2D361ADFEE7C12572BC0032F058?OpenDocument>

Verpflichtung ergibt sich jedoch nicht, so dass eine Nicht-Teilnahme von den Mitgliedstaaten (im Gegensatz zu einigen TRANGOs) nicht als Non-Compliance ausgelegt wird (Hunger 2005: 117). Wohl auch auf Grund dessen ist die Teilnahmequote bis heute als mangelhaft anzusehen.<sup>150</sup> Gleiches gilt für die Qualität der übermittelten Daten. Isla (2006) und Zmorzynska (2007) haben das an den Beispielen der Formulare „F“ (ehemalige offensive BW-Programme) und „B“ (ungewöhnliche Krankheitsausbrüche) anhand öffentlich zugänglicher Quellen exemplarisch nachgewiesen (näheres in Kapitel 6.6.1). Heute können die in den VBMs abgefragten Daten außerdem als technisch überholt gelten. 2006 wurde auf der sechsten Überprüfungskonferenz zwar ein neues (elektronisches) Meldewesen eingeführt, die abgefragten Informationen sind aber, mit Ausnahme des weggefallenen Formulars D (Veranstaltung einschlägiger Konferenzen etc.) immer noch dieselben wie 1991. Verschiedentlich wurden daher von Seiten der Zivilgesellschaft (teils in Kooperation mit Mitgliedsstaaten) Vorschläge für Veränderungen des VBM-Mechanismus gemacht (Isla 2007, Lentzos 2011). Auf der siebten Überprüfungskonferenz 2011 wurde beschlossen, dass das System während des intersessionellen Prozesses (s.u.) bis zur nächsten Überprüfungskonferenz überarbeitet werden soll (BWC/CONF.VII/COW/CRP.2); mögliche Änderungen werden frühestens zu diesem Zeitpunkt (2016) implementiert werden können. Eine regimebasierte Überprüfung der Angaben findet nicht statt, so dass die VBMs zwar der zwischenstaatlichen Vertrauensbildung dienen mögen, im Zusammenhang mit der Überprüfung von Vertragsverhalten haben sie, wenn überhaupt, aber nur rudimentäre Funktionen. Selbst mittelgroße Staaten wie Südafrika haben keine Kapazitäten selbst Analysen (geschweige denn Überprüfungen) der Angaben der anderen Vertragspartner durchzuführen und beschränken sich in aller Regel darauf die VBMs zur Kenntnis zu nehmen und zu archivieren.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup><http://unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/4FA4DA37A55C7966C12575780055D9E8?OpenDocument>

<sup>151</sup> Quelle: persönliches Gespräch mit einem südafrikanischen Delegierten 2010.

### **Fälle von Non-Compliance im BWÜ**

Es gab nach Abschluss des BWÜ drei historische Fälle offensiver BW-Programme in verschiedenen Größenordnungen:

In der UdSSR waren bis 1992 ca. 60.000 Angestellte in mehreren parallelen Programmen in etwa 70 Einrichtungen beschäftigt (Woolf 2010), im Irak waren es bis 1991 Dutzende Angestellte in einer Hand voll Einrichtungen, wie UNSCOM/UNMOVIC herausfand (Smithson, 2011) und in Südafrika kam nach Ende des Apartheitsregimes ans Licht, dass bis Mitte der 1990er Jahre eine Hand voll Wissenschaftler in einer Einrichtung an der Entwicklung biologischer Waffen arbeitete. In diesem Fall war es nicht das Ziel MVW zu entwickeln, sondern Waffen zur Aufstandsbekämpfung und zur Tötung einzelner Personen (Gould/Folb 2002).

Noch 2001 hatten die USA in einem CIA-Bericht (Cohen nach Feakes 2003: 91) dem Iran, Nord-Korea und Syrien aktive Programme vorgeworfen; Sudan und Kuba sollten noch bis 2003 bzw. bis 2004 offensive Programme betrieben haben (US-Compliance-Bericht 2010). Der US-Compliance Bericht 2011 ist deutlich zurückhaltender, was Vorwürfe gegen andere Staaten betrifft. Nur noch Nord Korea und (in abgeschwächter Form) der Iran werden von den USA als Problemfälle genannt.

Da auch keine anderen Informationen über Biowaffenprogramme, oder -Arsenale vorliegen, gibt es derzeit technisch keine biologischen Waffen.

#### Box 4: Fälle von Non-Compliance im BWÜ.<sup>152</sup>

Vermutlich durch Nachlässigkeit beinhaltete das Regelwerk zu den VBMs lange keine Klausel, dass diese Dokumente nur den Staaten zugänglich sein dürfen. Schon 1990 fand daher erstmals ein vollständiger Satz der VBMs seinen Weg in zu einer TRANGO, nämlich dem SIPRI, wo diese einer Auswertung unterzogen wurden (siehe Fallstudie in Kap. 6.2.5). Auch spätere Jahrgänge fanden ihren Weg an die Öffentlichkeit: Das *sunshine project* verfügte ab 2002 über Fotokopien der VBMs, auch das HSP hat die VBMs in sein Archiv eingestellt. Bis einschließlich 2005 gelangten auch die jeweils aktuellen Jahrgänge der VBMs

---

<sup>152</sup> US-Compliance Berichte 2010 und 2011 unter: <http://www.state.gov/documents/organization/145181.pdf> (2010) und <http://www.state.gov/documents/organization/170652.pdf> (2011).

in die Hände der beiden letztgenannten NGOs, wo sie eingesehen werden können.<sup>153</sup> Auf der sechsten BWÜ-Überprüfungskonferenz 2006 einigten sich die Staaten darauf, künftig ein neues elektronisches Meldeverfahren zur Anwendung zu bringen und für die Übermittlung der VBMs eine nicht-öffentliche Internetseite zu nutzen. Außerdem wurde im Schlussbericht der Konferenz ein Passus eingefügt, der die VBMs eindeutig zu nicht-öffentlichen Dokumenten erklärt, solange einzelne Staaten ihre VBMs nicht von sich aus zur Veröffentlichung freigeben, was allerdings in zunehmender Zahl geschieht.<sup>154</sup>

#### *5.2.1.4 Das Scheitern des Verifikationsmechanismus und die Auswirkungen auf das Regime*

Nachdem es lange Zeit so aussah, als ob die seit Inkrafttreten des BWÜ von 1975 bestehende Verifikationslücke geschlossen werden könnte, scheiterten Bestrebungen, einen tatsächlichen Verifikationsmechanismus zu etablieren 2001 nach knapp zehnjährigen Verhandlungen. Der kooperative Mechanismus zur Compliance-Überwachung im BWÜ wurde mitsamt der einzurichtenden internationalen Überprüfungsbehörde zum ersten Opfer des neuen Unilateralismus der Vereinigten Staaten: Als das Verifikationsprotokoll 2001 kurz vor der Verabschiedung durch die Mitgliedstaaten stand, traten die USA einseitig, wenn auch unter klammheimlicher Freude einiger anderer Staaten, die sich ebenfalls schwer mit einem solchen Mechanismus anfreunden konnten (vgl. Tucker 2010), von den Verhandlungen zurück, so dass das BWÜ heute nach wie vor nur nicht-kooperativ oder eben überprüft werden kann.

Erste Schritte zu einem Verifikationsmechanismus wurden auf der dritten Überprüfungskonferenz 1991 gemacht. Unter dem Eindruck des gerade zu Ende gegangenen Golfkrieges und der Befürchtung, dass der Irak über ein aktives Biowaffenprogramm verfügt, wurde eine Gruppe von technischen Experten verschiedener Delegationen mit dem Mandat versehen, mögliche Maßnahmen zur Entdeckung des Einsatzes biologischer Waffen zu identifizieren und Machbarkeitsstudien zu erstellen.<sup>155</sup> Diese VEREX (*Ad hoc Group of Governmental Experts to Identify and Examine Potential Verification Measures from a Scientific and Technical Standpoint*) genannte Gruppe traf sich in den folgenden zwei Jahren

---

<sup>153</sup> Die Kopien des sunshine project befinden sich heute im Besitz der HRG.

<sup>154</sup> <http://www.biological-arms-control.org/publications/CBMReader2010-finalannex.pdf>. Auf der Überprüfungskonferenz 2011 wurde, ohne Erfolg, darüber beraten, ob der Status der VBMs dahingehend geändert werden sollte, dass die Formulare künftig als öffentlich gelten, solange der betreffende Staat nicht ausdrücklich die Nicht-Öffentlichkeit seiner VBMs erklärt.

<sup>155</sup> <http://www.un.org/disarmament/WMD/Bio/>

mehrfach und ihr Abschlussbericht, der zum Ergebnis kam, dass ein Verifikationsregime technisch machbar sei, führte 1994 zum Beschluss der Vertragsstaaten, die sogenannte Ad hoc Gruppe (AHG) einzusetzen, die Vorschläge für einen rechtlich bindenden Verifikationsmechanismus erarbeiten sollte (Nixdorff 2006). 2001 legte Botschafter Tibor Tóth, der mit der Koordinierung der AHG betraut war, den sogenannten „*chairmans composite text*“ vor, der als Grundlage für abschließende Detailverhandlungen auf der fünften Überprüfungskonferenz im selben Jahr dienen sollte.<sup>156</sup> Vorgesehen war die Einrichtung eines Mechanismus, der starke Parallelen zum Verifikationssystem des gerade abgeschlossenen CWÜ aufweisen sollte. Genau wie in der chemischen Rüstungskontrolle hätte es auch hier eine Organisation (OPBW) geben sollen, die eigens zur Umsetzung des Mechanismus ins Leben gerufen worden wäre und unter anderem mit der Durchführung von Inspektionen in staatlichen und privaten Einrichtungen betraut gewesen wäre.

Doch auf dem letzten Treffen der AHG, das im Juli und August 2001 stattfand, wies die US Regierung nicht nur den Vorschlag des Vorsitzenden zurück, sondern auch den gesamten Verhandlungsprozess der AHG. Für diese Entscheidung wurden von den USA zwei Gründe angeführt: Einerseits seien die vorgeschlagenen Maßnahmen zu schwach, um Non-Compliance zuverlässig aufdecken zu können. Diese Position schließt an die (sich damals bereits über einen längeren Zeitraum im Widerspruch zu den VEREX Ergebnissen befindliche) bestehende Meinung der US-Regierung an, dass eine effektive Verifikation des BWÜ nicht möglich sei. Der andere Grund war die Besorgnis, dass eine Implementierung des Verifikationsprotokolls mit der Gefährdung sowohl staatlicher sicherheitsrelevanter Geheimnisse als auch von Geschäftsgeheimnisse der in den USA angesiedelten Pharma- und Biotechnologieunternehmen einherginge (Nixdorff 2006: 112). Mit diesem Schritt übernahmen die USA die Verantwortung für das Scheitern der Verhandlungen. So gibt es bis heute keinen offiziellen Mechanismus und es wird ihn wohl auch in absehbarer Zukunft nicht geben. Das verdeutlichte bereits 2009 ein Statement der Regierung Obama, das die US-Unterstaatssekretärin Tauscher im Rahmen der Staatenkonferenz zum sogenannten

---

<sup>156</sup> <http://www.opbw.org/ahg/docs/CRP8.pdf>.

*intersessionellen Prozesses* (ISP) präsentierte.<sup>157</sup> Auf der Überprüfungskonferenz 2011 wurde diese Position durch ein Statement von Außenministerin Clinton weiter zementiert.<sup>158</sup>

Mit dem Scheitern des Verifikationsprotokolls war an eine Weiterentwicklung des Regimes zunächst nicht mehr zu denken. Stattdessen lief das BWÜ Gefahr zu kollabieren, was allerdings durch die Entscheidung jährliche Vertragsstaatentreffen zu bestimmten Themen zu organisieren, verhindert werden konnte. Ausgeklammert aus der Themenliste beider ISP waren aber die offensichtlichen Streitpunkte wie Verifikation oder der Disput um die vertragskonforme Auslegung der Verpflichtung zu technologischer Kooperation. Der Erfolg der ISP kann kontrovers diskutiert werden,<sup>159</sup> aber seine eigentliche Bedeutung liegt zweifellos darin, dass die Staaten überhaupt in einem Dialog geblieben sind, so dass es so aussah, als ob es ab 2006 wieder zu kleineren substantiellen Fortschritten im Regime gekommen war (Lennane 2011a). Allerdings wurde auf der siebten Überprüfungskonferenz kaum ein Vorschlag aus dem vorausgehenden ISP implementiert und auch für den nun folgenden ISP wurden keine Themen vereinbart, die eine substantielle Weiterentwicklung des Regimes erwarten lassen (BWC/CONF.VII/7).

#### 5.2.1.5 Die Implementation Support Unit (ISU)

Als wichtiger Schritt in der Regimeentwicklung ist die Etablierung der *Implementation Support Unit* (ISU) zu nennen, deren Einrichtung auf der sechsten Überprüfungskonferenz 2006 beschlossen wurde. Die ISU wurde von den Mitgliedstaaten als eigens dem BWÜ zugeordnetes Sekretariat unter dem Dach des UNODA gegründet. Die drei Mitarbeiter der ISU kümmern sich im Rahmen des Mandates um folgende Aufgaben:

- *Administrative support and assistance;*
- *National Implementation support and assistance;*
- *Support and assistance for Confidence-Building Measures; and*
- *Support and assistance for obtaining universality.*<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> <http://www.state.gov/t/us/133335.htm>

<sup>158</sup> <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2011/12/20111207104803su0.7202352.html#axzz33aeTHZce>

<sup>159</sup> <http://www.bwpp.org/revcon-intersessionalprocess.html>

<sup>160</sup> <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/16C37624830EDAE5C12572BC0044DFC1?OpenDocument>

Die Einrichtung der ISU ist zunächst temporär und muss auf den Überprüfungskonferenzen jeweils für die kommenden fünf Jahre bestätigt werden.<sup>161</sup> Die ISU reicht per Mandat und Ausstattung bei weitem nicht an die ehemals geplante Vertragsorganisation (OPBW) heran, die im Rahmen des Verifikationsprotokolls hätte geschaffen werden sollen. Es ist allerdings auch anzumerken, dass die Mitarbeiter der ISU das Mandat eher weit auslegen und die ISU heute deutlich mehr ist, als der Ort, an dem die Verteilung der VBMs koordiniert wird. So nimmt der Leiter der ISU, Richard Lennane (2011b), in einer Veröffentlichung, die vor der siebten Überprüfungskonferenz 2011 erschienen ist, recht deutlich Stellung zu Problemen des BWÜ-Regimes, sei es die mangelnde Verifikation oder die Implementierung der Vorschriften zur technischen Zusammenarbeit.

Die ISU arbeitet eng mit den in der biologischen Rüstungskontrolle tätigen NGOs zusammen. Beispielsweise hatte die ISU 2010 eine Reihe von NGOs aufgefordert, Vorschläge für die Themenfindung der siebten Überprüfungskonferenz zu machen. Daneben wird zivilgesellschaftliches Engagement und Zugänglichkeit der Regimestrukturen für NGOs informell stark durch die ISU unterstützt, wurden wiederholt *poster sessions* organisiert, in denen NGOs ihre Arbeit während BWÜ-Staatenkonferenzen präsentieren konnten und gab es auch schon mehrmals sogenannte *side events*, bei denen NGOs und die ISU gemeinsam aufgetreten sind (beispielsweise hat die ISU die Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle an der Universität Hamburg bei der Durchführung eines Projektes unterstützt, indem sie als zwischenstaatlicher Akteur offiziell die Kommunikation mit einer anderen internationalen Organisation aufnahm, wo eine NGO nicht mehr als Akteur akzeptiert wurde, siehe Kapitel 6.6).

Aufgrund der offensichtlichen Existenz einer über das Mandat hinausgehenden Agenda ist die ISU jedenfalls nicht nur „Kreatur ihrer Schöpfer“ (Weiß 2009), sondern kann mit einigem Recht als eigenständiger Regimeakteur bezeichnet werden - jedenfalls ist sie deutlich mehr, als ein bloßes Sekretariat. Mit der ISU als der Arbeit von NGOs grundsätzlich offen gegenüberstehenden Institution hat sich das strukturelle Umfeld für zivilgesellschaftliches Handeln im Regime verändert. Vor dem Hintergrund dieser Aktivitäten kann die ISU als

---

<sup>161</sup> Im Rahmen einer EU-joint action von 2008 wurden 2010 zwei weitere, auf zwei Jahre befristete, Stellen an die ISU angegliedert. Die EU joint-action zielt vor allem auf Universalisierung des BWÜ und auf Unterstützung bei Problemen mit nationaler Implementation ab.

möglicher Nukleus einer Vertragsorganisation bezeichnet werden, der gleichwohl in absehbarer Zeit nicht zu einer solchen erweitert werden wird.

#### 5.2.1.6 Künftige Regimeentwicklung

Nachdem weitgehend Einigkeit darin bestanden hatte, dass der ISP zwar wenig greifbare Ergebnisse erbracht hatte, aber dazu geführt hatte, dass die Staaten nach dem Scheitern des Verifikationsprotokolls weiter über biologische Rüstungskontrolle kommunizierten und die Atmosphäre im Regime allenthalben als entspannt und kooperativ empfunden wurde, rechneten viele Experten und Delegierte in der Vorbereitungsphase zur siebten Überprüfungskonferenz 2011 mit signifikanten Fortschritten in der Weiterentwicklung des Regimes.<sup>162</sup> Es wurde darauf gehofft, dass der VBM-Mechanismus aktualisiert werden würde und die Meldungen vom Grundsatz her öffentlich werden würden (nur auf besondere Anweisung sollten die Notifikationen eines Staates ausschließlich der ISU und den anderen Vertragspartnern bekannt sein), dass weiterhin die ISU verstetigt und personell aufgestockt werden würde, dass die (wenigen) Ergebnisse des vergangenen ISP implementiert werden würden und dass im nächsten ISP über auch über Themen gesprochen werden würde, die Problemlösungen verlangen (möglicherweise sogar eine Debatte über Verifikation oder Compliance) und schließlich, dass die Konferenzen des ISP das Mandat bekommen würden, verbindliche Beschlüsse zu fassen. Die Konferenz hat jedoch keine dieser Entscheidungen getroffen, sondern lediglich eine Fortführung des Status Quo beschlossen. Im aktuellen ISP werden die Themen „*science and technology review, assistance and cooperation, and national implementation*“ über mehrere Jahre thematisiert werden, VBMs in den Jahren 2012 und 2013 sowie der Assistenz-Mechanismus aus Artikel VII des BWÜ in den Jahren 2014 und 2015.<sup>163</sup>

Es zeichnete sich ab, dass das BWÜ von verschiedenen Seiten unter Druck steht: Meier (2012)<sup>164</sup> sieht eine Herabstufung des BWÜ durch die USA zu einem Forum für Fachsimpeleien über generelle Gefahren der Biowissenschaften. Gleichzeitig torpedierte eine Koalition aus Pakistan, Russland, Indien, Iran und China sämtliche Vorschläge für

---

<sup>162</sup> <http://www.bwpp.org/revcon.html>

<sup>163</sup> Final Document unter: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/600/60/PDF/G1260060.pdf?OpenElement>.

<sup>164</sup> <http://armscontrolnow.org/2012/01/12/dont-neglect-the-biological-weapons-convention/>

Weiterentwicklungen des Regimes.<sup>165</sup> Auch die EU sprach, trotz gemeinsamer Statements, nicht mit einer Stimme. Vor allem an Griechenland, Spanien und Portugal scheiterte, mit Verweis auf die angespannte Finanzlage, die Erweiterung der ISU von drei auf fünf Personen.

Letztlich muss konstatiert werden, dass es frühestens auf der nächsten Überprüfungskonferenz 2016 zu einer dringend notwendigen Modernisierung des BWÜ kommen kann. Zumindest bis dahin stehen TRANGOs und die Vertragsstaaten durch die Abwesenheit eines Verifikationsregimes in weiten Teilen vor denselben Voraussetzungen für das Aufspüren und Interpretieren Compliance-relevanter Informationen, wobei vielen Staaten durch freiwillige oder gesetzlich erzwungene Zusammenarbeit mit den Akteuren der Biotechnologiebranche und durch behördliche Aufsicht in Labors, wesentlich bessere Voraussetzungen zur Verfügung stehen.

### **5.2.2 Herausforderungen bei der Interpretation und Umsetzung von Compliance mit dem BWÜ**

Das Aufspüren und die sichere Feststellung von Non-Compliance ist je nach Vertragsgegenstand mit spezifischen Herausforderungen verbunden, die nicht nur die Vertragsstaaten, sondern auch TRANGOs bewältigen müssen. In der biologischen Rüstungskontrolle sind dies das dual-use Problem, die Schwierigkeiten klare Trennlinien zwischen legaler militärischer Abwehrforschung und verbotener offensiver Forschung zu ziehen, die Befürchtung, dass neue (nichtstaatliche) Akteure BW-Programme etablieren könnten und die schnell voranschreitende Entwicklung und globale Verbreitung von Biotechnologie. Auf diese Herausforderungen soll hier genauer eingegangen werden, weil sie die mögliche Reichweite zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings beeinflussen können. Teilweise ist relativ problemlos zu definieren, welches der relevante Indikator für eine Vertragsnorm ist, beispielsweise ist das bei der Vorschrift, dass das Biowaffenverbot durch die Mitglieder gesetzlich verankert werden soll (Artikel IV) der Fall. Bei anderen ist das deutlich schwieriger. Auch wenn die oben entwickelten unabhängigen Variablen nicht spezifisch auf das BWÜ bezogen wurden, ist es für deren Überprüfung erforderlich, spezifische Probleme, die sich auf Compliancemonitoring auswirken können zu benennen.

---

<sup>165</sup> Meier (ebenda) zitiert einen Beobachter, der vermutet, dass es dabei darum geht, die „Ownership“ des BWÜ bei den Staaten zu belassen und keine weiteren Akteure zu beteiligen.

### 5.2.2.1 Die Dual-use-Problematik

Trotz der langsamen Entspannung im Regime ist die Compliance-Frage im BWÜ in wesentlichen Punkten weiter ungelöst. Von der institutionellen Problematik abgesehen, ist die Unterscheidung von Compliance und Non-Compliance im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle mit größeren technischen und interpretatorischen Herausforderungen verbunden, als das in anderen Regimen der Fall ist, was vor allem am Ausmaß des sogenannten dual-use Problems liegt. Das Phänomen, dass Materialien, Ausrüstung, Techniken und Wissen sowohl zu friedlichen als auch zu nicht-friedlichen Zwecken genutzt werden können, ist zwar auch für die nukleare und die chemische Rüstungskontrolle relevant, aber in der Biotechnologie ist das Problem „fast absolut“ (Nixdorff 2006). Es gibt in diesem Technologiezweig wohl keine Geräte für Labor und Produktion, bei denen von vornherein sicher auf eine bestimmte Nutzungsintention geschlossen werden könnte. Gleiches gilt für die Agenzien, also Viren und Bakterien aber auch biologische Gifte, wie das Botulinum Toxin. Damit steht biologische Rüstungskontrolle, die angesichts der vermutlichen, jedenfalls aber technischen (weil nicht verifizierten) Abwesenheit von Arsenalen einen rein präventiven Charakter hat, vor anderen Herausforderungen, als beispielsweise chemische oder nukleare Rüstungskontrolle, wo sich Non-Compliance häufig anhand einer zu großen Zahl von Waffensystemen feststellen lässt (zu viele nukleare Sprengköpfe, zu langsame Vernichtung der CW Arsenalen etc.). Weiterhin gibt es in der nuklearen und chemischen Rüstungskontrolle eine Reihe von Tätigkeiten, Materialien etc., die eindeutig nicht dual-use sind, sondern nur mit der Herstellung von Waffen in Verbindung stehen können (beispielsweise die Anreicherung von Uran-235 über 85% (Schaper 1998) oder die Herstellung von Sarin in Mengen größer als 100 Gramm für Forschungszwecke (CWÜ-Verifikations Annex<sup>166</sup>). Solche Parameter fehlen in der biologischen Rüstungskontrolle. Dort ist nur in seltenen Fällen besonders fortgeschrittener Waffenproduktion, wo zum Beispiel das Agens schon zur Ausbringung vorbereitet wird, oder gar eine Ausbringung nachgewiesen werden konnte, eine Vertragsverletzung eindeutig zu erkennen. Die Detektion von biologischer Rüstung muss auf der Interpretation von Absicht beruhen, was alles andere als trivial ist, so kann etwa jede Impfstofffabrik mittels weniger Veränderungen in der Produktionskette zu einer BW-Fabrik gemacht werden (Cauhan 2004: 72).

---

<sup>166</sup> <http://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/verification-annex/>

Als der BWÜ-Vertragstext 1972 verabschiedet wurde, haben die Vertragsparteien auch wegen dieser Schwierigkeiten bewusst darauf verzichtet, eine ausschließende Definition von biologischen Waffen zu finden, die den Vertrag „zum Gefangenen der Technologie der 1970er Jahre“ (Nixdorff 2006) hätte machen könne. Stattdessen wurden biologische Waffen über das sogenannte *General Purpose Criterion* (GPC) definiert. In Artikel I des BWÜ verpflichtet sich jeder Vertragsstaat des Übereinkommens, „mikrobiologische oder andere biologische Agenzien oder - ungeachtet ihres Ursprungs oder ihrer Herstellungsmethode - Toxine, von *Arten und in Mengen, die nicht durch Vorbeugungs-, Schutz- oder sonstige friedliche Zwecke gerechtfertigt sind, (...) niemals und unter keinen Umständen zu entwickeln, herzustellen, zu lagern oder in anderer Weise zu erwerben oder zu behalten.*“ (Hervorhebung GJ). Kriterium für Compliance ist somit der intendierte Verwendungszweck und nicht ein spezifischer Mikroorganismus, eine Zusammenstellung von Experimental- oder Herstellungsequipment, die Vermehrung eines Mikroorganismus oder ein bestimmtes Experiment. Dieses GPC und die Umfänglichkeit des BW-Begriffs gelten nicht nur wegen des technischen Fortschritts, sondern auch wegen des dual-use Problems als „die größte Stärke des Vertrags“ (ebenda), ist aber offensichtlich eine Herausforderung für die Auswahl der Aspekte, auf die sich Compliancemonitoring richten kann.

#### 5.2.2.2 Nicht-tödliche biologische Waffen

Als BW-Programme kommen seit einigen Jahren nicht mehr ausschließlich Projekte infrage, in denen Mikroorganismen und biologische Gifte vermehrt oder hergestellt und zur Ausbringung vorbereitet werden, die als MVW möglichst viele Menschen töten sollen, sondern es wird verstärkt darüber nachgedacht, Menschen auf andere Weise als potentielle Kämpfer auszuschalten. Nixdorff (2006) nennt einige Beispiele für solche Forschungsprojekte in Laboratorien der US-Armee, in denen Bioregulatoren geforscht wird, die Symptome auslösen können, die von bloßem Unwohlsein über Immunsuppression bis hin zur Schädigung von Neuronen führen können. Gupta (2009: 336) führt insgesamt 12 Bioregulatoren auf (meist Hormone, die per Aerosol ausgebracht werden könnten), die in BW-Programmen Verwendung finden können. Das Hormon Oxytocin wird häufig als Mittel zur Induktion von Vertrauen diskutiert (Baumgartner et al. 2005). Solche Waffen würden größtenteils unter die Bezeichnung „nicht-tödliche Waffe“ fallen, jedoch verschleiert diese Bezeichnung die

vermutliche Unberechenbarkeit der Wirkung solcher Waffen.<sup>167</sup> Anders als das CWÜ, das den Einsatz nicht-tödlicher chemischer Waffen zur Aufstandsbekämpfung im eigenen Land erlaubt, verbietet das BWÜ allerdings jedwede biologische Waffe.<sup>168</sup> Auch hier ist ungeklärt, wie Compliancemonitoring (gleich durch welchen Akteur) compliancewidriges Verhalten aufspüren könnte.

### 5.2.2.3 Beurteilung von Abwehrforschung

Besonders schwer fällt die Beurteilung von Absicht (und damit Compliance) dort, wo durch Forschung an Abwehrmöglichkeiten gegen Angriffe mit biologischen Waffen auch offensives Wissen erlangt wird. Einige Experten halten Abwehrforschung für die momentan größte Herausforderung für das BWÜ (Hunger 2011). Die Schwierigkeit eine klare Trennlinie zwischen erlaubten defensiven und verbotenen offensiven BW-Forschungsprogrammen zu ziehen, kann anhand der drei Beispiele in Box 5 aufgezeigt werden, die jeweils Projekte betreffen, die von den USA als Abwehrforschung deklariert wurden.<sup>169</sup> NGOs und Staaten stehen vor demselben strukturellen Problem, Non-Compliance zu definieren und zu detektieren. In einigen Fällen hat die Arbeit von TRANGOs vermutlich dazu geführt, dass staatliche Organe die Öffentlichkeit heute besser über ihre biologische Verteidigungsforschung aufklären (siehe Kap. 6.5).

---

<sup>167</sup> Ebenfalls als nicht-tödliche (chemische) Waffe gilt das Narkotikum Fentanyl, das 2002 in ein Moskauer Theater geleitet worden war, als dort eine Geiselnahme stattfand. Von 900 Geiseln starben 129 vermutlich an den Folgen einer Fenatyl-Überdosis (Atemdepression), bzw. Aspiration bei Bewusstlosigkeit. Es ist kaum anzunehmen, dass die Dosierung von Bioregulatoren besser ohne Überdosierung gelingt als bei Wirkstoffen, die auf einer chemischen Grundlage hergestellt werden.

<sup>168</sup> Strenggenommen müsste dieses Verbot auch für das seit einigen Jahren zum Arsenal polizeilicher Einsatzmittel gehörende Pfefferspray gelten (Wirkstoff ist Capsaicin, ein Alkaloid der Paprikagewächse). Aufgrund der Tatsache, dass seit 2009 mindestens vier Personen verstorben sind, nachdem mit Pfefferspray gegen sie vorgegangen wurde und aufgrund des Ausmaßes, in dem Pfefferspray mittlerweile eingesetzt wird (2010 hatte die Polizei nach einer Demonstration gegen den Transport von Atommüll 2190 Kartuschen unterschiedlicher Größe als Ersatz beschafft), hat die Partei DIE LINKE 2011 einen Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht, nach dem der Einsatz stärker reglementiert werden soll (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/050/1705055.pdf>).

<sup>169</sup> Auch in anderen Staaten wird Abwehrforschung betrieben, aber anhand der in den USA öffentlich gewordenen Programme sind die definitorischen Probleme in der biologischen Rüstungskontrolle besonders gut zu verdeutlichen. Aber auch die drei hier genannten Fälle wurden von der US-Regierung nicht aus freien Stücken öffentlich gemacht, sondern wurden durch investigative Recherchen von Medien (Miller et al. 2002) aufgedeckt.

### **Beispiele von Verteidigungsforschung bei denen die Abgrenzung zu offensiver Forschung besonders schwer fällt**

#### *Nachbau der sowjetischen Biowaffe*

Von 1997 bis 2000 hatte die CIA einen Nachbau der sowjetischen Biowaffe angefertigt. Die USA reklamierten für sich, dass dies kein Verstoß gegen Artikel I (2) BWÜ gewesen sei. Der Artikel verpflichtet die Mitglieder dazu, „Waffen (...) niemals und unter keinen Umständen (...) herzustellen (...), die für die Verwendung [von] Agenzien (...) für feindselige Zwecke oder in einem bewaffneten Konflikt bestimmt sind.“. Die USA argumentieren, dass es diese Zweckbestimmung in ihrem Fall im Gegensatz zum sowjetischen Original nicht gegeben hätte. Dennoch befinden sich die USA nun in der Lage, binnen kürzester Zeit eine biologische Offensivkapazität zu schaffen.

#### *Die Wiederholung von Experimenten des sowjetischen BW-Programms*

Die USA haben bestimmte Experimente des sowjetischen BW Programms wiederholt, in denen Milzbrand-Bakterien genetisch so verändert wurden, dass sie mit den gängigen Nachweisverfahren nicht mehr detektierbar sind und auch nicht auf herkömmliche Impfstoffe ansprechen. US-Angaben zufolge war dies nötig geworden, weil Russland keine Informationen über den manipulierten Stamm des Milzbrandbakteriums zur Verfügung gestellt hatte, aber trotzdem ein wirksamer Impfstoff entwickelt werden sollte, um sich gegen Angriffe mit diesem Agens verteidigen zu können. Dabei wurde aber auch offensiv einsetzbares Wissen erarbeitet.

#### *Der Bau einer Fabrik, die als Anlage für die umfangreiche Produktion von BW hätte genutzt werden können.*

Eine weitere kritische Aktivität von US Behörden bestand darin, eine Fabrik zu errichten, in der BW-Kampfstoffe hätten produziert werden können, wobei die besondere Aufgabenstellung darin bestand, die Bestandteile auf dem freien Markt zu besorgen, ohne dass die nicht eingeweihten US-Nachrichtendienste die Aktivitäten aufspüren würden.

Alle: siehe Miller et al. 2002

Box 5: Fälle zweifelhafter Verteidigungsforschung.

#### *5.2.2.4 Non-Compliance durch nichtstaatliche Gewaltakteure*

Wie eingangs erwähnt, haben die Anschläge vom 11. September 2001 und die an US-Politiker adressierten Milzbrandbriefe von September und Oktober desselben Jahres zu einem Paradigmenwechsel in der biologischen Rüstungskontrolle geführt.<sup>170</sup> Fünf Menschen starben

---

<sup>170</sup> Es ist durchaus fraglich, ob der nichtstaatliche, also kriminelle oder terroristische Einsatz biologischer Waffen tatsächlich ein Regelungs- und Complianceproblem im Sinne des BWÜ ist. Schließlich sind Staaten, nicht aber Terroristen oder Terrororganisationen Vertragssubjekte. Daher tritt Non-Compliance nicht durch die terroristischen Aktivitäten ein, sondern gegebenenfalls weil ein Staat nicht Willens oder in der Lage war, entsprechende Tätigkeiten auf seinem Hoheitsgebiet zu unterbinden. Gleiches gilt für andere private Akteure,

durch die Briefe und nur durch eine groß angelegte Dekontamination von Postämtern und Poststellen konnten weitere Opfer verhindert werden.<sup>171</sup> Obschon bereits Anfang der 1970er Jahre die Möglichkeit bioterroristischer Anschläge diskutiert wurde (SIPRI 1971-1975), lag der Fokus der Regimeaktivitäten auf der Befürchtung, dass Staaten BW-Programme betreiben könnten. Heute richtet sich der Fokus der Debatten im Regime stattdessen verstärkt darauf, eine Bedrohung durch Terroristen, die sich in den Besitz biologischer Waffen bringen könnten zu verringern. Meier (2012) zitiert *US-Assistant Secretary of State* Thomas Countryman, der vor der siebten Überprüfungskonferenz 2011 sagte, “*Now today, it’s still possible that a state may seek to develop and use a biological weapon against its adversaries, but today we are increasingly concerned that the real threat comes from terrorists and non-state actors.*” Dementsprechend wird nach Wegen gesucht, diese am Erwerb oder an der Entwicklung von BW zu hindern, was zunächst voraussetzt, dass entsprechende Ambitionen erkannt werden müssen.

Bioterrorismus liegt, wenn es auch unwahrscheinlich erscheint, dass Terroristen in absehbarer Zukunft biologische Waffen herstellen können, die ein höheres Schädigungspotenzial haben, als konventionelle Terrorwaffen und trotz der geringen Fallzahl in der Vergangenheit, durchaus im Bereich des Möglichen (Ryan/Glarum 2008). Es wird vielfach vermutet, dass vor allem die psychologische Wirkung eines BW-Einsatzes so stark sein wird, dass sich der Ausdruck *Weapon of Mass Disruption* bei vielen Stakeholdern durchgesetzt hat. Inwieweit (und ob unter allem Umständen) eine solch enorme Wirkung tatsächlich eintreten wird, kann hier nicht bewertet werden. Für die Fragestellung dieser Arbeit ist Bioterrorismus vermutlich weniger relevant, da es TRANGOs kaum gelingen wird, Erkenntnisse über das Innenleben

---

wie kommerzielle Firmen, wenn diese Drittstaaten oder Terroristen mit dem nötigen Equipment versorgen. UNSR 1540 (2004) wurde erlassen, um alle Staaten zu Maßnahmen zu verpflichten, die solche Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure effektiv unterbinden können. Die Zweckmäßigkeit, Terrorakte und deren Vorbereitung nicht mehr vorrangig als Problem nationalen Strafrechts, sondern als Problem des Völkerrechts zu sehen, kann an dieser Stelle aber ebenso wenig diskutiert werden, wie die Frage ob ein Verständnis biologischer Rüstungskontrolle als Terrorismusproblem und weniger als Problem des möglichen Aufbaus staatlicher Programme zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen ein den realen Gefahren angepasster Weg ist. Die Vertragsstaaten können durch die gelebte Vertragspraxis jedenfalls dafür sorgen, dass der Vertragsgegenstand breiter verstanden wird, als das im Vertragstext angelegt ist (persönliches Gespräch mit Thilo Marauhn, Berlin 11/2010).

<sup>171</sup> Ob die vier 2001 mutmaßlich von Bruce Ivins verschickten Milzbrandbriefe, die, auch unter dem Eindruck der kurz zuvor verübten Anschläge des elften September, den Diskurs über Bioterrorismus beflügelten, tatsächlich als terroristischer Akt, oder als Mord mit einer ungewöhnlichen Waffe bezeichnet werden sollten, hängt von der benutzten Definition von Terrorismus ab. Nicht nur Wright (2006) bevorzugt den Ausdruck „*biocrime*“ für die Klassifizierung der Tat. Möglich wurde sie in dieser Form jedenfalls nur, weil Ivins durch seine Tätigkeit als Wissenschaftler in einem Labor der US-Armee, in dem zu Zwecken der Abwehrforschung mit Milzbrand gearbeitet wurde, Zugang zu den den besonders aufwendig verarbeiteten Sporen hatte (Gronvall 2011).

von Terrororganisationen zu gewinnen.<sup>172</sup> Beides spricht nicht dafür, dass es der Organisation in absehbarer Zeit gelingen wird, biologische Waffen zum Einsatz zu bringen – insbesondere nicht in Form einer MVW. Box 6 gibt Auskunft über terroristische Einsätze biologischer Waffen.

Tatsächlicher oder befürchteter Bioterrorismus ist einer der Gründe für einen Wandel der Bedrohungsperzeption in Bezug auf biologische Waffen. Sich verändernde Bedrohungswahrnehmungen führen möglicherweise auch dazu, dass Monitoringakteure den Fokus ihrer Beobachtungen verschieben. Grob lässt sich der Zeitraum in dem das BWÜ existiert, in drei Phasen einteilen, in denen ein Großteil der Staaten die Bedrohung durch biologische Waffen je unterschiedlich einschätzten. Bis etwa 1990 war zweifellos der Ost-West Konflikt mit der aus dem Sicherheitsdilemma resultierenden ständigen Bedrohung durch Nuklearwaffen das bestimmende Bedrohungsszenario. Die Befürchtung, dass Staaten BW-Programme betreiben könnten, war die hauptsächliche Sorge und deren Verhinderung dementsprechend das hauptsächliche Ziel des Regimes (Hunger 2005). In der Entspannungsphase nach dem Zusammenbruch des Ostblocks sah es für einige Zeit so aus, als könnte eine durch Multilateralismus geprägte Ära anbrechen (Ruggie 1994). Es gab große Fortschritte in der Abrüstung von MVW und konventionellen Waffensystemen und auch im BWÜ-Regime wurde ein multilaterales Verifikationssystem verhandelt (s.o.). Auch die Tatsache dass einige Fälle von Non-Compliance ans Licht kamen, allen voran Anfang der 1990er Jahre das über Jahrzehnte betriebene gigantische Programm in der Sowjetunion (Leitenberg/Zilinskas 2012), löste kein so großes Misstrauen aus, dass der Prozess daran gescheitert wäre. Das änderte sich 2001 mit der Regierung George W. Bush. Seither haben die USA versucht, eine unipolare Weltordnung durchzusetzen, was im BWÜ-Regime unmittelbar zur Ablehnung des Verifikationsprotokolls führte (s.o.). Seit es nur wenige Monate später zu den Anschlägen des 11. September und den nicht damit in einem Zusammenhang stehenden Morden mit Milzbrandbriefen kam, wird im BWÜ-Regime von einer Mehrzahl der Staaten vor allem die Gefahr terroristischer BW-Einsätze diskutiert.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Ebenso wenig relevant ist die juristische Feststellung, dass Bioterrorismus nicht per se Non-Compliance ist. Die Staaten sind Vertragsmitglieder und ihnen müsste nachgewiesen werden, dass sie nicht genug getan haben, um Terroristen, die auf ihrem Territorium zu agieren, dingfest zu machen.

<sup>173</sup> Beispielsweise WMDC 2006: 42 und die Statements der Außenminister der Vereinigten Staaten und der Niederlande auf der siebten BWÜ-Überprüfungskonferenz 2011 (siehe FN 8).

## **Bioterrorismus**

Der wohl erste Fall des Einsatzes biologischer Agenzien durch Terroristen datiert auf das Jahr 1984 als Anhänger der *Rajneeshee*-Sekte Salattheken in Restaurants im Ort The Dulles (Oregon) mit Salmonellen kontaminierten. Ziel war damals, dass möglichst viele Menschen erkranken sollten, so dass diese nicht an den Kommunalwahlen teilnehmen konnten und die Partei der Sekte so größere Stimmanteile erzielen würde. Tatsächlich erkrankten 751 Menschen – dass es sich aber um einen Terroranschlag handelte und nicht um einen natürlichen Ausbruch, wurde erst Jahre später bekannt, als die Polizei die Räume der Sekte in einer anderen Angelegenheit durchsuchte (Wheelis et al. 2006). 1993 versuchte die japanische Sekte *Aum Shinrikyo* mittels aerosolisierter Milzbrandsporen einen Anschlag auf die japanische Zivilbevölkerung. Der Anschlag misslang, weil die Sekte das Bakterium zwar unter einem verhältnismäßig hohem finanziellen und technischen Aufwand kultivierten, vermehren und aerosolisieren konnte, man aber einen nicht pathogenen Stamm benutzt hatte (Keim et al. 2001 <http://jcm.asm.org/cgi/reprint/39/12/4566.pdf> ). Zwei Jahre später verübte die Sekte dann einen Anschlag auf die Tokioter U-Bahn, wobei sie auf den chemischen Kampfstoff Sarin zurückgriff. Das Verschicken der Milzbrandbriefe die 2001 in den USA kann durch das fehlende politische oder weltanschauliche Motiv eher als mehrfacher Mord mit einer ungewöhnlichen Tatwaffe, denn als Bioterrorismus bezeichnet werden.<sup>174</sup>

Auch für Befürchtungen, dass *Al Qaeda* ein BW-Programm betreibt, konnten bislang nur in sehr begrenztem Umfang Indizien gefunden werden. So fanden US-Militärs in den afghanischen Bergen vermutlich 2002 eine Hütte mit Fachliteratur rudimentäre Ausrüstung und in Indonesien gelang es dem Terrornetzwerk einen Biologen mit einem Bachelor-Abschluss anzuwerben (Leitenberg 2003: 32).<sup>175</sup>

Box 6: Fälle von Bioterrorismus.

### *5.2.2.5 Große Verbreitung legaler Biotechnologienutzung*

Die Nutzung moderner Biotechnologie geht in vielen Fällen mit unterschiedlichsten Risiken einher, ein Missbrauch zu militärischen Zwecken ist aber die absolute Ausnahme. Die Akteure, die zur globalen Verbreitung von Biotechnologie beitragen, sind zu einem bedeutenden Teil Firmen unterschiedlichster Größen. Biotechnische Verfahren, die potenziell

---

<sup>174</sup> Diskussion dieser Frage unter: <http://www.bwpp.org/revcon-bioterrorism.html>

<sup>175</sup> [http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2004-01-26-al-qaeda-wmd\\_x.htm](http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2004-01-26-al-qaeda-wmd_x.htm)

zur Produktion biologischer Waffen eingesetzt werden könnten, stehen schon lange nicht mehr exklusiv ressourcenstarken Staaten zur Verfügung. Biotechnologie wurde im Gegenteil größtenteils im Kontext kommerzieller Nutzung entwickelt. Durch diese Nutzung durch kommerzielle Akteure der Bio- und Pharmaindustrie und der akademischen Forschung kann im Rahmen des allgemeinen technischen Fortschritts und der Globalisierung von einer horizontalen Proliferation von Technologie und relevantem Wissen ausgegangen werden (Freeman schon 1995). Das Aufspüren von Non-Compliance kann Monitoringakteure vor besondere Herausforderungen stellen, wenn relevante Aktivitäten sich global entwickelnder kommerzieller Akteure aufgespürt werden sollen. Letztlich wird die Compliance bezogene Beobachtung kommerzieller Unternehmen häufig Wege der indirekten Informationsbeschaffung, etwa über die Analyse von Patentanmeldungen, nutzen müssen.<sup>176</sup>

### 5.2.3 Monitoringtechnologie im BWÜ-Regime

Einige Experten im Feld sind pessimistisch hinsichtlich der Möglichkeiten für Monitoringakteure (seine es Staaten oder TRANGOs), autonom, also ohne Hilfe des beobachteten Staates, an BW-relevante Informationen zu gelangen. Aus diesem Grund halten sie ein unabhängiges zivilgesellschaftliches Monitoring nicht für möglich. Beispielsweise sagt Sims (2010): „Auch wenn viele von uns wohl gerne [objektive] *epistemic community* wären, sind wir dafür viel zu abhängig von den Staaten. Es gibt kaum unabhängige Quellen für Informationen. Das glaube ich jedenfalls.“ (im Orig. engl.). In den Fallstudien werden allerdings auch Aktivitäten einiger TRANGOs beschrieben werden, die ohne staatliche Hilfe Zugang zu relevanten Informationen erlangt haben, oder Methoden dazu entwickelt haben.

---

<sup>176</sup> Aus dem aufstrebenden Technologiezweig der synthetischen Biologie kam 2009 die Meldung, dass es eine freiwillige Selbstverpflichtung zu einer Kooperation vieler Unternehmen in dem Bereich gäbe. Die Unterzeichner des *code of conduct* verpflichten sich, über bestimmte Verfahren sicherzustellen, dass niemand synthetisierte Krankheitserreger bestellen kann (<http://www.bionity.com/de/news/109896/iasb-verabschiedet-empfehlungen-fuer-den-sicheren-umgang-mit-gensynthese.html>). Ob sich die Unternehmen aber tatsächlich an die Selbstverpflichtung halten, kann kaum nachvollzogen werden. Eine relativ neue Entwicklung ist darüber hinaus das „*Do it Yourself Biology Projekt*“ in dem Amateure versuchen, anspruchsvolle biotechnologische Verfahren mit günstigen Mitteln in der sprichwörtlichen Garage anzuwenden. DIYBiology handelt ausgesprochen transparent; hier besteht die Herausforderung eher darin zu verhindern, dass sie nicht als Nebeneffekt ihrer Tätigkeit sogenannten „cook-books“ für die kostengünstige Herstellung biologischer Waffen erstellen ([www.diybio.com](http://www.diybio.com), Kritik: <http://www.nytimes.com/2012/01/17/science/for-bio-hackers-lab-work-often-begins-at-home.html?action=click&module=Search&region=searchResults&mabReward=relbias%3Ar&url=http%3A%2F%2Fquery.nytimes.com%2Fsearch%2Fsitesearch%2F%23%2FDIYbio%2F>

Wie für andere Bereiche in denen Compliancemonitoring durchgeführt wird, kann auch für den Bereich der biologischen Rüstungskontrolle festgestellt werden, dass sich mit der allgemeinen Technologieentwicklung auch die für Monitoring zur Verfügung stehenden Technologien und Methoden fortentwickeln. Hier können und sollen diese Technologien selbst nicht in allen Einzelheiten beschrieben werden. Stattdessen soll in einer allgemeinverständlichen Form dargestellt werden, für welche „Tatbestände“ überhaupt Monitoringtechnologien vorhanden sind, oder entwickelt werden. Die Anwendung einer einzigen Methode wird dabei in der Regel nicht ausreichen, um verdächtiges Handeln erkennen zu können. Ohne die Inspektionen, wie sie in einem offiziellen Mechanismus durch das Verifikationsprotokoll ermöglicht worden wären, müssen für Monitoring, (ggf. von einer Vielzahl spezialisierter Akteure) parallel eine größere Menge von Methoden angewandt und die Beobachtungen koordiniert ausgewertet werden, um zu belastbaren Ergebnissen kommen zu können. Tucker (2004) hat ausschließlich staatlich betriebenes Monitoring im Sinn, wenn er diese Parallelität von Methodenanwendung als *building bloc* Modell bezeichnet. Ein ähnliches Vorgehen bietet sich aber auch für TRANGOs an. Der Erfolg von zivilgesellschaftlichem Monitoring kann dabei in vielen Fällen mangels ausreichender Kapazitäten und ggf. fehlenden Fällen von Non-Compliance nicht an der Möglichkeit bemessen werden, endgültige Beweise aufzuspüren. Stattdessen muss sich zivilgesellschaftliches (wie auch staatliches) Monitoring in der biologischen Rüstungskontrolle oft damit begnügen, Verdachtsfälle aufzuspüren, so dass gezielte Fragen gestellt werden können. Im Folgenden soll insbesondere auf die Verfahren eingegangen werden, die (potenziell) auch der Nutzung durch TRANGOs zur Verfügung stehen.

In Abwesenheit eines formellen Verifikationsmechanismus gibt es für Staaten und TRANGOs im Grunde nur die Möglichkeit über NTMs bzw. PTMs *off-site* oder ohne die tatsächliche Betrachtung einer konkreten Anlage Informationen zu sammeln. Die Compliance relevanten Aktivitäten können sich auf vier verschiedene Phasen von BW-Programmen beziehen (die sich zeitlich durchaus überlappen können), nämlich Einsatz, Proliferation, Bau und Produktion, sowie Besitz.

#### **Lehren aus den UNSCOM/UNMOVIC-Missionen**

Ein wichtiger Testfall für Monitoringtechnologien war die Durchführung von Complianceermittlungen durch die Inspektoren von UNSCOM/UNMOVIC die per UNSR-Resolution 661 (1991) die Entwaffnung des Irak verifizierten. Im Bio-Sektor war, wie auch

in den anderen Bereichen, die Nutzung jedweder Monitoringmethodik und -technologie erlaubt. Somit konnten hier all die Methoden auf ihre Anwendbarkeit getestet (oder erst entwickelt) werden, die multilateral bislang an politischen Widerständen scheitern. 2002 wurden diese Erfahrungen, die neben Inspektionstätigkeit und Probenahme auch die Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen, Zolldokumenten, irakischer Firmenunterlagen und Befragungen vor Ort und in Drittländern umfasste, im *UNMOVIC handbook* zusammengefasst.<sup>177</sup> Vor allem die Erfahrungen hinsichtlich der Durchführung von Inspektionen können als Praxistests für einen zwischenstaatlichen Verifikationsmechanismus gelten und waren auch schon in die Verhandlungen zum Verifikationsprotokoll eingeflossen (Robinson 2011). Doch auch TRANGOs können von den Erfahrungen lernen. Das betrifft sowohl konzeptionelle Erkenntnisse – die Idee des Handelsmonitoring (siehe Kapitel 6.6.1) wurde vom durch UNSCOM entwickelten *import-export Mechanismus* abgeleitet – als auch in Bezug auf grundlegende Erkenntnisse zur Nutzung von öffentlichen Datenquellen. Die Nutzung solcher Quellen war ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit der Inspektoren. Aber auch frühere theoretische Annahmen über die notwendigen technischen Spezifikationen von BW-Produktionsanlagen wurden während des UNSCOM/UNMOVIC Einsatzes widerlegt: So wurde deutlich, dass auch staatliche (also vermeintlich hoch-professionelle) BW-Produktion nicht in einer *High-Containment* Umgebung stattfinden muss und auch nicht unbedingt high-tech Ausrüstung benutzt wird. Im Fall des Irak wurden trotz der großen Menge von hergestelltem Agens (u.a. 8.500 Liter Milzbrand-Sporen) keine großen Fermenter, sondern Hunderte Erlenmeyerkolben benutzt.<sup>178</sup> Es muss also, so eine der wichtigsten *lessons learned*, auch bei staatlichen Programmen auf alles geachtet werden, was möglich ist und nicht nur auf ideale Standorte und Laborausrüstungen.

Box 7: Lehren aus den UNSCOM/UNMOVIC-Missionen

### 5.2.3.1 Detektion von BW-Programmen

Die im gescheiterten Verifikationsprotokoll<sup>179</sup> beschriebenen Monitoringprozeduren betrafen fast ausschließlich Inspektionstätigkeiten, die mit dem Ziel durchgeführt werden sollten,

---

<sup>177</sup> [http://www.un.org/depts/unmovic/new/documents/compendium/Chapter\\_VIII.pdf](http://www.un.org/depts/unmovic/new/documents/compendium/Chapter_VIII.pdf) siehe Seite 1074

<sup>178</sup> [http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/aktivitaeten/dresden\\_komplett.html](http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/aktivitaeten/dresden_komplett.html). Nach dieser Quelle verfügte der Irak außerdem über 19.000 Liter Botulinum Toxin und 2.500 Liter Aflatoxin.

<sup>179</sup> Chairman's composite text: <http://www.opbw.org/ahg/docs/CRP8.pdf>

sicherzustellen, dass keine BW-Produktion stattfindet. Da diese nun nicht durchgeführt werden können, ist es für interessierte Akteure ausgesprochen schwierig, an Informationen zu gelangen, die auf solche Aktivitäten hinweisen. Staaten haben sicherlich einen Informationsvorteil, weil sie durch freiwillige oder verpflichtende Angaben von Unternehmen eher im Bilde sind, ob in der einheimischen Industrie verdächtige Aktivitäten betrieben werden können. Der einzige Weg, direkte Daten zu Produktion zu erhalten, bleibt aber die Inspektion von Anlagen im Betrieb. Für Monitoringtechnologien, deren Anwendung das Betreten und Untersuchen von biotechnischen Anlagen erfordern, gibt es aber weder ein internationales Mandat noch eine freiwillige Einverständniserklärung der Industrie. In den 1970er Jahren führten zunächst die CBW-Study Group von Pugwash und später SIPRI freiwillige *trial inspections* in Ost- und Westeuropäischen Labors durch, mit denen bewiesen werden sollte, dass Inspektionen jedenfalls geeignete Instrumente sind, um mit hinlänglicher Sicherheit nachweisen zu können, dass in einem Labor *keine* biologischen Waffen produziert werden, ohne dass Geschäftsgeheimnisse in Gefahr geraten (siehe Fallstudien 6.1 und 6.2.). Die Zustimmung einer größeren Anzahl relevanter Unternehmen, an einem solchen Verfahren teilzunehmen, scheint heute allerdings undenkbar.

Messungen und Beobachtungen von außen oder gar aus der Ferne (wie es bezüglich verschiedener Parameter, die für die nukleare Rüstungskontrolle relevant sind, möglich ist) können bei intaktem Einschluss des Agens in der Regel nur wenige Informationen liefern. Ob es überhaupt möglich ist, Rückschlüsse auf ein im Innern eines Gebäudes betriebenes BW-Programm zu ziehen, ist umstritten. Robinson (2011) geht davon aus, dass nur in der Kombination verschiedenster Parameter (Form von Gebäuden, Wärmeproduktion an bestimmten Stellen, Bewegungen auf dem Gelände etc.) eine einigermaßen verlässliche Aussage möglich ist, ob in einem Gebäude ein BW-Programm durchgeführt wird. Er hat keine Kenntnis über ein tatsächlich etabliertes Verfahren, schließt aber nicht aus, dass es grundsätzlich möglich ist, entsprechende Aussagen zu treffen. Vorausgesetzt, dass es klare Parameter für die Identifizierung von BW-Programmen geben sollte, könnten sich angesichts der rasanten Weiterentwicklung von Drohnen und Aufklärungstechnologie die Beobachtungskapazitäten derjenigen Staaten, die sich diese neuen NTMs leisten können, verbessern.

Momentan ist aber eher zu vermuten, dass es außerhalb von politisch nicht gewollten *on-site* Inspektionen und der Enthüllung durch Whistle-Blower keine Möglichkeit gibt, klare Aussagen darüber zu machen, ob in Anlagen, die im Normalbetrieb laufen (also nicht

unintendiert Agenzien an die Umwelt abgeben) biologische Waffen produziert werden. Als beste Annäherung an einen Beweis sollte Monitoring aber auf belastbare Informationen gestützte *Vermutungen* darüber erlauben, ob in Laboren und Anlagen durchgeführte Tätigkeiten friedlichen Zwecken dienen, oder nicht. Das gelingt weniger über die Anwendung von Technologien, sondern durch naturwissenschaftlich informierte Nachforschungen, die geeignet sind, Fakten aufzuzeigen, die mit einer friedlichen Nutzung von Biotechnologie nicht konsistent sind und damit Verdachtsmomente zu identifizieren. Solche Fragen könnten beispielsweise sein:

- Über welche spezifische Expertise verfügen die Wissenschaftler, die in der Anlage tätig sind und wie viele wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Angestellte sind dort tätig?
- Über welche Forschungsaktivitäten wird berichtet/publiziert?
- Gibt es einen militärischen Anteil an diesen Aktivitäten?
- Gibt es Forschung, die geheim gehalten wird?
- Aus welchen Quellen wird die Forschung finanziert?
- Stimmen Sicherheitsstufe der Einrichtung und die Informationen über die Aktivitäten überein?

#### *5.2.3.2 Detektion von Besitz*

Ist ein Agens erst einmal produziert und eingelagert, ist es mit technischen Verfahren kaum möglich, die Lagerstätten aufzuspüren. Solange also kein umfassendes Inspektionsregime (wie für UNSCOM/UNMOVIC im Irak) besteht, wird Monitoring anders vorgehen müssen. Beispielsweise könnten sich durch Auswertung von Dokumenten, besondere Sicherheitsvorkehrungen an militärischen Anlagen, spezifische Ausbildungen in den Streitkräften und Zeugenaussagen probate Informationen gewinnen lassen. Auch hier können aber kaum Beweise, sondern bestenfalls Hinweise auf Non-Compliance erwartet werden (Alok et al. 2011).

#### *5.2.3.3 Detektion von BW-Einsatz*

Auch wenn biologische Rüstungskontrolle angesichts der Situation, dass es nur wenige und schwache Verdachtsfälle für BW-Programme gibt, größtenteils auf präventiven Ansätzen beruht, sind die meisten technischen Monitoringtechnologien darauf ausgerichtet, den Einsatz

biologischer Waffen zu detektieren (vor dem Hintergrund epidemiologischer Methoden z.B. Enemark 2010). Auch wenn der Nachweis eines Einsatzes von BW vor allem belegen würde, dass bereits zuvor unentdeckt gegen das BWÜ verstoßen wurde, ist dies in der Praxis der eindeutigste, technisch am weitesten entwickelte und für die Einleitung von Maßnahmen zur Eindämmung der Folgen wichtigste Weg, Non-Compliance festzustellen.

Wenn Erreger ungewöhnlicher Art oder in ungewöhnlicher Menge in Luft, Trinkwasser, Nahrungsmitteln oder Agrarprodukten festgestellt werden oder seltene Krankheiten oder neue Varianten davon überraschend auftreten,<sup>180</sup> kann das ein Anhaltspunkt dafür sein, dass eine biologische Waffe eingesetzt wurde. Epidemiologische Daten können Hinweise auf ungewöhnliche Krankheitsausbrüche liefern und damit Indizien für BW-Einsatz sein (für das Beispiel eines ungewöhnlichen Ausbruchs von Tularämie im Kosovo siehe Reintjes et al. 2002).<sup>181</sup> Die eindeutige Aufklärung ist technisch ausgesprochen kompliziert, insbesondere, wenn der Verdacht des BW-Einsatzes nicht über spezifische Symptome zustande kommt.<sup>182</sup>

Dass sich Forschung und Literatur zu Verifikation des BWÜ ganz überwiegend mit Detektionsmethoden beschäftigen, obwohl biologische Rüstungskontrolle heute ganz überwiegend präventive Rüstungskontrolle ist, hat vor allem zwei Gründe: Zum einen ist dies ohne die Möglichkeit von Inspektionen eine der wenigen Möglichkeiten, belastbare Daten zur Compliance mit dem BWÜ zu gewinnen. Zweitens ist das Wissen über eingesetzte Agenzien von großer Bedeutung für den Schutz von Truppen und Zivilbevölkerung (Riedel 2004).

Hinsichtlich der Automatisierung von Probennahme und Auswertung haben sich in den vergangenen Jahren erhebliche Fortschritte ergeben. So ist es heute möglich, innerhalb weniger Minuten bestimmte Antikörper nachzuweisen und auch sehr genaue Angaben über die genetische Entwicklung von Mikroorganismen zu machen, so dass recht sicher festgestellt werden kann, ob der Organismus sich in der Natur entwickelt hat, oder einem Labor entstammt (z.B. Petrovick et al 2007). Von großem Interesse ist aus naheliegenden Gründen eine Detektion von Krankheitserregern aus der Ferne. In dieser Hinsicht gibt es nach wie vor kaum Fortschritte (Nixdorff 2006). Das *Long Range Biological Stand-off Detection System* der US-Armee ist zwar in der Lage, über 50 km Entfernung Aerosol-Wolken mit

---

<sup>180</sup> Beispielsweise Tularämie im Kosovo (dazu Finke (2002)), SARS, „Schweinegrippe“ usw.

<sup>181</sup> In Deutschland werden entsprechende Daten im „Epidemiologischen Bulletin des Robert Koch Instituts“ veröffentlicht: <http://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2014/22/Tabelle.html>

<sup>182</sup> Für das Beispiel Yellow Rain siehe Box 9.

biologischem Material zu detektieren, aber die Bestimmung biologischer Agenzien ist nicht möglich (Richter 2009: 18). Andere Ansätze, wie das *Joint Biological Remote Early Warning System* basieren auf dem Vorhandensein vernetzter Detektoren, aber auch die sind noch nicht in der Lage, spezifisch Auskunft über Agenzien zu geben.

Für TRANGOs gibt es zwei Möglichkeiten an der Detektion des Einsatzes biologischer Waffen mitzuwirken. Entweder sie verfügen selbst über die nötige Technologie (beispielsweise PCR, ELISA etc., siehe Nixdorff 2006) und können vor Ort Proben zur Auswertung nehmen. Dafür kommen ausschließlich hochspezialisierte Experten, die über die genannte Ausrüstung verfügen, in Frage. Entsprechende Kapazitäten werden, auch angesichts der Seltenheit von Verdachtsfällen, sicher auch in Zukunft von kaum einer zivilgesellschaftlichen Organisation mit Monitoringambitionen vorgehalten werden können. Außerdem wird der Zugang in Gegenden, in denen eine ungewöhnliche Krankheit ausgebrochen ist, oftmals reglementiert sein. Häufig werden diese Tätigkeiten daher von der Weltgesundheitsorganisation oder von staatlichen Gesundheitsbehörden durchgeführt werden.

Die zweite Möglichkeit ist die Interpretation von Daten, die andere Akteure aufgenommen haben. Es gibt durchaus Organisationen, die verschiedene Quellen auswerten und über globale Ausbrüche von Krankheiten berichten und diese auch bewerten. Die herausragendsten Beispiele sind *HealthMap* und *Medisys*.<sup>183</sup> Bei ersterem handelt es sich um ein Projekt des *Childrens Hospital Boston* unter Beteiligung verschiedener anderer Institute und wird vorwiegend durch die *Google*-Stiftung finanziert. Nach Angaben der Internet-Seite des Projekts werden stündlich 10.000 Quellen zu Krankheitsausbrüchen abgefragt, so dass diese Seite mittlerweile auch für Epidemiologen eine der wichtigsten Quellen aggregierter Daten zum Vorkommen und der Verbreitung von Infektionskrankheiten geworden ist. *HealthMap* ist nicht ausdrücklich im Monitoring von Daten aktiv, die Compliance relevant sind, aber die dort zur Verfügung stehende Vielzahl an Daten könnte durchaus von staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Monitoringakteuren genutzt werden. Weitere Informationen, die eine entsprechende TRANGO auswerten würde, wären Informationen zu Antibiotikaresistenzen, ungewöhnlichen Verläufen etc. Diese Informationen könnten durch Medien oder persönliche Kontaktaufnahme mit Patienten oder ärztlichem Personal vor Ort gewonnen werden. *Medisys* wurde unter anderem vom Joint Research Center der EU entwickelt.

---

<sup>183</sup> HealthMap: <http://healthmap.org/en/>; Medisys: <http://medusa.jrc.it/medisys/homeedition/de/home.html>

#### 5.2.3.4 Detektion von Transfers und Proliferation

Das BWÜ verbietet nicht nur die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und den Erwerb biologischer Waffen (Art I), sondern auch die mittelbare oder unmittelbare Weitergabe von Agenzien, Toxinen, Waffen, Ausrüstungen oder Einsatzmittel an jedweden Akteur (Art. III). Hier fällt der schon mehrfach angesprochene Zusammenhang von Proliferation und Technologietransfer, ergo die Schwierigkeit zwischen gebotenen (Art. X) und verbotenen (Art. III) Transfers zu unterscheiden, ins Auge. Tatsächlich besteht, auch auf Seiten der NAM-Staaten, die vor allem auf eine Einhaltung des Artikels X bedacht sind, keine Einigkeit und in vielen Fällen auch keine Idee, wie eine konkrete Erfüllung der Vorschrift aussehen könnte (Zmorzynska/Jeremias 2012). Die größte Annäherung an eine entsprechende Definition gab es in einem Text der „*Friends of the Chair*“: Maßnahmen zur Implementierung von Art. X<sup>184</sup>, der allerdings keinerlei konkrete Folgen nach sich zog. Auch unter den NGOs im Feld gibt es nur unscharfe Ideen, wie Compliance mit der Kooperationsvorschrift zu definieren und festzustellen sei.<sup>185</sup> Da infolgedessen auch die Vorschläge, wie Compliance mit Art. X zu messen sein könnte, noch immer kaum entwickelt sind, soll hier nicht näher auf Monitoring des Kooperationsgebotes eingegangen werden.

Aber auch die Beurteilung von Compliance mit dem Proliferationsverbot ist schwierig. Das Beispiel des iranischen Nuklearprogramms zeigt: solange der nicht-friedliche Zweck einer Anlage oder eines kompletten Programms nicht bewiesen ist (bzw. zwischen den ständigen UNSR-Mitgliedern kein Konsens über einen solchen Tatbestand besteht), können die Staaten, die, aus welchen Gründen auch immer, von einer friedlichen Nutzung ausgehen, Lieferungen zustimmen, sie fördern oder sogar selbst in die Wege leiten. Wenn TRANGOs von solchen Aktivitäten erfahren, können sie, da sie im Rahmen nachvollziehbarer Argumente Interpretationsfreiheit genießen, im Alleingang mit ihren Schlussfolgerungen an die Öffentlichkeit gehen und so eine kritische Diskussion anstoßen.

Mandatsfreies Monitoring von proliferationsrelevanten Aktivitäten, sowohl auf der Erwerbs- als auf der Anbieterseite kann nur auf Informationen beruhen, die den Staaten und/oder der

---

<sup>184</sup> [http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/aktivitaeten/dresden\\_komplett.pdf](http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/aktivitaeten/dresden_komplett.pdf)

<sup>185</sup> <http://bwpp.org/revcon-articlex.html>

Öffentlichkeit zugänglich sind. Dazu können insbesondere folgende zählen (Jeremias/Hunger 2010):

- Handelsdaten, wobei Staaten hier auf formellen und informellen Wegen an deutlich genauere Informationen gelangen können, als NGOs. So können Staaten, anders als NGOs, bei Firmen nachfragen, bzw. stehen ohnehin mit ihnen in ständiger Verbindung (siehe Fallstudie in Kap. 6.6.1).
- Informationen, zum Wechsel qualifizierter Wissenschaftler zu anderen Arbeitgebern (möglicherweise in verdächtigen Staaten): „Wissenschaftlertracking“.
- Informationen über Forschungsprogramme (wobei es für NGOs schwierig ist, an Informationen zur Forschung in militärischen Laboratorien zu gelangen).
- Kapazität der Biotechnologie-Branche in einzelnen Staaten.

Eine möglichst globale Koordination von Monitoringtätigkeiten ist insofern wichtig, als Daten, die ein einziger Staat von den Akteuren auf seinem Territorium erheben kann, nur dann eine Aussagekraft haben, wenn ein Akteur, der ein W-Programm unterhält oder aufbauen möchte, die Komponenten aus einem einzigen Land bezieht. Wenn es aber komplexere Proliferationswege gibt, kann nur derjenige der über wesentliche Teile des Puzzles verfügt, abschätzen, wie das Gesamtbild aussieht (bzw. weiß er nur dann, dass es überhaupt ein Bild gibt). Staaten haben in vielen Fällen von der Gelegenheit Gebrauch gemacht, die Unternehmen, die oft eine Schlüsselrolle in der Proliferation einnehmen, mittels speziell entwickelter Rechtsinstrumente in die Pflicht zu nehmen und fordern von ihnen Endverbleibs- und Endnutzenerklärungen. Auch die Organisation in Exportkontrollregimen kann (für die Staaten, die in diese informellen „Clubs“ aufgenommen werden) dazu führen, dass sie einen besseren Überblick haben (Jeremias, 2004). Zivilgesellschaftlichen Organisationen stehen solche Instrumente nicht zur Verfügung. Dafür sind sie eher geneigt, einen globalen Ansatz zu verfolgen. Keine der nachfolgend aufgeführten TRANGOs hat einen nationalen Fokus.

#### **5.2.4 Zwischenfazit: Zugänglichkeit von relevantem Wissen**

Auch in Regimen, in denen Compliancemonitoring von den Mitgliedern nur unzureichend durchgeführt wird, kann allein das Wissen um seine eigentliche Notwendigkeit für eine effektive Regimesteuerung durchaus zu „Ersatzhandlungen“ führen. In Abwesenheit eines Verifikationsmechanismus haben sich zur Steuerung Compliance relevanten Verhaltens im

BWÜ Mechanismen herausgebildet, die kaum auf das Konzept des Monitorings zurückgehen (zumal Compliance für keine der teils konfligierenden Normen definiert ist, Robinson 2011). Sie reichen über „Praktiken sozialer Kontrolle, einschließlich Standards, vorbildlicher Praktiken („*best practices*“), Verhaltenskodizes sowie die Ernennung von Ombudsleuten [...]“ (Zanders 2010), die im Versuch Compliance kompatibles Verhalten zu etablieren eingesetzt werden.

Doch könnte sich im Rahmen eines Monitorings gesammeltes Compliance relevantes Wissen im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle auf Programme zur Entwicklung und Herstellung biologischer Waffen, sowie deren Besitz, Einsatz und Proliferation beziehen und damit direkter auf die Regimesteuerung einwirken. Durch das Fehlen eines Verifikationsmechanismus stehen Staaten und TRANGOs gleichermaßen vor der Herausforderung, dieses Wissen mit den vorhandenen NTMs und PTMs zu erzeugen.

Diese Aktivitäten werden in den Fallstudien näher dargestellt. Ein eindeutiger Nachweis der Produktion biologischer Waffen kann - vor deren Einsatz – mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nach wie vor vermutlich nur durch on-site Inspektionen gelingen. Andere Compliance relevante Aktivitäten, sind von außen ebenfalls kaum (Besitz) oder nur indirekt (Entwicklung, Proliferation) zu entdecken. Dennoch sind dies die Bereiche, an denen TRANGOs vermutlich am häufigsten ansetzen werden, da hier bei intensiver Recherche zumindest die Möglichkeit besteht, Monitoring zu betreiben. Am ex-post Monitoring in Fällen eines möglichen Einsatzes biologischer Waffen werden TRANGOs kaum vor Ort beteiligt sein, da ihnen die Bereithaltung von nötiger Infrastruktur und Know-how eher nicht gelingen wird.

### **5.3 Zivilgesellschaft und das BWÜ-Regime**

Zuvor wurde die Compliance bezogene Entwicklung des Regimes mitsamt den Möglichkeiten für ein Monitoring durch staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure beschrieben. Jetzt sollen die Aktivitäten von NGOs (von denen TRANGOs eine Teilmenge bilden) im Regime in den Mittelpunkt gerückt werden. Anschließend werden in den Fallstudien die NGOs betrachtet, die als TRANGOs aktiv sind oder das zumindest zeitweilig waren. Für ein näheres Verständnis dieser Organisationen ist es jedoch erforderlich, das gesamte Spektrum organisierter zivilgesellschaftlicher Aktivitäten im Regime kurz zu beschreiben. Zunächst werden einige Zahlen zur Entwicklung der zivilgesellschaftlichen Beteiligung am Regime genannt, dann die Art der Aktivitäten von NGOs und das Rollenverständnis der

Organisationen, sowie deren Strategien zur Kommunikation mit Regimeakteuren erläutert, die Zugänglichkeit der regimeeignen Regimestrukturen für NGOs beleuchtet und der Zusammenhang von öffentlicher Wahrnehmung des Themas und der Akquise finanzieller Mittel dargestellt.

### **5.3.1 Zivilgesellschaftliche Beteiligung an BWÜ-Staatenkonferenzen**

Zivilgesellschaftliche Organisationen wirken durch Veröffentlichungen in (Fach-) Zeitschriften, die Organisation von Konferenzen und Workshops, sowie die direkte Kontaktaufnahme mit der Entscheiderebene (z.B. Atwood 2002). Der konkrete Ort an dem sich die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zum BWÜ-Regime am stärksten konzentrieren, ist das *Palais des Nations* der UN in Genf, wo die Staatentreffen zum BWÜ abgehalten werden. NGOs, die sich bei diesen Veranstaltungen nicht regelmäßig akkreditieren, werden sowohl von anderen NGOs als auch von den Staaten nur selten als Akteure im Feld wahrgenommen. Um einen Überblick über das Ausmaß der allgemeinen zivilgesellschaftlichen Aktivitäten im Regime zu erlangen, von denen Compliancemonitoring nur ein kleiner Teil ist, soll hier dargestellt werden, wie sich die Teilnahme von NGOs an BWÜ-Staatentreffen entwickelt hat. Seit der ersten Überprüfungskonferenz 1980 steigt die Zahl der akkreditierten NGOs stetig an (Sims 2010). Dabei ist die Anzahl der NGOs, die sich für die Überprüfungskonferenzen zum BWÜ akkreditieren, höher als bei den weiteren Staatenkonferenzen. Allerdings ist die Anzahl der NGOs, die heute zu den Konferenzen des ISP anreisen, namentlich die *Meetings of Experts* und die *Meetings of States Parties* die seit 2003 meist im August und Dezember stattfinden, bereits deutlich höher, als die Zahl der NGOs, die sich für frühe Überprüfungskonferenzen akkreditiert hatten. Zanders (2011) macht dafür nicht zuletzt die fachliche Ansprache der NGOs durch die ISU und einzelne Staaten im Zuge der ISPs mit ihren spezifischen Themenstellungen verantwortlich. Zuvor war die Zahl akkreditierter NGOs von dem Zeitpunkt an stark gewachsen, ab dem in der AHG über ein Verifikationsprotokoll verhandelt wurde. An der Überprüfungskonferenz 2001/2002 nahmen 16 Organisationen teil, was bis dahin ein Rekordwert war. Doch der Trend zu stärkerer Teilnahme ist bis heute ungebrochen: bei der nächsten Überprüfungskonferenz fünf Jahre später waren es schon 33

(Feakes 2003) und 2011 35 NGOs.<sup>186</sup> Seit der fünften Überprüfungs-konferenz 2001 haben insgesamt 46 verschiedene NGOs aktiv an den unterschiedlichen Formen der Staatentreffen teilgenommen. Gezählt wurden die NGOs, die mindestens ein Statement gehalten haben oder als (Ko-) Veranstalter mindestens eines *side events* aufgetreten sind.<sup>187</sup> Die meisten von ihnen haben mehrfach teilgenommen, viele regelmäßig. Manche NGOs tauchen allerdings auch nur einmalig oder nur zu besonderen Anlässen, wie den Überprüfungs-konferenzen, in den Listen der ISU auf.<sup>188</sup>

### 5.3.2 Entwicklung der offiziellen Zugänglichkeit der Regimestrukturen für NGOs

Regime manifestieren sich in ihren Vertragsorganisationen und in Staatenkonferenzen. Will eine NGO mehr, als die Regimepolitik eines einzelnen Staates zu beeinflussen, könnte es von Bedeutung für die Organisation sein, einen physischen Zugang zu den Regimestrukturen zu haben. NGOs hatten schon immer die Möglichkeit, sich für die Vertragsstaatentreffen des BWÜ im *Palais des Nations* in Genf zu akkreditieren und somit Zugang zu den „öffentlichen“ Teilen des *Palais* zu bekommen. Bereits in den 1980ern gab es einige wenige NGOs (FAS, SIPRI, Pugwash), die während der Konferenzen in den Räumen der UN anwesend waren und während der *opening session* auch Zugang zum Plenum erhielten und dort die Eingangsstements der Staaten hören konnten (Robinson 2011). 2002 stellt Caroll noch fest, dass die Zugänglichkeit der Verhandlungsforen in Rüstungskontrollregimen weniger ausgeprägt ist, als in Regimen, die sich etwa mit Arbeitsrecht, Handel, oder Umweltthemen befassen. Zumindest im BWÜ-Regime wurde der Zugang zu den Plenardebatten mittlerweile aber erheblich erweitert. Über lange Jahre hatten die NGOs kaum eine andere Möglichkeit, sich den Staaten zu präsentieren, als sich am Ausgang des Sitzungssaals mit Informationsmaterial zu positionieren und dieses an die Delegierten zu verteilen und in der Lobby informelle Gespräche mit Delegierten zu führen. Allerdings fanden Drucksachen meist

---

<sup>186</sup> Für aktuellere Zahlen siehe:

<http://www.unog.ch/unog/website/disarmament.nsf/%28httpPages%29/2CC9710E5E9BF372C125719C003884E0?OpenDocument&unid=92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612>

<sup>187</sup> <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612?OpenDocument>

<sup>188</sup> 2011 gab es erstmals ein Statement sowie ein *side event* von einer Firma für Unternehmensberatung, die sich als NGO akkreditiert hatte: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/BA3EBA27C65A7BCBC125796500498124/\\$file/BWC+Statement\\_MJLC.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/BA3EBA27C65A7BCBC125796500498124/$file/BWC+Statement_MJLC.pdf). Bis dahin wurden diese Statements ausschließlich von zivilgesellschaftlich/akademischen non-profit Organisationen gehalten.

ihren Weg aus dem Plenarsaal in die Hände von NGOs und wurden vor allem vom HSP archiviert (ebenda).

Heute können NGOs häufig das Mittel des „*Statement*“ nutzen, um Staaten über ihre Projekte zu informieren, wahrgenommene Probleme anzusprechen und die Essenz ihrer Empfehlungen zusammenfassen. Diese Statements werden in Anlehnung an die von den Delegationen in der Eröffnungsphase von Staatenkonferenzen vorgebrachten Grundsatzbeiträge oft in einem ähnlichen Stil vorgebracht. 1980 hatte die *Pugwash CBW-Study Group* noch als einzige NGO ein Statement vorbereitet. Anders als heute durfte dieses aber nicht vor dem Plenum verlesen werden, sondern wurde in Schriftform vor dem Sitzungssaal verteilt. Auf der vierten Überprüfungs-konferenz 1996 gelang es Graham Pearson vom *Department for Peace Studies* der Universität Bradford durch eine Intervention beim Vorsitzenden, dass es während der Überprüfungs-konferenz im selben Jahr zum ersten Mal eine Suspendierung der formellen Sitzung gab, um den NGOs die Gelegenheit zu geben, ihre Statements im Plenum vorzubringen (Pearson 2010). Seither gibt es (nach vorheriger Anmeldung bei der ISU) die Möglichkeit, einen fünfminütigen Beitrag im Plenum zu verlesen.

Die Weiterentwicklung der Zugänglichkeit des Plenums wurde durch den ehemaligen Vorsitzenden Toth begünstigt, der in einer informellen Dinnerveranstaltung während des ersten Expertentreffens des ISP im August 2003 erstmals halböffentlich erklärte, dass er eine aktivere Rolle der NGOs im Regime begrüßt. In der Folge kam es zu einer Reihe inkrementeller Änderungen im Prozedere der Konferenzen, in deren Verlauf NGOs an immer weiteren Anteilen der Sitzungen anwesend sein durften (Sims 2010). Mittlerweile ist der Plenarsaal während der gesamten Sitzungszeit für NGOs zugänglich. Befürchtungen, dass die während des ISP entstandene Praxis des ständigen Zugangs zum Plenarsaal während der Überprüfungs-konferenz 2011 aufgehoben werden würde, bestätigten sich nicht. Da die Statements im Unterschied zur beispielsweise im NPT-Regime herrschenden Politik, aber kein offizieller Teil der Konferenz sein sollen (Feakes 2003), wird die Sitzung dafür nach wie vor durch den Vorsitzenden offiziell unterbrochen. In der ersten Sitzung des aktuellen ISP wurden die NGOs noch weiter in den Verhandlungsprozess integriert, als der Vorsitzende der Konferenz nach Ausbleiben der offiziellen Wortmeldungen allen im Plenum Anwesenden anbot, als Privatpersonen, ohne Ansicht der institutionellen Zugehörigkeit, das Wort zu

ergreifen.<sup>189</sup> Darüber hinaus hatte die ISU im Vorfeld der Überprüfungskonferenz per E-Mail bei den bekannteren NGOs nach Vorschlägen für mögliche Tagesordnungspunkte des Staatentreffens gefragt (liegt dem Autor vor).

Hinter der Verbesserung des Regimezugangs für NGOs steht allerdings kein Automatismus; im Gegenteil wird dies von einigen Experten als ein durchaus fragiler Prozess angesehen. Bereits auf der Überprüfungskonferenz von 1991 waren die NGOs schon einmal komplett von allen Sitzungen (also auch der Eröffnungssitzung) des Staatenplenums ausgeschlossen worden. Auch im April 2011 wurde auf der Vorbereitungskonferenz zur Überprüfungskonferenz im Dezember des Jahres zunächst beschlossen, NGOs künftig keinen Zutritt mehr zu den Plenarsitzungen zu erlauben. Während der Überprüfungskonferenz selbst wurde dann jedoch, wohl nicht zuletzt durch Intervention des niederländischen Vorsitzenden Paul van den IJssel anders entschieden. Es war aber deutlich geworden, dass ein Ausschluss der NGOs jederzeit möglich ist. Die Gründe für die anhaltende Fragilität des Zugangs der NGOs zur zentralen Verhandlungsarena im Regime sind schwer zu ergründen. Es ist möglich, dass einige Staaten, die während des ISP meinten, angesichts der relativen Substanzlosigkeit der Treffen mehr öffentliche Transparenz für die Politikprozesse zulassen zu können, vor der Überprüfungskonferenz zur früheren Praxis des Ausschlusses der Öffentlichkeit zurückkehren wollten. Pearson (2010) äußerte die Überzeugung, dass es auch an den NGOs läge, ob ihnen der Zugang auch künftig gewährt würde. So sollte die „Kommunikation mit den Delegierten oder dem Vorsitz immer sehr vorsichtig geführt“ werden, um einen generellen Ausschluss zu vermeiden. „Staaten müssen Vertrauen darin gewinnen, dass NGOs ihnen wertvolle Hilfe in ihrer Eigenschaft als Experten sein können. Wer ein Privileg missbraucht, dem wird es vermutlich wieder weggenommen. Das wäre beispielsweise der Fall, wenn eine NGO einen Staat im Plenum, möglicherweise sogar direkt, mit Nennung des Namens, beschuldigen würde, gegen die Konvention zu handeln“. Auch wenn die NGOs Beweise für Non-Compliance oder wirklich gute Daten liefern würde, „wäre das Plenum nicht der richtige Ort dafür. Niemand hindert eine NGO daran, außerhalb des Raumes etwas zu veröffentlichen, aber eine Beschuldigung innerhalb wäre ein *Highjacken* der Privilegien.“. Sims (2010) unterstützt diese These, und betont, dass die Erlaubnis im Plenum anwesend zu sein, sehr leicht zurückgezogen werden kann, weil in vielen Staaten auch jegliche Erfahrung mit NGOs

---

<sup>189</sup> <http://www.bwpp.org/documents/20120720MXReport5.pdf>

fehle. Doch auch die USA seien über lange Zeit gegen eine Anwesenheit von NGOs gewesen, „weil man in der US-Regierung keine Kritik durch US-NGOs wollte“ (ebenda).

Hunger (2011) hält hingegen die geäußerte Besorgnis, dass das Verhalten einer einzigen NGO zum Ausschluss und Ansehensverlust aller führen könne, für unbegründet. Gegen die Notwendigkeit, sich aus taktischen Gründen weniger konfrontativ zu verhalten, sprechen auch die Interviews, die für diese Studie mit Delegierten verschiedener Staaten (darunter Mexiko, Pakistan, Philippinen, Südafrika, Russland und USA) geführt wurden. Ausnahmslos alle Delegationsmitglieder waren in den Interviews der Meinung, dass es die Aufgabe von NGOs sei, den Staaten „auf die Füße zu treten“, oder „den Spiegel vorzuhalten“, also staatliches Handeln infrage zu stellen und zu kritisieren. 2011 betonte der niederländische Präsident der Überprüfungskonferenz mehrfach sinngemäß, dass NGOs, die das Handeln der Staaten nur kopieren und nur wenig konkret und kritisch auftreten, ihre Rolle nicht effektiv ausfüllen würden.<sup>190</sup>

### **5.3.3 Relevanz des direkten Zugangs zu Regimestrukturen**

Der Zugänglichkeit von Regimestrukturen wurde als möglicher struktureller Faktor für das Auftreten von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring identifiziert (s.o.). Im BWÜ-Regime hat sich die Zugänglichkeit im Laufe der Jahre stark verändert. Es erscheint sinnvoll diese Entwicklung an dieser Stelle zusammenzufassen, bevor das Thema in den Fallstudien jeweils neu aufgerollt werden muss. Auch wenn der Zugang zu den Regimestrukturen des BWÜ für NGOs zwar als konstitutiv fragil aber nicht akut bedroht erscheint, kann diskutiert werden, wie relevant dieser für das Wirken von NGOs ist. Atwood (2002: 6) hält die Wichtigkeit eines NGO-Zugangs für weniger wesentlich. Er vermutet, dass NGOs auch ohne Zugang zu Regimestrukturen viele Möglichkeiten für eine Beeinflussung des Regimes hätten, die er (auch unter dem Eindruck des Scheiterns des Verifikationsprotokolls, an dessen Text verschiedene akademische NGOs mehr oder weniger direkt mitgewirkt hatten) im allgemeinen auch für erfolgversprechender hält. So könnten NGOs öffentliches Problembewusstsein und Transparenz schaffen, Kampagnen auf nationalem und transnationalem Level durchführen, Themen in den jeweils aktuellen Kontext stellen, politische Agenden erstellen und diese vorantreiben, Normen entwickeln, die

---

<sup>190</sup> Persönliches Protokoll.

regimebezogenen Gemeinwohlinteressen nach außen vertreten, Informationen austauschen, interpretieren und zuspitzen, akademische Begleitforschung und Politikberatung betreiben, Akteursverhalten überwachen (also Compliance monitoring), Track II Initiativen entwickeln und Politik selbst implementieren.

Feakes (2003: 101) stellt die Einbindung von NGOs in Prozesse der Regimesteuerung als evolutionären Prozess dar, in dem sich Zugangsmöglichkeiten in einer Form entwickeln, die Staaten und NGOs mit jeder Entwicklungsstufe bessere Erfolgchancen verspricht. Um diesen Prozess weiter zu treiben, hält er es für unabdingbar, dass NGOs aktiv in die Regimestrukturen hineindrängen und sie die ihnen zugestanden Rolle ausfüllen. Van Aken (2010) hingegen hält eine regelmäßige Anwesenheit im *Palais des Nations* in Genf während der Staatentreffen für den Erfolg von NGO-Projekten für deutlich wichtiger, als den Zugang zum Plenarsaal selbst. Insbesondere sei sicherzustellen, dass berechtigte Kritik oder auch nur das Durchführen von Monitoringaktivitäten nicht eingestellt werden, weil die (TRA)NGOs befürchten, aufgrund konfrontativer Aussagen von den Plenarsitzungen ausgeschlossen zu werden.

Wie wichtig ein Zugang zum Plenum für erfolgreiche NGO-Arbeit tatsächlich ist, kann hier nicht endgültig geklärt werden. Es ist aber zweifellos eine Erleichterung für diverse zivilgesellschaftliche Projekte, wenn die NGOs direkte Informationen über die Argumente und Strategien der Vertragsstaaten in den Verhandlungen erhalten. Die Entscheidung über die Zugänglichkeit des operationellen Kerns eines Regimes ist zunächst eine politische Entscheidung, die das Verhältnis „des Regimes“ zur Öffentlichkeit anzeigt. Ein philippinischer Delegierter, der sein Land in verschiedenen Rüstungskontrollregimen vertritt, gab an, es gäbe von Regime zu Regime erhebliche kulturelle Unterschiede in der Praxis der Zusammenarbeit mit NGOs. So sei es insbesondere im CWÜ-Regime „gelebte Praxis“, dass auf allen Ebenen versucht werde, eine Kooperation mit NGOs zu vermeiden,<sup>191</sup> während die enge Zusammenarbeit im BWÜ-Regime ein über die Jahre etablierter Zustand geworden sei, der sich auch im von den Staaten durchaus wahrgenommenen unkomplizierten und kooperativen Verhältnis von NGOs und der ISU widerspiegelt und auch dadurch verstärkt (s.o.).

---

<sup>191</sup> Paul Walker (2011) berichtet in persönlicher Kommunikation außerdem von der Praxis im CWÜ-Regime, dass die Staaten über die Zulassung einzelner NGOs zu den Plenarsitzungen abstimmen.

#### **5.3.4 Aktivitäten, Selbstverständnis und Struktur der NGOs im BWÜ-Regime**

Die Anwesenheit in Genf ist aber auch für die Bildung und Entwicklung einer „Szene“ zivilgesellschaftlicher Akteure bis hin zur Bildung einer themenspezifischen globalen Zivilgesellschaft von Bedeutung. Denn die Staatentreffen bilden eben auch den Rahmen für den Austausch der NGOs untereinander und für die Kommunikation mit den Staaten mit den Staaten nicht nur in deren Eigenschaft als Regimeakteure, sondern auch als potentielle Quellen für die Finanzierung von Projekten.

Bereits zuvor wurde dargestellt, dass viele NGOs im BWÜ-Regime in ihrer Gesamtheit häufig im Selbstverständnis einer *epistemic community* auftreten und vorwiegend Politikberatung betreiben (Sims 2010). Graham Pearson (2010), der bereits seit Anfang der 1990er Jahre eine NGO (*Department for Peace Studies der Universität Bradford*) im BWÜ Regime vertritt, hat beobachtet, dass viele der im BWÜ aktiven NGOs ihre wichtigsten Fähigkeiten darin sehen, „die Schwierigkeiten von Staaten zu analysieren und dann ihre Politiken mit den Gegebenheiten in Übereinstimmung bringen“ zu können. NGOs seien in der Formulierung von Politikoptionen oft konstruktiver und können, ohne an politische Bedingungen gebunden zu sein, realistischere Vorschläge entwickeln und anbieten. Für solche Tätigkeiten sei, so Pearson, eine große Staatsnähe erforderlich. Dabei steht, anders als bei Organisationen in anderen Feldern, wie Greenpeace oder anderen *grassroots*-Organisationen, „kein kritischer Impetus“ und kein „großes Ziel“ hinter den Aktivitäten (Zanders 2010). Sims (2010) bezeichnet die NGO-Community als „Freunde des BWÜ“, was zwar eine zentrale Stellung des Vertrags und nicht bestimmter Staaten impliziert, aber ebenfalls auf eine eher unbestimmte Zielbestimmung verweist, denn was genau eine erfolgreiche Implementierung der einzelnen Normen ausmacht ist, wie beschrieben, weiterhin strittig. Die NGOs versuchen ihre Expertise zur Formulierung staatlicher Erklärungen zu dem ein oder anderen Detail einzubringen, „auf der einen Seite ist das eine Stärke der NGOs in dem Bereich, auf der anderen aber auch eine Schwäche, je nachdem, wie man die Ziele zivilgesellschaftlichen Engagements definiert.“ (Zanders 2010).

Seit dem Ende der Aktivitäten des *sunshine-projects* ab 2007 sind kritische Töne allerdings nur noch bei wenigen NGOs finden. Kaum eine NGO präsentiert in ihrem Statement

konfrontative Aussagen.<sup>192</sup> Sich auf diese Weise verhaltende Expertengemeinschaften hält Zanders (2010) „auf der einen Seite für sehr wichtig, andererseits sind sie per definitionem Nischengruppierungen. Die mögen dann Argumente bringen, die 200% korrekt sind, aber niemanden [in der breiten Öffentlichkeit] interessieren“. Sprache, Konzepte und Nuancen seien dann für Nicht-Experten völlig unverständlich, wodurch eine Mobilisierung der breiteren Öffentlichkeit keine Chance habe. Es sei ressourcenintensives „*social-engineering*“ notwendig, das aufgebaut werden müsse, was aber nur mit zivilgesellschaftlichem Impetus geleistet werden könne.

Die Art und Weise wie sich viele NGOs im Feld als Regimeakteure wahrnehmen, zeigt sich nach Zanders auch an einer Begebenheit, als im Jahr 2000 bei der Carnegie Stiftung, die traditionell viele zivilgesellschaftliche Aktivitäten in der internationalen Rüstungskontrollpolitik fördert, ein Treffen zur künftigen Unterstützung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten im Bereich des BWÜ stattfand. „Damals sagte ein Teilnehmer, dass es sicher verschiedene politische Mängel im Regime gäbe, aber diese Mängel könne man während der Überprüfungskonferenz ausbügeln. Diese Haltung der NGOs, auf einem inkrementellen Weg Einfluss auf das Regimedesign zu nehmen, ist symbolisch für die Haltung vieler NGOs [im Bereich des BWÜ]“ (ebenda) und erklärt zu einem Teil die Entscheidung vieler Organisationen, nicht zur TRANGO zu werden.

Eine Vertiefung des Bruchs im Rollenverständnis verschiedener NGOs sieht Zanders (2010) in der Zeit nach dem Scheitern des Verifikationsprotokolls: „Es wurde keine Notwendigkeit mehr gesehen, Ideen für die weitere Zukunft zu entwickeln und zu vertreten. Diese Frustration kostete eine Menge Kreativität. Wenn es nur noch um Kommas und Semikolons geht, hilft das auch nicht, die Frustration zu bekämpfen. Aber das ist die Art von NGO-Aktivität, die Staaten fördern und Stiftungsgelder gibt es kaum noch [...]. Über den eigenen Tellerrand hinaus denkt dabei kaum eine Organisation. Das Denken ist viel stärker vom diplomatischen Prozess geprägt und so gut wie gar nicht an Kampagnenarbeit für größere Ideen angelehnt“. Zanders (ebenda) sieht heute ein sehr spezialisiertes Politikverständnis bei den Individuen in den NGOs. Statt einen breiten holistischen und interdisziplinären Ansatz zu verfolgen, „wie das bei den Leuten, die sich in den 1960er Jahren mit CBW beschäftigten, der Fall gewesen

---

<sup>192</sup> Unter <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612?OpenDocument> lassen sich die Statements zu jedem der Staatentreffen seit dem Expertentreffen 2007 nachschlagen.

war, fokussiert die neue Generation ihre Tätigkeiten komplett auf die Lösung von Detailproblemen in den Verhandlungen“ (vgl. in diesem Sinne auch van Aken 2010, Hunger 2011 und Woodward 2011). Diese „frühen NGOs“<sup>193</sup> waren etwa in den 1980er Jahren in der Bereitstellung von Expertise in den Verhandlungen zum VBM-Mechanismus aktiv und in den 1990er Jahren während der Verhandlungen in der AHG in der Produktion von übergreifenden Ideen zu Verifikation (Sims 2010). Da diese NGOs ihre Beiträge direkt in den Politikprozess einbringen konnten, spielte die Durchführung eigenen Monitorings nur eine untergeordnete Rolle.

Tatsächlich verfügen NGOs häufig über vertragsrelevantes wissenschaftliches Detailwissen dessen Bereithaltung für die meisten Staaten zu aufwändig ist. Wie in vielen Vertragsregimen gibt es auch im BWÜ mehr oder weniger formalisierte Verfahren, die Expertise von NGOs zu nutzen. Im letzten Jahrzehnt haben viele der NGOs vorwiegend Vorschläge für Vertragstexte (Schlusserklärungen der Konferenzen) geschrieben, „und wurden auch oft genug aktiv [von meist westlichen Staaten] dazu aufgefordert“ (Zanders 2010). Daraus erwächst gegebenenfalls die Beteiligung der NGO per Einladung oder per Akklamation an der Formulierung von Vertragstext mitzuwirken.<sup>194</sup> Die Themen, die die NGOs bearbeiten, richten dadurch sich sehr stark nach den Agenden der Diplomaten. „Aber die Grundzüge des Problems biologischer und chemischer Waffen werden nicht mehr erforscht und kommuniziert. Heute haben alle Leute und alle NGOs einen je sehr spezifischen Fokus“ (ebenda, auch van Aken, 2010 und Hunger, 2011). Multidisziplinarität und eine generelle Übersicht, sei heute kaum mehr zu finden. Allerdings fügt Zanders einschränkend hinzu, sei es auch vor dem Scheitern des Verifikationsprotokolls schon sehr schwierig gewesen, in die „stark Pugwash geprägte Gemeinschaft“ von NGOs hineinzusehen, oder gar hineinzugelangen, was dazu führte, dass es „über sehr viele Jahre ein Monopol weniger Leute auf die Themen gab, weil sie die einzigen waren, die mit der Politik in Kontakt waren.“. Auch Robinson (2011), der die Pugwash CBW-Study Group über Jahre an zentraler Stelle mitgestaltete bestätigt, dass Pugwash sich oft als Eliten-Organisation gebärdet habe.

Wie in anderen Bereichen auch, entwickeln sich erst allmählich globale Strukturen einer mit biologischer Rüstungskontrolle befassten Zivilgesellschaft (also ein Einzelaktivitäten

---

<sup>193</sup> Dazu zählten in den ersten Jahren vor allem *die Federation of American Scientists* (FAS), das SIPRI und die Pugwash CBW Study Group.

<sup>194</sup> Gleiches gilt in späteren Regimephasen auch für Erklärungen von Staaten, die bei Überprüfungskonferenzen u.ä. erstellt werden.

ablösendes Zusammenwirken von NGOs). Neben informellen oder projektspezifischen Netzwerken bildet das BWPP so etwas wie die rudimentäre Struktur einer organisatorischen Basis für diesen Bereich. Obwohl diese Netzwerk-NGO als globale Netzwerk-Organisation für zivilgesellschaftliche Akteure im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle bereits 2002 gegründet wurde und mit einigen Ausnahmen auch die prominenteren Einzelorganisationen Mitglied sind, entwickelt sich eine „gelebte“ Netzwerkstruktur erst allmählich. Unterschiede zu benachbarten Bereichen sind offensichtlich: Im Bereich der Nuklearwaffenkontrolle gibt es zwar keine formelle Netzwerkorganisation, dafür besteht auf informeller Ebene eine Netzwerkstruktur, die auf der globalen Anti-Atom (-waffen) Bewegung fußt (z.B. schon Moyer 1987). Für die chemische Rüstungskontrolle hingegen gibt es zwar eine rudimentäre formelle Netzwerkstruktur (*CWC-Coalition*), aber mangels einer kritischen Masse wirklich aktiver NGOs, keine lebende soziale Bewegung.

#### *5.3.4.1 Geringe Verbreitung von Compliancemonitoring im Projektportfolio von NGOs*

NGOs gebärden sich im Bereich des BWÜ also traditionell wenig konfrontativ, klassische von aktivistischen NGOs genutzte Methoden wie *naming and shaming* (s.o.), werden kaum genutzt, obwohl viele Delegierte solche Strategien von NGOs zumindest als normal, wenn nicht sogar als notwendiges Korrektiv ansehen (s.o.). Das Bild ist allerdings nicht vollständig, wenn nicht erwähnt wird, dass es durchaus auch NGOs gab und gibt, deren Projekte Kampagnencharakter haben, das Verhalten von Staaten offen analysieren und Missstände öffentlich anprangern. Im BWÜ-Regime geschieht dies vor allem durch das Überwachen von Compliance und die Veröffentlichung sowohl positiver wie negativer Monitoringbefunde (siehe Fallstudien). Allerdings sind die mit diesen Tätigkeiten befassten TRANGOs in der Minderheit.

Nur bei verhältnismäßig wenigen der NGOs lässt sich überhaupt ein Interesse an zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring feststellen. Im Rahmen eines Projektes der Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle an der Universität Hamburg (HRG) wurde am Rande der sechsten BWÜ-Überprüfungskonferenz 2006 eine mittels Fragebogen strukturierte Umfrage unter Mitarbeitern der anwesenden NGOs durchgeführt, in der unter anderem gefragt wurde, welche Tätigkeiten die NGOs selbst durchführen und

welche Aufgaben NGOs in Zukunft verstärkt wahrnehmen sollten (Isla 2006).<sup>195</sup> Die Zahlen sind somit nicht mehr ganz neu, es gibt aber keinen Anhaltspunkt dafür, dass sich an diesem Bild signifikante Änderungen ergeben haben.

Leitende Mitarbeiter von 20 der anwesenden 33 NGOs hatten den Fragebogen ausgefüllt, darunter die meisten derjenigen Organisationen, die seit vielen Jahren regelmäßig in Genf anwesend sind und als besonders aktiv gelten. Von allen gaben nur vier an, dass sie in irgendeiner Weise im Compliancemonitoring aktiv sind. Hinsichtlich künftiger Aufgabenstellungen gaben zwei NGOs an, dass NGOs sich künftig mehr mit der Entwicklung von Verifikations- und Monitoringtechnologien auseinandersetzen sollten. Vier waren der Meinung, dass es bereits zu viele solcher Aktivitäten gäbe und sie zurückgeschraubt werden sollten. Drei gaben an, dass auch die konkrete Durchführung von auf Compliance gerichteten Recherchen weniger stark betrieben werden sollten. Sieben plädierten für eine Beibehaltung des aktuellen Levels. Acht NGOs sprachen sich allerdings auch für eine Ausweitung zivilgesellschaftlichen Monitorings (durch andere NGOs) aus. Auch in vielen NGO Statements anlässlich der jährlichen BWÜ-Staatentreffen, einschließlich derer zur Überprüfungskonferenz 2011, spiegelt sich das geringe Interesse zivilgesellschaftlicher Gruppierungen an Themen der Transparenz und Compliance-Überwachung wieder.<sup>196</sup> Für sowohl aktuell, als auch perspektivisch sehr viel wichtiger hielt die Mehrzahl der NGOs die Mitarbeit an politischen Prozessen im Regime, namentlich Analyse und Beratung. 15 bzw. 12 NGOs gaben an, dass diese Tätigkeiten ausgebaut werden müssen. Nur eine einzige NGO hielt weniger Politikberatung für angemessen. Dieses Ergebnis ist zunächst stimmig, wenn man die Antworten auf die Frage, welches die drängendsten Aufgaben der zivilgesellschaftlichen biologischen Rüstungskontrolle seien, betrachtet. Hier wird der Entwicklung besserer Curricula für die Ausbildung von Naturwissenschaftlern die höchste Priorität beigemessen (in 15 Fällen wurde geantwortet, dass hier in Zukunft größerer Bedarf gesehen wird). Hohe Werte erhielten auch die Beförderung der allgemeinen *Biosafety/Biosecurity*-Debatte (12), die Konzentration auf lokale Aspekte von Biosicherheit

---

<sup>195</sup> Der Autor dieser Studie hatte seinerzeit an der Konzeption des Fragenkatalogs mitgewirkt. Die Ergebnisse wurden bislang noch nicht veröffentlicht, da das Projekt nicht abgeschlossen wurde. Weil den Befragten seinerzeit Anonymität zugesagt wurde, können hier nur die Ergebnisse in Zahlen dargestellt werden. Fragebogen im Anhang.

<sup>196</sup> NGO-Statements unter [http://www.unog.ch/\\_\\_80256ee600585943.nsf/%28httpPages%29/f1cd974a1fde4794c125731a0037d96d?OpenDocument&ExpandSection=7#\\_Section7](http://www.unog.ch/__80256ee600585943.nsf/%28httpPages%29/f1cd974a1fde4794c125731a0037d96d?OpenDocument&ExpandSection=7#_Section7)

(12)<sup>197</sup> und die Assistenz bei der Implementierung der BWÜ-Vorschriften in nationales Recht (7). Etwas widersprüchlich erscheint, dass gleichzeitig 14 der NGOs einen erhöhten Bedarf sahen, Programme der Verteidigungsforschung transparenter zu machen, 9 einen Bedarf an Technikfolgeabschätzung sahen und sieben der Meinung waren, dass künftig mehr für die Beobachtung von Ausbrüchen von Infektionskrankheiten getan werden sollte. Da gleichzeitig der Entwicklung von Verifikations- und Monitoringinstrumenten eine so geringe Bedeutung zugemessen wurde, lässt dies den Schluss zu, dass diese Tätigkeiten, anders als in dieser Studie, nicht als Monitoring verstanden werden.

### 5.3.5 Zivilgesellschaftliche Kommunikationswege

Um Projektergebnisse und Empfehlungen an eine möglichst große Bandbreite von Regime-Mitglieder heranzutragen, standen in den ersten Jahren des Regimes vor allem die von *Pugwash* organisierten Konferenzen zur Verfügung, die immer an den Wochenenden vor den Staatentreffen in Genf stattfanden (und weiterhin stattfinden). Auch die *Federation of American Scientists* (FAS) und das *Quaker House* waren damals so anerkannt, dass auch zu von diesen NGOs organisierten Konferenzen viele Delegierte kamen (Sims 2010).<sup>198</sup> In den letzten Jahren kann beobachtet werden, dass die Pugwash-Konferenzen von deutlich weniger Delegierten besucht werden, als das in den 1980er und 1990er Jahren der Fall gewesen war (Robinson 2011). Über Gründe dafür kann nur spekuliert werden, wahrscheinlich spielt eine wichtige Rolle, dass NGOs die Staaten heute über andere Wege besser informieren können. So hatte die ISU auf der Seite der Vereinten Nationen in Genf zur siebten Review Konferenz 2011 erstmals eine sogenannte „Think Zone“ eingerichtet, auf der Beiträge mit Bezug zum

---

<sup>197</sup> Dieser Punkt wurde vor allem von US-amerikanischen NGOs genannt, da es damals eine Auseinandersetzung um ein neues Hochsicherheitslabor im Zentrum von Boston gab.

<sup>198</sup> Seit 2003 betreiben die Quäker in einer wohl einmaligen Konstellation aus einer kirchlichen, einer akademischen und eine zwischenstaatlichen Organisation gemeinsam mit dem *United Nations Institute for Disarmament Research* (UNIDIR) und dem *Centre on Conflict, Development and Peacebuilding* (CCDP) des Genfer *Graduate Institute of International and Development Studies* das *Geneva Forum*. Das Geneva Forum hat sich die Aufgabe gestellt, durch den Aufbau von auf Rüstungskontrolle und Abrüstung zielenden Partnerschaften zwischen Regierungen, internationalen Organisationen und NGOs zu Frieden und Sicherheit beizutragen. Dazu engagiert sich das *Geneva Forum* in der Formulierung politischer Agenden, unterstützt Verhandlungen mit Expertise und unterstützt ausdrücklich die Implementation von Abrüstungsverträgen. Das *Geneva Forum* bezieht sich dabei einerseits auf die bestehenden Regime zur Kontrolle von MVWs, sowie Kleinwaffen und Landminen, betreibt auch Programme zu regimeübergreifenden Themen, wie den Problemen der inhumanen oder der sogenannten nicht-tödlichen Waffen. Das *Geneva Forum* wirkt einerseits durch Politikberatung und die Veröffentlichung von Artikeln. Große Beachtung finden aber auch die hochrangig besetzten Konferenzen, die beispielsweise einige Monate vor wichtigen Staatentreffen abgehalten werden und die Gelegenheit bieten, in sich anbahnende Verhandlungsstrategien Einsicht zu nehmen. <http://www.genevaforum.ch/gf/>

BWÜ gesammelt werden.<sup>199</sup> Eine online-Diskussion über Streitfragen der Entwicklung im BWÜ (z.B. Umgang mit dem Verifikationsmangel, Fragen technischer Zusammenarbeit etc.), wurde auf den Internetseiten des BWPP geführt.<sup>200</sup> Außerdem haben sich über Jahre sogenannte „*side events*“ als Forum entwickelt, in dem NGOs den Staatenvertretern ihre Projekte und daraus resultierende Vorschläge für Regimeentwicklungen vorstellen. Nicht selten werden die Seminare gemeinsam mit anderen NGOs veranstaltet, die Projektpartner sind, oder zu ähnlichen Themen arbeiten. Ebenso kommt es vor, dass Staaten, die ISU oder Internationale Organisationen aus benachbarten Regimen (z.B. WHO) Mitveranstalter sind, etwa wenn diese die Projekte finanziell gefördert haben. Insbesondere auf den nur einwöchigen Staatentreffen, die im Rahmen des ISP jährlich zweimal<sup>201</sup> stattfinden, gibt es in der Regel täglich vor den Plenarsitzungen und in jeder Mittagspause mindestens eine von NGOs veranstaltete Informationsveranstaltung.<sup>202</sup> Zuletzt wurden von der ISU auch mehrfach *poster sessions* veranstaltet, um der wachsenden Zahl von NGOs die Möglichkeit zu bieten, sich zu präsentieren.<sup>203 204</sup>

### 5.3.6 Öffentliche Aufmerksamkeit

Die Quantifizierung öffentlicher Aufmerksamkeit zu einem Thema ist schwierig, insbesondere wenn dies für weit zurückliegende Jahrzehnte geleistet werden soll. Zwar ließen sich Aussagen der befragten Individuen heranziehen, doch dann wäre eine Aussage, die ein geringes öffentliches Interesse an biologischer Rüstungskontrolle beschreibt, immer Ausdruck eines subjektiven Gefühls. Hier wurde daher der Umfang der Berichterstattung in internationalen Leitmedien im Print-Bereich herangezogen. Im Folgenden wird nur der

---

<sup>199</sup> <http://unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/BF4050089BB59EEDC12579300045A924?OpenDocument>

<sup>200</sup> <http://bwpp.org/revcon.html>

<sup>201</sup> Das *Meeting of Experts* im August und das *Meeting of States Parties* im Dezember jeden Jahres.

<sup>202</sup> Während der siebten Überprüfungskonferenz 2011 haben erstmals Staaten parallel zu NGO-Veranstaltungen eigene *side events* angeboten. In der ersten Sitzungswoche fand an fast jedem Tag gleichzeitig mit den NGO-Seminaren eine Veranstaltung der USA statt, was zu einer erheblichen Verringerung der Teilnehmerzahl bei den NGO-Seminaren geführt hatte.

<sup>203</sup> <http://unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612?OpenDocument>

<sup>204</sup> 2008 wurde von der ISU während des Expertentreffens, das jeweils die Vertragsstaatenkonferenz vorbereitet, erstmals eine *poster session* organisiert, auf der 16 Akteure (Staaten, Unternehmen und NGOs) ihre Vorstellungen zum Thema „*Biosecurity and Education*“. Dort fiel auf, dass sich auch kommerzielle Akteure verstärkt präsentieren, die sich weder auf der NGO-Bank im Plenum zeigen, noch *side events* anmelden. <http://www.bwpp.org/documents/MX%20Report3.pdf>

Befund der Auszählung der New York Times wiedergegeben und als Indikator des öffentlichen Interesses herangezogen werden. Das relativ gleiche Bild (mit geringeren Amplituden) ergibt sich jedoch auch, wenn die online-Archive von The Guardian, Washington Post und DER SPIEGEL durchsucht werden.<sup>205</sup>

Gesucht wurde nach den Stichworten „*biological weapon*“, „*biological weapons*“ und „*biological weapons convention*“.<sup>206</sup> Dabei wurden am 10. Mai 2012 im Archiv der New York Times 106, 7050 und 75 Artikel gefunden.<sup>207</sup> Dabei fällt auf, dass bei weitem nicht in jedem der Artikel der ersten beiden Suchkategorien auch über tatsächliche Geschehnisse oder mögliche Gefahren durch biologische Waffen berichtet wird. In vielen Fällen wird über Romane oder Filme berichtet, in deren Handlungen biologische Waffen vorkommen, oder es wird im Zusammenhang mit der Nutzung von Botulinum Toxin zur Faltenbehandlung in einem Nebensatz auch darüber berichtet, dass die Substanz als biologischer Kampfstoff eingesetzt werden könnte. Eine weitere große Gruppe von Artikeln berichtet über biologische Waffen im Vergleich zu nuklearen Waffen, oder es werden die Kategorien von MVW aufgelistet, ohne dass detaillierter auf biologische Waffen eingegangen würde. Zum Vergleich ergaben sich mehr als zehnmals so viele Treffer für die Stichworte „*nuclear weapons*“ (76.400) und „*non proliferation treaty*“ (876).

Ein Anstieg in der Berichterstattung über biologische Waffen und ihr multilaterales Verbot lässt sich für die Zeit um 1990 feststellen, als bereits kolportiert wurde, dass der Irak über biologische Waffen verfügt, in geringem Maße 1994, als das sowjetische BW-Programm und der Unfall von Swerdlowsk der breiteren Öffentlichkeit bekannt geworden war, sowie 1997 und 1998, als UNMOVIC das irakische BW-Programm aufgedeckt hatte. 2001 und 2002 waren die Jahre der intensivsten Berichterstattung über biologische Waffen: knapp die Hälfte der gesamten Berichterstattung datiert auf diesen Zeitraum. 2001 wurde zunächst über die vor

---

<sup>205</sup> The Guardian und Washington Post haben ihre Artikel erst ab Mitte der 1990er Jahre in die digitalen Archive eingestellt. Die New York Times und der DER SPIEGEL haben ihr gesamtes Archiv (ab 1851 bzw. ab 1947) digitalisiert und öffentlich zugänglich gemacht. Es muss beachtet werden, dass die New York Times relativ umfangreich über zwei Ereignisse berichtet hat, die in europäischen Medien nicht auftauchten, nämlich den vermeintlichen Fund biologischer Waffen, bei einem Mann in Nevada (1998) und den Ausbruch des West Nile Virus, der verschiedentlich mit einem Terrorakt in Verbindung gebracht worden war. Ebenfalls nicht Gegenstand der europäischen Berichterstattung waren 1989 kursierende Berichte, die US-Army würde unter dem Deckmantel der Abwehrforschung unter dem BWÜ verbotene Forschung betreiben.

<sup>206</sup> Für die hier nicht wiedergegebene Suche im SPIEGEL-Archiv wurden die deutschen Vokabeln benutzt. Die Verwendung der offiziellen Bezeichnung des BWÜ „*biological and toxin weapons convention*“ ergab keine Treffer in der New York Times.

<sup>207</sup> Die Suchmaschine der Zeitung zählt einige Artikel doppelt, so dass die dort angegebenen Zahlen zu hoch sind.

dem Abschluss stehenden Verhandlungen zum Verifikationsprotokoll und dann über deren Scheitern berichtet. Gleichzeitig wurde intensiv über die Milzbrandbriefe berichtet, 2002 übergehend in die Diskussion der Frage, ob Al-Qaida über biologische Waffen verfügt und wie notwendig ein Impfschutz gegen Pocken für in Afghanistan und Irak stationierte Soldaten oder gar für die gesamte Bevölkerung sei. Ende 2002 wurde verstärkt über die US-Anschuldigungen an den Irak, dieser besäße erneut biologische Waffen (und den historischen Auftritt Powells vor dem UN Sicherheitsrat) berichtet. Danach war das Thema biologischer Waffen und Rüstungskontrolle über Jahre kaum existent. Erst zur Jahreswende 2011/2012 wurde wieder vermehrt berichtet – und zwar im Zusammenhang mit den Experimenten zweier Forschergruppen, in denen das hochansteckende „Schweinegrippevirus“ (Influenza-A-H1N1) und das außergewöhnlich tödliche „Vogelgrippevirus“ (Influenza-A-H5N1) gekreuzt wurden. Dabei ist mit Bezug auf NGOs festzustellen, dass nicht NGOs, deren Funktion oft darin gesehen wird, Öffentlichkeit für „ihre“ Themen zu schaffen, das Thema biologische Rüstungskontrolle zumindest zeitweise und in vergleichsweise geringem Maßstab an die Öffentlichkeit gebracht haben, sondern „die Ereignisse selbst“.

### **5.3.7 Zusammenfassung**

Im vorstehenden Kapitel wurde das Regime zur biologischen Rüstungskontrolle mit besonderem Fokus auf die Compliance bezogenen technischen und politischen Eigenheiten und die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Partizipation im Regime dargestellt. Es wurde dargestellt, dass es im Regime durchaus zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring gab und gibt, wobei die ans Licht gekommenen Fälle von Non-Compliance (UdSSR/Russland, Südafrika, Irak) in zwei Fällen zwar von Whistle-Blowern, aber nicht von TRANGOs aufgedeckt worden waren.

Besondere Herausforderungen für jedweden im Monitoring aktiven Akteur ist das fast totale Ausmaß des dual-use Problems im Bereich der Biotechnologie. Bevor ein Agens in eine Waffe verbracht wird, gibt es kaum entwickelte Parameter, die es ex ante erlauben, sicher abzuschätzen, ob ein Mikroorganismus oder eine Labor-, bzw. Produktionsanlage zu friedlichen oder militärischen Zwecken genutzt werden wird. Die technischen Möglichkeiten, eine Abschätzung vorzunehmen wurden bereits im Abschnitt davor beschrieben. Dort wurde auch darauf eingegangen, dass für die Feststellung von BW-Programmen vor allem ex-post Methoden zur Detektion in der Umwelt befindlicher Mikroorganismen und Toxine zur Verfügung stehen, bei denen es in den vergangenen Jahren einen großen Entwicklungsschub

gegeben hat. Dabei wurde die Messgeschwindigkeit verbessert und die Möglichkeit geschaffen, natürliche und technisch veränderte Mikroorganismen auseinanderzuhalten. Diese Technologien stehen allerdings vor allem staatlichen Behörden zur Verfügung. Ohne die Möglichkeit von *on-site* Inspektionen biotechnischer Anlage wird im präventiven immer auf einen Methodenmix zurückgegriffen werden müssen, um Rückschlüsse auf gegebenenfalls nicht-friedliche Intentionen in der Nutzung von Biotechnologie schließen zu können. Hier unterscheiden sich die Möglichkeiten von TRANGOs und Staaten weit weniger.

Das Jahr 2001 war ein einschneidendes Jahr in der Regimeentwicklung. Nicht nur ließen die USA das Verifikationsprotokoll scheitern und kam es kurz darauf zu den Anschlägen des 11. September und wurden in den USA die tödlichen Milzbrandbriefe verschickt; in der Folge kam es auch zur Verschiebung der Bedrohungsperzeption; seither wird im Regime nicht mehr über Verifikation staatlicher Programme verhandelt (und erst in den letzten Jahren ist der Begriff Verifikation wieder vereinzelt in Statements von Staaten zu hören),<sup>208</sup> sondern vorwiegend über Biosicherheit (Laborsicherheit und die Verhinderung von Missbrauch ziviler Labore) und Möglichkeiten der Verhinderung von Bioterrorismus. Ob und ggf. welche Folgen diese Schwerpunktverschiebung für TRANGOs hatte, wird sich möglicherweise in den Fallstudien zeigen.

Zur Rolle der NGOs im Regime wurde ausgeführt, dass sich stetig mehr NGOs für die Staatenkonferenzen akkreditieren. Mit einer Akkreditierung geht heute nicht nur ein Zugang zu den „öffentlichen“ Räumen des *Palais des Nations* einher. Mittlerweile ist es den NGOs erlaubt, am ersten Verhandlungstag in fünfminütigen Statements ihre Arbeit vorzustellen und Stellung zu Problemen im Regime zu beziehen und die Zugänglichkeit der zentralen Verhandlungsarena des Regimes hat sich dahingehend entwickelt, dass NGOs während der gesamten Verhandlungen im Plenarsaal geduldet werden. Nur ein relativ kleiner Anteil der NGOs ist an der Durchführung von Compliancemonitoring interessiert (sowohl durch die eigene Organisation, wie auch durch andere TRANGOs). Vielmehr herrscht bei vielen Organisationen, die mangels besserer Unterscheidungsmöglichkeiten bei den UN als NGOs geführt werden, eine Selbstwahrnehmung als weitgehend neutrale Dienstleister für die Mitgliedstaaten vor. Im Gegensatz zu vielen Staaten, die es als Selbstverständlichkeit

---

<sup>208</sup> Auf dem Meeting of States Parties 2012 beispielsweise im Statement Mexikos:  
[http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/8E427D49B3CC3020C1257AD400551DC8/\\$file/Mexico+-+transcription.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/8E427D49B3CC3020C1257AD400551DC8/$file/Mexico+-+transcription.pdf)

ansehen, dass NGOs als zivilgesellschaftliche Organisationen auftreten, die den Staaten gegenüber auch kritisch auftreten, befürchten einige „NGOs“, dass ein zu konfrontativer Kurs die Staaten veranlassen könnte, die Zugänglichkeit der Plenarsitzungen wieder zu beschränken. Neben den erwähnten Statements sprechen die NGOs die die Staaten durch konferenzbegleitende Seminare und (unter schrumpfender Beteiligung von Delegierten) durch Fachkonferenzen im Vorfeld der Staatentreffen an. Staaten und die ISU sind meist die einzigen Akteure, die von den NGOs erreicht werden – es war, gemessen an medialer Berichterstattung, in der Vergangenheit nicht gelungen (und eventuell auch nicht versucht worden), die breite Öffentlichkeit für die Thematik der biologischen Rüstungskontrolle zu sensibilisieren.

Die Forschungsfrage, unter welchen Bedingungen sich zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit herausbildet, soll anhand der Analyse sämtlicher entsprechender Aktivitäten im Bereich des internationalen Regimes zum Verbot biologischer Waffen soweit wie möglich beantwortet werden. Die gleich dreifache Beschränkung in der Fallauswahl, nämlich auf ausschließlich solche NGOs, die tatsächlich zumindest für eine Weile als TRANGOs in genau diesem Regime der multilateralen Rüstungskontrolle tätig waren, war erforderlich, weil es methodologisch sinnvoller erschien, die TRANGOs in einem Regime komplett zu erfassen und zu analysieren, als eine kaum zu begründende Auswahl von TRANGOs in einer größeren Bandbreite von Regimen.

## 6 Fallstudien

Zunächst wurden aus der Menge der NGOs, die sich in irgendeiner Form in die Regimepolitik einbringen, diejenigen herausgefiltert, die seit sich Verhandlungen zu einem BWÜ Mitte der 1960er Jahre abzeichneten, selbst im Monitoring aktiv sind oder waren. (parallel oder zu anderen Zeitpunkten haben die meisten dieser mutmaßlichen TRANGOs<sup>209</sup> auch noch Projekte durchgeführt, die sich nicht mit Compliancemonitoring beschäftigen). Zwar waren die einzelnen Anstrengungen bislang nie gesammelt aufgelistet worden, durch Literaturrecherche, vor allem aber durch Gespräche mit langjährigen Angehörigen der NGO-

---

<sup>209</sup> Im Sinne einer besseren Lesbarkeit wird im weiteren Verlauf von TRANGOs gesprochen, obwohl erst noch empirisch nachgewiesen werden muss, dass es sich bei den Monitoringorganisationen tatsächlich um TRANGOs im Sinne der oben aufgestellten Definition handelt.

Community war es aber nicht besonders problematisch, eine vollständige Liste der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten im Compliancemonitoring zusammenzustellen. Es konnten zehn solcher Projekte identifiziert werden, die von sieben TRANGOs durchgeführt werden oder wurden. Einige der sieben TRANGOs haben mehrere Monitoring-Projekte durchgeführt, andere nur eines. Die meisten der NGOs existieren noch, allerdings betätigen sich nicht mehr alle als TRANGOs. Heute werden vier Projekte von vier verschiedenen TRANGOs betrieben. Die Klärung der Frage, warum diese Organisationen einst aktiv geworden sind, trifft die Forschungsfrage exakt.

Die Reihenfolge der Fallstudien folgt der erstmaligen Aufnahme von Aktivitäten, die das Ziel der Förderung öffentlicher Transparenz in Compliancefragen zum Ziel oder Ergebnis hatte (die angegebenen Jahreszahlen beziehen sich auf diese Aktivitäten). Die Fallstudien sind jeweils so aufgebaut, dass die TRANGOs zunächst in ihrer Entstehung und Struktur dargestellt werden. Dann wird auf ihre Projekte im Allgemeinen und die Monitoringprojekte im Besonderen eingegangen. Anschließend werden die Existenzbedingungen für diese Monitoringprojekte ausgelotet. Wichtigster Anhaltspunkt sind dafür jeweils Aussagen von mindestens einem Mitarbeiter, der zur Zeit des Transparenzprojektes eine leitende Funktion innehatte. Die teilstrukturierten Interviews wurden zwischen 2010 und 2012 durchgeführt. Der Interviewleitfaden<sup>210</sup> wurde entlang der im vorigen Kapitel identifizierten potenziellen strukturellen und akteursspezifischen Faktoren erstellt. Im Fall des BWPP, das als Netzwerkorganisation konzipiert ist, erschien es, auch auf Grund von erheblichen Änderungen in der Organisationsstruktur, notwendig, nicht nur mit dem langjährigen Direktor, sondern mit mehreren aktuellen und ehemaligen Mitarbeitern des *governing board* zu sprechen.

Im Anschluss an die Darstellung der Fälle werden jeweils die unabhängigen Variablen auf ihre Wirksamkeit getestet. **Eine Ausnahme ist die Hypothese O7, die vermutet, dass ein bestehendes öffentliches Interesse zur Aufnahme von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring beiträgt. Da bereits geklärt werden konnte, dass ein solches Interesse an biologischer Rüstungskontrolle nur zu wenigen Zeitpunkten (und auch dann nicht sehr ausgeprägt) bestand und zu diesen Zeitpunkten keine Monitoringprojekte begonnen wurden, wird auf das wiederholte Abfragen dieser**

---

<sup>210</sup> Siehe Anhang.

**Hypothese verzichtet. In die Ergebnismatrix (Tabelle 12) wurde die Hypothese hingegen aufgenommen.** Auch ist es durchaus möglich, dass in anderen Regimen ein Einfluss öffentlichen Interesses auf Compliancemonitoring feststellbar ist, oder dass in Zukunft auch im hier beobachteten Regime durch TRANGOs durchgeführtes Compliancemonitoring „beauftragt“ wird.

## **Fallstudien: Übersicht**

### 6.1 Pugwash (1964-1965)

Gegenseitige Laborinspektionen in Europäischen Staaten mit Zugehörigkeit zur NATO, zum Warschauer Pakt und in blockfreien Staaten.

### 6.2 SIPRI (mit Unterbrechungen von 1968-1990)

6.2.1 Fortsetzung des Inspektionsprojekts der Pugwash CBW-Gruppe

6.2.2 Studien über das Compliance-Verhalten einzelner Staaten

6.2.3 Analyse des VBM-Mechanismus und Überprüfung einiger Angaben

### 6.3 HSP (seit Ende der 1980er Jahre mit Wurzeln bis in die späten 1960er Jahre)

Umfassendes Archiv mit Dokumenten zur biologischen (und chemischen) Rüstungskontrolle, inklusive der regelmäßigen Zusammenfassung der Neueingänge

### 6.4 VERTIC (seit 2003)

Datenbank der nationalen Gesetzgebung zur Implementation des BWÜ

### 6.5 Sunshine project (2003-2007)

6.5.1 Studien über das Compliance-Verhalten einzelner Staaten

6.5.2 Analyse des VBM-Mechanismus, inklusive der Überprüfung einiger Angaben

### 6.6 Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle an der Universität

Hamburg (seit 2005)

6.6.1 Versuch, einen Mechanismus zur Überwachung der globalen Handelsströme mit dual-use Gütern überwachbar zu machen

6.6.2 Analyse des VBM-Mechanismus, inklusive der Überprüfung einiger Angaben

### 6.7 BioWeapons Prevention Project (seit 2010)

Studien über das Compliance-Verhalten einzelner Staaten

## 6.1 Pugwash (CBW-Study Group)

1955 unterzeichneten zehn namhafte Naturwissenschaftler<sup>211</sup> das Russell-Einstein Manifest, das die politischen Entscheidungsträger beider Blöcke des Kalten Krieges dazu aufrief, sich der Gefahren eines Weltkrieges mit nuklearen Waffen bewusst zu werden und sich als Wissenschaftler für die Verhinderung eines solchen Krieges einzusetzen. Eingang des Textes findet sich eine Aufforderung an die Wissenschaftlergemeinschaft sich zu versammeln und die Gefahr, die aus der Entwicklung von MVW erwächst, abzuschätzen. Zwei Jahre später wurden im Kanadischen Pugwash unter Bezug auf das Manifest formell die „*Pugwash Conferences on Science and World Affairs*“ (im Folgenden: Pugwash) gegründet. Pugwash selbst ist nur Namensgeber, aber nicht Sitz der Organisation. Einen solchen gibt es auch nicht, auch wenn es durchaus ein zentrales Büro für internationale Angelegenheiten, eine Verwaltungsstruktur und das *Council*, dem der Generalsekretär vorsitzt, gibt.<sup>212</sup> Das Russell-Einstein Manifest und das *Mission Statement* waren und sind die thematischen und strategischen Klammern von Pugwash. Nach letzterem versteht sich Pugwash als eine „globale akademische Netzwerkorganisation, die das Ziel hat, politische Entscheidungsträger, Wissenschaftler und andere einflussreiche Personen des öffentlichen Lebens zusammenzubringen und so Wege zu finden, MVW abzurüsten und Kriege zu verhindern.“<sup>213</sup> Pugwash ist weiterhin in nationale Sektionen aufgeteilt. Eine Mitgliedschaft, die allerdings mit keinen weiteren Rechten oder Pflichten einhergeht, wird durch Einladung auf eine der Konferenzen, die formell durch das *Council* ausgesprochen wird, erlangt.<sup>214</sup> Pugwash manifestiert sich auf den jährlichen Konferenzen, die mittlerweile zu sechs Themenschwerpunkten je einmal jährlich abgehalten werden.

Die jährlich stattfindenden Konferenzen sind wissenschaftliche Konferenzen unter Teilnahme politischer Entscheidungsträger aus unterschiedlichen Staaten und politischen Lagern. Bereits die Anwendung der *Chatham House Rule*<sup>215</sup> soll für ein offenes Gesprächsklima sorgen. Einerseits schließen sich die *Chatham House Rule* und öffentliche Transparenz aller Informationen, wie sie für das Wirken zivilgesellschaftlicher Organisationen idealtypisch ist,

---

<sup>211</sup> Und zwar: Max Born, Percy Williams Bridgman, Albert Einstein, Leopold Infeld, Frédéric Joliot-Curie, Hermann Joseph Muller, Linus Carl Pauling, Cecil Powell, Józef Rotblat, Bertrand Russell, Hideki Yukawa.

<sup>212</sup> <http://pugwash.org/about-pugwash/>

<sup>213</sup> [www.pugwash.org](http://www.pugwash.org)

<sup>214</sup> Damit ist auch klar, dass es sich bei Pugwash, trotz des oft gehörten Terminus „Pugwash-Bewegung“, um eine Organisation handelt.

<sup>215</sup> <http://www.chathamhouse.org/about-us/chathamhouserule>

gegenseitig aus; andererseits hat die Regel die konferenzinterne Offenheit von Entscheidungsträgern überhaupt erst ermöglicht. Besonders im Bereich der Sicherheitspolitik ist die Anwendung dieser (informellen, auf gegenseitigem Vertrauen der Anwesenden fußenden) Regel üblich. Relevantes Wissen kann damit, wenn auch ohne direktes Zitat, weitergegeben werden. D.h. die Wissenschaftler müssen sich darum bemühen, die Fakten auf andere Art zu belegen, wenn sie sie veröffentlichen wollen. In aller Regel passiert das dann aber im Namen des Wissenschaftlers als Individuum und nicht als „Pugwash-Mitglied“. Eine noch wichtigere Rolle spielen aber wohl soziale Veranstaltungen. Insbesondere während des Kalten Krieges waren die Pugwash-Konferenzen eine rare Gelegenheit, Politiker, Diplomaten und Wissenschaftler der beiden Blöcke auf informelle Weise ins Gespräch zu bringen. Ziel ist also zunächst weniger öffentliche Transparenz, als vielmehr die Entscheidungsträger über die Gefahren von MVW zu informieren und die Förderung des Dialogs mit und zwischen ihnen (Robinson 1999). Für das Fundraising sind vor allem die nationalen Sektionen verantwortlich, wobei die Quellen ähnliche sind, wie für andere NGOs auch. Vorwiegend finanzieren interessierte Stiftungen die Organisation.

### **6.1.1 TRANGO-Aktivitäten**

Es spricht vieles dafür, dass die konkrete Idee eines internationalen Regimes zur biologischen Rüstungskontrolle sowie der Grundstein für die zivilgesellschaftliche Rolle in der Herstellung von Transparenz in diesem Regime wesentlich auf Pugwash zurückgehen. Zunächst richteten sich die Pugwash Konferenzen ausschließlich gegen nukleare Rüstung. Doch schon auf der dritten Konferenz im Jahre 1958 wurde auch chemische und biologische Kriegsführung thematisiert und beschlossen, die fünfte Konferenz im Jahre 1959 ausschließlich diesem Themenkomplex zu widmen. Robinson (1999:14) stellt fest, dass „die Zeit reif war, sich konkrete Gedanken über mögliche internationale Kontrollsysteme zu machen.“ Da die Staaten „überhaupt keine entsprechenden Anstrengungen zeigten, erschien es an der Zeit, dass Pugwash mit eigenen Vorstellungen avancierte“. Wissenschaftler aus West und Ost brachten auf der Konferenz ihre Sorge zum Ausdruck, dass chemische und biologische Rüstungsprogramme gleichfalls das Potential haben, MVW hervorzubringen und sprachen sich für die Eliminierung solcher Waffen aus (Robinson 1999). Weiter berichtet Robinson, dass dieses Treffen „das absolut erste dieser Art“ war. Dabei schreibt Robinson der Konferenz auch eine zentrale Rolle im globalen Prozess der Regimebildung zu: „Es war der erste Schritt auf dem Weg zum heute existierenden CBW-Regime“ (ebenda). Im Ergebnisdokument des

Treffens wurden zum einen die Staaten dazu aufgerufen, sich an das Genfer Protokoll von 1925 zu halten. Für Verdachtsfälle der Anwendung von chemischen und biologischen Waffen wurde vorgeschlagen, dass diese durch ein eigenständiges Komitee der UN untersucht werden sollten. Zum anderen wurde auf die Notwendigkeit von Transparenz von Forschungsprojekten hingewiesen, um geheime Rüstung zu verhindern. Um eine mögliche Relevanz von Forschungsvorhaben für Rüstungszwecke einschätzen zu können, wurde angeregt, dass die naturwissenschaftlichen Projekte mit „*policy research*“ einhergehen sollten (Robinson 1998). Um dies zu gewährleisten, wurde 1964 die *Chemical and Biological Warfare Study Group* als eigenständige Pugwash-Sektion ins Leben gerufen. Auch diese veranstaltet Konferenzen, die im Vorfeld und am Ort der wichtigsten Staatentreffen zu den zentralen Verträgen stattfinden (CWÜ in Den Haag und BWÜ in Genf). Für das BWÜ heißt das konkret, dass mindestens während der vergangenen zwei Jahrzehnte jährlich eine Pugwash Konferenz vor den Treffen der AHG und später vor den jährlichen Dezemberkonferenzen des intersessionellen Prozesses oder den Überprüfungskonferenzen stattgefunden hat. Über die Jahre hat es, auch über die Einladungen zu Konferenzen hinaus, immer wieder informelle Kontakte und personelle Verbindungen mit anderen NGOs im Bereich biologischer Rüstungskontrolle gegeben, wie etwa mit dem SIPRI oder HSP (s.u.). Als 2002 die internationale NGO-Netzwerkorganisation BWPP gegründet wurde (siehe Kapitel 6.7), gab es von Seiten Robinsons Bestrebungen, die *CBW Study Group* als Mitglied formell zu integrieren, um BWPP von den Ressourcen (Wissen, Kontakte etc.) profitieren zu lassen. Letztlich wurde daraus nichts, weil BWPP sich in eine Richtung entwickelte, die Robinson nicht für unterstützenswert hielt. Im Interview bestätigte er die Einschätzung der Direktoren des *sunshine-projects*, dass es sich bei BWPP über einige Jahre doch nur um „noch eine NGO in Genf“ handle (zu dieser Problematik mehr in der BWPP-Fallstudie).

Pugwash (sowohl die CBW-Study Group, als auch die Gesamtorganisation) ist im eigenen Selbstverständnis heute ausdrücklich keine TRANGO, sondern beabsichtigt vor allem das Initiieren von Dialogen, die im Sinne der Vertrauensbildung nicht in der Öffentlichkeit geführt werden (Robinson 2011). Sogar die Konferenzbeiträge werden nur in Zusammenfassungen veröffentlicht (...) (Robinson 1998: 5). Dies wird auch in dem Statement unterstrichen, das Pugwash 2005 auf dem BWÜ-Vertragsstaatentreffen hielt. Darin wurde betont, dass die Mitglieder der Pugwash-Gruppe ihre „Rolle nicht als *advocacy*, sondern als Gemeinschaft von Natur- und Politikwissenschaftlern [versteht], die das Potenzial haben, den Vertragsstaaten konstruktive Lösungen anzubieten, oder sich zumindest an der

Suche nach solchen Lösungen zu beteiligen“.<sup>216</sup> Pugwash verstand sich demnach als das institutionelle Rückgrat der *epistemic community* im Bereich biologischer Rüstungskontrolle, hätte aber selbst keinerlei Ambitionen über die Initiierung eines Dialogs hinaus aktiv zu werden.

Entgegen dieser Aussage gab es in der Vergangenheit aber einen Fall, in der die CBW Study Group ein längerfristiges investigatives Projekt durchgeführt hat, dessen Ergebnisse später in wesentlichen Teilen veröffentlicht wurden (SIPRI 1971-1975). Und zwar hat Pugwash eine Reihe von gegenseitigen Inspektionen in ost- und westeuropäischen biotechnischen Anlagen ab Mitte der 1960er Jahre (also in der Verhandlungsphase zum BWÜ) initiiert. Wie Robinson (2011) sagt, war damals „nicht klar, was Pugwash tun kann und soll. [...] Man hat einiges ausprobiert und dabei wurde das Projekt der freiwilligen *trial inspections* beschlossen“. Das Projekt wurde nach der Gründung des SIPRI unter dessen Ägide weitergeführt und dort auch von denselben Personen betreut, wie zuvor. Es erscheint daher nicht sinnvoll, zu versuchen, dieses fortlaufende Projekt in zwei verschiedenen Fallstudien zu behandeln. Folglich werden die Laborinspektionen in der SIPRI- Fallstudie (Kap. 6.2.1) näher betrachtet.

### **6.1.2 Pugwash Fazit**

Pugwash ist die erste zivilgesellschaftliche Organisation im Bereich der Rüstungskontrolle, die ein Selbstverständnis als globale Organisation entwickelt hatte. Das gilt sowohl für die zentrale Thematik, nämlich das Befördern eines verantwortungsvollen Umgangs der Wissenschaftler mit Techniken, die für den Bau von MWV missbraucht werden könnten und das Schärfen des Bewusstseins hochrangiger Politiker für die Gefahren eines mit solchen Waffen geführten Krieges, als auch für das Prinzip, Einladungen zur Mitgliedschaft über die Blockgrenzen hinweg auszusprechen. In den 1950er und 1960er Jahren konnten es in der zivilgesellschaftlichen Sphäre politisch, organisatorisch und finanziell wohl nur Wissenschaftler leisten, eine solche Netzwerkorganisation aktiv zu betreiben. Insofern gelang es Pugwash einen erheblichen Beitrag zur Globalisierung von Zivilgesellschaft im Bereich Rüstungskontrolle beizutragen. Hinsichtlich der Finanzierung ist Pugwash trotz der grundsätzlichen Nähe zu Regierungen bzw. Regierungsmitgliedern nicht stärker durch

---

<sup>216</sup> [http://unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/E527F62F0DD285C6C125719C0045061B/\\$file/05120 5-PM- NGO-PUGWASH.pdf](http://unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/E527F62F0DD285C6C125719C0045061B/$file/05120%205-PM-NGO-PUGWASH.pdf). Das Statement wurde im Namen der CBW Study Group von der Schweizer Pugwash-Sektion gehalten.

Regierungen finanziert, als das bei den meisten anderen NGOs der Fall ist (s.u.). Pugwash kann in der heutigen Ausrichtung kaum als TRANGO bezeichnet werden. Bei der Mehrzahl der Projekte wird auf das Initiieren von Dialogen zwischen hochrangigen Politikern und Abrüstungsexperten aus der Wissenschaft abgezielt, um so zu einem Vertrauenszuwachs in der internationalen Politik beizutragen. Dabei wird öffentliche Transparenz oft (auch noch lange nach Ende des Kalten Krieges) als eher hinderlich angesehen, was auch die Prozeduren der Konferenzen beeinflusst. In den ersten Jahren der CBW-Gruppe (späte 1960er Jahre) wurde abweichend von den eigentlichen Handlungsroutinen allerdings ein Projekt angestoßen, das freiwillige gegenseitige Inspektionen von biotechnischen Laboratorien zum Gegenstand hatte. Die Inspektionen erfolgten mit Genehmigung aber ohne Beteiligung staatlicher Behörden. Nach der Gründung des SIPRI wurde das Projekt in enger Zusammenarbeit mit diesem und in größerem Maßstab weitergeführt. Später wurde es offiziell ein SIPRI-Projekt, das allerdings auch personell von denselben Wissenschaftlern betreut wurde, wie zuvor unter Pugwash-Ägide. Auch grundlegende Ergebnisse wurden in einer Veröffentlichung des Stockholmer Friedensforschungsinstituts bekannt gemacht (SIPRI 1975: 51-58). Um Redundanzen zu vermeiden, erfolgt die eigentliche Beschreibung des Projekts anschließend gemeinsam mit dessen Fortsetzung als SIPRI-Projekt. Somit wird auch der Test der Hypothesen, erst dort erfolgen. Nach Abschluss aller Fallstudien werden die einzelnen Ergebnisse in eine Matrix eingetragen (Tabelle 12).

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Art der Aktivität
1964 bis 1965	2 Jahre	Nicht-Besitz/ Produktion	Übergabe an SIPRI	Methodenentwicklung, Interpretation.

Tabelle 3: Fakten zum Pugwash-Projekt zu den gegenseitigen Laborinspektionen.

## 6.2 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)

Das SIPRI wurde 1966 auf Initiative des damaligen Schwedischen Ministerpräsidenten Erlander gegründet. Dem Mission Statement des SIPRI zufolge ist die Aufgabe des Instituts *“to conduct 'scientific research on questions of conflict and cooperation of importance for international peace and security with the aim of contributing to an understanding of the conditions for peaceful solution of international conflicts and for a stable peace“*. Weiter sieht

es sich als „*an independent international institute dedicated to research into conflict, armaments, arms control and disarmament. [...] SIPRI provides data, analysis and recommendations, based on open sources, to policymakers, researchers, media and the interested public.*“<sup>217</sup> Am SIPRI werden heute 22 teils überaus distinkte Projekte in vier verschiedenen Arbeitsgruppen bearbeitet.<sup>218</sup> Sybille Bauer aus der zu Rüstungskontrollfragen arbeitenden Arbeitsgruppe besteht darauf, dass das SIPRI keineswegs als NGO bezeichnet werden könne (Bauer 2010). Die Arbeit im SIPRI sei erstens nicht zielgerichtet und zweitens gibt es, anders als in einer NGO, keine Sprachregelungen zu Themen, an die sich die Mitarbeiter in der Außendarstellung zu halten hätten. Die Aufgabe des SIPRI, so Bauer weiter, besteht darin, Informationen für den sachkundigen Diskurs bereit zu stellen, nicht aber politische Debatten zu beeinflussen. Die frühere Direktorin des SIPRI Bailes definiert die Ausrichtung des SIPRI in der Festschrift zum 40 jährigen Bestehen des Instituts (SIPRI 2006: 121) allerdings folgendermaßen: „Das SIPRI zögert nicht zu kommentieren, zu urteilen und zu extrapolieren, allerdings immer auf Basis seiner eigenen unabhängigen Vision. SIPRI ist nicht neutral in einem moralischen Sinn, sondern im politischen und institutionellen Sinn“. Damit kann dem SIPRI durchaus eine normative Ausrichtung, die unter anderem eine funktionierende Rüstungskontrolle als Wert und Ziel ansieht, bescheinigt werden. Auch wenn einige der am SIPRI durchgeführten Projekte sicherlich als klassische wissenschaftliche Forschungsprojekte angelegt sind, lässt sich mit dieser Aussage doch eine Einordnung des SIPRI als NGO rechtfertigen.

Projekte, die der Transparenzbildung dienen, stehen ohnehin in Einklang mit der Aufgabenstellung und täglicher Praxis des SIPRI. So werden bereits seit den frühen Tagen des Instituts Daten zum internationalen Handel mit Waffen und zu Militärausgaben erhoben und jährlich publiziert sowie in Datenbanken der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, so dass das SIPRI in diesem Bereich ohne weiteres in die hier genutzte TRANGO-Definition passt.<sup>219</sup> In der Arbeitsgruppe zu nuklearen, biologischen und chemischen Waffen wird jedoch schon seit geraumer Zeit kein solches Projekt mehr bearbeitet. Vielmehr liegt ihr Fokus heute

---

<sup>217</sup> [www.sipri.org/about](http://www.sipri.org/about)

<sup>218</sup> <http://www.sipri.org/research>

<sup>219</sup> <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers> und [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex/milex_database)

auf dem Erstellen allgemeiner Analysen und historischer Recherchen sowie der Bereitstellung von Expertise für die Mitgliedstaaten der internationalen Verträge in den drei Bereichen.<sup>220</sup>

### **6.2.1 TRANGO-Projekte am SIPRI**

In den ersten Jahren der Existenz des Instituts hatte sich die Arbeitsgruppe aber intensiv mit der Erforschung von Methodiken auseinandergesetzt, die dazu beitragen können, den Einsatz und die Herstellung biologischer und chemischer Waffen nachzuweisen. Eine längerfristige, institutionalisierte Nutzung dieser Methodiken durch zivilgesellschaftliche Akteure wurde damals zwar nicht erwogen, weil dies nicht mit dem damaligen allgemeinen Politikverständnis und dem der beteiligten Wissenschaftler übereinstimmte (Robinson 2011). Dennoch sind die hier im Folgenden beschriebenen Methoden nicht nur theoretisch für zivilgesellschaftliche Akteure einsetzbar, sondern wurden, wenn am SIPRI auch nur zu Demonstrationszwecken, von solchen durchgeführt. Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre standen diese Forschungsaktivitäten im Zeichen der Verhandlungen zum BWÜ und sollten die Staaten davon überzeugen, dass die Verifikation eines solchen Abkommens (wie auch eines seinerzeit hypothetischen CWÜ), möglich wäre, so dass eines der stärksten Argumente, die von den Staaten damals gegen eine multilaterale biologische Rüstungskontrolle angeführt wurde, widerlegt werden konnte (Robinson 2011). Die Forschung an solchen Monitoringmethoden war unter der Frage, ob die Überprüfung der Vertragseinhaltung möglich ist und mit welchen Techniken dies bewerkstelligt werden könnte, also ausgesprochen anwendungsorientiert.

Nach Angaben Robinsons (2011) bestanden große Teile der Mitarbeiterschaft und insbesondere der ersten CBW-Arbeitsgruppe aus Personen, die zuvor schon über die Pugwash CBW Study Group in engem Austausch standen und im Namen von Pugwash die gegenseitigen Laborinspektionen organisiert hatten. SIPRI, so Robinson über die Mitarbeiterschaft der Gründungsjahre, sei zu erheblichen Teilen „aus Pugwash erwachsen“. Im BW-Bereich wurden im Laufe der Jahre bis 1990 drei Projekte durchgeführt, die das SIPRI auch für den Bereich der biologischen Rüstungskontrolle als TRANGO qualifizierten. Erstens wurde die als Pugwash-Projekt begonnene Entwicklung eines Inspektionsmechanismus für nicht geheime Labore fortgeführt, zweitens wurden Methoden

---

<sup>220</sup> Arms control, disarmament and non-proliferation unter [www.sipri.org](http://www.sipri.org)

entwickelt und teilweise angewandt, mit denen auf breiterer Ebene Compliance relevante Informationen gewonnen werden konnten. Diese Informationen bezogen sich einerseits auf die Detektion der Anwendung biologischer und chemischer Waffen – hier beschränkte sich die Arbeit des SIPRI auf die Beschreibung der damals vorhandenen oder in Entwicklung befindlichen Technologien (SIPRI 1975) – darüber hinaus wurden aber auch Studien zu den biologischen Rüstungskapazitäten in einzelnen Staaten erstellt und veröffentlicht. Dabei wurden Recherchemethoden entwickelt, die insbesondere auf der Nutzung öffentlich zugänglicher Daten beruhten. Erst ca. 40 Jahre später haben das *sunshine-project* und danach BWPP erneut ähnliche Projekte durchgeführt (siehe die entsprechenden Fallstudien). Drittens wurden 1990 erstmals Inhalte aus den VBMs veröffentlicht und teils auch mit Angaben aus öffentlichen Quellen verglichen (Geißler 1990) Mit diesen drei Projekten, wird sich diese Fallstudie beschäftigen. Die Ergebnisse der ersten beiden wurden zu großen Teilen in der sechsbändigen SIPRI-Reihe „*The Problem of Chemical and Biological Warfare*“ (SIPRI 1971-75), die des VBM-Projekts in einigen Heften der sogenannten Skorpion-Reihe (der Schriftenreihe der Arbeitsgruppe *Chemical and Biological Warfare Studies* am SIPRI), präsentiert. Allerdings endet das Transparenz bezogene Engagement des SIPRI in diesem Bereich zusammen mit der Einstellung der technikbezogenen Arbeit des SIPRI mit dem VBM-Projekt 1990. Danach konzentrierte sich die Forschung zu biologischer Rüstungskontrolle eher auf die Problematik der internationalen Kooperation in der friedlichen Anwendung der modernen Biotechnologie (Robinson 1998: 18), sodass das Institut aktuell kaum mehr als TRANGO im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle angesehen werden kann. Das SIPRI ist kein Mitglied von BWPP.

#### 6.2.1.1 Fortsetzung des Pugwash Projekts („*Interlaboratory project*“)

Wie im vorigen Unterkapitel zu Pugwash bereits erwähnt, wurde das hier dargestellte Projekt als Pugwash-Projekt begonnen und größtenteils mit demselben Personal als SIPRI-Projekt weitergeführt, so dass es sich anbietet, es in einer einzigen Fallstudie zu behandeln. Die Beschreibung des Projektes beginnt dementsprechend dort, wo das Projekt bei Pugwash aus der Taufe gehoben wurde: Schon bevor die Pugwash CBW-Gruppe 1964 offiziell gegründet wurde (und auch mindestens fünf Jahre, bevor die konkreten Verhandlungen zum BWÜ 1969 begannen), wurden Überlegungen angestellt, was unter dem Dach von Pugwash aktiv getan werden könnte, um die Gefahr der heimlichen Entwicklung biologischer Waffen zu verringern. Neben der „klassischen“ Pugwash Strategie der Förderung des Dialogs durch die

Ausrichtung von Konferenzen, wurde auch ein Ansatz verfolgt, der auf die biotechnologische Praxis in den Laboren in Universitäten und Unternehmen abzielte. Es sollte gezeigt werden, dass durch Inspektionen in biotechnischen Laboratorien erfolgreich Transparenz hergestellt und die dort tätigen Wissenschaftler in Verantwortung für die getätigte Forschung genommen werden konnten, ohne dass es zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung kommerzieller und anderer Interessen kommt (Sims 2001: 186 f.).

1968 hatte die britische Regierung den Vorschlag einen Inspektionsmechanismus unter einer zu schaffenden allgemeinen Verifikationsbehörde der UN zu etablieren, in die Debatte um ein zu etablierendes BWÜ eingebracht (ebenda). Diese Idee wurde von Pugwash und später SIPRI unterstützt. Es wurde empfohlen, dass die im Projekt erforschten Möglichkeiten der gegenseitigen Inspektion der Wissenschaftler, später von einer nicht näher benannten Art von Behörde organisiert werden sollten. Während der gesamten Dauer des Projekts waren die Wissenschaftler selbst die Organisatoren der Inspektionen. Die Staaten, in denen die sich beteiligenden Anlagen befanden, wurden nur durch das Erteilen (oder Versagen) der erforderlichen Genehmigungen involviert. Die Initiatoren hatten sich allerdings gar keinen dauerhaften außerstaatlichen Mechanismus vorgestellt, so dass dieses in der Praxis und allen wesentlichen Teilen das erste zivilgesellschaftliche durchgeführte Monitoringprojekt auf diesem Politikfeld war, die Initiatoren es aber auch nachdem sie es schon Jahre betrieben hatten, nie als ein solches verstanden: „Es war nicht die Zeit, in der man sich über zivilgesellschaftliche Aktivität Gedanken machte“, so Robinson (2011).

Das Projekt wurde von 1964 bis 1965 von Pugwash betrieben und 1968 bis 1969 vom SIPRI weitergeführt (Robinson 1998: 13). Auf der Konferenz der Pugwash CBW-Gruppe in Karlovy Vary 1964 wurde das Projekt in sechs „Empfehlungen“ skizziert. Schon zu diesem Zeitpunkt wird eine spätere Übertragung des Projekts an das „*proposed Peace Research Institute in Sweden*“ empfohlen und das „*Continuing Committee*“ von Pugwash um Finanzierung des Projekts bis zu diesem Zeitpunkt ersucht. Es sollte herausgefunden werden, ob es durch Inspektionen möglich ist, herauszufinden, ob in nicht-geheimen Laboren BW-Agenzien in militärisch relevanten Mengen hergestellt werden (SIPRI 1975: 51-58). Für einen späteren Zeitpunkt sollte erwogen werden, ob das Projekt auf chemische und nukleare Anlagen ausgeweitet werden kann. Hinter der Idee als solcher stand die Überzeugung, dass sowohl Verantwortungsbewusstsein von Wissenschaftlern als auch Transparenz nötig sind, um den Missbrauch von Biotechnologie zu verhindern und dass beides durch ein solches Inspektionssystem gestärkt werden könnte (Robinson 1998: 13). Die Entwicklung eines

Mechanismus, der auch die Herstellung von Agenzien in einem sehr kleinen Maßstab, etwa für terroristische Akte, erlaubt, wurde als nicht praktikabel und auch als unnötig beurteilt, weil nur Staaten die Fähigkeit hätten, eine biologische Waffe als Massenvernichtungswaffe zu konstruieren und einzusetzen (Hedén 1967: 667).

Während der „Pugwash-Phase“ des Projekts wurden Inspektionen in Schweden (Stockholm), Österreich (Wien), der Tschechoslowakei (Prag) und in Dänemark (Kopenhagen) durchgeführt. Unter dem Dach des SIPRI wurde das Projekt in größerem Umfang mit mehr Inspektoren und in weiteren Laboratorien fortgeführt. 22 Forschungs- und Produktionsanlagen deren Größe von kleinen Universitätslaboratorien bis hin zu großen Industrieanlagen reichte und die in neun ost- und westeuropäischen Ländern angesiedelt waren, wurden ausgesucht und angeschrieben; letztlich nahmen 14 Einrichtungen teil. Es wurde versucht, eine möglichst paritätische Teilnahme von Labors in NATO-Staaten und solchen des Warschauer Pakts (und dem blockfreien Jugoslawien) zu erreichen, wobei sich aus der Gruppe der großindustriellen Anlagen als einzige nicht-westliche Produktionsstätte das Institut für Immunologie in Zagreb beteiligte: Leitende Mitarbeiter aus den teilnehmenden Anlagen wurden eingeladen, selbst Mitglied des Inspektorenteams zu werden. So sollte das Prinzip der gegenseitigen Kontrolle umgesetzt werden. Sobald ein Team erfolgreich die Genehmigung für eine Inspektion bekommen hatte, wurde in allen Fällen die Erfahrung gemacht, dass die Leiter und Angestellten der jeweiligen Anlage ausgesprochen kooperativ mit den Inspektoren umgegangen sind (57). Das galt auch für kommerzielle Unternehmen, wo die Inspektoren deutlich machen konnten, dass sie sich nicht für die Produktionsabläufe im Ganzen interessieren, was zur Kollision mit Geschäftsgeheimnissen hätte führen können, sondern sich ausschließlich auf bestimmte Teile der Anlage konzentrierten (58).<sup>221</sup> Für die Entwicklungsphase des Inspektionsmechanismus (über die hinaus das Projekt nicht existierte) wurden allerdings Einrichtungen ausgewählt, in die persönliche Kontakte bestanden, was zumindest den Erfolg der Anfragen verbesserte und eventuell auch die Durchführung der Inspektionen erleichterte (52). Die Aufsichtsbehörden der Anlagen waren jeweils informiert, wobei die Behörden in einem Fall die Erlaubnis zur Teilnahme nicht erteilten, weil „der internationale Charakter des SIPRI nicht erkannt wurde“ (ebenda). 25 Wissenschaftler waren

---

<sup>221</sup> Eine Inspektion wird von den Autoren des Berichts mit der Suche nach der Nadel in einem Heuhaufen verglichen: Die Suche wird erfolglos sein, wenn man versucht, den gesamten Heuhaufen zu durchsuchen. Nur ein gut entwickeltes Verfahren (also die Ausstattung des Inspektors mit der Entsprechung eines Metalldetektors) wird einen Erfolg ermöglichen (58).

direkt an den Inspektionen beteiligt. Veröffentlicht wurde das Funktionsprinzip der Inspektionen und *lessons learned* für die avisierte Verankerung des Mechanismus in der Praxis. Detaillierte Informationen über die Beobachtungen in den einzelnen Anlagen standen hingegen nur den beteiligten Akteuren zur Verfügung (Robinson 2011).

Das Projekt der gegenseitigen Inspektion ist insofern ein TRANGO-Projekt, weil hier kein Mechanismus entwickelt wurde, der später (nur) von Staaten anwendbar gewesen wäre, sondern der auf der gegenseitigen Kontrolle unabhängiger Wissenschaftler beruhen sollte - auch wenn die Initiatoren damals davon hofften, dass eine Fortführung der Inspektionstätigkeit unter zwischenstaatlicher Koordinierung stattfinden würde (Robinson 2011).<sup>222</sup> Dieses Prinzip des „*open laboratory*“ fand auch auf Seiten einiger Staaten Unterstützung. So findet es sich bereits Ende der 1960er Jahre in einem britischen Dokument in der Vorbereitung der BWÜ-Vertragsverhandlungen wieder, wobei hier ein Wissenschaftlerteam unter dem Dach der, wie bereits erwähnt, von Großbritannien avisierten Verifikationsbehörde bei den Vereinten Nationen erwogen wurde. Die Idee der gegenseitigen Inspektionen mit minimaler staatlicher Beteiligung (beschränkt auf die Erteilung von Genehmigungen und Visa) wurde aber noch zwei Jahrzehnte später auf der dritten Überprüfungs-konferenz 1991 in einem Statement der italienischen Delegation propagiert: „*In our view ,open laboratories‘, i.e. an international scientific community closely interconnected, where scientists would be the first, vigilant witnesses to the peaceful objectives of biological research, are yet an additional answer to the risk represented by covert research and clandestine development of these as well as other weapons of mass destruction*“ (nach Sims 2001: 187).

### *Durchführung der Inspektionen*

Als zentrales Monitoringwerkzeug wurde ein Fragebogen für standardisierte Inspektionen entwickelt (SIPRI 1975: 51 ff). Dieser Fragebogen bestand aus einem Teil, der von den Instituten ausgefüllt werden sollte und einem zweiten von den Inspektoren auszufüllendem Teil. Abgefragt wurde die Organisationsstruktur, weitere Gebäudestandorte und das Vorhandensein mobiler Gerätschaften, die Art und Menge produzierter Mikroorganismen, wie

---

<sup>222</sup> Im Rückblick, so Robinson heute, sei das Verfahren klar regierungsunabhängig gewesen. Aber die bewusste Beschäftigung mit der Idee eines teilweise zivilgesellschaftlich organisierten Monitoring (Robinson spricht von Verifikation), sei in der *Community* erst 2001 mit den Überlegungen für die Gründung des BWPP gewachsen.

viel Personal mit welcher Qualifikation in der Anlage beschäftigt ist, welche Labor- und Produktionsausrüstung vorhanden ist und welchen Impfstatus die Beschäftigten haben. Die Inspektionen wurden von zwei bis maximal fünf Inspektoren in einem bis vier Tagen durchgeführt, wobei der Teamleiter Erfahrung mit der Durchführung der Inspektion haben sollte und sich unbedingt auch mit „Vertuschungstechniken“ und deren Aufdeckung auskennen sollte. Jede der Inspektion begann mit einem Treffen mit der Leitungsebene der Anlage, wobei der Fragebogen ausgefüllt wurde. Die Informationen wurden, in der Hoffnung, dass Fehlinformationen angesprochen werden würden, so wie sie von der Institutsleitung eingetragen wurden, allen Mitarbeitern zur Kenntnis gegeben. Nach einem Rundgang wurden dann noch Gespräche mit weiteren Angestellten geführt. Bei der Durchführung der Inspektion wurde der Fragebogen lediglich als Leitlinie angesehen. Da es bei der Durchführung von Experimenten und in Produktionsabläufen immer Alternativen geben wird, war es notwendig, dass die Inspektionen mehr erfassten, als das durch den Fragebogen möglich war. Dafür war eine detaillierte Kenntnis der Materie unerlässlich (55).

Abschließend wurde mit der Leitungsebene der inspizierten Anlage diskutiert, wie sich der Inspektionsmechanismus noch verbessern lassen könnte. Es werden auch Vorschläge zur Häufigkeit der Inspektionen gemacht, wobei das SIPRI empfahl, biotechnische Einrichtungen nach ihrer potenziellen Relevanz für BW-Programme in verschiedene Gruppen einzuteilen, die unterschiedlich häufig in zufälliger Reihenfolge inspiziert werden (57). Im Bericht über das Projekt wird auch empfohlen, Möglichkeiten zu schaffen, versiegelte Messgeräte an Fermentern anzubringen, um so beim nächsten Besuch feststellen zu können, ob das Gerät so eingesetzt wurde, wie vorgesehen (56). Dazu wurden einige Ideen skizziert (ebenda), aber auch festgestellt, dass die eigentliche Entwicklungsarbeit hierfür nicht an einer vergleichsweise kleinen Einrichtung, wie dem SIPRI möglich wäre.

Die Kosten für die Durchführung einer Inspektion lagen für das SIPRI, das für Reisekosten aufgekommen ist, bei etwa USD 11.000.<sup>223</sup> Auch für die inspizierten Anlagen wurde der finanzielle Aufwand als „erheblich“ bezeichnet. Im Fall einer großen industriellen Produktionsanlage sollen die Kosten denen des SIPRI entsprochen haben. Allerdings wurde davon ausgegangen, dass Inspektionen in einem etablierten Regime regelmäßig wiederholt

---

<sup>223</sup> Nach einem Inflationsrechner wären das heute etwa USD 69.000 ( <http://146.142.4.24/cgi-bin/cpicalc.pl?cost1=11000&year1=1969&year2=2012>).

werden würden und sich damit zeitlicher Aufwand und finanzielle Kosten nach der Erstinspektion erheblich reduziert hätten (54).

Das Inspektionsprojekt ist nicht über die Entwicklungsphase mit einer Art „Testbetrieb“ hinausgekommen, so dass auch nicht bekannt ist, ob und wie effektiv der Mechanismus gewesen wäre. Die detaillierten Protokolle einzelner Inspektionen wurden zum Schutz von Betriebsgeheimnissen auch nicht veröffentlicht. Eine Befragung unter den Leitern der inspizierten Labore ergab, dass die Wahrscheinlichkeit, dass der Inspektionsmechanismus ein tatsächliches BW-Programm aufgespürt hätte, durchschnittlich mit 50% eingeschätzt wurde (55 ff.). Der SIPRI-Bericht stellt allerdings fest, dass sich die Erfolgswahrscheinlichkeit mit zunehmender Größe einer potenziellen BW-Produktion erhöhen würde. Da im Projekt nach Indizien für die Produktion von nur 10 Kilogramm Agens (bzw. mehrere Hundert Gramm Botulinum Toxin) gesucht wurde, ein militärisch einsetzbares Arsenal aber etwa die 100fache Menge benötigt, gehen die Autoren des Berichts davon aus, dass ein in einem nicht-geheimen Labor angesiedeltes BW-Programm mit großer Wahrscheinlichkeit durch den entwickelten Mechanismus der gegenseitigen Inspektion aufgedeckt werden könnte. Die Herstellung kleinerer Mengen zur Durchführung terroristischer Anschläge wurde zwar als Möglichkeit gesehen, eine psychologische Wirkung im Sinne von *mass disruption* wurde seinerzeit aber nicht befürchtet, so dass die Aufdeckung der Produktion kleinerer Agenzienmengen von keine Priorität eingeräumt wurde. Eine Umgehung des Inspektionsregimes, etwa durch das Führen „doppelter Laborbücher“, konnte allerdings nicht vollständig ausgeschlossen werden (59).<sup>224</sup> Auch deshalb wurde ein Mechanismus mit gegenseitigen Laborinspektionen nicht als vollständiger Verifikationsmechanismus angesehen, sondern nur als Teil eines notwendigerweise umfangreicheren Systems kontinuierlicher Monitoringaktivitäten (55).

### *Beendigung des Projekts*

Das Projekt konnte trotz des Ost-West Konfliktes in Staaten des Warschauer Paktes, der NATO und in einem blockfreien Staat durchgeführt werden. Dennoch traten einige spezifische Probleme auf. Zunächst mussten für die Inspektionen jeweils Genehmigungen von

---

<sup>224</sup> Die beste Möglichkeit, die Funktionstüchtigkeit des Mechanismus zu testen, wäre den Autoren des Berichts zufolge der Aufbau einer BW-relevanten Forschungs- oder Produktionskapazität in einer der Anlagen gewesen, die dem Inspektionsteam nicht bekannt gewesen wäre. Dieser Test unter realen Bedingungen scheiterte an den Kosten, die auf USD 100.000 geschätzt wurden.

den Aufsichtsbehörden eingeholt werden, was bei *Produktionsbetrieben* in den Warschauer Pakt Staaten nicht gelang. Des Weiteren gab es Probleme mit der kurzfristigen Visa-Erteilung (und zwar in beide Richtungen der Blockgrenze) (53). Für die Effektivität von Inspektionen ist es aber erforderlich, dass die Inspektoren eine ausgewählte Anlage innerhalb kürzester Zeit aufsuchen können. Für das Problem der fehlenden Reisefreiheit konnte damals keine Lösungsmöglichkeit aufgezeigt werden (57). Weiterhin waren weder ausreichend finanzielle Mittel noch qualifiziertes Personal vorhanden, um schon vor einer Inspektion möglichst viele Informationen über die zu inspizierenden Einrichtungen einzuholen, was in einem solchen Mechanismus aber essentiell notwendig ist, um vor Ort „die richtigen Fragen stellen“ zu können (55). Außerdem waren Probleme bei der Wahrung der nationalstaatlichen Parität der Inspektoren wahrscheinlich. Obwohl eine solche Parität nach dem Dafürhalten der Organisatoren des Projekts wichtig sei (wenn auch auf Grund der Nicht-Anbindung an einen staatlichen oder multinationalen Mechanismus formell nicht nötig), hätte es wohl nicht gelingen können, bei der Zusammensetzung des Teams Staatsangehörige aller betroffenen Staaten einzubinden, da es nur relativ wenige Wissenschaftler mit der nötigen Qualifikation gab. Außerdem wurden im SIPRI-Bericht noch die zu entwickelnden Maßnahmen im Eigenschutz der Inspektoren thematisiert. Diese mussten entweder gegen die Krankheiten, mit deren Erregern in einer Anlage gearbeitet wird geimpft sein, oder sie müssen über eine persönliche Schutzausrüstung verfügen.

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Art der Aktivität
1968-1969	2 Jahre	Nicht-Besitz/ Produktion	Methode entwickelt und getestet.	Methodenentwicklung, Interpretation.

Tabelle 4: Fakten zum SIPRI-Projekt zu den gegenseitigen Laborinspektionen.

## 6.2.2 Test der Hypothesen am Beispiel des Interlaboratory-Projekts

### 6.2.2.1 Pugwash-Phase

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Das Projekt wurde 1964 aus der Taufe gehoben. Zu diesem Zeitpunkt war das Regime der biologischen Rüstungskontrolle erst rudimentär ausgebildet, da das BWÜ noch nicht existierte. Die Verhandlungen zu einem Vertrag zum Verbot biologischer Waffen waren noch nicht über die unkonkreten GCD-Gespräche hinausgekommen. Bis zur unilateralen Erklärung

der USA, dass auf solche Waffen verzichtet werden würde, sollten noch fast fünf Jahre vergehen. Somit war ein Zugang zu künftigen Verhandlungsarenen und anderen Orten der Regimemanifestation in Übereinstimmung mit dem Selbstverständnis Pugwash als Organisation, die durch Kontaktaufnahme mit Staatenvertretern wirken möchte, sicherlich erwünscht, aber noch nicht möglich. Die Hypothese kann demnach für diesen Fall nicht bestätigt werden.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Das Projekt ist im Kontext der ersten konkreteren Überlegungen auf zwischenstaatlicher Ebene zu einem internationalen Verbotsvertrag für biologische Waffen entstanden. Es war unbekannt, inwiefern ein solcher Vertrag durch einen Verifikationsmechanismus gestärkt werden könnte, weil nicht zuletzt die technischen Voraussetzungen für einen potenziellen Überprüfungsmechanismus unbekannt waren. Das Projekt war ein Beitrag, diese Wissenslücke zu schließen und den Staaten zu demonstrieren, dass ein Regime zur biologischen Rüstungskontrolle verifizierbar ist. Die Hypothese wird bestätigt.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Das Projekt sollte zeigen, dass die damals einsetzende Globalisierung von Biotechnologie (die Verbreitung beschränkte sich allerdings noch auf relativ wenige industriell und wissenschaftlich gut entwickelte Staaten) kein Hindernis für Compliancemonitoring in einem möglichen BWÜ-Regime ist. Dafür wurden eigens moderne Evaluierungsverfahren, entwickelt und eingesetzt. Die Hypothese kann für diesen Fall also bestätigt werden.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Im Vorfeld der Inspektionen war es Gegenstand politischer Entscheidungen, welche Anlagen teilnehmen durften. Dort wo die Inspektionen aber stattfanden, war der Zugang zu den Informationen von den Wissenschaftlern vor Ort gesteuert worden (die auch die einzigen mit der nötigen Expertise gewesen sein dürften). Eine Abhängigkeit von staatlich freigegebenen Informationen oder von solchen, die durch Staaten gewonnen wurden, gab es also nicht. Die Hypothese kann für diesen Fall nicht bestätigt werden.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Das bestehende blockübergreifende Pugwash-Netzwerk war ein wichtiger Faktor für das Gelingen des Projektes. Ohne die sowohl auf politischer als auch auf wissenschaftlich-fachlicher Ebene bereits mehr oder weniger formalisierten Kontakte, hätte das Projekt kaum organisiert werden können. Die Hypothese kann für diesen Fall bestätigt werden.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Das Projekt wurde aus Mitteln privater Stiftungen finanziert. Die Hypothese kann für diesen Fall somit nicht bestätigt werden.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Pugwash pflegt (trotz der finanziellen und organisatorischen Unabhängigkeit) ein besonders kooperatives Verhältnis zu Staaten. Dies war vermutlich ausschlaggebend dafür, dass das Projekt durchgeführt werden konnte, weil dies z.B. die Erteilung von Visa erleichterte. Dies ist jedoch nicht der Grund, warum die Hypothese hier nicht als bestätigt angesehen werden kann. Vielmehr ist es so, dass die Idee einer (globalen) Zivilgesellschaft, der man als Organisation oder Individuum angehören konnte, noch nicht existierte, sondern diese ein Neologismus der 1990er Jahre ist (Keane 2003, Robinson 2011). Auch wenn Pugwash maßgeblich zur Entwicklung einer globalen Zivilgesellschaft im Bereich der Rüstungskontrolle beitrug und das Verhalten der Pugwash CBW-Study Group im Rückblick dem einer zivilgesellschaftlichen Organisation entspricht, kann die Hypothese für diesen Fall daher nicht bestätigt werden.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Die Entscheidung, sich nicht um staatliche Gelder zu bemühen, war bewusst getroffen worden. Der Unabhängigkeit von Staaten auf jeder Ebene wurde große Bedeutung beigemessen (Robinson 2011). Die Hypothese kann für diesen Fall bestätigt werden.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Zum Zeitpunkt des Projektes wurde auf zwischenstaatlicher Ebene unter dem Eindruck des Ost-West Konflikts vor allem befürchtet, dass Staaten biologische Waffen als Massenvernichtungswaffen entwickeln, bzw. vorhandene Waffen einsetzen würden. Das

spiegelt sich auch im Text des wenige Jahre später verabschiedeten BWÜ. Die Staaten haben den Vertragstext nicht auf Bioterrorismus bezogen und auch die zivilgesellschaftlichen Experten haben diesen nicht als relevante Sicherheitsbedrohung wahrgenommen (Hedén 1967). Akademische Labors und Biotechnologieunternehmen wurden aufgrund ihrer technischen Fähigkeiten als kritische Anlagen angesehen, allerdings ging man davon aus, dass sie als Teile eines staatlichen BW-Programms missbraucht werden könnten und nicht davon, dass sie als selbstständige Akteure mögliche Compliance-Gefährder wären. Diese Einschätzung teilte Pugwash, das auf Grundlage des Russel-Einstein Manifests handelte, mit der Staatenwelt und richtete den Inspektionsmechanismus entsprechend aus. Die Hypothese kann hier nicht bestätigt werden, weil die Complianceeinschätzungen der Akteure übereinstimmen.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Erklärtes Ziel des Projektes war es, die Machbarkeit von Verifikation eines BWÜ zu demonstrieren und so darauf hinzuwirken, dass die Staaten institutionelle Verifikationsmängel beheben. Mit dem Aufzeigen der Verifizierbarkeit durch die Gewinnung von Informationen, wurden nicht nur entsprechende Methoden entwickelt, sondern *en passant* auch relevante Informationen beigebracht. Das Projekt sollte Staaten dazu bewegen, selbst ähnliche Formen von Informationsgewinnung im zu schaffenden Regime zu etablieren. Daher kann die Hypothese für diesen Fall voll und ganz bestätigt werden.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Pugwash ist ein Musterbeispiel für eine Experten-Organisation. Dennoch kann für die Anfangsphase insofern von Fachkräftemangel gesprochen werden, als noch überhaupt niemand über die spezifische Kompetenz verfügte, da zuvor noch nie BW- bezogene Inspektionen durchgeführt (oder auch nur durchgedacht) worden waren. Der Aufbau und die Weitergabe entsprechender Expertise war Ziel des Projekts. Weil die beteiligten Forscher qua ihrer Ausbildung in der Lage waren, die Probleme zu identifizieren und die richtigen Fragen zu formulieren, kann die Hypothese aber klar bestätigt werden.

*W6 Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Es kann heute nicht mehr geklärt werden, wie stark sicherlich auch bei Pugwash vorhandene Hierarchien oder Ideen von Einzelpersonen das Projekt beeinflusst haben. Jedoch geht aus Pugwash-Berichten aus der Zeit eher hervor, dass Diskussionen in der Gruppe für diese Zeit

kennzeichnend waren. Auch Robinson (2011) bestätigt, dass damals „noch nicht klar war“, welche Richtung Pugwash im allgemeinen und die CBW-Gruppe im Speziellen einschlagen würde. Insofern kann die Hypothese für diesen Fall nicht bestätigt werden.

#### *6.2.2.2 Test der Hypothesen: SIPRI-Phase des Inspektionsprojekts*

##### *O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Wie für die Pugwash-Phase des Projekts gilt eingeschränkt auch für die Zeit, als es durch das SIPRI weitergeführt wurde: Das BWÜ-Regime war noch nicht existent. Allerdings wurde der Vertrag bereits konkret verhandelt, während das Projekt bei SIPRI fortgeführt wurde. Die federführenden Wissenschaftler hatten sowohl über ihre fortdauernde Mitgliedschaft bei Pugwash, als auch über das neu gegründete, aber von Anfang an mit Kontakten in die Staatenwelt ausgestattete SIPRI Zugang zu Verhandlungsgruppen. Dieser Zugang (der letztlich auch nicht zu einem Verifikationsmechanismus führte), war aber nicht Voraussetzung für die Durchführung des Projekts. Insofern kann die Hypothese für diesen Fall nicht bestätigt werden.

##### *O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Wie unter der Ägide Pugwashes steht auch diese Projektphase im Kontext der Entstehung des multilateralen Biowaffenverbots. Das Projekt demonstrierte die technische Praktikabilität von On-site Inspektionen, die zwar diskutiert, aber bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht durchgeführt worden waren. Daher kann die Hypothese für diesen Fall bestätigt werden.

##### *O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Die Hypothese wird mit derselben Begründung wie in der Pugwash-Phase bestätigt. Es wurden (selbst entwickelte) innovative technische und nicht-technische Methoden für die Durchführung von on-site Inspektionen genutzt.

##### *O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Auch hier kann die Hypothese aus denselben Gründen, wie in der Anfangsphase des Projekts nicht bestätigt werden: Staaten waren nur über die verschiedenen Genehmigungsverfahren (Visa, Besuch der Anlagen) involviert, nicht jedoch in die Informationsbeschaffung, oder auch einer Beschränkung des Zugangs.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Das vorhandene Pugwash-Netzwerk war auch während der SIPRI-Phase (in der es eine starke personelle Überschneidung der Projektgruppen bei Pugwash und am SIPRI gab) organisatorische Grundlage des Projekts. Es ist fraglich, ob SIPRI alleine ohne die Unterstützung des Pugwash-Netzwerks und der wohlgesonnenen Labor- und Betriebsleiter in der Lage gewesen wäre, das Projekt durchzuführen. Insofern kann die Hypothese in diesem Fall bestätigt werden.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Das SIPRI wurde seinerzeit vollständig durch den Schwedischen Staat, eine klassische *Middle Power*, finanziert. Auch wenn das SIPRI autonom über die Durchführung von Projekten entscheiden kann, spiegelt diese Art von Projekten die Gründungsidee des SIPRI wieder. Die Hypothese kann für diesen Fall bestätigt werden.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Wie dargestellt, gibt es objektive Gründe für und wider die These, dass das SIPRI eine zivilgesellschaftliche Organisation ist. Das kooperative Verhältnis, das das SIPRI zu staatlichen Akteuren (zu Zeiten des Ost-West Konflikts auch blockübergreifend) pflegt, wäre kein Anlass am zivilgesellschaftlichen Charakter einer Organisation zu zweifeln, solange die Unabhängigkeit ihrer Tätigkeit nicht in Frage steht. Gefragt wird hier aber danach, wie die Projektverantwortlichen das SIPRI gesehen haben. Und diese haben sich als Wissenschaftler gesehen, die zwar das Interesse hatten mittels unabhängiger Forschung, Wege zu finden, Rüstungskontrolle zu fördern. Auch wenn die damaligen Aktivitäten aus heutiger Sicht als zivilgesellschaftlich klassifiziert werden können, haben sich die Wissenschaftler damals in Ermangelung einer Idee von Zivilgesellschaft als „Dienstleister“ für die Staatenwelt gesehen, die als die einzige Ebene begriffen wurde, auf der solche Mechanismen längerfristig implementiert werden konnten. Daher lässt sich die Hypothese für diesen Fall nicht bestätigen.

*W2 Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Das SIPRI selbst ist eine vom schwedischen Staat (genauer: dem schwedischen Parlament) finanzierte unabhängige Stiftung. Insofern kann die Hypothese hier nicht bestätigt werden.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Biowaffen wurden seinerzeit ausschließlich im Kontext der „kompletten Eliminierung einer Waffenkategorie und dem Verbot zu künftigen Aufrüstung mit den verbotenen Waffen gesehen“ (Zanders 2012). Auch wenn bei diesem Projekt zivile Anlagen inspiziert wurden, sollte doch die Frage geklärt werden, ob eine heimliche Einbeziehung solcher Anlagen im Rahmen staatlicher Programme zu entdecken wäre. Daher kann die Hypothese für diesen Fall nicht als bestätigt angesehen werden.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Die Aufgabenstellung des SIPRI besteht vor allem darin, auf einer wissenschaftlichen Ebene die Bedingungen für friedliche Konfliktbeilegung und die Beibehaltung eines stabilen Friedens zu erforschen. Selbst auf Probleme aufmerksam zu machen und Problembewusstsein zu schaffen, kann ebenso Teil dieser Aufgabenstellung sein, wie die anwendungsorientierte Forschung, die in diesem Fall geleistet wurde. Die Publikation der Projektergebnisse in der Reihe *The Problem of Chemical and Biological Warfare* war mit der Hoffnung auf die Herausbildung eines Problembewusstseins in der Fachöffentlichkeit verknüpft. Die Hypothese kann daher als bestätigt angesehen werden.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Das SIPRI ist ein wissenschaftliches Institut. Alle Projekte im Haus werden von Experten durchgeführt. Das Projekt wurde eingestellt, weil die Mitarbeiter der Meinung waren, dass das Monitoringinstrument weit genug entwickelt sei und seine Funktionstüchtigkeit bewiesen wurde, und dass durch den jahrelangen „Testbetrieb“ gute Argumente vorlägen, es in einen offiziellen Verifikationsmechanismus zu integrieren. Es wurde aber auch konstatiert, dass eine Fortführung in größerem Maßstab angesichts einer zu geringen Zahl qualifizierter Wissenschaftler scheitern würde. Es kann nicht beurteilt werden, ob das Projekt fortgeführt worden wäre, wenn genügend Personal zur Verfügung gestanden hätte. Trotzdem wird die

Hypothese klar bestätigt, da zu dieser Zeit an keinem anderen Ort eine vergleichbare Menge Fachwissen konzentriert war.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Die in der Pugwash CBW-Study Group engagierten Wissenschaftler hatten für das Projekt schon früh eine Weiterführung am SIPRI vorgesehen. Daran war eine Vielzahl von Wissenschaftlern beteiligt (Barnaby 1975: 9). Die Hypothese kann für diesen Fall nicht bestätigt werden.

### **6.2.3 SIPRI-Länderstudien**

1973 erschien der zweite Band der SIPRI-Reihe *The Problem of Chemical and Biological Warfare* mit dem Titel *CB Weapons Today*. Darin werden auf rund 100 Seiten Länderstudien präsentiert, in denen Informationen über Politiken, Aktivitäten und Anlagen im Zusammenhang mit chemischer und biologischer Rüstung analysiert werden. Hier werden lediglich die Anteile mit BW-Bezug zusammengefasst: Die Informationen wurden ausschließlich unter Nutzung öffentlich zugänglicher Quellen gesammelt. Schwerpunktmäßig wird auf die beiden Supermächten des Kalten Krieges eingegangen; eine große Detailtiefe findet sich auch in den Berichten über solche Staaten, die, beispielsweise durch frühere Anschuldigungen, entweder im Verdacht standen, ein biologisches Rüstungsprogramm zu unterhalten, oder wo durch Herkunft und Sprachkenntnisse der beteiligten Forscher ein guter Zugang zu Quellen vorhanden war. Für die Sowjetunion und andere Staaten des Warschauer Paktes aber auch für China wurden vielfach öffentliche Berichte des US-Kongresses und von US-Behörden evaluiert, denen Aussagen von Whistle-Blowern, die in die USA emigriert waren, aber auch Auswertungen der Nutzung von NTMs zu Grunde lagen. Für viele dieser Staaten standen den Autoren der Studie für ein direktes Monitoring keine eigenen Möglichkeiten für das Erheben von Informationen zur Verfügung.

#### **Einige Ergebnisse der SIPRI-Studie in Kürze:**

Hinweise auf offensive BW-Programme oder gar bestehende Arsenale konnten für Israel, Ägypten und die UdSSR gewonnen werden. In einigen anderen Fällen (etwa Somalia und Japan) gab es schwächere Hinweise. Im Falle Israels beruhten die Hinweise einerseits auf den hohen Sicherheitsmaßnahmen, die für einige biologische Forschungseinrichtungen galten, sowie auf den Äußerungen verschiedener ägyptischer Politiker. Eine Äußerung des

damaligen ägyptischen Präsidenten Sadat von 1972 wurde als Hinweis auf ein BW-Arsenal in Ägypten verstanden. Er sagte, dass Ägypten die Instrumente für eine entsprechende Antwort auf einen israelischen Angriff mit biologischen Waffen „in den Kühlschränken habe“ (vgl. 241). Die Autoren der Studie wiesen allerdings darauf hin, dass es von eingefrorenen Mikroorganismen bis zur Herstellung einer biologischen Waffe noch viele Schritte seien und keine Informationen darüber vorgelegen hätten, ob Ägypten diese Schritte bereits gegangen war. Die Möglichkeit eines sowjetischen BW-Programms nährte sich vor allem durch in die USA emigrierte Whistle-Blower, die durch ihre Tätigkeit als Biologen in verschiedenen Staaten des Warschauer Pakts über Hinweise auf möglicherweise offensive Forschungstätigkeiten in von der UdSSR betriebenen Labors berichteten. Für Japan wurden keine aktuellen Informationen gefunden, aber festgestellt, dass Unklarheit darüber bestünde, ob und wie die während des Zweiten Weltkrieges in der Einheit 731 (s.o.) in China erlangten Erkenntnisse weiter verwendet würden. Somalia hatte während des Grenzkonfliktes mit Äthiopien offenbar über die Nutzung biologischer Waffen nachgedacht, aber es gab keine Hinweise auf eine entsprechende technologische Kapazität zur Entwicklung solcher Waffen. Sehr viele Staaten betrieben seinerzeit Abwehrforschung und/oder militärische Abwehrprogramme. Hinweise auf offensive Tätigkeiten wurden weder für die USA noch für ein anderes NATO-Land gefunden. Frankreich allerdings fiel durch eine besondere Intransparenz hinsichtlich BW-relevanter Aktivitäten auf. Auch für die meisten anderen Regionen wurden keine Hinweise auf BW-Programme oder gar Arsenale aufgedeckt.

Box 8: Ergebnisse der SIPRI-Länderstudien.

Schon damals konnte bestätigt werden, dass die Aufklärung der Absichten hinter bestimmten Forschungsarbeiten die größte Schwierigkeit in der biologischen Rüstungskontrolle ist. Sowohl im Grenzbereich defensiver und offensiver Forschung, als auch von ziviler und militärischer Forschung gab es verhältnismäßig große Graubereiche. Das bestätigt einerseits die Wichtigkeit des zuvor dargestellten SIPRI-Projekts der gegenseitigen Inspektion nicht geheimer Anlagen. Andererseits wollten die Autoren die Aussage der USA, dass effektive Verifikation nicht möglich sei, falsifizieren. Schließlich sei gerade durch Informationen, die zunächst exklusiv den USA zur Verfügung gestanden hätten, deutlich geworden, dass beispielsweise für China keine Hinweise auf ein offensives Programm vorlägen. Letztlich förderten die Länderstudien für einige Staaten Gründe zu Tage, weiter nachzufragen. Das Projekt wurde allerdings beendet, ohne dass (öffentlich) Nachfragen gestellt worden wären.

Für diese Staaten konnte auch ein neues technisches Instrument genutzt werden, das Zugang zu Informationen über relevantes Handeln staatlicher, wissenschaftlicher und kommerzieller Akteure in vielen westliche und auch blockfreien Industrieländer bot. Angesichts des 2011 begangenen 20. Jubiläums des *World Wide Web* mutet die Nutzung von elektronischen Datenbanken im Jahr 1970 geradezu revolutionär an. Doch schon in den späten 1960er Jahren bestanden globale computerbasierte Datennetzwerke oder waren im Aufbau befindlich. Im MEDLARS-System hatten die SIPRI-Forscher Zugang zu Artikeln aus rund 2.400 Fachzeitschriften aus den Bereichen Medizin und Biologie, darunter etwa die Hälfte der 800 Zeitschriften, für die die Forscher angaben, dass sie regelmäßig relevante Informationen enthielten. Der *Biological and Chemical Abstracts Service* enthielt außerdem Inhaltsangaben aus bis zu 13.000 Fachzeitschriften. Der *Biomedical Research Information Service* der WHO listete aktuelle Forschungsprojekte aus dem Bereich auf und lieferte außerdem die Informationen, wo diese Projekte von wem durchgeführt wurden. Die SIPRI-Forscher betonten, dass diese Möglichkeiten der elektronischen Suche das Aufspüren mutmaßlich relevanter Informationen erheblich vereinfacht habe (SIPRI 1975: 26). Es wurde detailliert beschrieben, wie Suchfunktionen genutzt wurden und künftig auch von anderen Forschern genutzt werden könnten, um Compliance relevante Informationen zu ermitteln. Insbesondere die Stichworte, die in Kombination auf mögliche Biowaffen relevante Forschung schließen lassen sollten, unterschieden sich nicht allzu sehr von denen, die man auch heute nutzen würde (beispielsweise *aerosol, microorganism, micro-encapsulation, virulence-enhancing factors, retention in lung of particles, biological decay* etc.). Mittlerweile würden diese durch eine Anzahl weiterer Begriffe, wie Biosynthese etc. ergänzt, die damals noch nicht existierten. Zu den weiteren Informationsquellen, die genutzt worden waren, zählt die informelle Kommunikation unter Wissenschaftlern, die unter anderem auf Kongressen, über die Begutachtung von Veröffentlichungen, den Austausch über nicht abgeschlossene Forschungsprojekte stattfindet und nur schwer quantifizierbar ist. Auch die internationale Zugänglichkeit von Artikeln in Organen der Massenmedien, also journalistischen Zeitschriften und Fernseh- und Radioreportagen wurde als wichtige Quelle genannt und diese möglicherweise erstmals durch eine TRANGO als Quelle im Compliancemonitoring genutzt (ebenda).

Als mögliches Szenario für künftiges Sammeln und Auswerten solcher Informationen entwerfen die Forscher die Idee eines *Information Analysis Center* (30ff). Ein solches Zentrum soll „in einem klar abgegrenzten Feld oder in Unterstützung einer spezifischen

Mission Informationen sammeln, abfragen, ordnen, archivieren, evaluieren und synthetisieren und zwar mit der Absicht, diese Informationen so zuverlässig und schnell wie möglich sowie mit möglichst großem Nutzen einer Expertengemeinde zu präsentieren.“. Es wurde der Vorschlag gemacht, ein *Information Centre for Biological Warfare Analysis* zu etablieren (33), in dem neben technisch-naturwissenschaftlichen Kenntnissen aus allen Bereichen der Lebenswissenschaften der Chemie und der Meteorologie auch politische, militärische und ökonomische Kenntnisse vorhanden sein sollten, um vorläufige Schlussfolgerungen über Vorgänge in einem Land ziehen zu können. Der vorläufige Charakter solcher Aussagen wird dabei besonders betont. Ziel könne nur sein, spezifische Fragen an gegebenenfalls betroffene Länder zu formulieren. Ein solches Zentrum würde dazu führen, dass BW-Programme besser verborgen werden müssten, was ihre Kosten in die Höhe treiben und damit die Wahrscheinlichkeit, dass ein solches Programm aufgelegt wird, verringern würde. Zunächst ist mehrfach von „einem Individuum oder einer Gruppe“ als personellem Rückgrat eines solchen *Information Centres* die Rede, wodurch sich der Eindruck aufdrängt, dass die Beauftragung einer über spezifische Kapazitäten verfügende TRANGO favorisiert wird.

Dieser von Robinson verfasste Teil der Studie liest sich wie eine Blaupause des zwei Jahrzehnte später von ihm und Matthew Meselson gegründeten HSP (s.u.), aber 2011 betont Robinson, dass damals nicht an ein zivilgesellschaftlich organisiertes Monitoring gedacht wurde. Dementsprechend werden dann im weiteren Verlauf auch verschiedene internationale Organisationen genannt, die nach dem Muster der IAEA, die einige Jahre zuvor mit der Verifikation des NPT beauftragt wurde, mit der Informationssammlung für das BWÜ betraut werden könnten. Neben der WHO sind das die FAO und eine neu zu gründende *International Microbiological Agency*. Die entwickelten Techniken und Methoden für das Compliancemonitoring wurden zwar vom SIPRI „getestet“, aber die Hoffnung war, den Staaten zu demonstrieren, dass eine Überwachung der Compliance mit dem BWÜ in ausreichendem Maße möglich ist, um diese von der (mittlerweile nachträglichen) Installation eines Verifikationssystems zu überzeugen. Das Projekt wurde 1972 (Erscheinungsjahr des Bandes: 1973) beendet nachdem die Wissenschaftler meinten, den Nachweis für das Funktionieren des Projekts erbracht zu haben. Robinson (2011) betont, dass die Länderstudien streng genommen ebenso wenig Compliancemonitoring waren, wie die zuvor beschriebenen Laborinspektionen, weil der BWÜ-Vertrag noch nicht in Kraft getreten war und es damit auch keine Möglichkeit gab, vertragliche Vorschriften zu verletzen. Die Aussage, dass es sich um Methodenentwicklung und - Anwendung handelte, unterstützte Robinson hingegen

ausdrücklich. In der präsentierten Detailtiefe wurden solche Studien erst wieder ab 2005 vom *sunshine project* erstellt, allerdings für nur insgesamt vier Staaten (s.u.). Heute erstellt BWPP entsprechende Studien (s.u.).

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Art der Aktivität
1968-1973	5 Jahre	Nicht-Besitz/ Produktion	Methode entwickelt und getestet.	Methodenentwicklung, Interpretation.

Tabelle 5: Fakten zum SIPRI-Länderstudienprojekt.

#### **6.2.4 Zusammenfassung und Test der Hypothesen am Beispiel des SIPRI-Länderstudien-Projekts**

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Das BWÜ-Vertragsregime war noch nicht existent. Ähnlich wie im Inspektions-Projekt war es sicherlich motivierend für die beteiligten Wissenschaftler, die diplomatische Ebene aufgrund ihrer Stellung als anerkannte Experten, relativ einfach kontaktieren und informieren zu können, aber als eine direkte Voraussetzung für die Durchführung kann der Zugang zu den verhandelnden Staaten nicht bewertet werden. Die Hypothese wird hier nicht bestätigt.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Auch dieses Projekts ist im Kontext der Regimeentstehung zu sehen. Es bestand eine Wissenslücke zur Verifizierbarkeit des in der Entstehung befindlichen Vertrags, die durch das Projekt geschlossen werden konnte. Die Hypothese trifft hier zu.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Neue Informationstechnologien wurden in diesem Projekt erstmals als PTMs eingesetzt. Mit ihrer Hilfe konnte gezeigt werden, dass Compliancemonitoring auch angesichts der damals beginnenden internationalen Verbreitung von Biotechnologie möglich ist. Mit der Nutzung der Computernetzwerke konnten relevante Informationen in der erforderlichen Menge und

geographischen Reichweite generiert werden. Daher kann die Hypothese für diesen Fall als bestätigt gelten.<sup>225</sup>

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Sämtliche Informationen wurden von den Wissenschaftlern am SIPRI zusammengetragen. Allerdings wurden viele Informationen über Staaten des Warschauer Pakts, insbesondere der Sowjetunion, aber auch über China zuvor durch NTMs gewonnen. Sie sind nur bekannt geworden, weil ein dritter Staat (USA) Teile der mit ihren staatlichen Mitteln (NTMs, Whistle-Blower, die sich an US-Behörden gewandt hatten) gewonnenen Informationen öffentlich gemacht hatten. Zivile Möglichkeiten wie etwa zum Einkauf von Satellitenbildern waren damals noch nicht absehbar. Informationen über die Compliance-Situation in den USA selbst und vieler anderer Staaten waren verfügbar, weil die Staaten die Informationen, auf Anfrage (und in den seltensten Fällen explizit als BW-bezogene Information) zugänglich gemacht haben (tendenziell im Rahmen der Herstellung passiver Transparenz). Eine globale Übersicht, wie sie im Projekt erstellt wurde, wäre für viele Staaten nicht in der publizierten Tiefe herstellbar gewesen. Insofern kann die These für diesen Fall als bestätigt gelten.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Im Gegensatz zum Inspektions-Projekt, war es in diesem Fall die selbst gestellte Aufgabe der Wissenschaftler, zu erkunden, in welchem Maße relevante Informationen durch einen einzelnen Akteur erfasst und analysiert werden könnten. Also kann die Hypothese für diesen Fall als nicht bestätigt gelten.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Das Projekt war finanziell in den Schwerpunkt“ biologische und chemische Rüstungskontrolle“ eingebunden, der seit der Gründung des staatlich finanzierten SIPRI existierte. Die Hypothese in diesem Fall wird somit als zutreffend bewertet.

---

<sup>225</sup> Spätestens seit dem Jahr 2000 kann die Nutzung von online-Datenbanken auf den ersten Blick kaum mehr als bemerkenswerte Neuerung im Einsatz von Technologien angesehen werden. Dennoch ist festzuhalten, dass es nach wie vor eine ausgesprochen große Dynamik hinsichtlich der Inhalte gibt, die verfügbar gemacht werden – und das Auffinden und Analysieren dieser Inhalte eine intensive Beschäftigung mit dem Medium Internet und den sich ständig weiterentwickelnden technischen Möglichkeiten seiner Nutzung erfordert.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Das SIPRI hatte sich zwar als unabhängig von Staaten, in Ermangelung eines ausgebildeten Verständnisses von Zivilgesellschaft aber nicht als zivilgesellschaftliche Organisation gesehen. Obwohl es keinen Hinweis darauf gibt, dass in dem Projekt Zurückhaltung in der Kritik an Staaten geübt wurde, sondern im Abschlussbericht im Gegenteil eine ganze Reihe von Verdächtigungen gegen verschiedene Staaten formuliert werden, kann die Hypothese damit als nicht bestätigt bewertet werden.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Das SIPRI wurde und wird zu wesentlichen Teilen durch das Schwedische Parlament finanziert. Insofern kann die Hypothese für diesen Fall nicht als bestätigt gelten.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Es waren zum großen Teil dieselben Wissenschaftler beteiligt, wie in den beiden vorstehenden Monitoring-Projekten. Da die Länderstudien nur mit geringer zeitlicher Differenz zu ihnen durchgeführt wurde, kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich ihre Bedrohungsperzeption signifikant verändert hätte. Gleiches gilt für die der Staaten. Die Hypothese kann für diesen Fall nicht bestätigt werden.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Wie im Fall der gegenseitigen Laborinspektionen, war das zentrale Anliegen des Projekts zu demonstrieren, dass Verifikation eines BWÜ möglich ist. Die Hoffnung war, dass diese wissenschaftlichen Erkenntnisse die Staaten erstens auf das Problem des Fehlens von Verifikation aufmerksam zu machen und sie zweitens motiviert würden, einen entsprechenden Mechanismus einzurichten. Dementsprechend kann die Hypothese auch hier bestätigt werden.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Auch hier: Das SIPRI ist eine Experten-Organisation. Für das Projekt wurde eine völlig neue Monitoring-Methodik entwickelt. Die Hypothese gilt in diesem Fall als bestätigt.

*W6 Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Das Projekt wurde seinerzeit nicht durch eine einzelne Person erdacht und durchgesetzt, sondern war Teil eines breiten Spektrums von Projekten unter dem Dach des (Publikations-) Projekts „*The Problem of chemical and biological Warfare*“. An allen Projektphasen war eine Vielzahl von Wissenschaftlern beteiligt. Die Hypothese bestätigt sich in diesem Fall nicht.

### **6.2.5 Öffentliche Analyse der VBMs**

Nach Fertigstellung der sechsbändigen Publikationsreihe *The problem of chemical and biological warfare* im Jahr 1975 hat es mehr als zehn Jahre gedauert, bis am SIPRI erneut in größerem Maßstab über biologische Rüstungskontrolle veröffentlicht wurde. Der sechste Band der sogenannten Skorpion-Reihe „*Chemical and Biological Warfare Delevopments: 1985*“ (Robinson 1985) bleibt trotz des Titels die eingehende Beschäftigung mit biologischer Rüstung schuldig. Wie auch in den fünf ersten Bänden der Skorpion Reihe lag der Schwerpunkt der rüstungskontrollbezogenen Forschung des SIPRI klar auf dem Gebiet der chemischen Rüstungskontrolle. Erst Geißler (1986) veröffentlicht ein Jahr später „*Biological and Toxin Weapons Today*“. Darin werden aktuelle Entwicklungen auf dem Gebiet der Biotechnologie vor dem Hintergrund ihrer Relevanz für die Entwicklung biologischer Waffen skizziert und daraus abgeleitet, auf welche Vorkommnisse und Aktivitäten in einer avisierten Verifikation des Abkommens besonders geachtet werden müsse. Konkrete Vorschläge, wie ein solcher Mechanismus aussehen könnte, oder wie gar zivilgesellschaftliche Organisationen an einem Monitoring mitwirken könnten, werden aber nur sehr wenige gemacht und teils lediglich aus der früheren SIPRI-Reihe übernommen (Zilinskas a.a.O.: 82 ff.). Als Bestandsaufnahme relevanter Entwicklungen hat der Band als Hintergrunddokument für die empfohlene Einrichtung eines Verifikationsinstruments aber einen hohen Wert.

Die tatsächliche Herstellung öffentlicher Transparenz in Bezug auf Compliance mit dem BWÜ wird am SIPRI erst wieder (und zum bis dato letzten Mal) 1990 im zehnten Band der Skorpion-Reihe (Geißler 1990) geübt. Die Forscher um den Herausgeber Geißler hatten darin die ersten drei Jahrgänge der durch die zweite Überprüfungs-konferenz 1986 eingeführten VBMs analysiert und dabei nicht nur die Inhalte und Details zum Teilnahmeverhalten der Staaten zusammengefasst, sondern mittels öffentlich zugänglicher Quellen auch die Korrektheit und Vollständigkeit zumindest einiger Angaben überprüft. Die VBMs gelten im zwischenstaatlichen Verständnis ausdrücklich nicht als Transparenzinstrumente und ihre regimeinterne Überprüfung ist nicht vorgesehen, was den rein vertrauensbildenden Charakter dieses Instruments unterstreicht. Die regimeinternen Akteure, die die politische Verpflichtung

zur Teilnahme ernstnehmen und insbesondere die TRANGOs, die sich mit der Überprüfung der VBMs auseinandergesetzt haben (neben dem SIPRI später noch das *sunshine project* und die HRG, s.u.) haben dennoch die Erwartung, dass sich die Staaten am Mechanismus beteiligen - was bis heute nur für eine Minderheit der Vertragsstaaten zutrifft - und dass die abgefragten Informationen korrekt geliefert werden. Das ist insofern gut zu begründen, als die Teilnahme und Verlässlichkeit der Informationen durchaus als Teile des Gesamtbildes von Compliance-Verhalten interpretiert werden können. Methodologisch bieten sich die VBMs außerdem als guter Ansatzpunkt für Compliance-Beobachtungen an, deren Beobachtungsspektrum über die VBM-Inhalte hinaus geht (beispielsweise die Länderstudien des *sunshine project* und von BWPP, s.u.).

Zwischen der Einführung der VBMs 1986 und der fünften Überprüfungskonferenz 2006 gab es keinen Passus in der entsprechenden zwischenstaatlichen Übereinkunft (Hunger 2003), der die Vertraulichkeit der VBMs geregelt hätte, so dass im Laufe der Zeit insgesamt vier verschiedenen NGOs (von denen drei die VBMs im Rahmen eines TRANGO-Projektes analysierten und im Zuge dessen teils auch Auszüge veröffentlichten) in den Besitz der Formulare kamen (und zumindest beim HSP, dem *sunshine project* und der HRG dort auch von anderen eingesehen werden können. Das SIPRI, bzw. Geißler persönlich, erhielt damals über das zuständige Büro des DDA Zugang zu den ersten drei Jahrgängen der VBMs (Geißler 2011). Einige Staaten hatten dem SIPRI ihre VBMs auch direkt zukommen lassen (Geißler 1990: im Vorwort).

Bei der Analyse stellten Woodall und Geißler (a.a.O.: 105 ff.) u.a. fest, dass die Angaben zu Ausbrüchen von Infektionskrankheiten in einigen Fällen lückenhaft waren. Das betrifft beispielsweise die US-Angaben zu Zahl und Standort von biologischen Hochsicherheitslaboren sowohl in Anlagen der staatlichen Abwehrforschung als auch in privaten Unternehmen (82f), oder undeclared Ausbrüche von Infektionskrankheiten, wie etliche Fälle von Q-Fieber in Kanada (106). Letztlich war die Überprüfung der Inhalte aber nicht Schwerpunkt des Projekts, nicht zuletzt, weil dies personell kaum zu leisten gewesen wäre. Für das Projekt wurden durch das SIPRI im Rahmen eines Werkvertrags nur begrenzt Mittel zur Verfügung gestellt (Geißler 2011). Allerdings wurden (mit Einverständnis der Staaten) tatsächlich „intime“ Daten veröffentlicht. So wurde erstmals eine komplette Zusammenstellung aller bis dahin übermittelten Daten veröffentlicht. Geißler vermutet, dass eine solche Zusammenstellung selbst den meisten Geheimdiensten bis dahin nicht zur Verfügung stand, denn auch wenn diese selbstverständlich Zugang zu den VBM-Formularen

hatten und sie somit über die nötigen Informationen verfügten, war der analytische Aufwand vergleichsweise groß (Geißler 2011). Auch wenn eine Überprüfung der Angaben anhand öffentlicher Quellen eher sporadisch stattfand, kann die Studie als Anregung und Anleitung für spätere VBM-Analysen gelten.

Die eigentliche Kritik, betraf das Teilnahmeverhalten der damals 111 Mitglieds- und 25 Signatarstaaten (Geißler 2010: 149). Da nur 27 Staaten zumindest einmal während der drei ersten Jahre des Mechanismus teilgenommen hatten, sei der informationelle Wert, der durch den Mechanismus generiert werde, gering (147 ff.). Damit leide auch die vertrauensbildende Funktion der VBMs. Wie auch bei den zuvor beschriebenen Projekten war es das hauptsächliche Anliegen der Studie die Vertragsstaaten anzusprechen. Durch das Aufzeigen von Schwächen und der gleichzeitigen Formulierung von Verbesserungsvorschlägen, sollte vor allem eine Verbesserung des Vertragsregimes bewirkt werden. Tatsächlich wurden die Empfehlungen für die inhaltliche Verbesserung der VBMs (149 ff.), auf der dritten BWÜ-Überprüfungskonferenz 1990 zu einem nicht geringen Teil umgesetzt, was von der Aufforderung an alle Vertragsstaaten, am Informationsaustausch teilzunehmen, nicht behauptet werden kann.

Die Interpretation der Aktivitäten im Rahmen dieses Projekts als TRANGO-Aktivität im Sinne dieser Studie ist grenzwertig. Obwohl die Sammlung der VBMs weitergeführt wurde, kam es nicht noch einmal zu einer umfangreichen Analyse durch Geißler oder andere SIPRI-Wissenschaftler, so dass sie zunächst nur einmalig durchgeführt worden war.<sup>226</sup> Allerdings wurde nicht nur demonstriert, dass die VBMs mittels öffentlicher Daten überprüft werden können, was seither als Argument dafür angeführt wird, dass der VBM-Mechanismus als Keimzelle eines Verifikationsmechanismus fungieren könnte, es wurde auch gezeigt, dass ein Zugang zu diesen Dokumenten für zivilgesellschaftliche Organisationen möglich ist.<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> Geißler hatte auch in den Jahren danach weitere Jahrgänge der VBMs zur Verfügung, zu deren Auswertung kam es aber nur in wenigen Artikeln (beispielsweise Chevrier/Hunger (2000), allerdings nie begleitet von einer Überprüfung der Inhalte. Dies sollte erst wieder mit Auswertung durch das *sunshine-project* (Hunger 2003 u.a.) wieder geschehen.

<sup>227</sup> Es konnte in den Fällen der VBM-Analyse beobachtet werden, dass Monitoringprojekte von Individuen in einer NGO an Individuen in anderen NGOs übergeben, oder bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes „mitgenommen“ wurden. Es kann nicht geklärt werden, ob das politikfeldübergreifend ein Sonderfall oder Normalität ist.

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Art der Aktivität
1990	1 Jahr	VBM	Interessensverlagerung des Bearbeiters.	Methodenentwicklung, geringe Interpretationstätigkeit.

Tabelle 6: Fakten zum SIPRI-VBM-Projekt.

## 6.2.6 Zusammenfassung und Test der Hypothesen am Beispiel der VBM-Überprüfung

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Der Zugang zu den Verhandlungsarenen des Regimes war seinerzeit nur sehr begrenzt möglich. Side-events waren als Format noch nicht etabliert. Die Entscheidung, die VBM-Formulare zur Verfügung zu stellen, wurde von einem Regime-Mitglied, aber nicht durch „das Regime“, oder eine Institution des Regimes getroffen. Insofern lässt sich die Hypothese an diesem Fallbeispiel nicht bestätigen.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Das Projekt befasst sich mit der Analyse eines neu eingerichteten Transparenzinstruments im BWÜ. Politisch wurde und wird von vielen Vertragsparteien darauf hingewiesen, dass dieser Mechanismus keinen Bezug zu Verifikation habe und einzig der Bildung von Vertrauen diene. In der Praxis lassen sich zwischenstaatliche Transparenz, Monitoring und Verifikation und das Instrument der VBMs aber kaum voneinander trennen. Insofern bestehen keine Zweifel, dass die Hypothese hier zutrifft.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Das Teilnahmeverhalten der Staaten am VBM-Mechanismus wurde nicht mittels bestimmter Technologien überprüft, das gilt auch für die (ohnehin nur in wenigen Fällen durchgeführte) Evaluation der VBM-Inhalte. Daher kann die Hypothese hier nicht bestätigt werden.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Die Monitoringleistung bestand in der unabhängigen Analyse dieser Informationen. Eine Durchführung des Projekts ohne Nutzung der VBMs als Untersuchungsobjekt wäre aber offensichtlich nicht möglich gewesen. Die Hypothese lässt sich also für diesen Fall bestätigen.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Für dieses Projekt wurde nicht mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammengearbeitet. Die Hypothese kann für dieses Projekt nicht bestätigt werden.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Auch dieses SIPRI-Projekt wurde über die Stiftung des Schwedischen Parlaments finanziert. Insofern kann die Hypothese bestätigt werden.

*W1 Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Die Analysen des VBM-Mechanismus konnten nur durch die bestehenden Kontakte des hauptsächlichen Bearbeiters zu den Vertragsstaaten und dem mit dem BWÜ befassten UNODA-Büro durchgeführt werden, was allerdings nicht belegt, dass das Projekt als quasi-Dienstleistungsprojekt für die Staaten durchgeführt wurde. Dass der Projektbestandteil der VBM-Überprüfung nicht weiter ausgedehnt wurde, hängt vor allem damit zusammen, dass der Bericht unter großem zeitlichen Druck geschrieben wurde – die Empfehlungen sollten zur dritten Überprüfungs-konferenz 1991 vorliegen, um implementiert werden zu können.

Geißler, betont in der Rückschau die Aspekte Unabhängigkeit, Unterstützung der Verbotsnorm für biologische Waffen als zentrale Aspekte seiner Arbeit und es war nach Geißler eine Selbstverständlichkeit, dass Ergebnisse von SIPRI-Projekten veröffentlicht wurden. Allerdings wird hier, wie in den Fällen zuvor, das Selbstverständnis während der Durchführung des Projekts bewertet, so dass die Hypothese nicht bestätigt werden kann. Das Projekt wurde um das Jahr 1990 herum durchgeführt, so dass es in politikwissenschaftlichen Fachkreisen mittlerweile eine zumindest rudimentäre Wahrnehmung des Phänomens globaler Zivilgesellschaft gab. Geißler sah als maßgeblicher Initiator und Bearbeiter des Projekts am SIPRI aber ebenso wie die Mitarbeiter der früheren Monitoringprojekte (Inspektionen und Länderstudien), zum Zeitpunkt der Projektbearbeitung kein zivilgesellschaftliches Momentum in dem Projekt (2011).

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Auch die VBM-Analysen wurden aus dem allgemeinen SIPRI-Haushalt finanziert. Die Hypothese wird hier nicht bestätigt.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Die Veröffentlichung der VBM-Analysen erfolgte im Zeichen der Entspannung bzw. der Auflösung des Ost-West Konflikts. Zeitgleich zur Entstehung der VBM-Studie wurde das CWÜ mitsamt eines umfangreichen Verifikationsmechanismus verhandelt und auch im BWÜ-Regime begann das Nachdenken über einen solchen Mechanismus. Von einer konkreten Bedrohung wurde seinerzeit nicht ausgegangen.<sup>228</sup> Biologische Sicherheit wurde allerdings auch noch nicht im Rahmen von Terrorgefahr oder des weiten Konzepts der „Versicherheitlichung von Gesundheit“ (Maclean 2008) gesehen. Die Staaten und Geißler haben in dieser Einschätzung übereingestimmt (Geißler 2011), womit die Hypothese nicht bestätigt ist.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Vorrangiges Ziel des Projekts war es, die Funktionstüchtigkeit des neu geschaffenen VBM-Mechanismus zu evaluieren. Es wurden außerdem auf Grundlage der Ergebnisse Verbesserungsvorschläge gemacht. Da das Projekt in enger Kooperation mit zumindest einigen Staaten durchgeführt wurde, ist davon auszugehen, dass die Möglichkeit der Umsetzung dieser Vorschläge zumindest teilweise motivierend für das Projekt war. Die angestrebten Veränderungen waren dabei auf den VBM-Mechanismus selbst beschränkt, dessen vertrauensbildender Charakter so anerkannt wurde, wie er von vielen Staaten interpretiert wurde: eine Forderung, den VBM-Mechanismus so zu verändern, dass dieser zur Keimzelle eines Verifikationsmechanismus werden könnte und so die Mängel in staatlicher Verifikation und Monitoring abgestellt werden könnten, gab es nicht. Dennoch ist zweifellos auch das Anstreben der Weiterentwicklung eines zentralen, in der Praxis eng mit dem Thema Verifikation verknüpften Instruments im Regime ausreichend, um die Hypothese als bestätigt anzusehen.

---

<sup>228</sup> Kurze Zeit später sollte die Existenz des sowjetischen BW-Programms bekannt werden, aber auch das hatte keinen fundamentalen Vertrauensverlust zur Folge.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Dies wurde für das SIPRI bereits mehrfach bestätigt; auch für den Bearbeiter dieses Projekts ist zweifelsfrei zu sagen, dass er einer der kenntnisreichsten Experten auf dem Feld war und ist. Die Hypothese findet sich bestätigt.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Die Durchführung des Projekts war sehr stark mit der Person Geißlers verknüpft. Er hat das Projekt nicht nur konzipiert und dessen Finanzierung beim SIPRI durchgesetzt. Die guten Verbindungen des SIPRI zu vielen Staaten und internationalen Organisationen (hier: UNODA) war dem Zugang zu den VBMs sicherlich nicht abträglich, aber die Tatsache, dass die VBMs der Folgejahrgänge Geißler zur Verfügung gestellt worden waren, ohne dass er noch am SIPRI beschäftigt war, lassen darauf schließen, dass seine Person eine zentrale Rolle für den Erfolg des Projekts hatte. Daher kann die Hypothese in diesem Fall bestätigt werden.

## **6.3 Das Harvard Sussex Programme on Chemical and Biological Weapons (HSP)**

Das HSP besteht aus zwei Forschungsgruppen, von denen die eine in Harvard um den Genetiker und Chemiker Matthew Meselson existiert und die andere an der Universität Sussex um den Chemiker und Juristen Julian Perry Robinson.<sup>229</sup> Obwohl mittlerweile emeritiert, sind beide (wenn auch mit deutlich reduziertem zeitlichem Aufwand) noch aktiv. Während die „Gruppe Meselson“ in Harvard bereits seit einigen Jahren nur noch aus ihm selbst besteht, arbeiten in Sussex heute neben Robinson drei festangestellte Forscher, und einige Honorarkräfte, die auf Anfrage tätig werden. Kontinuierlich wird auch mindestens ein Dissertationsprojekt am HSP bearbeitet. Ein exaktes Gründungsdatum für das HSP lässt sich nicht feststellen. Robinson datiert die Gründung auf „Ende 1980er, Anfang 1990er Jahre“ (Robinson 2011). „Eigentlich“, so Robinson, „war die Gründung von HSP ein gradueller Formalisierungsprozess der schon mit der seit 1968 bestehenden Zusammenarbeit im Rahmen von Pugwash begonnen hatte“.

---

<sup>229</sup> <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/Harvard-Sussex-Program-information-work.htm>, bzw. <http://www.fas.harvard.edu/~hsp/about.html>

HSP verfügt über ein recht ausführliches *mission statement*<sup>230</sup>, von dem hier die zentralen Passagen sinngemäß wiedergegeben werden: HSP erklärt vor allem durch universitäre Bildung und Forschung zu wirken, aber auch über die Zusammenarbeit mit Personen, die in der Entwicklung und Durchsetzung von Politik tätig sind, sowie mit Regierungen und internationalen Organisationen. So soll auf unterschiedlichen Ebenen chemische und biologische Rüstungskontrolle unterstützt und vor allem die präventiven Elemente der biologischen Rüstungskontrolle dadurch gestärkt werden, dass die nicht-friedliche Nutzung von Biotechnologie verhindert wird. (...) HSP unterstützt die moralischen, politischen und gesetzlichen Verbotsmaßnahmen, da die Gefahr besteht, dass bei deren Scheitern biologische und chemische Waffen, wie sie während des Kalten Krieges entwickelt worden waren, verhältnismäßig einfach gegen Menschen, Tiere und Pflanzen eingesetzt werden könnten. Als noch bedrohlicher erscheint der Missbrauch neuerer Entwicklungen in der Biotechnologie. Erfolgreiche Präventionspolitiken müssen auf profundem naturwissenschaftlichem Wissen zu Möglichkeiten und Grenzen der Waffenpotentiale aufbauen und die förderlichen oder hinderlichen sozialen Kontexte der Waffenverbote berücksichtigen. Es besteht die Überzeugung, dass entsprechende Politiken einen internationalen und kooperativen Charakter haben müssen und grenzüberschreitende gemeinsame Interessen berücksichtigen sollen. HSP will diese Politiken aktiv unterstützen.

Bezüglich der Finanzierung bestand bei HSP ursprünglich Konsens darin, dass es keine Finanzierung durch Regierungsgelder geben sollte, um die institutionelle Unabhängigkeit zu wahren. Vor einigen Jahren musste diese Regelung aber aufgegeben werden, da es zu wenige Stiftungsgelder gab und die Sicherung der Arbeitsplätze für wichtiger gehalten wurde (Robinson 2011). HSP verfügte über viele Jahre über je einen „Korrespondenten“ bei der OPCW und im BWÜ-Büro des DDA,<sup>231</sup> diese Posten konnten aber schon seit einiger Zeit nicht mehr finanziert werden.

Wie im *mission statement* vorgesehen, arbeitet das HSP vor allem als akademische Forschungsinstitution, die sich auf Anfrage zwar auch mit dem Erarbeiten von Vorschlägen für die Formulierung von Politik beschäftigt, aber vor allem in der Dokumentation und Analyse von Politikprozessen in den Regimen zur biologischen und chemischen

---

<sup>230</sup> <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/Harvard-Sussex-Program-mission.htm>

<sup>231</sup> Das HSP finanzierte Mitarbeiter für die Organisationen.

Rüstungskontrolle aktiv ist. Als ein Indiz für die eher geringen Ambitionen, selbst als Akteur in die Beeinflussung von Politik involviert zu sein, mag gelten, dass das HSP (jedenfalls seit 2001) nur ein einziges Statement bei BWÜ-Konferenzen gehalten hat.<sup>232</sup> Abgesehen von der Archivarbeit, auf die noch näher eingegangen werden wird, gibt es derzeit zwei längerfristige Projekte am HSP. Das eine setzt sich mit der Kriminalisierung von CBW auseinander. Das andere beschäftigt sich damit, künftige Probleme der chemischen und biologischen Rüstung und mögliche Reaktionen der Politik zu identifizieren.<sup>233</sup>

Größere Projekte, die am HSP in den letzten zehn Jahren abgeschlossen wurden, waren unter anderem *Nicht-tödliche CBW* (wobei biologische Waffen im Bericht keine Rolle spielen), eine *Dokumentensammlung zur EU-Politik hinsichtlich CBW*, die *Analyse der Perzeption biologischer Gefahren und Politikformierung in der EU*<sup>234</sup>, das Erarbeiten eines allgemeinen Überblicks *zum Zusammenhang von Zivilgesellschaft und CBW*, der sich vor allem auf zivilgesellschaftliche Einflüsse auf Politikformulierung und *agenda setting* bezieht,<sup>235</sup> und *nicht-staatliche Akteure und die Globalisierung chemischer und biologischer MVW-Technologien*.<sup>236</sup>

### **Die Untersuchungen zu Swerdlowsk und Yellow Rain**

Es gibt in der Geschichte der biologischen Rüstungskontrolle eine ganze Reihe zivilgesellschaftlicher *ad hoc* Untersuchungen, die das Ziel hatten, zu überprüfen, ob in dem einen oder anderen Fall Hinweise auf die Existenz eines BW-Programms oder gar auf die Benutzung solcher Waffen vorliegen. So durfte etwa eine Delegation der in den USA ansässigen NGO *Center for Defense Information* auf Einladung der kubanischen Regierung an drei Tagen im Oktober 2002 neun kubanische biotechnische Anlagen besuchen (Baker

---

<sup>232</sup> Wobei viele der Statements, die von andere NGOs gehalten werden, inhaltlich ebenso wenig auf einen gestalterischen Anspruch hinweisen.

<sup>233</sup> <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/Harvard-Sussex-Program-research.htm>

<sup>234</sup> Ein Teilprojekt des ASSRBCVUL-Multicenterprojekts unter dem sechsten EU-Forschungsrahmenprogramm, in dem die Vulnerabilität der Europäischen Gesellschaft durch CBRN-Waffen analysiert wurde.

<sup>235</sup> Die einführenden Kapitel dieser Arbeit beinhalten eine Reihe von Verweisen auf die in diesem Projekt angefertigten Studien (Feakes 2003 und McLeish 2007).

<sup>236</sup> <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/Harvard-Sussex-Program-research.htm>. Darin wird festgestellt, dass das Erkennen technischer Entwicklungen, die zu Problemen in Bezug auf biologische Sicherheit führten, zur Ausbildung neuer Netzwerke geführt hat, an denen insbesondere Staaten und diverse internationale Organisationen beteiligt sind, während NGOs eher untergeordnete Rollen in diesen Netzwerken spielen. Beispielsweise manifestieren sich diese in der Reorganisation von universitären Ausbildungscurricula.

2003). Diese Vorgänge sind nicht Monitoring im Sinne der hier benutzten Definition, nach der eine Untersuchung zumindest so angelegt sein muss, als dass die Mess- und Beobachtungsaktivitäten für eine dauerhafte Anwendung vorgesehen, oder über einen gewissen Zeitraum hinweg selbst durchgeführt werden (oder werden sollen). Zweimal in seiner Geschichte wurde am HSP Feldforschung in Compliance-Angelegenheiten betrieben. Beide wurden vor allem deswegen nicht in die Liste der TRANGO-Projekte aufgenommen, weil sie, auch von den durchführenden Forschern, nicht als HSP-Projekte angeführt werden, sondern eher als ad hoc Projekte in persönlicher Verantwortung (Robinson 2011). Die Anfänge beider Feldstudien gehen bis auf die Zeit vor der (inoffiziellen) Gründung des HSP zurück. Der Grund hier trotzdem kurz über diese Untersuchung zu berichten ist, dass sie erstens zu den ersten Bemühungen zählen, öffentliche Transparenz in einem Fall eines möglichen Verstoßes gegen das Verbot der Entwicklung biologischer Waffen zu schaffen und der Fall Swerdlowsk zweitens ein gutes Beispiel dafür ist, wie unabhängige Bemühungen, öffentliche Transparenz zu schaffen, scheitern können.

#### *Swerdlowsk*

Als spätestens im Oktober 1979 in westlichen Geheimdienstkreisen bekannt wurde, dass im Mai und Juni des Jahres im russischen Swerdlowsk (heute: Jekaterinburg) eine nicht näher bestimmbare Anzahl von Menschen an einer ebenso wenig bestimmten Krankheit gestorben waren, bildete sich in den USA ein Verdacht, dass in Swerdlowsk ein großes BW-Programm existierte und bei einem Unfall Krankheitserreger aus der in Kreisen der US-Aufklärer „Compound 19“ genannten Anlage entwichen seien.<sup>237</sup> In US-Berichten hieß es, dass Satellitenbilder klare Hinweise auf das Programm geliefert hätten, so konnten Straßensperren und Lastwagen mit Dekontaminationsausrüstung ausgemacht werden - wirkliche Beweise gab es aber nicht (Wampler/Blanton 2001). Die Öffentlichkeit erfuhr im Januar 1980 in einem Bericht des in Frankfurt/Main erscheinenden russisch-sprachigen Magazins Possev davon, dass es im sowjetischen Swerdlowsk verdächtige Vorgänge gegeben hätte (Robinson 1982). In dem Artikel, der keine Quelle für die Informationen nennt, wird vermutet, dass es sich um einen Ausbruch von Milzbrand handelte und es wird berichtet, dass vom Tag der ersten Einlieferung eines Patienten in ein Krankenhaus (4. April) etwa einen Monat lang im

---

<sup>237</sup> Kopien von deklassifizierten Berichten verschiedener US-Geheimdienste unter <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB61/#doc1>

Schnitt 30-40 weitere Fälle pro Tag hinzukamen. Auslöser sollte eine Explosion in einer militärischen Anlage gewesen sein. Als die Bild-Zeitung einen Monat später auch über den Vorfall berichtete, wurde „ein westlicher Geheimdienst“ mit der Angabe zitiert, dass es sich bei der Anlage um eine Fabrik für biologische Waffen gehandelt habe. Auf offizielle Anfragen durch die USA wurde der Ausbruch vom Kreml als natürliches Ereignis beschrieben, dass auf den Verzehr infizierten Fleisches zurückzuführen sei (Meselson 1988).

Matthew Meselson wurde 1986 für die unabhängige Untersuchung des Swerdlowsk-Vorfalles in die UdSSR eingeladen. Sowohl er selbst, als auch andere, die später über den Fall berichteten, gehen davon aus, dass die Einladung nur ausgesprochen wurde, weil er im Namen von Pugwash tätig war (Meselson 1988). Meselson durfte zwar in die UdSSR einreisen, musste aber in Moskau bleiben, wo er mit hochrangigen Mikrobiologen und Epidemiologen zusammentraf und diese interviewte. Ausschließlich aufgrund der Angaben dieser Wissenschaftler kam Meselson zu dem Schluss, dass die Erklärungen „plausibel und konsistent“ auf einen natürlichen Ausbruch hinweisen, wie er überall auf der Welt auftreten könne (ebenda). Das heißt, Meselson hat in diesem Fall, ohne selbst Parameter gemessen oder beobachtet zu haben, den Angaben der Wissenschaftler, die sich eindeutig im Dienst des zu untersuchenden Staates befanden, vertraut. Mit einem Hinweis, dass sich die Gesprächspartner bereit gezeigt hätten, auch in der Zukunft bei der Dokumentation und Analyse des Ausbruchs kooperieren zu wollen und der Wiedergabe von Berichten über den illegalen Verkauf infizierten Fleisches fasst Meselson in dem Artikel seine Erkenntnisse dahingehend zusammen, dass es keinerlei Anhaltspunkte für ein BW-Programm gäbe (ebenda). 1992, Monate nachdem der Whistle-Blower Ken Alibek über das Programm berichtet hatte (ZIT) und auch der russische Präsident Boris Jeltsin das enttarnte BW-Programm offiziell zugegeben hatte, reiste Meselson nach Swerdlowsk und untersuchte den Fall detailliert, auch unter Rückgriff auf Krankenakten und Informationen aus meteorologischen Archiven. Vor allem die Ausbreitungsrichtung des Erregers erlaubte Rückschlüsse auf dessen Herkunft, die er nun eindeutig einem Unfall in der BW-Anlage zuordnen konnte (Meselson 1994).

### *Yellow Rain*

In einem anderen Fall, in dem es um die ad hoc Untersuchung eines vermuteten BW-Einsatzes durch die UdSSR gegen US-Truppen ging, hatte Meselson 1986 ein Wissenschaftlerteam geleitet, das herausfinden wollte, ob die Beschuldigungen der USA

zutreffen, dass die UdSSR im Vietnamkrieg BW gegen US-amerikanische Truppen eingesetzt hatten. Während des Vietnam-Krieges in US-Obhut gelangte Flüchtlinge klagten über unspezifische Krankheitssymptome, wie binnen Minuten auftretende heftige Übelkeit, Hautreizungen und im weiteren Verlauf Krämpfe, Blindheit und Blutungen. Auch während des Krieges in Laos gab es gleichlautende Berichte. Die Symptome seien aufgetreten, nachdem ein feiner gelber Nieselregen auf die Personen niedergegangen sei. 1981 beschuldigten die USA die UdSSR, den kommunistischen Truppen, die in Vietnam und in Laos aktiv waren, eine biologische Waffe (nämlich das Pilzgift T-2 Toxin) überlassen zu haben. Nachforschungen unabhängiger Wissenschaftler um Meselson, die vor Ort Nachforschungen betrieben, konnten keine Hinweise auf den Einsatz biologischer Waffen finden, sondern identifizierten den gelben Niederschlag als die Fäkalien riesiger Bienenschwärme (vgl. Tucker 2001). Insbesondere hinsichtlich des „Yellow Rain“-Falls werden bis heute Nachfragen Meselson und Robinson herangetragen (Robinson 2011).

Box 9: Die Untersuchungen zu Swerdlowsk und Yellow Rain.

### **6.3.1 TRANGO-Aktivitäten**

Das HSP war sehr aktiv an der Gründung des BWPP beteiligt, ist dort weiterhin Mitglied, war für einige Zeit in dessen Direktorium vertreten und führt seit 2001 die Länderstudien zu Großbritannien im BioWeapons-Monitor 2011 durch (s.u.). Das im Folgenden beschriebene Monitoringprojekt ist aber ein originäres HSP-Projekt.

Das HSP ist zunächst eine Institution an der vor allem naturwissenschaftlich informierte Politikwissenschaft betrieben wird. Biologische Rüstungskontrolle ist neben chemischer Rüstungskontrolle nur eines von zwei Arbeitsfeldern, die am Institut betreut werden. Die Interpretation von Compliance spielt in den Projekten mit BW-Bezug eher eine untergeordnete Rolle. Doch auch wenn das HSP nur in sehr wenigen Fällen selbst staatliches Complianceverhalten prozesshaft interpretiert, spielt es doch eine wichtige Rolle in der Herstellung öffentlicher Compliance bezogener Transparenz.

## *Das Archiv*

Dafür sorgt das Betreiben des wohl umfangreichsten Archivs, das es zumindest außerhalb von Regierungsbehörden zum Thema biologischer und chemischer Rüstungskontrolle gibt.<sup>238</sup>

Robinson sagt, dass „das Bereitstellen von Informationsressourcen für Wissenschaftler, die zu chemischer und biologischer Rüstungskontrolle forschen wollen, eine der Hauptaufgaben ist, die das HSP für sich definiert hat“ (2011).<sup>239</sup> Das Archiv hat die „fundamentale Aufgabe, *policy* orientierte Forschung zu CBW Abrüstung, Antiproliferation und zur Entwicklung und Implementierung der zugehörigen internationalen Regime zu ermöglichen; Forschung, die in der Vergangenheit unter der schlechten Qualität der zugänglichen Information gelitten hat. Dieses Ziel bestimmt die Schwerpunktsetzung der Sammlung und die Art und Weise, wie die Archivbestände organisiert sind“.<sup>240</sup> Mit der *policy*-Orientierung geht einher, dass die Archivinhalte vorwiegend über die Entstehung und Entwicklung politischer Prozesse im Regime Auskunft geben und die Informationen oft keine explizite Relevanz für Compliance haben.

Andererseits haben Informationen, wie wissenschaftliche Artikel zu relevanten Entwicklungen im Bereich der Biotechnologie, Dokumente staatlicher oder zwischenstaatlicher Behörden und Organe, Presseartikel, Notizen von einschlägigen Konferenzen usw. in vielen Fällen jedenfalls eine mittelbare Relevanz, da sie in Abwesenheit eines Verifikationsmechanismus wichtige Bestandteile des Gesamtbildes des Compliance-verhaltens eines Staates sein können. Neben der Hamburger Forschungsstelle für biologische Waffen und Rüstungskontrolle (HRG, s.u.) ist das Archiv des HSP der zweite Ort, an dem die VBMs bis zum Jahrgang 2005 für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Eine Analyse der Formulare hat am HSP selbst allerdings nie stattgefunden. „Das haben wir interessierten Forschern überlassen, beispielsweise an der *London School of Economics*“ (Robinson 2011). Die Dokumente werden physisch oder, wenn sie bereits digital vorliegen oder von besonderer Relevanz sind, elektronisch in der *Sussex Harvard Information Bank* (SHIB)<sup>241</sup> abgelegt. Die Sammlung reicht bis mindestens in die 1960er Jahre zurück, als die Direktoren des HSP

---

<sup>238</sup> Struktur des Archivs unter: <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/SHIB%20Coarse%20Structure.htm>

<sup>239</sup> Damit haben Meselson und Robinson mit dem HSP ein Information-Centre für biologische und chemische Rüstungskontrolle aufgebaut, wie Robinson es schon knapp 20 Jahre zuvor in der SIPRI-Studie (1975) als Notwendigkeit bezeichnet hatte.

<sup>240</sup> Aus der Beschreibung der digitalen Sammlung, die aber auch für das Gesamtarchiv Gültigkeit besitzt (Robinson 2011).

<sup>241</sup> <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/SHIB.htm>

begannen zum Thema zu arbeiten. Einzelne Dokumente sind noch älter. Eingestellt werden „Fundstücke“, die durch ein „systematisches Monitoring [...] von Quellen durch „HSP-Forscher, assoziierte Mitarbeiter und Korrespondenten“ zusammengetragen werden.<sup>242</sup> Das Archiv ist für jeden zugänglich, der einen *worthwhile need for access* belegen kann und sich anmeldet.<sup>243</sup> Diese Regelung wird nicht restriktiv ausgelegt, sondern wird als nötig erachtet, um das Archiv vor ggf. unersetzbaren Verlusten zu schützen“ (Robinson 2011).

Das SHIB ist dreigeteilt und in der Regel ebenfalls nur über einige der Computer am HSP zugänglich. Es besteht aus der *CBW Events Data-Base* (einem Zusammentrag von Informationen über die, gerade im biologischen Bereich, sehr wenigen tatsächlichen und sehr vielen kolportierten Kampfstoffnutzungen), der *CBW Publications Data-Base* (einem kontinuierlich aktualisiertem Register substantieller Neuerscheinungen im Bereich) und der *CBW Archives Data-Base* (in der sich digitalisierte Versionen ursprünglich nur auf Papier vorliegender relevanter staatlicher Dokumente befinden, die aus Nationalarchiven fotokopiert wurden oder unter Nutzung des US-FOIA beschafft wurden). Neben aktuellen politischen Informationen, die im der *News Chronology* des *CBW-Bulletin* zusammengefasst werden, stellen die Betreiber auch technisch-naturwissenschaftliche, militärische und historische Informationen ein.

#### *CBW Conventions Bulletin mit dem CBW Chronicle*

Das HSP versteht sich vorwiegend als Institution, an der die Informationen gesammelt und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Auszüge aus den eingehenden Informationen wurden von 1988 bis 2011 im Drei-Monats-Rhythmus in 86 regulären und einigen Sonderausgaben des *CBW Conventions Bulletin* veröffentlicht. Ein Bestandteil waren die aktuellen Einträge der Events- und Publications Datenbanken des SHIB. Zunächst in gedruckter Form publiziert, wurde das Bulletin seit 2008 ausschließlich als „E-issuse“ hergestellt. Öffentliche Interpretationen von Compliance-Verhalten fanden sich nur selten in einigen der einführenden Artikel des Bulletins, die häufig von externen Gastautoren beigesteuert wurden. Eine Regelmäßigkeit oder Dauerhaftigkeit von Interpretationstätigkeiten gab es aber nicht. Mit weniger Umfang als das Bulletin wurde außerdem ebenfalls

---

<sup>242</sup> <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/Harvard-Sussex-Program-information-work.htm>. Wie bereits angemerkt wurde, verfügt HSP derzeit nicht über ein Korrespondentennetz, das das Archiv zuverlässig mit den neuesten Dokumenten versorgt.

<sup>243</sup> Ebenda.

vierteljährlich der CBW Chronicle als Zusammenstellung der Daten relevanter Ereignisse in kleiner Auflage produziert und an spezialisierte Bibliotheken und an Institutionen, die mit dem HSP zusammenarbeiteten, verschickt. 23 Jahre nach der Erstausgabe des Bulletins ist dieses Projekt nun eingeschlafen, da das notwendige Personal nicht mehr finanziert werden konnte.<sup>244</sup>

### *Zusammenfassung*

Eigene Interpretationen von Compliance-Verhalten kommen am HSP eher selten vor. Zwar waren die Direktoren des HSP, insbesondere Mathew Meselson verschiedentlich in die ad hoc Aufklärung fraglicher (und im Fall Swerdlowsk auch tatsächlicher) BW-Programme involviert. Außerdem ist das HSP als Institution nie im Zusammenhang mit der zivilgesellschaftlichen Aufklärung des Sowjetischen BW-Programms und Yellow Rain genannt worden. Als Akteure waren jeweils Meselson und Robinson als Individuen aufgetreten (dagegen gemeinsame Publikationen zum Thema: Robinson, Guillemin und Meselson 1987 sowie Robinson und Meselson 2008). So beschränkte sich die Herstellung von öffentlicher Transparenz in Compliancefragen am HSP auf das Sammeln, Bereitstellen und teilweise Aufbereiten relevanter Informationen im CBW Bulletin und den kürzer gehaltenen *CBW Chronicles*. In der Rückschau attestieren Experten dem Bulletin, dass es „damals ein sehr innovatives Instrument“ war. Es war eine einzigartige Zusammenstellung von Fakten mit Relevanz für die chemische und biologische Rüstungskontrolle (Zanders 2010). Der erforderliche personelle Aufwand, die eingehenden Informationen zu sichten und zusammenzufassen wurde allerdings zu groß. Heute wird eine vergleichbare Funktion durch das online Diskussionsforum des BWPP (s.u.) übernommen, wo alle Nutzer gefundene Dokumente, Presseartikel und ähnliches Material einstellen oder verlinken können.

<b>Projektzeitraum</b>	<b>Projektdauer</b>	<b>Beobachtete Vertragsnorm</b>	<b>Grund für die Beendigung des Projekts</b>	<b>Technische Zielsetzung</b>
Seit 1988, Bulletin bis 2010	5 Jahre	umfassend	Bulletin: keine Finanzierung; Archiv: in Betrieb	Durchführung, keine Interpretation.

Tabelle 7: Fakten zum HSP-Projekt (Archiv und Bulletin).

<sup>244</sup> Kurzzeitig wurde zumindest der Chronicle noch vom langjährigen HSP-Mitarbeiter Richard Guthrie auf dessen Seite *CBW Events* weitergeführt, jedoch hat auch dieser die Tätigkeit am Projekt momentan ausgesetzt. <http://www.cbw-events.org.uk/>

### **6.3.2 Test der Hypothesen anhand des HSP-Informationssystems für biologische (und chemische) Rüstungskontrolle**

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Der Zugang zu den Verhandlungsarenen hat sich im Laufe der Existenz des HSP erheblich gewandelt. In den Anfangsjahren blieb den Mitarbeitern nichts anderes übrig, als sich „mit ihren Statements und Informationen vor der Tür des Verhandlungssaals zu postieren, um dort zu versuchen, Diplomaten anzusprechen“ (Sims 2010). Ein Hinderungsgrund für die Monitoringtätigkeit waren die verschlossenen Türen offenbar nicht: Die Hypothese kann hier Fall nicht bestätigt werden.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Archiv und Bulletin sind als allgemeine Beiträge zur Informationssammlung entstanden und fortgeführt worden. Ein Zusammenhang mit der Nicht-Existenz offizieller Monitoringmechanismen kann nicht festgestellt werden. Als es in den Jahren 2001 so aussah, als würde das Verifikationsprotokoll auf einem guten Weg sein und schließlich in Kraft treten, gab es keine Pläne, die Archivarbeit oder das HSP-Bulletin einzustellen; nach dem Scheitern der Verhandlungen wurden die Tätigkeiten nicht ausgeweitet. Die Hypothese kann hier also nicht bestätigt werden.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Archiv und Bulletin stehen nicht in Zusammenhang mit Monitoringtechnologien. Über Jahrzehnte wurden Materialien vor allem in Papierform gesammelt und eingestellt, seit etwa der Jahrtausendwende auch zunehmend in elektronischer Form (wobei immer noch großer Wert darauf gelegt wurde, bei den Verhandlungen auch die verschiedenen, nicht elektronisch verfügbaren, Versionen aus den Zwischenstadien der Verhandlungen zu sammeln). Der Grund für die Schwierigkeiten, das HSP-Archiv weiter zuverlässig mit aktuellen Informationen zu versorgen, ist nicht die wachsende Informationsflut, sondern die Schwierigkeit, weiterhin zuverlässig finanzielle Mittel aufzutreiben, die das Einstellen von Material mittel- und langfristig sicherstellen. Im Ergebnis kann die Hypothese hier nicht bestätigt werden.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

In der Tat befindet sich im HSP-Archiv eine Vielzahl von Dokumenten, die aus Nationalarchiven zusammengetragen wurden. Darunter auch viele deklassifizierte Geheimdienst dossiers und eine Reihe von staatlichen Dokumenten mit unklarem Status. Es sind sicher nicht zuletzt diese Dokumente, die den Wert des Archivs ausmachen. Auf den ersten Blick ähnlich gelagert sind die Monitoringprojekte zur Auswertung der VBMs (siehe Kapitel 6.2.5 und 6.6.1). Dort wurde mit der Begründung, dass die Monitoringleistung in diesen Projekten vor allem darin besteht, den Inhalt der Dokumente mittels öffentlicher Informationen zu überprüfen. Hier allerdings besteht die Monitoringleistung im Archivieren der Dokumente. Insofern wird die Hypothese hier als nicht zutreffend bewertet.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Das HSP entstand durch die sich über Jahre formalisierende Zusammenarbeit von Meselson und Robinson. Auch waren beide im internationalen Pugwash-Netzwerk organisiert. Für die Funktionsfähigkeit des HSP war es aber entscheidender, dass mit den beiden universitären Standorten und den Korrespondentenstellen eine Art eigenen kleinen Netzwerks aufgebaut wurde. Die Hypothese lässt sich am Fallbeispiel des HSP also nicht bestätigen.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Das HSP wurde zunächst ausschließlich über Stiftungsmittel finanziert. Vor einiger Zeit kamen Projektgelder der EU und von Großbritannien hinzu. Beides sind erstens keine *Middle Powers*, zweitens haben die Mittel nicht den Fortbestand des TRANGO-Projekts garantieren können, das derzeit auf den (mit verringerter Intensität durchgeführten) Betrieb des Archivs beschränkt und generell gefährdet ist, während die Zusammenstellung und Veröffentlichung aktueller Eingänge eingeschlafen ist. Die Hypothese trifft hier also mittlerweile zu, da hier aber die Entstehungsbedingungen von Interesse sind, ist die damalige Situation ausschlaggebend dafür, dass die als nicht zutreffend gewertet wird.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Besieht man sich das *mission statement* des HSP, stellt sich hier eine wissenschaftliche Organisation dar, die, wenn auch nicht mittels konfrontativer oder öffentlichkeitswirksamer

Aktionen, so doch in der Tradition der Friedensforschung angesiedelten Ansatzes handelt und eine funktionierende internationale Rüstungskontrolle als Ziel definiert. Robinson selbst sieht HSP als NGO (2011), allerdings sieht er Zivilgesellschaft und ihre Institutionen nicht als von Staaten getrennte Gebilde (vergleichbar mit dem Bild des Leviathans bei Hobbes). Andere Mitarbeiter der Gruppe in Sussex lassen aber keinen Zweifel daran, dass das HSP intern auch in dem hier beschriebenen Modell von NGOs als zivilgesellschaftliche Organisation wahrgenommen wird. Die Hypothese kann also bestätigt werden.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Über lange Jahre hatte das HSP tatsächlich keinerlei staatliche Gelder eingeworben, um Unabhängigkeit zu wahren und nach außen zu demonstrieren. Als es aber immer weniger Möglichkeiten gab, Finanzmittel bei unabhängigen Stiftungen einzuwerben, entschloss man sich am HSP dafür, die Fundraisingstrategie zu ändern, um das HSP (konkret: die Arbeitsplätze der Mitarbeiter) zu retten. Die Hypothese kann nicht (mehr) bestätigt werden.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Das HSP betont, dass es die Gefahr sieht, dass die Gefährdung durch staatliche BW-Programme von einer wesentlichen Gruppe der BWÜ-Staaten marginalisiert werden könnte.<sup>245</sup> Die Tätigkeit des HSP soll dieser Marginalisierung entgegenwirken. Die Hypothese kann für diesen Fall bestätigt werden.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Archiv und Bulletin als Transparenz-, bzw. Monitoringprojekte am HSP haben nicht die Aufgabe, zur Ausbildung eines Problembewusstseins beizutragen. Vielmehr stehen die gesammelten Informationen all denjenigen zur Verfügung, die bereits ein Interesse an biologischer (und/oder chemischer) Rüstungskontrolle haben. Das Archiv erlaubt ihnen, Informationen über das Feld einzuholen, die sonst nicht erreichbar oder weniger gut sichtbar wären. Einen eigenen gestalterischen Anspruch hat dies nicht. Daher kann die Hypothese für dieses Projekt nicht bestätigt werden.

---

<sup>245</sup> <http://www.sussex.ac.uk/Units/spru/hsp/Harvard-Sussex-Program-draft-convention.htm>

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Das HSP ist als universitäre Institution, die von zwei der renommiertesten Forscher auf dem Gebiet der biologischen und chemischen Rüstungskontrolle geleitet wird, eine Experten-Organisation *par excellence*. Durch die Betreuung von Dissertationen wird außerdem für die Ausbildung weiterer Experten auf dem Feld gesorgt. Die Hypothese kann an diesem Fallbeispiel bestätigt werden.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Die beiden Direktoren des HSP, Meselson und Robinson haben den Betrieb des Archivs und die Herausgabe des Bulletin beschlossen und ihren Betrieb, bzw. die Herausgabe jahrzehntelang bis zur deutlichen Reduzierung der Archivarbeit und der Einstellung des Bulletin bestimmt. Die Hypothese kann für diese Fallstudie bestätigt werden.

## 6.4 VERTIC

VERTIC wurde 1986 gegründet. Nachdem es in den ersten Jahren als *Verification Technology Information Centre* bekannt war, steht die Abkürzung mittlerweile für *Verification Research, Training and Information Centre*. Die Organisation ist in London ansässig, versteht sich aber durch die obligatorische Einbindung von Experten in anderen Staaten, als Organisation, die auf internationaler Ebene agiert.<sup>246</sup> VERTIC ist eine NGO, die sich unter dem übergreifenden Motto *“Building trust through verification“* klar definierte normative Ziele setzt, dem aktuellen Mission-statement zufolge nämlich *„to support the development, implementation and effectiveness of international agreements and related regional and national initiatives“*, wobei der Schwerpunkt erklärtermaßen auf den Gebieten *„Rüstungskontrolle, Abrüstung und Umwelt“* liegt. Ein Blick auf die Eigendarstellung von VERTIC in der ersten Ausgabe der hauseigenen Informationsschrift *„Trust and Verify“* (1989) lässt erkennen, dass Selbstverständnis und Arbeitsschwerpunkte der Organisation über die Jahre recht stabil geblieben sind.<sup>247</sup> VERTIC gab schon 1989 an, dass seine Aktivitäten vorwiegend darin

---

<sup>246</sup> <http://www.vertic.org/pages/homepage/about/about-vertic.php>

<sup>247</sup> Dabei fällt unter anderem auf, dass das Themenfeld Umwelt nicht von Anfang an zu den Interessen der Organisation zählte (VERTIC 1989), sondern sich die Organisation damals als exklusive und oft genutzte Informationsquelle zu Fragen der Rüstungskontrolle und Abrüstung verstand.

bestehen, „*monitoring, reporting, review, verification and compliance mechanisms*“ zu entwickeln und anzuwenden und sich mit „*national implementation measures*“ zu beschäftigen (ebenda). VERTIC hat es sich zur Aufgabe gemacht, „*[to] provide this support through research and analysis, assistance and training, dissemination of information, and interaction with the governmental, diplomatic, technical, scientific and non-governmental communities.*“. Auch die Erforschung von Verifikationstechnologien und -Methoden ist bereits seit Gründung zentrales Interesse der NGO. Die Ergebnisse sollten der nach wie vor gültigen Selbstdarstellung von 1989 zufolge "*media, Members of Parliament, non-governmental Organisations and to others who request information*“ zur Verfügung gestellt werden. Die Finanzmittel der Organisation stammten 1989 und in den Folgejahren vorwiegend "*from foundations and trusts*", wie der Joseph Rowntree Foundation, dem Ploughshares Fund und der Rockefeller Foundation,<sup>248</sup> Umweltprojekte wurden schon frühzeitig auch durch EU-Mittel finanziert. Heute stammt - jedenfalls im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle - der größte Anteil an der Finanzierung VERTICs von Staaten (s.u.).

Vom Selbstverständnis und der Außendarstellung her scheint VERTIC also die „Muster TRANGO“ zu sein. Im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle war die Organisation im vergangenen Jahrzehnt eine der aktivsten NGOs, wenn man die Anwesenheit bei den Vertragsstaatenkonferenzen und ihre Beteiligung durch Statements und Lunchtime-Seminare zum Maßstab nimmt.<sup>249</sup> Auch die Zahl der Publikationen, die von VERTIC oder VERTIC-Mitarbeitern mit zumindest starkem Bezug zu Transparenz und Verifikation in der biologischen Rüstungskontrolle (oder mit starkem Bezug dazu) erstellt wurden, ist vergleichsweise sehr hoch.<sup>250</sup> VERTIC ist Gründungsmitglied des BWPP und seither ununterbrochen im Direktorium der Netzwerkorganisation vertreten.

#### **6.4.1 TRANGO-Aktivitäten**

VERTIC beschäftigt sich in einer Reihe von Artikeln schon seit Langem mit den Möglichkeiten zivilgesellschaftlicher Rüstungskontrolle. So wird in „Trust and Verify No. 5“

---

<sup>248</sup> Siehe: diverse Ausgaben von „*Trust and Verify*“ ab 1989 (Kapitel: Acknowledgements).

<sup>249</sup> <http://unog.ch/unog/website/disarmament.nsf/%28httpPages%29/2CC9710E5E9BF372C125719C003884E0?OpenDocument&unid=92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612>

<sup>250</sup> siehe beispielsweise die Literaturlisten auf [www.vertic.org](http://www.vertic.org) und die in dieser Studie benutzten Arbeiten von Meier/Tenner 2001, Woodward 2005, Persbo/Crowley 2010).

(November 1989) festgestellt, dass kommerzielle Satelliten jetzt gut genug seien, um für Aufklärungszwecke eingesetzt werden zu können und somit ggf. „unabhängige Rüstungskontrolle“ erlauben. Tenner und Meier treffen diese Feststellung 2001 im von VERTIC herausgegebenen *Verification Yearbook* ganz allgemein und Woodward 2005 fasst die technologische Entwicklung in diesem Bereich zusammen. Diese Art von Meta-Aktivitäten im Bereich des Monitorings bilden auch den Schwerpunkt der Arbeit von VERTIC. TRANGOs zeichnen sich jedoch durch eigene Aktivitäten in der Konstruktion von Monitoringinstrumenten und/oder in der Durchführung von Monitoring aus. Und in diesem Bereich fällt bei der Durchsicht der aktuellen und vergangenen Projekte der Organisation auf, dass es, trotz der eindeutigen Interessensbekundung im „mission statement“ kaum Monitoringprojekte am VERTIC gibt – und zwar in keinem der Arbeitsbereiche.

Insofern ist das Monitoring-Projekt, das VERTIC im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle durchführt, eine Ausnahme im „Projekt-Portfolio“ der Organisation. Eines von drei aktuell bei VERTIC durchgeführten Programmen ist das 2003 begründete *National Implementation Measures* Programm. Darin bietet VERTIC Staaten Unterstützung bei der nationalen Implementierung verschiedener Normen des internationalen Rechts an.<sup>251</sup> VERTIC unterstützt Staaten mit juristischer Expertise dabei, ihr nationales Recht in bessere Übereinstimmung mit diesen Vorschriften zu bringen, wenn sie das aus verschiedenen Gründen nicht aus eigener Kapazität können. Unter anderem finden sich auf der Internetseite von VERTIC (neben den völkerrechtsetzenden internationalen Normen) Formulierungsvorschläge, vor allem arbeiten Projektmitarbeiter aber vor Ort als Berater mit Regierungen zusammen. Eine Vielzahl von Staaten hat in Statements bei der siebten BWÜ-Überprüfungskonferenz 2011 auf die Nützlichkeit und den hohen Wert dieses Programms hingewiesen. Das Projekt hat insofern auch einen Bezug zu Compliancemonitoring, weil Artikel IV des Übereinkommens regelt, dass „jeder Vertragsstaat [...] nach Maßgabe der in seiner Verfassung vorgesehenen Verfahren alle erforderlichen Maßnahmen [trifft]“, um einen Bruch des Verbotes aus Artikel I zu verhindern. Mangelnde nationale Implementierung kann also als Non-Compliance mit Artikel IV ausgelegt werden. Ob und mittels welcher Gesetze

---

<sup>251</sup> Namentlich von BWÜ, CWÜ, den internationalen Instrumenten zur Sicherung nuklearen und radioaktiven Materials und der UNSR Resolution 1540 (2004): [http://www.vertic.org/pages/homepage/programmes.php#wb\\_3](http://www.vertic.org/pages/homepage/programmes.php#wb_3)

die Staaten dieser Verpflichtung nachkommen, wird von VERTIC in der *BWC Legislation Database* dargestellt.<sup>252</sup>

Die Programm-Direktorin Angela Woodward (2012) befürwortet es, die Vokabel „Transparenz-Mechanismus“ anstelle von „Compliancemonitoring“ zu nutzen weil Compliance nicht genau definiert ist („was heißt schon erforderliche Maßnahme?“). Nach der hier genutzten Definition und Problematisierung der verschiedenen Probleme mit Compliance, kann das Projekt dennoch als Monitoringprojekt im Sinne dieser Studie angesehen werden. Das Programm wurde um vorhandene Kompetenzen herum aufgebaut und begann mit der Veröffentlichung des Artikels „*Time to Lay Down the Law: National Legislation to Enforce the BWC*“ (Woodward 2003), in dem die Gesetzgebung aller damals 151 BWÜ-Mitgliedstaaten betrachtet wurde. Darin werden an einigen Beispielen auch Gründe für mangelhafte Legislatur identifiziert.

Das Angebot VERTICs, Staaten auf Anfrage aktiv bei der Implementierung der BWÜ-Vorschriften im nationalen Recht zu unterstützen, wurde in einigen Fällen angenommen; mittlerweile ist der Erfolg dieses Projektes unübersehbar, wird von vielen Staaten öffentlich anerkannt<sup>253</sup> und wurde das Team auf vier (Februar 2013) Mitarbeiter aufgestockt, um Gesetzgebungsvorhaben in einer Vielzahl von Sprachen begleiten können. Seit der ersten Veröffentlichung 2003 bewertet VERTIC nicht mehr öffentlich, ob der Umfang der Gesetzgebung jeweils für ausreichend erachtet wird, sondern beschränkt sich auf die Dokumentation. Für den Erfolg des Assistenz-Projekts ist Kooperation mit Staaten elementar. Gerade weil sich unter den Staaten, die Schwierigkeiten mit einer guten Gesetzgebung haben, viele befinden, für die zivilgesellschaftliche Aktivitäten und Kritik unabhängiger Akteure ungewöhnliche Phänomene sind, möchte VERTIC das Projekt nicht durch vermeintlich konfrontatives Verhalten gefährden, auch wenn Woodward (2011) glaubt, dass „professionelle, auf klaren Fakten beruhende Transparenzmaßnahmen“ wenig Raum für wirkliche Kritikpunkte lässt. Die grundsätzliche Sympathie für zivilgesellschaftliche Monitoringprojekte spiegelt sich auch in der Mitgliedschaft VERTICs im BWPP und in dessen *Board* wieder. Dort unterstützt VERTIC die aktuelle Entwicklung des BWPP hin zu

---

<sup>252</sup> [www.vertic.org/pages/homepage/databases/bwc-legislation-database/a\[\[\[bis z\]\]\].php](http://www.vertic.org/pages/homepage/databases/bwc-legislation-database/a[[[bis z]]].php)

<sup>253</sup> Siehe beispielsweise die Statement der Philippinen zum Meeting of States Parties 2012: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/A4F36A285B10977AC1257AD10035B704/\\$file/BWC\\_MSP\\_2012\\_Statement\\_PM\\_Philippines.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/A4F36A285B10977AC1257AD10035B704/$file/BWC_MSP_2012_Statement_PM_Philippines.pdf)

einer TRANGO.<sup>254</sup> Finanziert wird das Projekt von verschiedenen Staaten, wobei die größten Anteile von den USA und Großbritannien kommen (Woodward 2011). Hier ist von entscheidender Bedeutung, dass VERTIC eine öffentliche Datenbank geschaffen hat, die einer Auswertung durch andere Akteure offensteht.

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Art der Aktivität
Seit 2003	9 Jahre (Fortsetzung gesichert)	Implementation (Art. IV)	In Betrieb	Durchführung, geringe Interpretationstätigkeit.

Tabelle 8: Fakten zum VERTIC-Projekt der Implementationsdatenbank.

#### **6.4.2 Zusammenfassung und Test der Hypothesen anhand der VERTIC Datenbank zur Implementierung von Artikel IV des BWÜ**

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Für den Erfolg des Gesamtprojekts ist es von großer Wichtigkeit, dass VERTIC im Regime sichtbar ist, wozu auch die Anwesenheit im Plenum beiträgt. Wichtiger erscheinen jedoch die bilateralen Kontakte zu den Staaten, die VERTIC etablieren konnte. Für den Betrieb der Legislatur-Datenbank als dem Monitoring-Anteil am Projekt ist eine Notwendigkeit zu Regimestrukturen aber nicht ersichtlich. Insofern kann die Hypothese für diesen Fall nicht bestätigt werden.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Im Vorwort des Artikels, der das Projekt begründete (Woodward 2003) wird selbiges klar in den Zusammenhang mit dem ersten Thema des ISP gestellt, nämlich *National Implementation*. Der ISP war zwar Folge des Scheiterns des Verifikationsprotokolls und sollte zur Aufrechterhaltung zumindest rudimentärer Regimefunktionen beitragen. Der Bezug zu verifikationsbezogenen Entwicklungen ist damit aber doch so indirekt, dass die Hypothese hier als nicht zutreffend bewertet wird.

---

<sup>254</sup> Woodward wird (offiziell nicht als Angestellte von VERTIC) auch die Autorenschaft für die Länderstudie Neuseeland für den kommenden BWPP- BioWeapons Monitor (s.u.) übernehmen.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Die Nutzung des Internet verbilligt und vereinfacht das Auffinden und die Zusammenstellung der relevanten Gesetze wohl in einigen Fällen, aber letztlich wären die Regelwerke auch so auffindbar. Die Hypothese kann demnach in diesem Fall nicht bestätigt werden.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Informationen über Gesetzgebung sind Informationen über staatliches Handeln. Allerdings zielte die Hypothese auf Informationen, die von Staaten erhoben wurden und nicht ohne weiteres zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung gestanden hätte. Informationen über Gesetzgebung sind in der Regel sogar bei nicht-demokratisch geführten Staaten frei einsehbar und werden nicht durch NTMs oder andere staatliche Institutionen „gemessen“, so dass die Hypothese als nicht zutreffend bewertet wird.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

VERTIC kooperiert in einigen seiner Projekte (und auch in Projektanteilen des Gesetzgebungsprojekts) mit anderen Organisationen, jedoch nicht im Betrieb der Datenbank. Die Hypothese kann hier also nicht bestätigt werden.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Das Projekt ist zwar überwiegend durch Staaten finanziert, allerdings sind unter den bedeutendsten Förderern zwei Staaten, die nicht als *Middle Power* definiert werden können, nämlich die USA und Großbritannien. Insofern kann die Hypothese, die hauptsächlich auf die Förderung durch Staaten zielt, bestätigt werden. Die Zusatzqualifikation der Förderung durch *Middle Powers* trifft aber nicht zu.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Ganz bewusst wird in diesem Projekt auf eine öffentliche Bewertung der Qualität gesetzgeberischen Handelns verzichtet, um Staaten nicht zu kompromittieren und aktuelle und künftige Kooperationen nicht zu gefährden. Die Leiterin des BW-Programms bei VERTIC gibt an, dass dies bei anderen Transparenzprojekten (die es derzeit nicht gibt) anders gehandhabt werden könnte (Woodward 2011). Mit dieser Ausgestaltung des Projekts fällt

aber nicht automatisch das zivilgesellschaftliche Selbstverständnis der Organisation, wie es etwa im *mission statement* niedergelegt ist. Auch ist die Datenbank öffentlich zugänglich, was auch als ein Zugeständnis an das Selbstverständnis als NGO eingeordnet werden kann (für das Funktionieren des Projekts wäre auch ein über eine gesicherte Internetseite geregelter Zugang für Staaten und die ISU eine Möglichkeit gewesen). Die Hypothese kann also bestätigt werden.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Das Projekt wird ausschließlich durch Staaten finanziert. Die Hypothese ist hier nicht zutreffend.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Angela Woodward (2012) als höchstrangige Repräsentantin VERTICs in BW bezogenen Fragen sieht staatliche BW Programme in der momentanen regimeinternen Diskussion als zu Unrecht marginalisiert an; gleichzeitig stimmt sie aber mit den meisten Staaten darin überein, dass ebenso erhebliche Anstrengungen nötig sind, um die Gefahr bioterroristischer Angriffe einzudämmen. VERTIC als Organisation äußert sich hingegen kaum zum Thema Compliance. Die Feststellung, dass VERTIC in den Statements zu BWÜ-Staatentreffen der letzten Jahre vor allem auf die Nähe der Organisation zu nationalstaatlichen und internationalen Politikprozessen (insbesondere UNSR 1540 (2004)) hinweist, kann möglicherweise als Übereinstimmung in der Gefahrenprognose erkannt werden. Die Hypothese wird als bestätigt bewertet.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Die Kompensation von Verifikationsmangel ist nicht Ziel dieses Projekts. Vielmehr soll einzelnen Staaten Hilfe bei der legislativen Organisation ihrer BWÜ-Mitgliedschaft gewährt werden. Ob die Existenz der Datenbank eine psychologische Wirkung auf Staaten hat, etwa in der Form, dass ein Staat nicht länger einziger Staat in seiner Region ohne entsprechende Gesetzgebung sein möchte, ist hier nicht zu ermitteln. Zielsetzung ist die bessere legislative Implementierung des BWÜ auf Ebene der einzelnen Mitglieder des BWÜ. Die im Regime verankerten Normen werden als ausreichend angesehen. Die Hypothese kann hier nicht bestätigt werden.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Ein Projekt zur Überwachung (und kurz darauf auch zur aktiven Hilfe bei der Verbesserung von) BWÜ-bezogener Gesetzgebung, bot sich angesichts des völkerrechtlichen Knowhows bei VERTIC an. Die Hypothese kann daher bestätigt werden.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Ausgangspunkt des Projekts war der Artikel Woodwards im Jahr 2003. Sie war und ist (heute als Direktorin eines eigens um das Projekt herum geschaffenen Programms) von zentraler Bedeutung für das Projekt. Die Hypothese wird somit als zutreffend gewertet.

## **6.5 Sunshine project**

Das *sunshine project* wurde 1999 gegründet.<sup>255</sup> Jan van Aken, einer der beiden Direktoren der NGO, berichtet über die Gründung des *sunshine-project*, dass er seinerzeit am Rande eines BWÜ-Staatentreffens die Bekanntschaft mit Edward Hammond machte und beide feststellten, dass es zu wenig öffentliche Transparenz und somit kaum eine zivilgesellschaftliche Dimension im BWÜ-Regime gäbe. Die Institutionen, die als NGOs akkreditiert waren, hätten die Probleme der biologischen Rüstungskontrolle kaum nach außen getragen und selbst auch wenige Forderungen gestellt. Im Wesentlichen beschränkte sich die Funktion der in den UN als NGOs bezeichneten Organisationen auf die Bereitstellung technischen Wissens, über das die Diplomaten nicht verfügten (van Aken 2010). Van Aken und Hammond, ein Mikrobiologe und ein Politikwissenschaftler, die beide Erfahrungen mit der Tätigkeit in aktivistisch arbeitenden NGOs, aber nur wenige Vorkenntnisse im Bereich biologischer Rüstung hatten, beschlossen eine NGO zu gründen, die die Norm auf andere Weise unterstützen sollte. Van Aken gibt heute (2010) an, dass Hammond (und Susana Pimiento, die anfangs ebenfalls im amerikanischen Büro arbeitete), im Zusammenhang mit ihrer Arbeit zu *agent green* (s.u.) über eine gewisse Sachkenntnis zur missbräuchlichen Nutzung von Biotechnologie verfügten, sich letztlich aber alle Mitarbeiter zunächst zu Biowaffen-Experten „fortbilden“ mussten.

---

<sup>255</sup> Der Name geht auf die Tatsache zurück, dass die meisten BW-Agenzien, wegen ihrer Empfindlichkeit gegen ultraviolette Strahlung abgetötet werden, wenn sie dem Sonnenlicht ausgesetzt sind.

Auf ihrer deutschen Homepage hat die Organisation folgendes *mission statement* veröffentlicht: „Das Sunshine Project ist eine internationale Organisation mit Sitz in Hamburg und Austin, Texas. Mit unserer Arbeit wollen wir die weltweite Ächtung biologischer Waffen stärken. Wir recherchieren, informieren und kritisieren überall dort, wo ein militärischer Missbrauch der Bio- und Gentechnologie droht.“<sup>256</sup> Zwischen den Direktoren der NGO bestand Einigkeit, dass man sich insofern von den vielen „akademischen NGOs“ im Feld abheben wollte, als man „*naming and shaming*“ als Strategie und Methode wählte (van Aken 2010). Obwohl Complianceermittlungen Haupttätigkeit der NGO waren, trennt van Aken diese Strategie insofern von einem zivilgesellschaftlichen Compliancemonitoring, als letzteres idealerweise auf einem breiten, nicht-diskriminierenden Ansatz beruht und das Verhalten von möglichst vielen Staaten, unabhängig von bereits vorhandenen Verdachtsmomenten, analysiert wird. Das *sunshine project* hatte hingegen versucht, dort zu recherchieren, wo es zumindest „ein Gefühl“ gab, dass Non-Compliance vorliegen könnte. *Naming and shaming* wurde als offen konfrontativer Ansatz verstanden, weil ein Staat, auf den sich Recherchen des *sunshine projects* bezogen, schon dies als Beschuldigung oder zumindest Verdächtigung interpretieren konnte. Ausschlaggebend für eine Qualifizierung der Tätigkeiten als Monitoring im Sinne dieser Studie ist allerdings, dass das *sunshine project* seine Tätigkeit als Beitrag zur zivilgesellschaftlichen Herstellung von öffentlicher Transparenz in Compliancefragen versteht (2002: 6).

Das *sunshine project* war initiativ an der Gründung des BWPP beteiligt. Beide Direktoren waren, wie der E-Mail-Verkehr aus dieser Zeit dokumentiert,<sup>257</sup> tief in den Aufbau der Organisation verwickelt. Tatsächlich kam die erste Idee wohl von van Aken. Allerdings hatte sich das *sunshine project* nicht länger an der Organisation des BWPP beteiligt, als sich abzeichnete, dass eine Mehrheit der beteiligten NGOs das BWPP, anders als von van Aken und anderen konzipiert, nicht als „*Landminesmonitor* für das BWÜ-Regime“ sahen (van Aken 2010). Die Diskussion über die Ausrichtung des BWPP wird ausführlicher in der entsprechenden Fallstudie (6.7.1) dargestellt. Außerdem ging aus der deutschen Sektion des *sunshine project* die Forschungsstelle Biologische Waffen an der Universität Hamburg hervor (siehe Fallstudie 6.6.1). Über lange Zeiträume bestand das *sunshine project* ausschließlich aus seinen beiden Direktoren. Zu keinem Zeitpunkt waren in der NGO mehr als fünf Personen

---

<sup>256</sup> <http://www.sunshine-project.de/>

<sup>257</sup> Liegt dem Autor vor.

gleichzeitig beschäftigt. Umso erstaunlicher ist der anhaltende Eindruck, der nicht nur bei vielen anderen NGOs, sondern auch bei vielen Delegierten der Mitgliedstaaten entstanden ist, obwohl die NGO nur etwa sieben Jahre lang aktiv war. Noch auf der Staatenkonferenz 2010 fragte ein Delegierter anlässlich der Präsentation des ersten Jahrgangs des BWPP-BioWeapons-Monitors ob sich BWPP mit dem Monitor zu einem zweiten *sunshine-project* entwickeln würde (dem konnte insofern widersprochen werden, als BWPP einen deutlich kooperativen Ansatz bei der Erstellung seiner Länderstudien verfolgt, s.u.).

### 6.5.1 TRANGO-Aktivitäten

Das erste Projekt der NGO beschäftigte sich mit dem Thema *agent green*, da Hammond schon zuvor zu diesem Thema gearbeitet hatte.<sup>258</sup> Während *agent orange* ein von den USA im Vietnamkrieg eingesetztes chemisches Entlaubungsmittel (also eine Chemiewaffe) war, handelt es sich bei *agent green* um den pflanzenschädigenden Pilz *Fusarium oxysporum*, der von den USA zu einem Mittel zur Vernichtung von Koka-, Cannabis- und Schlafmohnfeldern entwickelt wurde.<sup>259</sup> Zumindest bei einem Einsatz außerhalb der USA, wie er möglicherweise in Kolumbien stattgefunden hat (allerdings ohne, dass die Kolumbianische Regierung dies angezeigt hätte), wäre zu prüfen, ob eine Verletzung des BWÜ vorliegt.<sup>260</sup> Ziel des *sunshine projects* war es, dazu beizutragen, dass es zu keinem (weiteren) Einsatz des Pilzes käme und dafür zu sorgen, dass Einsätze auf internationaler Ebene nicht legitimiert würden. Der Erfolg des Projektes, das teils gemeinsam mit anderen NGOs durchgeführt wurde, war durchschlagend: Ein Milliardenkredit der USA an Kolumbien wurde vom damaligen US-Präsidenten Clinton von der Forderung, Kolumbien solle den Einsatz des Pilzes dulden, getrennt; Ecuador und Peru verboten den Einsatz gesetzlich.<sup>261</sup> Wie in diesem Projekt, wo die NGO die Entwicklung des „Killerpilzes“ durch die USA und die Versuche dessen Nutzung durch die UN absegnen zu lassen, über Jahre immer wieder mit Presseerklärungen öffentlich gemacht und angeprangert wurde, versuchte das *sunshine project* auch in nachfolgenden Projekten dort öffentliche Transparenz zu schaffen, wo Zweifel an der Compliance mit dem BWÜ auftauchten. Das Projekt zu *agent green* wird hier nicht als weitere Fallstudie aufgenommen, weil das Monitoring zu nennende Sammeln von Informationen im

---

<sup>258</sup> <http://www.sunshine-project.org/>

<sup>259</sup> <http://www.sunshine-project.de/Themen/agent-green.html>

<sup>260</sup> <http://www.sunshine-project.org/publications/pr/pr171202.html>

<sup>261</sup> <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2003/03/12/a0088>

Wesentlichen bereits vor Gründung der NGO ohne organisatorischen Hintergrund durch Edmond Hammond durchgeführt wurde und das sunshine project vorwiegend die Veröffentlichung dieser Informationen betrieb.

Die beiden Sektionen haben auch eigenverantwortlich Aktivitäten unternommen.<sup>262</sup> Dazu zählten etwa Unterschriftenaktionen oder offene Briefe an die deutsche Bundesregierung. Im deutschen Büro wurde darüber hinaus intensiv zum Japanischen BW-Programm während des 2. Weltkrieges gearbeitet. Im Anschluss an eine Interviewreise nach China wurde ein Bericht veröffentlicht, der das fortdauernde Leiden der Opfer von japanischer BW-Entwicklung und -Einsatz thematisierte.<sup>263</sup> Im Laufe der Existenz des *sunshine project* erschienen 13 sogenannte „*Backgrounder*“, also detaillierte Veröffentlichungen zu jeweils einem spezifischen Thema, sowie eine große Anzahl von Pressemitteilungen.<sup>264</sup> Im Gegensatz zu den Länderstudien, die auf Kontinuität und einen perspektivisch größeren Umfang der Analysen ausgerichtet waren, lassen sich diese Projekte nicht als Monitoring bezeichnen, weil sie einmalige *ad hoc* Recherchen zu bestimmten Themen waren.

Da das *sunshine project* über einen kompletten Satz von Kopien der VBM-Dokumente verfügte, wurde diskutiert, ob man diese in digitalisierter Form komplett veröffentlichen sollte, was zweifellos ein TRANGO-Projekt gewesen wäre. Letztlich wurde entschieden, das nicht zu tun. Ein wichtiges Argument, auf diesen Schritt zu verzichten, war es, dass jeder, der an den Dokumenten interessiert war, ohnehin wusste, an welchen beiden Orten sie eingesehen werden können. Stattdessen wurde über eine detaillierte Analyse der VBMs unter Teilveröffentlichung einzelner Teile der Formulareinträge nachgedacht, die dann aber als HRG-Projekt durchgeführt wurde (s.u.). Allerdings ist 2005 eine Zusammenfassung der wichtigsten Daten der 27 relevantesten Staaten aus den Jahren 1992 bis 2003 erschienen (Hunger 2005, Definition von „Relevanz“ a.a.O.: 19). Damit standen diese Informationen erstmals einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung. In dieser Studie wurden einige der Informationen, denen eine hohe Relevanz bezüglich der Compliance mit dem Verbot offensiver BW-Programme zugemessen wurde, zusammengefasst (11 ff.). So wurden etwa alle Angaben, die zu Einrichtungen, in denen Verteidigungsforschung betrieben wurden, aufgelistet. Daneben wurde noch spezifisch auf die Informationen eingegangen, die von

---

<sup>262</sup> Beispielsweise mit einer Recherche im Kontext chemischer nicht-tödlichen Chemiewaffen. [www.sunshine-project.org](http://www.sunshine-project.org)

<sup>263</sup> [http://www.sunshine-project.de/China/Downloads/Reisebericht\\_China.pdf](http://www.sunshine-project.de/China/Downloads/Reisebericht_China.pdf)

<sup>264</sup> <http://www.sunshine-project.org/> (siehe „publications“)

„*particular important countries*“ gemacht wurden (19 ff.).<sup>265</sup> In dieser Studie betreibt das *sunshine project* nicht ausschließlich die *naming and shaming*-Strategie, sondern erwähnt auch explizit, wenn Staaten besondere Anstrengungen hinsichtlich der Schaffung öffentlicher Transparenz unternommen haben, etwa durch die Veröffentlichung ihrer VBMs. Die Studie bot jedoch wenig Platz für tiefergehende Analysen. Dies wurde später (Isla 2006a und 2006b, Zmorzynska 2007) unter dem Dach der Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle geleistet.

### *Länderstudien als TRANGO-Projekt*

Allerdings wurden die VBMs intensiv für die Recherche zu den Länderstudien genutzt und in diesem Zusammenhang Auszüge aus den VBMs Frankreichs und Deutschlands veröffentlicht.<sup>266</sup> Das SIPRI hatte Jahrzehnte zuvor einen globalen Überblick zum Compliance-Verhalten von Staaten erstellt, wobei die Biotechnologie zu diesem Zeitpunkt bei weitem noch nicht so verbreitet war, wie um 2003 (s.o.). Ab 2002 begann das *sunshine project* mit der Erstellung von Länderstudien, in denen die Compliance verschiedener Staaten mit dem BWÜ detailliert überprüft werden sollte. Letztendlich wurden entgegen der weitergehenden Pläne aber nur die Studien zu Deutschland, Frankreich und der Türkei fertiggestellt und zu den USA eine große Bandbreite relevanter Informationen zusammengetragen, ohne dass in diesem Fall jedoch ein abgeschlossener Text auf Grundlage der erhobenen Fakten erstellt worden wäre.<sup>267</sup> Die Durchführung von Länderstudien, wird dennoch analog zu denen, die in den 1960er Jahren am SIPRI erstellt wurden (s.o.), als Monitoring im Sinne dieser Studie klassifiziert, weil das Projekt so angelegt war, dass in weiteren Studien einerseits mehr Staaten untersucht und andererseits in Nachfolgestudien auch die etwaige Verhaltensänderungen beobachtet werden sollten (van Aken 2010).

Als ein zentrales Problem stellte sich das Festlegen von Kriterien für die Fallauswahl dar. Für eine so kleine NGO, die im Gegensatz zum BWPP, das heute Länderstudien erstellt (s.u.)

---

<sup>265</sup> Als „wichtige Staaten“ wurden nun folgende definiert: die Depositarstaaten des BWÜ, Staaten, die in der Vergangenheit über offensive Programme verfügten, Staaten, die von offizieller Seite beschuldigt worden waren, sich nicht *compliant* mit dem BWÜ verhalten zu haben und solche mit einer hoch entwickelten Biotechnologiebranche (19).

<sup>266</sup> [http://www.sunshine-project.de/infos/Laenderstudien/France\\_BW\\_Report.pdf](http://www.sunshine-project.de/infos/Laenderstudien/France_BW_Report.pdf), [http://www.sunshine-project.de/infos/Laenderstudien/GermanCBM2003\\_excerpts.pdf](http://www.sunshine-project.de/infos/Laenderstudien/GermanCBM2003_excerpts.pdf)

<sup>267</sup> <http://www.sunshine-project.de> [Themen>Biowaffenforschung USA]

nicht auf ein bestehendes Netzwerk zurückgreifen konnte, war es kaum zu leisten, einen geografisch wirklich umfassenden Überblick zu schaffen. Daher mussten Staaten identifiziert werden, die zuerst überprüft werden sollten. Der Ansatz des *sunshine project* war es, zunächst die Staaten zu überprüfen, zu deren Compliance-Verhalten zumindest ein, wie auch immer begründeter, Anfangsverdacht bestand.<sup>268</sup> Die Studien wurden durch verschiedene Stiftungen, wie etwa der Greenpeace Umweltstiftung (Türkeistudie) oder der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung finanziert.

### *Deutschland*

Die Länderstudie zu Deutschland befasste sich speziell mit der Abwehrforschung durch die Bundeswehr.<sup>269</sup> Die Studie förderte keinerlei Anhaltspunkte für Non-Compliance zu Tage, machte aber den damaligen seit 1995 bestehenden deutlichen Anstieg der Ausgaben im Bereich der biologischen Abwehrforschung öffentlich und kritisierte einen allgemeinen Mangel an Transparenz, insbesondere in Bezug auf die Rolle der Bundeswehr in der molekularbiologischen Forschung in Deutschland. Die Bundeswehr hat solche Forschungen in eigenen Einrichtungen vorgenommen und auch externe Institute beauftragt, bzw. dort Laborzeiten angemietet. Auf Grund des dual-use Problems in den Biowissenschaften ist nach Ansicht des *sunshine projects* größtmögliche Transparenz obligatorisch, um keine Zweifel über den rein defensiven Charakter der Forschungsvorhaben aufkommen zu lassen. Direkt nach Veröffentlichung der Studie konnte eine verstärkte öffentliche Transparenz der B-Schutzforschung der Bundeswehr beobachtet werden. Mangels offizieller Äußerungen von Entscheidungsträgern, kann nicht bewiesen werden, dass diese Öffnung auf den Bericht des *sunshine project* zurückgeht; van Aken (2011) geht aber aufgrund von Äußerungen informeller Art fest davon aus, dass hier das Wirken der NGO ursächlich für die Veränderungen in der Veröffentlichungspraxis der Bundeswehr waren.

---

<sup>268</sup> Speziell im Fall Deutschlands war dieser Anfangsverdacht allerdings eher schwach ausgeprägt (s.u.).

<sup>269</sup> [http://www.sunshine-project.de/infos/Laenderstudien/German\\_BW\\_Report.pdf](http://www.sunshine-project.de/infos/Laenderstudien/German_BW_Report.pdf) (engl.); [http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/hintergrund/nr\\_07.pdf](http://www.sunshine-project.de/infos/archiv/hintergrund/nr_07.pdf) (deutsch)

## USA

Schon vor 2001 waren die Arbeiten, die in den USA unter dem Label der biologischen Verteidigungsforschung durchgeführt wurden, um ein Vielfaches umfangreicher, als die in Deutschland (oder jedem anderen Staat der Welt). Zudem sind die USA einerseits Weltmarktführer im Bereich der Biotechnologie (mittlerweile unmittelbar gefolgt von China und Indien)<sup>270</sup> Andererseits ist das Meldewesen zu biologischen Hochsicherheitslaboren deutlich schlechter organisiert, als in den meisten anderen westlichen Staaten mit gut entwickelter Biotechnologiebranche (Samuels 2010). Insofern stellte sich eine Recherche deutlich aufwändiger dar, als in allen anderen Staaten. Zwar sind ebenfalls in kaum einem anderen Staat die Möglichkeiten, über Regelungen zur Informationsfreiheit an relevante Informationen zu gelangen, so ausgeprägt, doch auch der Nutzung des FOIA erfordert hohe Sachkenntnis (s.o.). Bis zur Aussetzung der Aktivitäten des *sunshine project* wurden neben einigen kleineren Recherchen eine umfangreiche Arbeit vorgestellt, die den Grad der Transparenz in der biologischen Forschung in den USA misst. Die Studie „*The Mandate for Failure - The State of Institutional Biosafety Committees in an Age of Biological Weapons Research*“ (sunshine 2004)<sup>271</sup> kommt zu dem Schluss, “[that] there is a crisis in biological research transparency in the United States. It extends through all sectors – universities, institutes, government, and private companies.” (4).

Die insgesamt 21 Ausgaben der *Biosafety Bites*, die das *sunshine project* als Splitter der USA Recherche allesamt zwischen Juli und September 2004 veröffentlicht hat, beschäftigen sich mit so unterschiedlichen Themen, wie der Intransparenz der Behörden hinsichtlich eines neuen Hochsicherheitslabors für die Verteidigungsforschung oder mit Universitäten, die es versäumt hatten, die obligatorischen Biosicherheitstreffen abzuhalten.

## Frankreich

Das Compliance-Verhalten Frankreichs wird in der Studie stark kritisiert. Wörtlich heißt es:

---

<sup>270</sup> Ernst and Young “Beyond Borders 2011” (Globaler Biotechnologiebericht) unter [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Global\\_Biotechnology\\_Report\\_2011/\\$FILE/Biotech\\_BeyondBorders\\_2011.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Global_Biotechnology_Report_2011/$FILE/Biotech_BeyondBorders_2011.pdf)

<sup>271</sup> <http://www.sunshine-project.org/biodefense/tspibc.pdf>

*”France is not in compliance with its obligations under the Biological Weapons Convention (BWC).<sup>272</sup> Zwar gäbe es keine Anzeichen dafür, dass Frankreich ein offensives BW-Programm betreibt, aber das Berichtsverhalten unter dem VBM-Regime wird als so mangelhaft beurteilt, dass dies im Ergebnis als Vertragsverletzung gewertet wird. Oben wurde bei der Beschreibung des VBM-Regimes bereits darauf hingewiesen, dass die Teilnahme von den Vertragsstaaten völkerrechtlich nicht als obligatorische Übung im BWÜ-Vertragswerk verankert wurde. Das *sunshine project* hatte den entsprechenden Passus jedoch strenger ausgelegt. Als besonders schwerwiegend wird in der Studie beurteilt, dass Frankreich seine VBMs nicht nur in unregelmäßigen Abständen einreichte,<sup>273</sup> sondern die angegebenen Informationen unvollständig und widersprüchlich waren (ebenda). Die französische Regierung, so der Bericht, verheimlicht ihren Bürgern systematisch Informationen über die von ihr betriebene biologische Abwehrforschung. Durch die Nutzung öffentlicher Informationen konnte nachgewiesen werden, dass Frankreich in verschiedenen Aktivitäten der Grundlagenforschung, aber auch der anwendungsorientierten Erkundung in diesem Bereich tätig ist. Wichtige Details, die deutlich auf einen nicht rein defensiven Charakter der Tätigkeiten hinweisen würden, wurden aber nicht gefunden.*

### *Türkei*

Auch der Türkei wird aufgrund der unregelmäßigen Teilnahme am VBM-Mechanismus Non-Compliance vorgeworfen.<sup>274</sup> Hinzu kommt, dass das *sunshine project* nachweisen konnte, dass die Angaben, die die Türkei in den abgegebenen VBMs hinsichtlich ihrer Aktivitäten in der biologischen Verteidigungsforschung gemacht hat (nämlich „keine“) nicht zutreffend sind. Zwar konnte die NGO nicht sehr viele Details ermitteln, es konnte aber dargestellt werden, dass an etlichen Institutionen des Landes militärisch-biologische Abwehrforschung betrieben wird.

---

<sup>272</sup> [http://www.sunshine-project.org/countrystudies/France\\_BW\\_Report.pdf](http://www.sunshine-project.org/countrystudies/France_BW_Report.pdf)

<sup>273</sup> Diese Praxis hat sich geändert, seit die EU im Rahmen einer *joint action* im Vorfeld der sechsten Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 alle Mitglieder anwies, jährlich am VBM-Mechanismus teilzunehmen (<http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/6F7A396594AA8367C1257AC3002FFFA5?OpenDocument>).

<sup>274</sup> <http://www.sunshine-project.de/infos/Laenderstudien/Country%20Report%20Turkey.pdf>

Seit dem 1. Februar 2008 befindet sich das *sunshine project* „aus finanziellen Gründen im Winterschlaf“<sup>275</sup> da es nicht mehr gelungen war, Mittel in ausreichender Größenordnung einzuwerben. Anträge wurden nur an unabhängige Stiftungen gestellt. Darüber hinaus wurde erwogen, private Spenden einzuwerben. Wie gering das Interesse der breiten Öffentlichkeit an Themen der biologischen Rüstungskontrolle oder jedenfalls einer Finanzierung der Tätigkeit des *sunshine projects* auch noch nach den Milzbrandbriefen von 2001 war, lässt sich anekdotisch daran ablesen, dass van Aken das *sunshine project* während einer Spendengala des Zweiten Deutschen Fernsehens<sup>276</sup> vorstellen durfte – und von drei Personen kleine Beträge als Spenden eingingen (van Aken 2010).

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Art der Aktivität
2004-2005	2 Jahre	Nicht-Besitz/ Produktion	Keine Finanzierung nach Kriterien der TRANGO	Durchführung, Interpretation.

Tabelle 9: Fakten zum Projekt des *sunshine project* der Länderstudien.

### 6.5.2 Test der Hypothesen anhand der Länderstudien des *sunshine project*

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Zielsetzung des Projektes war es, wie schon in den Jahrzehnte früher am SIPRI verfassten Länderstudien, öffentlich zugängliche Informationen für Compliancemonitoring zu nutzen. Ein Zugang zu Regimeakteuren und -Strukturen ist dafür gerade nicht notwendig. Zwar wurden die Studien während einer BWÜ-Staatenkonferenz an die Mitgliedstaaten verteilt, dafür war aber lediglich ein Zugang zum Gebäude der Vereinten Nationen in Genf erforderlich, der problemlos gewährt wird. Die Hypothese kann für dieses Projekt als nicht bestätigt angesehen werden.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Ganz eindeutig war das Projekt der Länderstudien eine Reaktion darauf, dass nun deutlich geworden war, dass sich die Verifikationslücke in absehbarer Zukunft nicht würde schließen lassen. Motivation war, dass zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring das Fehlen zwischenstaatlicher Verifikation soweit wie möglich abfedern sollte. Die Hypothese wird als zutreffend bewertet.

<sup>275</sup> <http://www.sunshine-project.de/>

<sup>276</sup> Ob im Jahr 2002 oder 2003 konnte von van Aken nicht genau nachvollzogen werden.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Die Länderstudien sollten dem Phänomen der Globalisierung mit einer möglichst umfassenden Informationsdarstellung begegnen. Über Internetrecherche hinausgehende Technologien wurden nicht benutzt. Es wurde akzeptiert, dass die Ressourcen die zur Gewinnung öffentlicher Informationen eingesetzt werden konnten, beschränkt waren, dennoch wurde der durch die Länderstudien zu erbringende Beitrag zu Transparenz als relevant genug erachtet, um sie durchzuführen (van Aken 2011). Schon in früheren Fallstudien führte die Durchführung von auf Datennetzwerken basierender Recherche, zu einer Bestätigung der Hypothese - so auch hier.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Für das Projekt wurden die Angaben, die die untersuchten Länder in ihren VBM's gemacht hatten mit Informationen aus öffentlichen Quellen verglichen. Da die Länderstudien in der vorliegenden Form aber zentral auf die VBM's zurückgreifen, wird die Hypothese hier als zutreffend bewertet.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Nein, das *sunshine project* hatte bei Erstellung der Länderstudien nicht mit anderen TRANGO's oder anderen NGOs kooperiert.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Wie auch andere NGOs bekam *das sunshine project* die ausbleibende Förderung von Projekten im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle durch unabhängige Stiftungen zu spüren (verschärft durch die Tatsache, dass die TRANGO als nicht-universitäre Organisation in vielen Fällen nicht antragsberechtigt war). Ob es das Interesse einer oder mehrerer *Middle Powers* an der Finanzierung des *sunshine project* gegeben hätte, lässt sich nicht überprüfen, weil eine Förderung durch Staaten für die Organisation aus grundsätzlichen Erwägungen nicht infrage kam (siehe W2). Die Hypothese lässt sich jedenfalls nicht bestätigen.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Das *sunshine project* wurde gegründet, um den von Hammond und van Aken empfundenen Mangel an zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung im Regime im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu beheben, wobei sie als traditionelles Mittel zivilgesellschaftlicher grassroots Organisationen auch auf die Strategie der Konfrontation und des *naming and shaming* zurückgriffen. Die Hypothese kann bestätigt werden.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Das ist zutreffend und wurde auch um den Preis der Existenz der TRANGO beibehalten.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Das *sunshine project* hatte sich ausschließlich für staatliche BW-Programme und für durch staatliches Handeln verursachte Non-Compliance interessiert. Nach Überzeugung der *sunshine*-Direktoren war die Gefahr, wie sie von großen Programmen, die bislang nur von Staaten betrieben werden können, so viel größer ist, als die möglichen „*mass disruption*“ Auswirkungen einer terroristischen Biowaffe, dass die nach 2001 herausgebildete Konzentration auf Bioterrorismus im zwischenstaatlichen Diskurs und die beobachtete Vernachlässigung von Monitoring und Verifikation der staatlichen Aktivitäten nicht für hinnehmbar gehalten wurde. Die Hypothese kann also bestätigt werden.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Motiv für die Erstellung der Länderstudien war es, Compliance-Mängel aufzudecken, es wurde aber kein institutionalisierender Effekt im Regime erwartet oder erhofft, wie das etwa bei den Länderstudien des SIPRI der Fall gewesen war. Die Hypothese kann also nicht als bestätigt angesehen werden.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Auch wenn van Aken (2010) angibt, dass die Mitarbeiter des *sunshine project* bei Gründung der NGO keine Experten auf dem Gebiet der biologischen Rüstungskontrolle waren, hatte sich dies im Laufe der zum Zeitpunkt der Länderstudien schon langjährigen Tätigkeit

geändert (auch waren die Autoren der Länderstudien Experten). Insofern kann die Hypothese für diesen Fall bestätigt werden.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Die beiden Direktoren des *sunshine project* hatten ein bis dahin auch von seinem Öffentlichkeitsanspruch einmaliges Projekt aufgelegt und damit nicht nur ihre eigene Organisation geprägt, sondern sie hatten auch erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Selbstwahrnehmung der anderen NGOs im Feld (Woodward 2011). Die Hypothese trifft hier zu.

## **6.6 Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle (HRG)**

Die Forschungsstelle wurde 2003 unter dem Namen *Centre for Biological Weapons and Arms Control* an der Universität Hamburg ins Leben gerufen. Initiator war der Leiter der deutschen Sektion des *sunshine project*, Jan van Aken (s.o.). Bei der Gründung der Forschungsstelle standen zwei Aspekte in Vordergrund. Erstens stand die Frage im Raum, welche zivilgesellschaftliche Institution nach dem Scheitern der Bemühungen um einen staatlichen Verifikationsmechanismus öffentliche Transparenz im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle kümmern könnte. Van Aken (2010) war der Meinung, dass die anderen NGOs in ihrer Mehrheit zu akademisch ausgerichtet waren und eher die Rolle der wissenschaftlichen Berater in der Formulierung von Politik spielten. Da sich damals auch das BWPP in eine ähnliche Richtung entwickelte (s.u.), fiel es als Monitoringorganisation zunächst aus. Das *sunshine-project* wiederum hatte sich auf *naming and shaming* Projekte spezialisiert, die zwar eine Monitoringfunktion hatten, aber vor allem dort durchgeführt wurden, wo es schon einen Anfangsverdacht dafür gab, dass sich ein Mitgliedstaat nicht den Regimeregeln entsprechend verhielt (s.o.). Umfassendere Monitoringprojekte, die in vielen Fällen zum Ergebnis kommen würden, dass keine Hinweise auf Non-Compliance vorliegen, passten nicht in das Konzept des *sunshine project*, wo nur bei bestehendem Anfangsverdacht gegen einen Staat gehandelt wurde. Zweitens waren dem *sunshine project* wichtige Finanzierungsquellen verschlossen: Forschungsgelder konnten nicht akquiriert werden, weil die Organisation selbst keine akademische Institution war, was eine wichtige Voraussetzung für Anträge bei vielen der einschlägigen Stiftungen ist. Infolge dessen entschied sich van

Aken für die Gründung der Forschungsstelle an der Universität Hamburg. Dabei wurde er durch das IFSH und die Forschungsgruppe Technologiefolgenabschätzung der modernen Biotechnologie in der Medizin/Neurowissenschaften des BIOGUM (Forschungsschwerpunkt Biotechnologie, Gesellschaft und Umwelt), unterstützt, dessen Räume und Büro-Infrastruktur die ansonsten auf die Einwerbung von Drittmitteln angewiesene Forschungsstelle nutzen konnte. Zunächst wurden drei Projekte durchgeführt, die jeweils extern (durch das IFSH oder die Arbeitsgruppe zur Geschichte der Naturwissenschaften) finanziert wurden. Keines der Projekte lässt sich als Projekt, in dem Compliancemonitoring durchgeführt wurde bezeichnen:

- Neue Technologien zur Aerosolgeneration und ihr Einfluss auf die Proliferation biologischer Waffen (2003-2004).
- Der Einfluss von US-amerikanischen Rechtsvorschriften auf mikrobiologische Forschung in Deutschland – ein Gutachten im Jahr 2004 (2004).
- Die Geschichte von Biowaffen relevanter Forschung im Deutschland nach 1945 (2004).

2006 wurde das *Centre for Biological Weapons and Arms Control* in das durch eine Initiative der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) neu gegründete Carl Friedrich von Weizsäcker Zentrum für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (ZNF) integriert. Strukturell wurde das *Centre* im ZNF unter der Bezeichnung Forschungsstelle Biologische Waffen und Rüstungskontrolle neben der Forschungsstelle nukleare Waffen und Rüstungskontrolle angesiedelt. Auch im englischen wurde der Name leicht abgewandelt und lautet nun *Research Group for Biological Arms Control* (unter den BWÜ-Staaten und den anderen in der biologischen Rüstungskontrolle aktiven NGOs hatte sich irgendwann die Bezeichnung *Hamburg Research Group* und die Abkürzung HRG, die auch hier genutzt wird, etabliert). Durch die Integration der Forschungsstelle konnte das ZNF seinen Arbeitsbereich erweitern, so dass seine Tätigkeit nun zwei der drei Regime zum Verbot von Massenvernichtungswaffen umfasst. Das ZNF stellt der Forschungsstelle Biowaffenkontrolle Räume und Büroinfrastruktur, die Finanzierung der Projekte und des Personals der Forschungsstelle muss aber nach wie vor fast ausschließlich über selbsteingeworbene Drittmittel geleistet werden.

Auch wenn die Forschungsstelle formal eine akademische Einrichtung ist und ihre Projekte klar den Anspruch haben, auf wissenschaftlichen Methoden zu basieren (als Produkte liefert sie Studien und Artikel, die in Fachzeitschriften oder eigenen *occasional papers* veröffentlicht

werden<sup>277</sup>), ist von Beginn an eine Ausrichtung angelegt worden, die erstens klar normativ ist (nämlich für die Stärkung der internationalen Norm für das Verbot biologischer Waffen) und zweitens die Entwicklung von Monitoringkonzepten und –Instrumenten als Fokus ihrer Tätigkeit benennt, so dass die Forschungsstelle mit dem Ziel gegründet wurde, eine organisatorisch an einer Universität angesiedelte TRANGO zu sein. In einem Diskussionsprozess mit allen Mitarbeitern hat sich die Forschungsstelle 2005 ein entsprechendes *mission statement* gegeben. Dieses wurde seither zweimal ebenfalls in einem Diskursprozess in einigen Details angepasst, aber die Ausrichtung der Forschungsstelle wurde jeweils bestätigt. Die aktuelle Fassung des *mission statement* liest sich wie folgt:

*The Research Group for Biological Arms Control at the University of Hamburg aims to contribute, through innovative research and outreach activities, to the universal prevention of biological weapons development, production and use. The focus of activities is twofold. Firstly, the Research Group contributes to preventing the erosion of the universal bioweapons prohibition by opposing norm-harming activities. Secondly, it develops new concepts and instruments for monitoring bioweapon relevant activities and for verifying and enforcing compliance with the norm against bioweapons.*<sup>278</sup>

Iris Hunger (2011), die die Forschungsstelle von 2006 bis Ende 2011 leitete, weist darauf hin, dass nicht nur diese handlungsorientierte Ausrichtung der Forschungsstelle eine Besonderheit im Vergleich mit anderen Organisationen im Feld ist - „dass die HRG von anderen Regimeakteuren als „aktivistisch“ wahrgenommen wird, ist nicht ungewollt“ (Hunger 2011) - sondern ebenso die Entscheidung, die Konzentration auf staatliche BW relevante Aktivitäten bewusst aufrecht zu erhalten. Diese Entscheidung läuft gegen den allgemeinen Trend, bioterroristischen Gefahren eine immer größere Relevanz beizumessen, der sich auch in der finanziellen Förderstruktur widerspiegelt. Die Aktivitäten der Forschungsstelle wurden also auch bewusst nach Interesse und der Überzeugung die relevanteren Phänomene zu analysieren und nicht ausschließlich an bestehenden Förderlinien ausgerichtet.

Über die Jahre hat die HRG annähernd €1.000.000 an Drittmitteln eingeworben. Eine Dauerfinanzierung der Leitungsposition oder eines Projektes ist aber nicht gelungen. Mit dem

---

<sup>277</sup> <http://www.biological-arms-control.org/publications.html>

<sup>278</sup> <http://www.biological-arms-control.org/concept.html>

Die drei Stichpunkte *Challenges for the norm against bioweapons*, *Opposing norm-harming activities* und *Developing new concepts and instruments for monitoring, verification and enforcement* werden in längeren Beiträgen auf der Seite erläutert.

Ende des Jahres 2011 waren die Gelder, die der Forschungsstelle direkt zukamen (nicht betroffen ist also der BWPP-Monitor), ausgelaufen. Für 2012 gab es eine erneute Förderung, in der das Auswärtige Amt die Fortführung des Handelsmonitoringprojekts und die Neuauflage der Deutschlandstudie finanziert. Für 2013 wurde die Fortsetzung der Förderung in Aussicht gestellt. Die Zukunft der HRG über das Jahr 2013 hinaus ist allerdings prekär. In Folge dieser Situation ist der Personalstand der Forschungsstelle ab Januar 2012 auf nur noch einen Mitarbeiter und eine studentische Hilfskraft geschrumpft und ist die Fortexistenz der HRG (Stand Ende 2013) akut gefährdet.

### **6.6.1 TRANGO-Aktivitäten**

Aufgrund der fehlenden Grundfinanzierung konnten viele Projekte erst begonnen werden, als ab 2005 die ersten Drittmittel zur Verfügung standen. In der Zwischenzeit beschränkte sich die Tätigkeit der Forschungsstelle auf die genannten, extern finanzierten Projekte, sowie die Betreuung einer Masterarbeit und geringe Lehrtätigkeit. Seither werden Transparenz- und Monitoringprojekte auf zwei Ebenen durchgeführt. „Zum einen wird darüber nachgedacht, wie man Monitoring durchführen könnte, zum anderen führt man Monitoring selbst durch“ (Hunger 2011). Die Durchführung von Monitoring geschieht erstens in einem Projekt, das sich mit der Analyse der zugänglichen VBM-Formulare beschäftigt und zweitens bei der Erstellung des *BioWeapons-Monitor*. Der Monitor wird seit 2010 von der HRG im Namen des BWPP produziert. Dieses Projekt wird aber im entsprechenden Kapitel eingehender betrachtet werden (s.u.). Auf dem konzeptionellen Level lassen sich „fast alle anderen Projekte“, die an der Forschungsstelle durchgeführt werden oder wurden verorten (Hunger 2011).

Die beiden umfangreichsten konzeptionellen Projekte beschäftigen sich zum einen damit, wie Daten zu internationalen Handelsströmen für dual-use Güter generiert und ausgewertet werden können („Handelsmonitoringprojekt“) und zum anderen mit der Frage, wie Labore mit dem höchsten Sicherheitslevel (BSL4) in verschiedenen EU-Staaten kontrolliert werden („Thyssen-Projekt“). Weil letzteres zwar auch der Schaffung öffentlicher Transparenz dient, aber der einmaligen Datenaufnahme dient und keine kontinuierliche Datensammlung erfolgen soll, fehlt der Monitoringaspekt in der Anlage dieses spezifischen Projekts (Hunger 2011). Da Ähnliches auch für alle anderen Projekte der Forschungsstelle gilt, bleiben mit dem VBM-Projekt und dem zum Handelsmonitoring zwei Projekte übrig, die hier in Fallstudien näher

betrachtet werden sollen.<sup>279</sup> Die beiden Projekte, die aus der Forschungsstelle per Definition eine TRANGO gemacht haben, sind auch diejenigen mit der längsten Laufzeit aller Projekte an der Forschungsstelle.

#### 6.6.1.1 Das Handelsmonitoringprojekt<sup>280</sup>

Das Handelsmonitoringprojekt war das erste Projekt an der Forschungsstelle, für das erfolgreich Drittmittel eingeworben werden konnten, so dass die Arbeit daran im August 2005 aufgenommen werden konnte. Über zwei Jahre wurde das Projekt im Rahmen der Förderlinie „*European Foreign Security Policy Studies*“, die gemeinsam vom schwedischen *Riksbankensjubileumsfond*, der deutschen Volkswagenstiftung und der italienischen *Compagnia di San Paolo* gefördert, danach einige Monate von der Volkswagenstiftung und dann von der amerikanischen *John D. and Catherine T. MacArthur Foundation*. Nach einer Phase, in der das Projekt nicht finanziert war, wird es seit der zweiten Jahreshälfte 2012 vom deutschen Auswärtigen Amt gefördert.

Grundanliegen des Projekts war es, herauszufinden, ob es eine Möglichkeit gibt, eine Entsprechung des *export-import mechanism*, der von UNSCOM/UMOVIC im Irak etabliert wurde, in einem gleichermaßen öffentlichen wie globalen Rahmen zu etablieren. Es wurde relativ schnell festgestellt, dass so ein Mechanismus grundsätzlich denkbar ist, in der erforderlichen Genauigkeit allerdings nicht ohne eine Anpassung des *Harmonized System (HS)*, dem internationalen Systems zur Klassifizierung von Handelsgütern, das von der Welt Zoll Organisation (WCO) betrieben wird (siehe Box 10). Diesem Gestaltungsdruck entsprechend nahm das als Forschungsprojekt angelegte Vorhaben in weiten Strecken den Charakter einer Kampagne an. Diese hatte das Ziel, bei der WCO eine entsprechende Anpassung des HS durchzusetzen. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist das bemerkenswert, als hier ein zunächst nicht mit dem BWÜ in Verbindung stehendes internationales Regime mit

---

<sup>279</sup> Eine Übersicht zu den aktuellen und abgeschlossenen Projekten findet sich unter <http://www.biological-arms-control.org/projects.html>

<sup>280</sup> Persönliche Anmerkung des Autors: Die grundlegende Fragestellung wurde von Jan van Aken entwickelt, der durch seine Tätigkeit bei UNMOVIC auf den export-import Mechanismus für die Analyse des dual-use Handels des Irak gestoßen war und die Frage aufwarf, ob etwas Vergleichbares auch ohne UN-Mandat möglich sei. Der hauptsächliche Bearbeiter des Projektes war und bin allerdings ich selbst. Ich wurde erst in späteren Phasen des Projekts von Iris Hunger unterstützt (u.a. beim Einwerben der Finanzierung von der MacArthur Foundation und beim Verfassen des Occasional Papers der Forschungsstelle zum Projekt: [http://www.biological-arms-control.org/projects\\_trademonitoring/TradeMonitoring-OccPaper2010-Final.pdf](http://www.biological-arms-control.org/projects_trademonitoring/TradeMonitoring-OccPaper2010-Final.pdf)). Die Selbstanalyse in einer Studie, wie dieser ist mit gewissen Schwierigkeiten behaftet, jedoch wird auch diese Fallstudie strikt nach dem Muster durchgeführt, wie die anderen auch.

dem BWÜ verknüpft würde und die treibende Kraft eine NGO gewesen wäre. Ein solcher Fall von NGO-induziertem *regime-overlapping* wurde zuvor noch nicht beschrieben (Jeremias 2008). In diesem Projekt wird einerseits versucht, über einen politischen Prozess die technischen Voraussetzungen für ein Monitoringinstrument zu schaffen. Auch solche Aktivitäten zählen nach der Definition in Kap. 3.3.3 zu den Aktivitäten, die aus einer NGO eine TRANGO machen können. Zum zweiten soll ein Internet basiertes Werkzeug entstehen, mit dem die globalen Handelsströme möglichst vieler biologischer dual-use Güter nachvollzogen werden können und so zu deren Compliance bezogener Analyse beitragen kann.<sup>281</sup>

Durch den UNSCOM/UNMOVIC *mechanism*, hatten die Inspektoren den Außenhandel des Irak auf dual-use Transfers im nuklearen, chemischen und biologischen Bereich analysieren können und waren dabei 1997 auf Ungereimtheiten im Bereich der biotechnischen Importe gestoßen. 40 Tonnen eines Wachstumsmediums zur Vermehrung von Mikroorganismen, deren Verwendung mit der zivilen Produktion nicht in Übereinstimmung zu bringen war wurden zum Indiz für die Existenz eines Irakischen BW-Programms. Durch Inspektionen in verschiedenen Anlagen konnte das Programm daraufhin aufgedeckt werden (Jeremias und van Aken 2006).

#### **Das *Harmonized System* der Welt Zoll Organisation**

Es gibt einen öffentlichen Zugang zu relativ detaillierten Außenhandelsdaten aller Staaten. In den 1980er Jahren wurde in der Welt Zoll Organisation (WCO) das sogenannte *Harmonized Commodity Description and Coding System* (HS) entwickelt, mit dem fortan eine global standardisierte statistische Aufnahme des Außenhandels der Staaten möglich wurde.<sup>282</sup> Das HS ist ein Güter-Klassifizierungssystem, in das jedes handelbare Gut in irgendeiner Art und Weise eingeordnet ist. In hierarchisch angeordneten Kapiteln und Rubriken n werden die Produktbeschreibungen immer genauer, bis zur Ebene des sogenannten „Sechsstellers“<sup>283</sup> Beispielsweise bezeichnet das Kapitel 85 „elektrische Geräte und deren Teile“, das Unterkapitel 85.28 beinhaltet Fernsehempfangsgeräte und die Rubrik 8528.12 schließlich ist der individuelle Code für Farbfernsehgeräte. Diese Sechssteller

---

<sup>281</sup> Sie Seite ist seit Ende 2013 online und visualisiert den Handel mit biologischen Kulturmedien: <http://www.biological-arms-control.org/monitor/>

<sup>282</sup> Das HS darf nicht mit dem weitaus bekannteren Globally Harmonized System (GHS) verwechselt werden, das zur Klassifizierung von chemischen Substanzen verwechselt werden.

<sup>283</sup> Viele Staaten nutzen das System um weitere Ebenen nationale Statistiken zu führen. Die sind dann immer noch nicht vollkommen exakt, aber vor allem weder international kompatibel noch öffentlich zugänglich, was bedeutet, dass ein biologisches Handelsmonitoring auf der Ebene des Sechsstellers ansetzen muss.

werden von jedem Außenhandel betreibenden Akteur in die Ein- bzw. Ausfuhrformulare eingetragen, der Zoll liest diese bei Aus- und Einfuhr aus. Passiert ein Gut eine Zollstelle, werden Daten zu Menge und Wert aller Importe, Exporte und Re-Exporte und zum Zeitpunkt des Grenzübertritts erfasst. Mit Stand Oktober 2011 sind der HS Convention 139 Staaten beigetreten, aber auch diejenigen, die nicht Mitglied sind, nutzen das HS, so dass mehr als 98 Prozent des Welthandels vom HS erfasst werden.<sup>284</sup> Letztlich sind die Daten in aggregiertem Zustand bei der *United Nations Statistics Division* (UNSTATS) in der COMTRADE Datenbank abrufbar.<sup>285</sup> Hinsichtlich der Genauigkeit der Daten sagte der Leiter der *International Merchandise Trade Statistics Section* bei UNSTATS in einem Gespräch, dass es wegen Meldefehlern eher die Regel, als die Ausnahme sei, dass Ein- und Ausfuhrdaten nicht exakt übereinstimmen, dass man aber grundsätzlich von einer großen Disziplin der Zollbehörden ausgehen könne. Auch wenn die Informationen nicht mathematisch exakt die Handelsströme abbilden würden, so sei der internationale Handel nach dem internationalen Gesundheitswesen das datentechnisch besterfasste System.<sup>286</sup>

Box 10: Das Harmonized System der WCO.

Angesichts des Scheiterns des BWÜ-Verifikationsprotokolls kam die Frage auf, welche Möglichkeiten bestehen, entsprechende Daten für biotechnische Transfers *aller* Staaten aus öffentlich zugänglichen Quellen zu gewinnen. Ziel war es also, Möglichkeiten für ein bildgebendes Verfahren für globale Handelsströme im Bereich biologischer dual-use Güter zu evaluieren und im Erfolgsfall selbst einen funktionierenden Monitoringmechanismus zu entwickeln und gegebenenfalls zu betreiben. Ein solcher Mechanismus sollte zunächst öffentlich zugängliche Daten so zusammenstellen, dass dadurch interessierte Akteure in die Lage versetzt würden, in Verdachtsfällen kritisch nachzufragen. Wie im Fall des Irak wäre ein Verdachtsfall beispielsweise dann gegeben, wenn Importe nicht mit der zivilen biotechnischen Kapazität eines Landes zu erklären wären, oder wenn es signifikante Differenzen zwischen den registrierten Ex- und Importen in ein Land gäbe (also beispielsweise versucht würde, Einfuhren kritischer Ausrüstung, ggf. aus unterschiedlichen Lieferstaaten, einzuführen, so dass nationale Exportkontrollsysteme auf die für sie sichtbaren einzelnen Vorgänge nicht anschlagen würden). Gleichzeitig besteht die Hoffnung, dass ein solcher Transparenzmechanismus eine abschreckende Wirkung auf Staaten hätte, die ein BW-Programm betreiben oder in Erwägung ziehen. Die Qualität der Daten würde für ein biologisches Handelsmonitoring wohl ausreichen, jedenfalls vermutet der Leiter der

---

<sup>284</sup> <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>

<sup>285</sup> <http://comtrade.un.org/>

<sup>286</sup> Auskunft vom Leiter der COMTRADE-Abteilung bei UNSTATS (Oktober 2010).

COMTRADE-Abteilung der UN Statistics Division, dass die Datenqualität gut genug sein wird, „to pin-point problems“ (Jeremias/Hunger 2010: 14). Diese Hoffnung wird dadurch gestützt, dass NGOs in anderen Bereichen die Datenbanken bereits für Monitoringaktivitäten nutzen. Beispielsweise nutzt die in London ansässige Environmental Investigation Agency (EIA) HS-Daten um den international reglementierten Handel mit ozonzersetzenden Substanzen und mit geschützten Hölzern zu überwachen.<sup>287</sup>

### *Der Versuch einer Anpassung des HS*

Ein BW-bezogenes Handelsmonitoring scheitert heute bereits an der ungenauen Darstellung der relevanten Güter im HS. In einem sechsstelligen Klassifizierungssystem kann schlechterdings nicht wirklich jedes der vielen Millionen verschiedenen Handelsgüter individuell identifiziert werden. Das ist auch gar nicht gewollt, da viele Güter nur in sehr kleinen Mengen und Werten gehandelt werden und ihre Transfers somit statistisch irrelevant sind. Daher werden viele Güter gemeinsam unter sogenannten *basket numbers* geführt, Bioreaktoren beispielsweise werden unter demselben HS-Code geführt, wie alle näher beschriebenen Apparaturen, die durch Temperaturänderung auf Materialien einwirken (HS 8419.89). Da der internationale Handel mit biotechnischer Ausrüstung zur Zeit der Entwicklung des HS in den 1980er Jahren keine großen Volumina erreichte, wurden entsprechenden Handelswaren keine eigenen HS-Codes zugeteilt, so dass fast sämtliche Güter, die in einem biologischen Handelsmonitoring von Bedeutung wären, mittels *basket numbers* klassifiziert werden. Die einzige Ausnahme ist der HS-Code 3821.00, der biologische Wachstumsmedien bezeichnet.<sup>288</sup> Da überhaupt nicht abzuschätzen ist, welchen Anteil die biologischen dual-use Güter im Handel unter den entsprechenden *basket numbers* haben, wäre das Hintergrundrauschen eines Monitorings nicht nur groß, es gäbe auch keinen Ansatzpunkt für einen Filter.

Vor dem Hintergrund dieser prinzipiell zwar vorhandenen Möglichkeit der Datenerfassung, aber schlechten Datenqualität wurde das HS-Sekretariat kontaktiert, um in Erfahrung zu

---

<sup>287</sup> Auskunft von Julian Newman (EIA-Campaigner) auf einem von der HRG organisierten Workshop zur Nutzung von HS-Daten, im April 2008 in Brüssel.

<sup>288</sup> Der Exportbeauftragte eines der führenden deutschen Biotechnologieunternehmen empfahl allerdings, hier weiter in Medien für Produktionszwecke und Medien für diagnostische Zwecke zu differenzieren. In den Änderungsvorschlägen für die WCO wurde dieser Vorschlag berücksichtigt.

bringen, welches die Voraussetzungen für Anpassungen des HS wären. Die HRG wurde vom damaligen Leiter der HS-Abteilung der WCO dazu aufgefordert, einen Vorschlag für eine Anpassung des HS zu machen. Dem liegt zu Grunde, dass das HS etwa alle fünf Jahre an neue Entwicklungen auf den Weltmärkten angepasst wird. Als (informellen) Grenzwert für die Zuteilung eines individuellen „Sechstellers“ für einen Handelsgegenstand nennt die WCO ein jährliches grenzüberschreitendes Handelsvolumen von mindestens USD 50 Mio., für einen individuellen „Viersteller“ USD 100 Mio. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Werte zumindest von einigen der BW-relevanten Güter mittlerweile überschritten werden (Jeremias/Hunger 2010). Doch auch in den Fällen, wo der Wert nicht überschritten wurde, kann ein Antrag auf Anpassung Aussicht auf Erfolg haben, da das HS in der WCO als „Mehrzweck-Instrument“ verstanden wird.<sup>289</sup> Erkennen die Mitgliedstaaten des HS auf ein übergeordnetes Interesse, wie beispielsweise den Nutzen für die Überwachung eines internationalen Vertrags, können auch Änderungsanträge gebilligt werden, die nicht die üblichen Voraussetzungen erfüllen. Tatsächlich waren zuvor schon einige internationale Vertragsorganisationen an die WCO herangetreten, um die Aufnahme der von ihnen kontrollierten Güter zu beantragen.<sup>290</sup> Die Anträge waren aus verschiedenen Gründen in unterschiedlichem Maße erfolgreich.

Da die besondere technische Sprache und Systematik des HS nicht ad hoc verständlich sind, wurde der Forschungsstelle für die Erarbeitung des Vorschlags von Experten des für Zollfragen zuständigen Bundesfinanzministeriums geraten, zunächst einen Entwurf zu erarbeiten, in dem nur die Güter und weitere Spezifikationen (beispielsweise verschiedene Codes für Fermenter in unterschiedlichen Größen) genannt werden, für die durch das HS-Sekretariat, das mit diesem Vorgehen einverstanden war, später eigene Codes erarbeitet werden sollten. Am 5. November 2007 wurde dieser Vorschlag in das HS Review Sub Committee eingebracht, im entsprechenden WCO-Dokument aber als Vorschlag der HRG vorgestellt (NR0713E1a + Annex). Delegierte mehrerer Staaten (darunter Brasilien, die USA und Kanada) äußerten sich positiv und unterstützend; kritische Wortmeldungen gab es nicht. Die Mitgliedstaaten beauftragten das HS-Sekretariat daraufhin, mit der Sache befasst zu

---

<sup>289</sup> <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>

<sup>290</sup> <http://www.pic.int/Portals/5/SecEdoc/Correlation%20between%20Product%20coverage%20of%20MEAs%20and%20the%20Harmonized%20System.pdf>

bleiben.<sup>291</sup> In der Folgezeit wurde vom HS-Sekretariat unter ständiger Rücksprache mit der Forschungsstelle zunächst ein Dokument erarbeitet, in dem die derzeitigen *basket numbers* für die Güter identifiziert wurden.<sup>292</sup> Als das Dokument im Plenum des HS Review Sub Committee behandelt wurde, haben einige Staaten (vor allem Japan) Bedenken hinsichtlich der Rolle der HRG geäußert. Diese wird in allen Dokumenten, die zum Thema erstellt wurden, als Initiator des Prozesses genannt. Initiativrecht haben im HS-Regime allerdings nur Staaten oder internationale Organisationen. Damit soll verhindert werden, dass private Akteure, wie etwa Unternehmen, ihre Interessen direkt im HS-Regime formulieren können. In informellen Gesprächen wurde auch von Staaten, die dem Vorschlag der HRG positiv gegenüberstanden signalisiert, dass es trotz des eindeutig im allgemeinen Interesse liegenden Vorschlags schwierig werden würde, den Prozess unter diesen Voraussetzungen abzuschließen. Gleichzeitig wuchs der Zeitdruck, da bis zum Ende des Anpassungszyklus nur noch zwei Sitzungen der HS-Staaten stattfinden würden. Delegierte forderten die Forschungsstelle dazu auf, „ein Mandat der BWÜ-Vertragsorganisation“ einzuholen oder, die Organisation den Vorschlag selbst einbringen zu lassen. Durch das Scheitern der Verhandlungen zu einem Verifikationsprotokoll ist eine solche Organisation allerdings nicht existent und auch die damals frisch gegründete ISU schien aus Sicht der HRG kein geeigneter Akteur zu sein. Im April 2008 organisierte die Forschungsstelle einen Informations-Workshop in Brüssel, zu dem allerdings nur wenige Delegierte erschienen, so dass auch auf diesem Wege keine Überzeugungsarbeit dahingehend geleistet werden konnte, den Vorschlag dennoch anzunehmen.

Schließlich wurde den Mitgliedstaaten auf der Sitzung des HS Review Sub Committee am 21. Mai 2008 der Vorschlag des Sekretariats für neue HS-Codes vorgestellt, der allerdings nach wie vor unter dem Namen der Forschungsstelle geführt wurde. Auf derselben Sitzung stoppten die HS-Mitgliedstaaten das Verfahren mit der Begründung, dass es von einer NGO angestoßen wurde, was nicht den prozeduralen Regeln entspräche. Darin wurde betont, dass der Ablehnung des Antrags keinerlei inhaltliche Gründe zu Grunde lägen. Im Wortbeitrag wurde der Vorschlag gemacht, dass die HRG einen Mitgliedstaat als Unterstützer für ihren

---

<sup>291</sup> Alle weiteren die WCO betreffenden Schritte wurden in WCO-Dokumenten dokumentiert, die sich auf der Internetseite der HRG befinden: [http://www.biological-arms-control.org/projects\\_trademonitoring.html](http://www.biological-arms-control.org/projects_trademonitoring.html)

<sup>292</sup> Die Forschungsstelle wiederum hat sich bei technischen Fragen regelmäßig an Kathryn Nixdorff von der Organisation INES gewandt, da an der Forschungsstelle selbst keine ausreichende technische Expertise vorhanden war.

Vorschlag suchen sollte, der den Vorschlag dann wieder in den politischen Prozess einbringen könnte. Da diese Sitzung die letzte innerhalb des laufenden Anpassungszyklus war, war der (zeitlich von Beginn an ohnehin ambitionierte) Versuch einer Anpassung des HS, die ein BW-bezogenes Handelsmonitoring erlaubt hätte, zunächst gescheitert.

In der Folgezeit wurde vor allem versucht, die EU-Kommission als Unterstützer zu gewinnen, was bislang nicht gelang.<sup>293</sup> Warum die Kommission (bzw. die zuständige Abteilung im DG-TAXUD) den Vorschlag ablehnt, bzw. nicht aktiv unterstützt, war bis heute auch durch persönliche Gespräche nicht in Erfahrung zu bringen. Andere EU-Institutionen, wie das Büro der (ehemaligen) Persönlichen Rats-Beauftragten für Non-Proliferation Annalisa Gianella zeigten sich interessiert, wurden aber nicht aktiv. Gleichzeitig wurde versucht, weitere Staaten über das Vorhaben einer HS-Anpassung (nun bis 2014) zu informieren und deren Position dazu zu eruieren. Das ist unter anderem im Rahmen einer *Poster-Session* im Rahmen des BWÜ-Expertentreffens im August 2009 in Genf geschehen.<sup>294</sup> Auf dem Staatentreffen zum BWÜ im Dezember 2010 wurde zumindest in einem Statement eines Vertragsstaates (Chile) eine künftige Kooperation des Regimes mit der WCO vorgeschlagen.<sup>295</sup> Ein Nachweis, dass dies Folge der Bemühungen der Forschungsstelle ist, kann zwar nicht erbracht werden, aber die Auskunft eines Delegierten, der Passus sei in das Statement gelangt, weil eine Beteiligung der WCO „in letzter Zeit immer wieder diskutiert wurde“, kann auch nicht sinnvoll auf andere Diskurse im Regime zurückgeführt werden.

<b>Projektzeitraum</b>	<b>Projektdauer</b>	<b>Beobachtete Vertragsnorm</b>	<b>Grund für die Beendigung des Projekts</b>	<b>Art der Aktivität</b>
Seit 2004	8 Jahre (mit wechselnder Intensität, Fortsetzung zunächst gesichert)	Nicht-Besitz/ Produktion/ Weitergabe	In Betrieb .	Durchführung, Interpretation.

Tabelle 10: Fakten zum Handelsmonitoringprojekt der HRG.

<sup>293</sup> Alle EU-Mitgliedstaaten lassen sich in den HS-Gremien von der Europäischen Kommission (TAXUD B4), vertreten.

<sup>294</sup> [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/DBE8DA3FADE04542C12576460049A552/\\$file/BWC\\_MSP\\_2009\\_MX-Poster-Hamburg.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/DBE8DA3FADE04542C12576460049A552/$file/BWC_MSP_2009_MX-Poster-Hamburg.pdf)

<sup>295</sup> Beim Meeting of States Parties 2012 machte auch Weißrussland einen entsprechenden Vorschlag, allerdings fehlt das entsprechende Dokument in der UN-Datenbank.

### 6.6.1.2 Test der Hypothesen anhand des Handelsmonitoringprojekts der HRG:

#### *O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Das Erfassen von Handelsdaten steht in keinem funktionalen Zusammenhang mit der Zugänglichkeit von BWÜ-Verhandlungsarenen. Allerdings ist es eine Besonderheit dieses Projekts, dass die versuchte Weiterentwicklung dieses Monitoringinstruments politische Aktivität in zwei Regimen (WCO/HS und BWÜ) erforderlich macht.<sup>296</sup> Während die HRG ihren Vorschlag zur Anpassung des HS formell im offiziellen Plenum des HS vorgetragen hatte und sämtliche Vorgänge in offiziellen WCO-Dokumenten festgehalten wurden, gab es lange keine aktive Einbeziehung von Strukturen des BWÜ-Regimes (als passive Aktivitäten kann die wiederholte Vorstellung des Projekts in *side-events*, Statements, etc. angesehen werden). In einer späten Phase des Projekts wurden allerdings unterstützende Staaten und die ISU eingeschaltet, um die Wiederaufnahme des Politikprozesses zur Anpassung des HS bei der WCO in die Wege zu leiten. Allerdings wurde erstens nach der Notwendigkeit eines Zugangs zu diesen Strukturen für die Aufnahme des Projektes gefragt, was nicht bestätigt werden kann. Weiterhin würde auch ein Scheitern der Versuche der HS-Anpassung unter Einbeziehung der ISU die inhaltliche Reichweite des Handelsmonitorings zwar verkleinern, aber nicht die Weiterentwicklung des Projekts verhindern. Daher kann die Hypothese hier nicht bestätigt werden.

---

<sup>296</sup> Zu den verschiedenen Formen von Regime Verbindungen zwischen Regimen siehe u.a. deskriptiv Haas (1980) und Krasner (1983). Klassifikationen solcher Verbindungen z.B. von Young (1996) und Alter/Meunier (2006), die diese in drei Arten unterteilen, namentlich *nested*, *overlapping* und *parallel* Regime. Danach wäre das Regime der VBMs eine funktionale subsidiäre Struktur im übergreifenden Regime der biologischen Rüstungskontrolle und damit *nested*. Parallele Regime existieren im selben Politikfeld, und stehen in einer nicht-hierarchischen Beziehung zueinander. Wirkungen eines Regimes können das andere dabei durchaus beeinflussen. Beispiele finden sich etwa auf dem Feld der Regime, die sich mit der Regelung von Luftverschmutzung befassen. Auch *overlapping* Regime stehen in einer vertikalen Beziehung zueinander. Außer in sehr spezifischen Einzelheiten haben diese Regime keine Gemeinsamkeiten. Die spezifischen Überlappungen können in der Mitgliedschaft bestehen (was ein recht häufiges Phänomen ist). Aber auch eine funktionelle Überlappung kann bestehen, oder herbeigeführt werden. Letzteres ist der Fall bei verschiedenen Beziehungen des HS-Regimes zu anderen – hier perspektivisch mit dem Regime zur biologischen Rüstungskontrolle. Gehring/Oberthür (2003) haben einen Ansatz entwickelt, in dem sie nicht nur den foralen Charakter der Regime-Beziehungen betrachten, sondern „Kausalpfade zur Regimeinteraktion“ beschreiben. Dabei stellen sie fest, dass es sowohl beabsichtigte, als auch unbeabsichtigte Regime-Beziehungen gibt. Die im vorliegenden Fall angestrebte Beziehung wäre in diesem Sinne eine Form zielorientierter Regime-Governance. Da Regime-Beziehungen auch hinsichtlich ihrer Effekte betrachtet werden können, läge hier im Erfolgsfall ein durch funktionelle Bedürfnisse in einem Regime begründeter und auf Synergien der beiden Regime abzielender overlap gegeben, wobei die Induktion durch eine NGO hier eine Besonderheit wäre.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Das 2001 manifestierte weitgehende Fehlen von Verifikation im Regime, war Anlass das Projekt vor der Frage zu entwickeln, ob ein an einen Teil des UNSCOM/UNMOVIC – Verifikationsregimes angelehntes zivilgesellschaftliches Monitoring auch mittels Anwendung öffentlicher Informationen realisierbar wäre. Die Hypothese kann bestätigt werden.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Das Handelsmonitoring zielt darauf ab, gerade in einer globalisierten Welt Compliance relevante Informationen zu generieren. Die zu entwickelnde Technik zur Auswertung der Daten soll mit fast beliebig großen Datenmengen umgehen können. Dazu soll auf eine entsprechende Internetseite programmiert werden, um die Handelsströme von dual-use Gütern als Import, Exporte und Re-Exporte darstellen zu können (siehe Fußnote 282). Solche sogenannte *Data-Mining* Software wird zwar mittlerweile von vielen Akteuren entwickelt genutzt, aber noch immer müssen Programme zur Nutzung in bestimmten Anwendungen individuell entwickelt werden. Insofern ist die Hypothese hier zutreffend.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Die erhobenen Daten werden primär von den kommerziellen Exporteuren und Importeuren durch Ausfüllen der Zollbescheinigungen erstellt. Staatliche Behörden bearbeiten diese dann und leiten aggregierte Daten an die Datenbanken weiter. Durch den zwischengeschalteten Bearbeitungsschritt lassen sich die Daten mit einigem Recht als von Staaten produzierte Informationen bezeichnen. Darüber hinaus wird der HRG wegen der bestehenden Kooperation mit der ISU in diesem Projekt ein exklusiver Zugang zur COMTRADE-Datenbank gestattet, der Massenabfragen von Daten erlaubt. Damit kann die Hypothese als bestätigt gelten.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Im Monitoringprojekt wurde nicht mit anderen NGOs zusammengearbeitet. Die Hypothese kann hier nicht bestätigt werden.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Über Jahre wurde das Projekt ausschließlich über unabhängige Stiftungen finanziert. Nachdem die Förderung ausgelaufen war und das Projekt nicht auf andere Weise hätte fortgeführt werden können, wurden schließlich Anträge bei einigen *Middle Powers* gestellt, von denen Deutschland die Weiterführung in der zweiten Jahreshälfte 2012 gewährleistete. Da das bei der Aufnahme des Projekts aber nicht der Fall war, trifft die Hypothese für diesen Fall nicht zu.

*W1 Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Monitoring war in diesem Projekt bislang in weiten Teilen gleichbedeutend mit der Konstruktion eines Monitoringinstruments, was zu einem wesentlichen Teil hieß, eine politische Kampagne für das Schaffen von Voraussetzungen für die Datengewinnung zu führen. Dafür wurde, wo immer es möglich war, mit Staaten und zwischenstaatlichen Akteuren kooperiert. Zu Einschränkungen in der Durchführung des Monitorings kam es dadurch aber nicht. Obwohl die HRG ein universitäres Forschungsinstitut ist, konnte sie durch ihre lange bestehende vollständige Drittmittelabhängigkeit die Projekte entwickeln, die sie für in der biologischen Rüstungskontrolle für erforderlich und ihrer Expertise als angemessen betrachtete. Schon im *mission statement* fällt auf, dass die Mitarbeiter die HRG als eine Organisation sehen, die zivilgesellschaftlichen Interessen verpflichtet ist. Die Hypothese kann für diesen Fall bestätigt werden.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Es war anfangs nicht geplant, bei Staaten um finanzielle Mittel nachzusuchen, jedoch hat das Auslaufen der entsprechenden Förderlinien bei den einschlägigen Stiftungen zu einem Wandel in dieser Praxis geführt. Das trifft nicht nur auf die HRG allgemein, sondern auch für das Handelsmonitoringprojekt im Speziellen zu. Weil bei Beginn des Projekts aber eine staatliche Finanzierung überaus kritisch gesehen wurde, kann die Hypothese in diesem Fall bestätigt werden.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Das Handelsmonitoring wird sich kaum für die Detektion kleiner BW-Programme, wie sie am wahrscheinlichsten von Terrororganisationen durchgeführt werden könnten, eignen. Diese eingeschränkte Genauigkeit wurde bei der Konzeption nie als problematisch angesehen, weil die Verhinderung und ggf. Aufklärung bioterroristischer Aktivitäten eher als Problem nationaler Sicherheitsapparate, denn als sinnvoller Gegenstand für einen multilateralen Vertrag der Rüstungskontrolle angesehen. Insofern stimmen die Sicherheitsperzeptionen der meisten Staaten und der durchführenden TRANGO nicht überein und die Hypothese kann hier bestätigt werden.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Zu keinem Zeitpunkt gab es bei der Planung oder Durchführung des Projekts einen Glauben an die Wiederaufnahme von Verhandlungen zu einem Verifikationsprotokoll. Die Zielsetzung war und ist es, ein eigenständiges System zu entwickeln und zu betreiben. Insofern kann die Hypothese nicht als bestätigt gelten.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Als das Projekt 2004 aus der Taufe gehoben wurde, war es eines der ersten an der neu gegründeten HRG. Obwohl der Bearbeiter des Projekts damals noch kein Experte auf dem Gebiet der biologischen Rüstungskontrolle war, war an der HRG bereits viel Expertise vorhanden, die auch in dieses Projekt eingeflossen ist. Die Hypothese kann bestätigt werden.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Die Fortführung aller Projekte an der HRG war und ist essentiell davon abhängig, ob es gelingt, Drittmittel für sie einzuwerben. Dies ist für das Handelsmonitoring immer nur für Zeiträume von etwa einem Jahr gelungen. Es ist unwahrscheinlich, dass das Projekt unter diesen Voraussetzungen von anderen Mitarbeitern weiter betrieben worden wäre. Insofern kann die Hypothese bestätigt werden.

#### *6.6.1.3 Das VBM-Projekt*

Der Inhalt der VBMs war über 13 Jahre in denen der Mechanismus existierte nicht öffentlich analysiert worden. 1990 hatte Geißler für das SIPRI Zugang zu den ersten drei Jahressätzen

der übermittelten Formulare bekommen und den Inhalt zusammengefasst (s.o.).<sup>297</sup> Eine Bewertung der Teilnahmepraxis, oder eine Überprüfung der Daten anhand öffentlicher Quellen fand nur in kleinem Maßstab statt (s.o., Geißler 1991). Danach wurde lediglich in Arbeitspapieren des Preparatory Committee zur fünften Überprüfungskonferenz in sehr eingeschränkter Weise über die Teilnahme anderer Staaten am Mechanismus informiert.<sup>298</sup>

Überlegungen die VBMs im Namen des *sunshine project* oder der HRG vollständig zu veröffentlichen, wurden mit dem Ergebnis beendet, dass ein solches Vorgehen mehr schaden würde, als die vollständige öffentliche Transparenz durch eine Zurverfügungstellung im Internet genutzt hätte. Interessierte, so war das Argument, wissen ohnehin, wo die Dokumente eingesehen werden können.<sup>299</sup> So sollte ein Eklat in der Beziehung zu den Staaten verhindert werden, die die VBMs trotz der Regelungslücke im Regime nicht als Instrument zur Herstellung *öffentlicher* Transparenz ansehen (van Aken 2010).

Das VBM-Projekt der HRG schließt nahtlos an die Pläne des *sunshine project* an, das es aus Mangel an Finanzmitteln nicht selbst durchführen konnte. Dennoch veröffentlichte das *sunshine project* Eckdaten von 27 besonders relevanten Staaten veröffentlicht (Hunger 2005). Noch während diese Publikation in Vorbereitung war, konnten an der neu gegründeten HRG bei der Berghof-Stiftung für Konfliktforschung finanzielle Mittel für ein Projekt eingeworben werden, in dem die Angaben der Staaten in Teil F der VBMs (Angaben zu ehemaligen offensiven Programmen) mit öffentlich zugänglichen Informationen verglichen wurden (Isla 2006). Im Anschluss wurde dasselbe nochmals mit den Angaben in Teil B (ungewöhnliche Krankheitsausbrüche) durchgeführt (Zmorzynska 2007). Diese Projekte mussten eingestellt werden, als die BWÜ-Staaten auf der sechsten Überprüfungskonferenz 2006 beschlossen hatten, den Dokumenten fortan einen nicht-öffentlichen Status zu verleihen und diese nicht mehr in gedruckter Form, sondern auf einer gesicherten Internetseite elektronisch abzulegen.

---

<sup>297</sup> Damals boten die VBMs allerdings noch eine geringere Informationstiefe, weil die überarbeitete Version der Formulare erst 1991 beschlossen wurde.

<sup>298</sup> [http://www.unog.ch/\\_\\_80256ee600585943.nsf/%28httpPages%29/2796bfd7add08c9c125772800331b63?OpenDocument&ExpandSection=2%2C1#\\_Section2](http://www.unog.ch/__80256ee600585943.nsf/%28httpPages%29/2796bfd7add08c9c125772800331b63?OpenDocument&ExpandSection=2%2C1#_Section2)

<sup>299</sup> Es kann nicht abschließend geklärt werden, ob und inwieweit die Entscheidung der BWÜ-Staaten, die VBMs ab dem Jahrgang 2007 nur noch in (inhaltlich unveränderten) elektronischen Formaten auf einer gesicherten Internetseite zu hinterlegen, durch die Veröffentlichungen des *sunshine project* und der HRG beeinflusst waren. Fest steht, dass mehrere Delegationen über die Veröffentlichung der betreffenden Studien ausgesprochen verärgert reagiert haben. Direkte Wirkungen sind aber ohne Aussagen involvierter Diplomaten nicht nachweisbar. Gäbe es diese Auswirkung, wäre dies ein Beispiel für eine negative Auswirkung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings auf Transparenz im Regime, denn im Zuge der Umstellung auf die elektronische Übermittlung der Daten wurde auch die Vertraulichkeit der VBMs beschlossen. Fest steht allerdings auch, dass die papierbasierte Übermittlung nicht mehr Stand der Technik war.

Die HRG vertrat und vertritt die Forderung, dass die Staaten den Mechanismus von sich aus grundsätzlich öffentlich gestalten sollten.<sup>300</sup>

Neben diesen Monitoring-Anteilen besteht das „VBM-Projekt“ auch aus weiteren Teilprojekten, die auf der auf der Internetseite der HRG unter der Überschrift „*Improving the confidence building measures under the BWC*“ zu finden sind.<sup>301</sup> So wurden Empfehlungen zur Verbesserung der in ihrer jetzigen Form seit 1991 bestehenden VBM-Formulare entwickelt (Isla 2007) und es werden nach wie vor ein jährlicher Reader zu den von den Staaten veröffentlichten VBMs und eine Analyse der Teilnahme am VBM-Mechanismus erstellt.<sup>302</sup> Zwar gibt es diese Daten seit Gründung der ISU auch von offizieller Seite,<sup>303</sup> das Projekt führt jedoch eine Tabelle fort, die bereits vor Gründung der ISU begonnen wurde (Hunger 2005, Annex 2) und im Gegensatz zur ISU-Website auch Informationen zu der Berichtspraxis vor Gründung der ISU bietet.<sup>304</sup> In allen Fällen wird öffentliche Transparenz im VBM-Regime entweder gefordert, selbst hergestellt, oder aufgezeigt, in welchen Fällen sich die Staaten durch Nicht-Teilnahme oder durch Fehl- oder Falschangaben in „technische Non-Compliance“ begeben (Hunger 2011).

Die Teilprojekte wurden von unterschiedlichen Forschern an der HRG betreut. Die Analyse des Teilnahmeverhaltens und der Reader wurden noch nie finanziert, die anderen Projekte durch Stiftungen, wie der Berghof Stiftung für Konfliktforschung und der Förderlinie *European Foreign and Security Policy Studies* der Italienischen Compagnia di San Paolo, dem Schwedischen Riksbankensjubileumsfond und der Deutschen Volkswagenstiftung. Alle Unterprojekte vergrößern die Transparenz des VBM-Mechanismus, aber als Monitoring im Sinne einer umfassenden, investigativen Recherche zum Sichtbarmachen Compliance relevanter Vorgänge, lassen sich wohl nur die Analysen der Formulare B und F verstehen, die bei weiter bestehender Zugänglichkeit (und unter Finanzierungsvorbehalt) aktualisiert und mit anderen VBM-Teilen weitergeführt worden wären. In den Aktivitäten zur Analyse der VBM-Inhalte kann deutlich die Verbindung zwischen dem *sunshine project* und der Forschungsstelle nachvollzogen werden

---

<sup>300</sup> [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/E7FC6EB8D4C2269CC125796B002AB5EB/\\$file/1112RevCon-Statement-final.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/%28httpAssets%29/E7FC6EB8D4C2269CC125796B002AB5EB/$file/1112RevCon-Statement-final.pdf)

<sup>301</sup> [http://www.biological-arms-control.org/projects\\_improvingtheVBMs.html](http://www.biological-arms-control.org/projects_improvingtheVBMs.html)

<sup>302</sup> [http://www.biological-arms-control.org/projects\\_improvingtheconfid/ParticipationCBMs1987-2011-1110.pdf](http://www.biological-arms-control.org/projects_improvingtheconfid/ParticipationCBMs1987-2011-1110.pdf)

<sup>303</sup> <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/4FA4DA37A55C7966C12575780055D9E8>

?OpenDocument

<sup>304</sup> Siehe FN 304.

In einer der Veröffentlichungen der HRG zum Thema werden die VBMs als möglicher Keim eines offiziellen Compliance-Mechanismus angesehen, so dass die Staaten nicht nur zur Teilnahme und zum sachgerechten Ausfüllen der Formulare aufgefordert werden, sondern auch dazu, den Inhalt der VBMs einer geregelten Überprüfung zu unterziehen (Isla, 2007: 37). Das geschieht offenbar auch nach Einführung der elektronischen Übermittlung der VBMs nur selten. Einer Statistik der ISU zufolge greifen nur wenige Staaten überhaupt auf die VBM-Datenbank zurück; nur die USA tun dies regelmäßig (Woodward 2012).

#### *Form F*

Form F wurde als erstes Formular für die Überprüfung ausgewählt, weil es am wenigsten Konfliktpotenzial zu haben schien: auf keinen Fall konnte ein aktueller Verstoß gegen Artikel I als Ergebnis aufgedeckt werden, sondern im „schlimmsten“ Fall Versäumnisse und Ungenauigkeiten bei den Berichten über vergangene Aktivitäten. Nichtsdestotrotz waren verschiedene Staaten ausgesprochen verärgert über das Erscheinen des Berichts (und dessen Präsentation im Rahmen eines „Lunchtimeseminars“ anlässlich der sechsten BWÜ-Überprüfungskonferenz. Isla (2006) hatte in der Studie festgestellt, dass die Angaben, die in den VBMs in Bezug auf ehemalige offensive BW-Programme gemacht wurden, von größtenteils schlechter bis sehr schlechter Qualität sind. Einer der Staaten (Südafrika) hatte sogar gar keine Angaben über das während des Apartheitsregimes betriebenen Programms gemacht. Da die Transparenzmängel anhand öffentlicher Quellen festgestellt werden konnten, wurde auch in Zweifel gestellt, ob die namensgebende vertrauensbildende Funktion des Mechanismus überhaupt zum Tragen kommt (unabhängig von der geringen Zahl von Staaten, die überhaupt am Mechanismus teilnehmen).

#### *Form B (i) und B (ii)*

Zmorzynska (2007) hatte sich der Analyse der Angaben zu Krankheitsausbrüchen angenommen. Auch hier stellt die grundsätzlich mangelhafte Teilnahme am Mechanismus ein übergeordnetes Problem dar. Die Überprüfung der Angaben selbst, ergab eine große Varianz bezüglich der generellen Teilnahme und der Qualität der in die Formulare eingetragenen Informationen. Bei der Überprüfung erwies es sich als schwierig, öffentliche Datenbanken mit den zur Überprüfung benötigten Daten zu finden. Letztlich war das nur für einige Regionen gelungen. Es konnte aber festgestellt werden, dass Krankheitsausbrüche häufig nicht

deklariert wurden oder zumindest kleinere Inkonsistenzen hinsichtlich tatsächlich aufgetretener Krankheitsausbrüche und in den VBM's gemeldeten Angaben aufgedeckt. Als Anzeichen für Non-Compliance (im Sinne der Herstellung oder Anwendung biologischer Waffen) konnten diese indes nicht interpretiert werden, aber die Deklarationspraxis wies darauf hin, dass die entsprechenden VBM-Formulare einer Überarbeitung bedürfen, um zu einheitlichen Angaben zu kommen.

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Art der Aktivität
2005-2007	2 Jahre	VBM's	Kein Zugang mehr zu den aktuellen VBM's.	Durchführung

Tabelle10: Fakten zum VBM-Projekt der HRG.

#### 6.6.1.4 Test der Hypothesen anhand des VBM-Projektes an der HRG

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Die VBM-Formulare, mit denen die HRG arbeitete, kamen über Umwege in die Organisation, so dass für die Durchführung des Projekts keinerlei Kontakt zu Regimeakteuren oder-Strukturen erforderlich war. Die Ergebnisse wurden zwar im Rahmen eines *side-events* am Rande eines BWÜ-Staatentreffens der Öffentlichkeit präsentiert, was ihre Wahrnehmung im Regime erhöht haben dürfte, aber die Hypothese kann nicht bestätigt werden.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Das Projekt steht in engem Zusammenhang mit dem Scheitern des Verifikationsprotokolls. Die Hypothese kann hier bestätigt werden.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Auch hier wurde intensiv das Mittel der Internetrecherche genutzt. Die Komplexität der Informationen war dabei kein Problem: es wurde auch auf Datenbanken zurückgegriffen, die vor einiger Zeit noch nicht existierten und bei deren konstatiert werden kann, dass deren Inhalte noch vor einiger Zeit ausschließlich (zwischen-) staatlichen Akteuren zugänglich gewesen wären. Die Datenbanken internationaler Organisationen (WHO, FAO), die etwa zum Abgleich der Informationen über Krankheitsausbrüche genutzt worden waren, stehen nur zur Verfügung, weil sich entsprechende Datensammlungen in einer globalisierten Welt als notwendig erwiesen haben. Die Hypothese wird bestätigt.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Zwar besteht die eigentliche Leistung des Projekts darin, die von den Staaten gemachten Angaben anhand öffentlich verfügbarer Informationen zu überprüfen. Die VBMs selbst sind aber von den Staaten zusammengestellte Informationen, ohne die das Projekt nicht möglich gewesen wäre. Insofern kann die Hypothese bestätigt werden.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

Es gab eine enge Verbindung des sunshine project mit der HRG. Allerdings bilden zwei Einheiten erstens noch kein Netzwerk und waren die Organisationen zweitens personell so eng miteinander verknüpft, dass hier (jedenfalls in den ersten Jahren der HRG) nur begrenzt von zwei distinkten Organisationen gesprochen werden kann. Daher kann die Hypothese durch diese Fallstudie nicht bestätigt werden.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Das Projekt wurde nie von Staaten finanziert und wurde eingestellt, weil weitere Analysen auf unvollständigem Material beruht hätten, nachdem ab 2006 der Zugang zu den folgenden VBM-Jahrgängen nicht mehr möglich war. Die Hypothese lässt sich nicht bestätigen, auch wenn es wahrscheinlich ist, dass eine Fortsetzung des Projekts nur durch Staaten hätte finanziert werden können.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Es wurde darauf verzichtet, die VBMs vollständig zu veröffentlichen, weil eine kommentierte Veröffentlichung analysierter Auszüge aus dem VBMs als zielführender erschien. Trotzdem und trotz der Organisationsform als universitäre Forschungsstelle hat die HRG immer ein, auch im *mission statement* betontes zivilgesellschaftliches Selbstverständnis gehabt. Die Hypothese kann bestätigt werden.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Für dieses Projekt wurde kein staatliches Geld verwendet. Zwar gab es aber (jedenfalls seitdem die Leitung der HRG von van Aken auf Hunger übergegangen war), keine diesbezüglichen Vorbehalte mehr und parallel durchgeführte Projekte an der HRG wurden

auch von Staaten (allesamt *Middle Powers*) finanziell unterstützt. Maßgeblich ist aber die Situation bei der Aufnahme dieses spezifischen Projekts. Diese Hypothese kann bestätigt werden.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

An der HRG wird seit längerem die Marginalisierung der Gefahren durch potentielle staatliche Programme und die Fokussierung auf bioterroristische kritisiert.<sup>305</sup> Die Hypothese wird bestätigt.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Die Analyse der VBM-Inhalte an der HRG zielte auf die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen für den VBM-Mechanismus (Hunger 2011). In der Überzeugung, dass eine tatsächliche Verifikation keine Option im Regime sei, sollte zur Weiterentwicklung des VBM-Mechanismus beigetragen werden. Mit dem VBM-Projekt war immer die Hoffnung verbunden gewesen, dass die daraus entwickelten Empfehlungen zur Verbesserung des Mechanismus von den Staaten aufgegriffen werden würden. Die Hypothese kann bestätigt werden.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

Ja, die HRG ist als universitäre Institution mit spezifischem Fokus auf biologische Rüstungskontrolle eine Expertenorganisation.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Die HRG wurde von ihrem federführenden Gründer van Aken schon von Beginn an als TRANGO ausgerichtet. Unter anderem war schon vorgesehen, dass hier ein größeres Projekt durchgeführt werden sollte, das die Veröffentlichung von VBM-Daten einschloss. Allerdings waren so viele Mitarbeiter an diesem Projekt beteiligt, dass schwerlich von einer bestimmenden Funktion einer einzelnen Person ausgegangen werden kann.

---

<sup>305</sup> Vgl. Statements der HRG zu den BWÜ-Staatentreffen 2010 und 2012.

## 6.7 Das BioWeapons Prevention Project (BWPP)

Das BWPP ist eine internationale Netzwerkorganisation deren Mitglieder NGOs sind, die sich mit biologischer Rüstungskontrolle befassen. Die Organisation kann auf einige grundlegende Änderungen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung und organisatorischen Aufstellung zurückblicken. BWPP war als TRANGO nach dem Muster der ICBL geplant, allerdings wurden von ihrer Gründung 2002 bis 2009 vorwiegend Projekte durchgeführt, die BWPP nicht als Transparenz- oder Monitoringorganisation darstellten. Hier sollen zunächst einige grundlegende Fakten dargestellt werden, bevor die Entwicklungslinien mitsamt den Veränderungen in Struktur und Tätigkeitsfeldern der Organisation genauer dargestellt werden. Der Darstellung von BWPP wird verhältnismäßig viel Platz eingeräumt, weil BWPP in vieler Hinsicht die größte der hier behandelten TRANGOs ist, es einige Kontroversen in der Entwicklung zur TRANGO gab und dies die erste ausführliche Darstellung von BWPP in einer Veröffentlichung ist. Es konnte dafür auf informelle Gespräche und Interviews mit Beteiligten, aber auch auf den E-Mail Verkehr aus der Zeit der Gründung des BWPP zurückgegriffen werden.

BWPP wurde 2002 von neun NGOs gegründet, die im Feld der biologischen Rüstungskontrolle aktiv waren. Der Impuls für die Gründung wurde durch das Scheitern der Verhandlungen zu einem zwischenstaatlichen Verifikationsmechanismus ausgelöst. Im Dezember 2012 waren 58 Mitgliedsorganisationen von allen Kontinenten als Mitglieder auf der Internetseite des BWPP verzeichnet.<sup>306</sup>

Das BWPP führt derzeit (oder führte bis in die jüngste Vergangenheit) folgende Projekte durch, die später noch detaillierter dargestellt werden:

- Das *discussion forum* auf der Internetseite des BWPP.<sup>307</sup> Das Forum ist ein Bereich der BWPP-Internetseite, der durch einen moderierten Zugang halböffentlich ist. Diskussionen finden hier ausgesprochen selten statt. Meist wird das Forum genutzt, um dort wissenschaftliche Beiträge, Presseartikel und (seltener) offizielle Dokumente einzustellen. Der eigentliche Wert des Forums ist also seine Funktion als Datenbank.

---

<sup>306</sup> <http://bwpp.org/network.html>

<sup>307</sup> <http://bwpp.org/cbw-discussion.html>

- Die *RevCon Discussions*.<sup>308</sup> Etwa ein Jahr vor der siebten BWÜ-Überprüfungskonferenz 2011 wurden Experten zu einer moderierten Online-Diskussion eingeladen, in dem sie zu verschiedenen Themen, von denen absehbar war (oder die Hoffnung bestand), dass sie auf der Konferenz zentralen Raum einnehmen würden, kurze Beiträge verfassten. Jedes Thema wurde von mehreren Experten diskutiert, wobei durch die Möglichkeit auf frühere Beiträge einzugehen, mitunter die verschiedenen Aspekte aber auch Ansichten, die innerhalb der zivilgesellschaftlichen Community vorhanden sind, verdeutlicht wurden. Die *RevCon Discussions* werden in dieser Studie mehrfach zitiert. Sie sind eine einzigartige Fundstelle für Beiträge zum Diskurs über die aktuellen Entwicklungen im Regime.
- Die *daily reports*.<sup>309</sup> Seit der sechsten Überprüfungskonferenz 2006 erstellt das BWPP an jedem Tag der Staatentreffen (*Meeting of Experts, Meeting of States Parties* und Überprüfungskonferenzen) einen knapp zweiseitigen Bericht, der die Geschehnisse (Debatten im Plenum, aber auch Themen der NGO-Seminare) des vergangenen Verhandlungstages zusammenfasst.
- Der *BioWeapons Monitor*.<sup>310</sup> Der Monitor erscheint seit 2010 jährlich. Nach Vorbild des LCMM sollen Studien zu möglichst allen Staaten zum Complianceverhalten möglichst aller Staaten erstellt und jährlich aktualisiert werden (eingeschlossen die Staaten, die nicht Mitglied im BWÜ sind und damit außerhalb der Reichweite eines offiziellen Monitorings lägen).

### *Die Gründungsphase*

Die Situation nach 2001 war für eine Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen „Weckruf“ sowohl für die Absicht selbstständig konkrete Monitoringmaßnahmen durchzuführen, als auch, in sehr begrenztem Ausmaß, für die theoretisch-analytische Beschäftigung mit solchen informellen Anstrengungen zur *Compliance* Überprüfung (Zanders/Gold 2004: 8). In dieser Situation fiel die Idee eines der beiden Direktoren des *sunshine projects*, eine dem ICBL vergleichbare Netzwerk-NGO mit „*watchdog-Funktion*“ zu gründen, auf fruchtbaren

---

<sup>308</sup> <http://bwpp.org/revcon.html>

<sup>309</sup> <http://bwpp.org/reports.html>

<sup>310</sup> <http://bwpp.org/documents/BWM%202010%20WEB.pdf>

Boden.<sup>311</sup> Nachdem bereits zuvor in kleinem Kreis von Mitarbeitern der Organisationen *sunshine project* und VERTIC die Idee einer Netzwerkorganisation besprochen worden war, wurde die zivilgesellschaftliche Gemeinschaft spätestens am 7. Oktober 2001 per E-Mail von Edward Hammond (*sunshine project*) über die Pläne informiert, ein „NGO betriebenes BWC-Monitoring System“ zu gründen, das regelmäßige Berichte über die Compliance der BWÜ-Staaten verfassen sollte. Schon in diesem ersten internen Dokument wird auf die beabsichtigte Analogie zum LMM hingewiesen.<sup>312</sup> Im März 2002 wurde das „Projekt BWPP“ (ohne, dass es bereits einen Namen für das Projekt gegeben hätte) erstmals mit der breiten Fachöffentlichkeit diskutiert, als das *Geneva Forum* (s.o.) zivilgesellschaftliche Organisationen und Diplomaten zu einem Treffen mit dem Titel „*Civil society monitoring: Comparing experiences, exploring relevance to Biological Weapons*“ eingeladen hatte.<sup>313</sup> Auf diesem Treffen entschieden sich acht<sup>314</sup> NGOs, ausdrücklich auch unter dem Eindruck des Erfolgs der ICBL, zur Gründung eines internationalen Netzwerkes von NGOs (E-Mail der ISU vom 12. Februar 2010, liegt dem Autor vor).

Die Struktur und die thematische Ausrichtung der Organisation waren während der gesamten Gründungsphase Gegenstand intensiver Diskussionen. Dabei wurden Konfliktlinien deutlich, die der langjährige Direktor des BWPP, Jean Pascal Zanders (2010), zwischen den Verfechtern eines BWPP mit einer „*grassroots*-orientierten Ausrichtung“ und den Befürwortern eines BWPP mit einer stärker „akademischen“ Orientierung verortete. Die Positionen der Vertreter einer *grass-roots* Struktur und Thematik hatten sich schon in den ersten Diskussionsbeiträgen gezeigt: Nach dem Muster der ICLB sollten die NGOs als „*watchdogs*“ agieren und „internationale öffentliche Transparenz in Compliancefragen“ herstellen und daher „militärische und zivile biotechnische Aktivitäten überwachen“ (E-Mail von Jenni Risaanen, liegt dem Autor vor). In einem Förderantrag an die Carnegie-Foundation werden die zu überwachenden Parameter genauer benannt, als „staatliche Aktivitäten, die den Kern der BWÜ-Verpflichtungen betreffen, Aktivitäten, das BWÜ zu stärken, zivile dual-use

---

<sup>311</sup> Dem Autor liegt die damals von Jan van Aken geschriebene e-mail, sowie der folgende e-mail Verkehr über die Gründung von BWPP vor.

<sup>312</sup> Hammond trennt das Monitoring darin begrifflich von der Unterstützung von BWÜ-Verifikation, was der hier vertretenen Trennung der beiden Konzepte (s.o.) entspricht.

<sup>313</sup> Bis zur Gründung der Organisation wurden eine Reihe von möglichen Namen für die NGO diskutiert. Der erste Arbeitsname war „*The flashlight for biological transparency*“.

<sup>314</sup> BASIC, Dept. of Peace Studies der Universität Bradford, Federation of American Scientists (FAS), Harvard Sussex Program on Chemical and Biological Weapons (HSP), IANUS, *sunshine project*, VERTIC, Center for Conflict resolution.

Kapazitäten, dual-use Transfer, Gesetzgebung und deren Umsetzung“.<sup>315</sup> Dadurch sollte Druck auf Regierungen ausgeübt werden, die Vorschriften des BWÜ einzuhalten. Als Informationsquellen sollten „*open sources and government sources*“ verwendet werden. „Das Hauptziel der gemeinsamen NGO-Initiative sollte es nach diesem Dokument sein, „auf die Wichtigkeit von Transparenz für die Funktionstüchtigkeit des BWÜ hinzuweisen und soweit wie möglich auf die Berichtigung von Defiziten im Regime hinzuarbeiten“ (ebenda: 3). Es wurde erwartet, dass sich durch diese Tätigkeiten ein *awareness raising* Effekt einstellen würde. Die erste Ausgabe des „Monitors“, in dem neben detaillierte Länderstudien auch Raum für breiter angelegte Übersichtsberichte sein sollte, war für Ende 2003 geplant.

Die Befürworter eines „akademischen BWPP“ setzten hingegen weniger auf die Produktion eines „BW-Monitors“, sondern strebten eher eine Mobilisierung und ein *awareness raising* in diplomatischen und akademischen Kreisen an. Dazu sollten Informationsprogramme über Themen wie Missbrauch aufgelegt werden und Vorschläge gemacht werden, wie man den Entwicklungsprozess des BWÜ (wieder) in Gang setzen könne (Hunger 2011). Im April 2002 wurde im *steering committee* (dem informellen Zusammenschluss der aktiv beteiligten NGOs) intensiv über ein *Mission Statement* für BWPP diskutiert. Im Mai wurde die folgende Version beschlossen, die im Wesentlichen auf Rissanen und Robinson zurückgeht:

*The BWPP is dedicated to reinforcing the norm against the weaponization of disease. It is a global civil society activity that tracks governmental and other behaviour under the treaties that codify the norm. It nurtures and is empowered by an international network, and acts through that network and its publications.*

Die heute auf der BWPP-Homepage nachzulesende Version unterscheidet sich nicht wesentlich von der ersten Version, weist aber darauf hin, dass das Scheitern der Staaten, einen Verifikationsmechanismus zu beschließen, Grund für die Bildung des Netzwerkes war:

*The BioWeapons Prevention Project (BWPP) is a global network of civil society actors dedicated to the permanent elimination of biological weapons and of the possibility of their re-emergence. It was launched in 2003 by a group of non-governmental organizations concerned at the failure of governments to fortify the norm against the weaponization of*

---

<sup>315</sup> BWPP-internes Dokument „the Proposal“ April 2002, liegt dem Autor vor.

disease. BWPP monitors governmental and other activities relevant to the treaties that codify that norm.<sup>316</sup>

In diesen Statements wurde also vermieden, eine klare Beschreibung der sich gegebenen Aufgabe zu verankern. Nicht nur die inhaltliche Ausrichtung der neuen Organisation, sondern auch die Art der Einbindung der Netzwerkmitglieder waren Gegenstand von Auseinandersetzungen. Ein internes Dokument<sup>317</sup> belegt die Diskussion über die Funktion des Netzwerks. Befürworter eines „akademischen“ BWPP plädierten dafür, dass die Einzelorganisation weiterhin ausschließlich Projekte im eigenen Interesse verfolgen würden und die Publikation der Ergebnisse durch die Netzwerkorganisation koordiniert würde. Ob es dafür eine gemeinsame Publikationspolitik (ggf. ein jährliches Buch o.ä.) geben sollte, war ebenso umstritten, wie die Frage, ob Medien-Kontakte zentralisiert werden sollten. Weiterhin wurden verschiedene Wege zur Organisation des Netzwerks diskutiert; auch in diesem Punkt waren die „Aktivisten“ und die „Akademiker“ unterschiedlicher Auffassung. Erstere favorisierten eine Netzwerkstruktur, in der gänzlich auf eine zentrale Organisation verzichtet werden würde, während letztere dafür plädierten, ein Büro in Genf zu eröffnen, in dem, nach verschiedenen Vorschlägen mindestens zwei (Direktor und ein Redakteur für Veröffentlichungen) oder sogar drei bis vier Mitarbeiter angestellt werden sollten. Dieses Büro sollte weitgehend unabhängig von den Mitgliedsorganisationen arbeiten können. Van Aken (damals *sunshine project*) und Meier (damals VERTIC) machten im Verlauf der Diskussion den Kompromissvorschlag, ein Ein-Personen-Sekretariat einzurichten, das die Tätigkeiten der Einzelorganisationen koordinieren sollte und für Aufgaben, wie das Schreiben von Pressemitteilungen zuständig sein sollte. In jedem Fall sollte diese Person nicht selbst in der Forschung tätig sein.

Von der Klärung dieser Fragen hing auch die Organisation des Fundraisings ab. Die Finanzierung eines eigenständigen wissenschaftlichen Betriebs benötigt ein anderes Budget, als wenn nur ein Mitarbeiter für Koordinationsaufgaben eingestellt würde. Als Finanzierungsquelle kamen für die überwiegende Mehrheit der BWPP-Gründer sowohl Staaten, als auch Stiftungen in Betracht. Speziell „die Akademiker“, die die künftige Organisation nicht im Compliancemonitoring aktiv sahen, hatten kein Problem mit staatlicher

---

<sup>316</sup> Unterschiedliche Angaben zum Gründungszeitpunkt resultieren aus der Vorstellung der Organisation im Rahmen des zweiten Teils der fünften Überprüfungskonferenz im Dezember 2002 und der Aufnahme der tatsächlichen Tätigkeit 2003.

<sup>317</sup> Betitelt „The network“; liegt dem Autor vor.

Finanzierung. Einigkeit bestand in dem Punkt, dass keine Anträge bei solchen Staaten gestellt werden sollten, bei denen auch nur geringe Zweifel bezüglich der Einhaltung der Complainceregeln bestand. So berichtet der langjährige Direktor des BWPP, Zanders (2010), dass die NGOs des *steering committee* (provisorisches Leitungsgremium in der Gründungsphase) erwarteten, dass kein Antrag bei den USA gestellt werden sollte, da unter anderem der Nachbau der als Abwehrforschung deklarierte Nachbau der sowjetischen Biowaffe (s.o.) kontrovers diskutiert wurde. Damit kamen vor allem *Middle Powers*, wie die skandinavischen Staaten für Fundraisingaktivitäten in Betracht; das Universalisierungsprojekt (s.u.) wurde von der EU finanziert. Später gab es diese Beschränkung laut Zanders nicht mehr.

Im Mai 2002 einigte sich die Mehrheit des *steering committee* schließlich darauf, ein Büro in Genf zu eröffnen und dort einen Direktor und einen *publications and outreach coordinator* einzustellen. Das *sunshine project* verließ das *steering committee* daraufhin und stellte sich auch nicht für eine Mitgliedschaft im *governing board* des BWPP zur Wahl. Die beiden Direktoren befürchteten, dass das BWPP mit der Schaffung einer solchen Struktur „einfach noch eine NGO in Genf“ werden würde (van Aken 2010).<sup>318</sup> Das *governing board* ist das ehrenamtliche Leitungsgremium des BWPP, dem auch die Angestellten im Genfer Büro Rechenschaft schuldig waren. Mit SIPRI und Pugwash sind zwei der wichtigsten Organisationen im Bereich nicht Mitglied des BWPP geworden. Im Fall von Pugwash auch gegen die ursprüngliche Empfehlung Robinsons. Er verzichtete darauf, das Engagement weiter zu treiben, „als klar wurde, in welche Richtung sich BWPP entwickeln würde“ (Robinson 2011).

#### *BWPP als „Genfer NGO“*

2003 bestellte das *steering committee* zwei Personen zu Festangestellten des BWPP (den Direktor und eine Redakteurin für die geplanten Veröffentlichungen). Das Genfer *Graduate Institute* stimmte zu, das BWPP am dortigen PSIS<sup>319</sup> institutionell aufzuhängen. Das Institut übernahm wichtige Teile der Verwaltungsarbeit, stellte Büroinfrastruktur zur Verfügung und schoss der Organisation, die über eine Anschubfinanzierung hinaus noch nicht über eigenes

---

<sup>318</sup> Das *sunshine project* blieb allerdings einfaches Mitglied, das keinerlei Aufgaben mehr übernahm.

<sup>319</sup> Program for Strategic and International Security Studies.

Geld verfügte, Finanzmittel vor. Ohne diese freiwilligen Leistungen, betont Zanders (2010), wäre das BWPP schon sehr früh in seiner Geschichte gescheitert.

Etwa gleichzeitig mit der Bestellung des Direktors kam es zur Wahl des ersten *governing board*. Dort setzten sich die verbliebenen „Aktivisten“ durch, so dass sie die Mehrheit der Mitglieder stellten. Dieses Ergebnis lief der gerade etablierten Organisationsstruktur zuwider und es entstand ein Konflikt, dessen „Frontlinie nie aufgelöst wurde“ (Zanders 2010). Im Gegenteil war dies der Startpunkt für eine „immer tiefergehende Entfernung von Board und Direktor“. Dem Direktor der Netzwerkorganisation war zwar „bei Einstellung bewusst gewesen, dass es Organisationen gab, die das Ziel verfolgten, BWPP als Transparenzorganisation aufzubauen“. Das habe er persönlich aber nie als Ziel gesehen oder formuliert. Ihm seien, abgesehen von der Vorgabe, dass ein Fundraising bei US-Behörden nicht erwünscht gewesen sei, auch „nie eine Strategie für die Entwicklung des BWPP vorgeschrieben worden. Zum Ausgangspunkt des BWPP internen Konflikts sagt er, „die Mitgliedorganisationen hatten sich bei Gründung von BWPP dafür entschieden, einen Direktor und ein Büro zu haben, und das bedeutet zwangsläufig einen entsprechenden Institutionalierungsprozess. Wenn man die daraus folgenden Konsequenzen nicht intendiert hat, war die Implementierung einer solchen institutionellen Struktur ein Fehler. Die Diskussion lief über fünf Jahre und ich habe die Argumente verstanden, aber es war natürlich nicht in meinem Interesse, gegen solche Strukturen im BWPP zu arbeiten“ (ebenda).

Das Fundraising wurde in der Folge weitgehend dem Genfer Büro überlassen. Sämtliche Finanzmittel, die eingeworben wurden, waren projektbezogen, womit automatisch auch die inhaltliche Ausrichtung des BWPP festgelegt wurde, denn die Organisation war nun vorrangig gehalten, Projektergebnisse zu produzieren (Hunger 2010).

BWPP hat in den Jahren bis 2006 jedes Jahr zwischen SFR 300.000 und 350.000 (€ 245.000 bis € 290.000) eingeworben. Zanders betont, dass dies für eine NGO zwar viel Geld ist, die Projekte aber alle ausschließlich von den beiden BWPP-Angestellten durchgeführt werden mussten, da die Jobsicherheit sehr gering war (oft betrug die Projektlaufzeit nur 3 Monate). Für so kurze Zeiträume erwies es sich als „unmöglich weiteres Personal anzustellen oder zu beauftragen, das ausreichend qualifiziert genug gewesen wäre.“ Damit konnte der organisatorisch gegebene „Spielraum, BWPP nachhaltig zu vergrößern oder auch nur dauerhaft in der Größe zu halten, nie ausgenutzt werden“ (ebenda), stattdessen blieben Projekte unvollendet. Ab 2006 wurde bis 2009 auch kein weiteres Fundraising mehr betrieben. Die Projekte, die mit den eingeworbenen Mitteln noch weiter betrieben wurden,

hatten teilweise Laufzeiten bis 2008. Im Folgenden werden die Projekte aus dieser Phase des BWPP kurz beschrieben.

### *Projekte 2003-2008*

Von den diversen Projekten, die BWPP in der ersten Phase seiner Existenz durchführte, lassen sich nur wenige als TRANGO-Projekte klassifizieren. Trotz der beschriebenen Differenzen der Mitgliedorganisationen untereinander einerseits und dem Büro und dem *governing board* andererseits, gab es dennoch Projekte, deren Durchführung im Konsens aller NGO-interner Akteure durchgeführt wurden. Das betrifft insbesondere die Transnationalisierung von BWPP und den Aufbau der Website und dem dort angesiedelten „*discussion forum*“. Die Projekte im Einzelnen:

#### *Transnationalisierung von BWPP*

Einvernehmen unter den NGOs des *steering committees* herrschte hinsichtlich der Kritik an der vorwiegend „transatlantischen“ Herkunft der NGOs, die sich mit biologischer Rüstungskontrolle beschäftigten. Bereits in der Vorbereitungsphase sollten durch die Projektkoordinatorin, die für die Dauer der Vorbereitungsphase mit Mitteln der Carnegie-Foundation eingestellt worden war, weltweit weitere interessierte Organisationen kontaktiert, informiert und bei Interesse ins Netzwerk aufgenommen werden.<sup>320</sup> Einer undatierten E-Mail von Akens zufolge, sollten die neuen NGOs im Netzwerk drei Bedingungen erfüllen, nämlich politisch unabhängig sein, ehemals oder aktuell in der Forschung zu BW-bezogenen Fragen aktiv sein und die Bereitschaft haben, in einem Netzwerk zu arbeiten.

Die ersten Versuche, solche NGOs für die Mitgliedschaft im BWPP anzuwerben, waren bis zur offiziellen Gründung des BWPP nicht sehr erfolgreich. Mit Ausnahme des *Institute for Security Studies* (ISS) aus Südafrika waren alle Gründungsorganisationen in Europa und den USA angesiedelt. Später wurde der Auftrag des *governing board* an das Genfer Büro, diese eingeschränkte geografische Reichweite zu verbessern, erfolgreicher umgesetzt. Von den aktuell 58 aufgelisteten BWPP-Mitgliedsorganisationen sind fünf Netzwerkmitglieder in Asien und Ozeanien (davon vier in Neuseeland), 13 in Afrika (davon neun in Südafrika), 31

---

<sup>320</sup> Siehe Antrag für die Carnegie-Foundation. Liegt dem Autor vor.

in Europa (davon nur eine in Osteuropa) und acht in Amerika (ausschließlich in den USA und Kanada) ansässig.<sup>321</sup> Allerdings sind diese NGOs fast ausnahmslos sehr passiv und in einigen Fällen offenbar gar nicht mehr existent. Die generelle geografische Verteilung der beteiligten NGOs spiegelte sich lange auch in der Besetzung des *governing boards* wieder: erst seit 2011 wird das *board* von einem südafrikanischen Institut geleitet und ist ein in Indien ansässiges Mitglied.

### *Website/discussion forum*

Der Betrieb der Internetseite von BWPP ist seit 2003 in eingeschränkter Form als Beitrag zur Herstellung öffentlicher Transparenz in Compliancefragen zu bewerten.<sup>322</sup> Das lässt sich vor allem durch den Betrieb des „*discussion forum*“ begründen. Die Bezeichnung ist insofern irreführend, als es hier (trotz der vorhandenen Infrastruktur) ausgesprochen selten zu Diskussionen kommt. Tatsächlich hat sich das Forum zu einer riesigen Datenbank entwickelt, die im April 2014 ca. 22.000 Einträge umfasste. Das Forum hatte zu diesem Zeitpunkt 282 User. Nach wie vor werden die meisten Beiträge vom ehemaligen Direktor des BWPP, Zanders ins Forum gestellt, der eine sehr große Anzahl von online-Quellen auf Artikel und Dokumente mit BW-Relevanz durchsucht. Trotz der Nutzung verschiedenster Filter-Software, gibt Zanders an, dass es ihn „täglich zwischen zwei und drei Stunden kostet, diese Recherchen zu betreiben, wobei die „Fütterung“ des BWPP-Forums Nebenprodukt des Führens seiner eigenen Datenbank ist (2010). Die Beiträge im Forum sind durch Suchfunktionen auffindbar. Zanders selbst schätzt es als ein „für die Expertencommunity mitunter wohl ein nützliches Werkzeug“ ein, „für die Diplomaten ist die Informationsflut aber nicht zu bewältigen“. Diese Tätigkeit wurde zu keinem Zeitpunkt finanziell unterstützt. Das Diskussionsforum hat in etwa dieselbe Funktion, wie das HSP-Bulletin (s.o.), wobei Zanders das Bulletin für den Zeitraum bis in die 1990er Jahre als es noch kein Internet gab für ein „exzellentes Transparenzinstrument“ hält, das heute aber seine Bedeutung verloren hat. Das

---

<sup>321</sup> In einem Gespräch äußert ein Mitglied der südafrikanischen BWÜ-Delegation die Vermutung, dass die Gründe dafür, dass das Thema biologische Rüstungskontrolle im globalen Süden recht gering ausgeprägt ist, darin liegen, dass die Gefahren, die von biologischen Waffen ausgehen könnten, angesichts der Gefahren durch natürlich vorkommende Krankheiten, nicht als bedeutend genug angesehen werden (Südafrika 2010). Daher würden sich noch nicht einmal die vergleichsweise wenigen Institutionen, die qualifiziert wären, dem Thema annehmen.

<sup>322</sup> Die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit und die Aktualisierung der Internetseite von BWPP wird bereits seit geraumer Zeit durch die HRG geleistet. Die Dachorganisation der Forschungsstelle, das ZNF, stellt eine studentische Hilfskraft zur Verfügung, die sich um den Betrieb der Seite kümmert.

Forum ist nur bedingt als Transparenzinstrument zu betrachten, weil erstens die Auswahl der eingestellten Artikel (und wenigen Dokumente) sehr breit angelegt ist und eine Compliance Relevanz erstens in vielen Fällen kaum zu sehen ist. Zweitens ist der Zugang zum Forum durch einen Moderator kontrolliert. Die Voraussetzungen für eine Anmeldung sind niedrig (beispielsweise Recherche für eine Studienarbeit), aber nichtsdestotrotz ist das Forum nur einem Teil der Fachöffentlichkeit zugänglich. Es liegt nahe, das *discussion forum* als eine moderne, elektronische Version des HSP-Archivs zu sehen. Beide konzentrieren sich auf das Sammeln allgemeiner BW-relevanter Informationen und nicht auf Relevanz für Compliancefragen. Schon beim HSP-Archiv war eine Einordnung als TRANGO-Projekt strittig. Das *discussion forum*, dem die offiziellen Dokumente, die den Wert des HSP-Archivs zu einem Gutteil ausmachen, fehlen, wird hier nicht als Monitoringprojekt eingeordnet, denn es erleichtert die Sammlung das Auffinden von Informationen, doch lassen sich diese zu einem Großteil auch anderswo im Internet finden.

Geplant war auch die Einrichtung einer speziellen Internet-Datenbank für Dokumente und Fachartikel, zu der Nutzer von überall auf der Welt Zugriff hätten haben sollten, um Dateien einzustellen oder einzusehen. Diese Datenbank hätte Bio Weapons Monitor heißen sollen, aber mit konkreten Compliance-Berichten, wie sie vom LCMM geliefert werden, hätte dieser Monitor wenig gemein gehabt. Durch Finanzierung von den Niederlanden und zwei weiteren kleineren Zuwendungen konnte das Konzept zu einem solchen „BW-Monitor“ erstellt werden, aber als es um die Implementierung ging, gelang es nicht, Geld dafür einzuwerben, weil das *Disarmament Research Center* an der Universität Bradford, selbst Gründungsmitglied von BWPP und durchgehend Mitglied im *governing board*, bereits ein ähnliches Projekt betrieb und den BW-Monitor als zu große Konkurrenz zur selbst betriebenen „*opbw-website*“ ansah (Zanders 2010).<sup>323</sup> Auch Gespräche über eine Kooperation für die Weiterentwicklung der Seite waren angesichts der Möglichkeit eines Wettbewerbs um dieselben Gelder nicht erwünscht. „So kam es dazu, dass der BW-Monitor sehr schnell scheiterte“ (ebenda).

---

<sup>323</sup> <http://www.opbw.org/>

### *Der BW-Report*

Dieser Report beschreibt im einleitenden Artikel der ersten (und bislang einzigen) Ausgabe von 2004 zwar die Notwendigkeit zivilgesellschaftlicher Transparenzprojekte, wirft den Staaten ihr Scheitern hinsichtlich der Verabschiedung eines Verifikationsmechanismus vor und stellt BWPP als die zivilgesellschaftliche Antwort auf den staatlichen Verifikationsmangel vor (BWPP 2004: 8). Der Report trägt selbst aber wenig dazu bei, auf diese Notwendigkeit zu reagieren. Das lag laut Zanders (2010) vor allem an den nicht ausreichenden finanziellen Mitteln: „Der Report war, wie auch das Konzept einer Dokumenten-Datenbank im Rahmen der bescheidenen finanziellen Mittel gestaltet“. Den selbst gezogenen Vergleich mit dem LCMM kann die Organisation mit dem Report nicht einlösen. Der Report beinhaltet eine allgemeine Einführung in die BW-Problematik und beschreibt einige Regime-Mechanismen, wie etwa die VBMs. Hinzu kommen Beschreibungen einiger neuerer technischer und wissenschaftlicher Entwicklungen in der Biotechnologie, von denen Bedrohungen ausgehen könnten. Auf zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird nur an wenigen Stellen im Bericht zurückgegriffen: Es werden von VERTIC erhobene Zahlen zur Implementierung des BWÜ in nationalen Rechtssystemen zitiert (21) und im Kapitel über „*Investigations of alleged non-compliance with the BTWC*“, das keinerlei eigene Untersuchungen enthält, sondern die rudimentären Untersuchungsprozeduren im Regime beschreibt (s.o.), wird kurz auf einen zusammenfassenden Artikel zum Thema (Tenner/Meier 2001) eingegangen sowie die ad hoc Untersuchung wichtiger kubanischer Biotechnologieanlagen durch das in den USA ansässige *Centre for Defense Information* (CDI) beschrieben (48). Auch die Beiträge, die für eine zweite, nie erschienene Auflage, 2005 angefordert worden waren, ließen darauf schließen, dass eine ähnliche Struktur beibehalten werden sollte.

### *Das Universalisierungsprojekt*

Das mit Abstand umfangreichste und finanziell bestausgestattete Projekt des BWPP wurde von Februar 2006 bis April 2008 durchgeführt. Die Organisation war mit der Implementierung der ersten *EU Joint Action* zum BWÜ (2006/184/CFSP) betraut worden, die sich eben diesem Thema widmete. BWPP unternahm „die ersten systematischen Versuche, die Universalisierung des BWÜ voranzutreiben“ (BWPP 2009). In diesem Zusammenhang hat das BWPP sehr eng mit Staaten zusammengearbeitet, die noch nicht Vertragspartei des

BWÜ waren und wurde für diese Staaten „de facto zur ersten Kontaktstelle für Fragen, die mit dem BWÜ in Zusammenhang standen.“ (BWPP 2009: Preface). Das Projekt ist schon von seiner Zielsetzung her ausgesprochen weit von Compliance Monitoring entfernt. Staaten, die nicht Mitglied im Regime sind, können die Verpflichtungen aus dem Vertrag grundsätzlich nicht verletzen. Darüber hinaus wäre ein auch nur ansatzweise als konfrontativ zu verstehendes Verhalten der Organisation zweifellos kontraproduktiv für das Bemühen gewesen, weitere Staaten für den Eintritt ins Regime zu gewinnen. Im Projektbericht wird zwar ein Überblick gegeben, welche BWÜ-Staaten welche nationalen Gesetze zur Implementierung erlassen haben, wann und wie oft das Land an den Berichts-Mechanismen zu den UNSR Resolutionen 1373 (2001), 1540 (2004) und zu den VBMs teilgenommen hat und ob es Mitglied in weiteren Rüstungskontrollverträgen ist. Aber als Compliance Monitoring kann auch das kaum gewertet werden.

#### *Der Umbruch ab 2006*

Letztlich lässt sich wohl keines der Projekte aus dieser frühen Phase des BWPP als Transparenzprojekt im Sinne dieser Studie begreifen. Nachdem das BWPP mit der Durchführung des Universalisierungsprojekts beauftragt worden war, stellte das Genfer Büro seine Fundraisingaktivitäten im Wesentlichen ein; lediglich für die Erstellung des zugehörigen Projektberichts (BWPP 2009) wurden noch Mittel von der britischen Regierung eingeworben. Weil eine Finanzierung des Büros durch Mittel der Mitgliedsorganisationen nicht möglich war, war eine Aufgabe dieser Struktur der Netzwerkorganisation nach Auslaufen des Projektes unausweichlich. Zanders war bereits 2006 von seiner Position als BWPP-Direktor zurückgetreten. Die bisherige zweite Mitarbeiterin des Büros wurde für den Zeitraum der Projektlaufzeit vom *governing board* bis 2008 als *acting director* eingesetzt. Seit Mitte 2008 gibt es kein zentrales Büro und keine Angestellten mehr bei BWPP.

Heute ist die Organisation als zentrumsloses Netzwerk strukturiert. Mitgliedorganisationen haben die „Patenschaft“ für einzelne BWPP-Projekte übernommen, deren inhaltliche und finanzielle Belange sie jeweils verwalten. Auch für das Fundraising sind sie verantwortlich. Mit dem Ende des zentralen BWPP-Büros war der grundlegende Konflikt zwischen den „Aktivisten“ und den „Akademikern“ zwar noch immer nicht ausgetragen. Die neue Organisationsstruktur des BWPP sieht aber vor, dass eine Mitgliedsorganisation, die ein besonderes Interesse daran hat, dass ein bestimmtes Projekt unter dem Dach des BWPP

durchgeführt wird, im Namen des BWPP Fundraising für dieses Projekt durchführen kann, wenn das *governing board* nicht zu dem Schluss kommt, dass es sich um ein Projekt handelt, das dem Grundgedanken des BWPP widerspricht. Diese Projekte würden, vorbehaltlich anderer Absprachen, dann auch von der beantragenden NGO durchgeführt und verwaltet werden.

Nach dem Umbruch gibt es nun folgende Projekte, die im Folgenden dargestellt werden sollen:

- Die Website wird weiter betrieben. Auf ihr finden sich nach wie vor das *discussion forum*, aber auch die „Produkte“ aller anderen Projekte.
- Die *Daily Reports*, die seit 2006 während der Staatenkonferenzen erscheinen.
- Der *BioWeapons Monitor* in bislang drei Ausgaben ab 2010.
- Die *RevCon Discussions* aus dem Jahr 2011.

#### *Die ‚Daily Reports‘*

Seit der sechsten BWÜ-Überprüfungskonferenz 2006 wird in Auftrag und Namen des BWPP an jedem Tag aller Staatenkonferenzen, sowie ein maximal zweiseitiger Bericht über die Geschehnisse des vergangenen Verhandlungstages erstellt (die Debatten im Plenum werden zusammengefasst, aber auch die Themen der NGO-Seminare werden genannt). Diese Berichte werden am jeweils nächsten Verhandlungstag in gedruckter Form vor dem Plenarsaal verteilt und über die Website der Organisation veröffentlicht. Die Berichte sollten ursprünglich vor allem diejenigen NGOs, die nicht in Genf anwesend sein können, über den Fortgang der Verhandlungen informieren,<sup>324</sup> es hat sich jedoch schnell herausgestellt, dass die gedruckten Berichte auch von den Delegierten als wichtiges Informationsmedium hoch geschätzt werden.<sup>325</sup> Finanziert wurden die Berichte von Stiftungen (Ploughshares), Mitgliedsorganisationen (Acronym Institute und VERTIC), sowie zuletzt (und derzeit) durch die Schwedische Regierung.

---

<sup>324</sup> <http://bwpp>. siehe letzte Seite.

<sup>325</sup> Bericht des Autors der *reports*, Richard Guthrie, während eines „lunchtimeseminars“ während der siebten Überprüfungskonferenz 2011.

### *Die „RevCon Discussions“*

Das Ziel dieser Diskussionen war es, aus zivilgesellschaftlicher Sicht einen Rahmen für die Debatte über verschiedene Themen auf der siebten Überprüfungskonferenz 2011 zu setzen. Zu diesem Zweck wurden von BWPP zu je einem Thema, von dem erwartet oder gehofft wurde, dass es auf der Konferenz verhandelt werden würde, drei bis fünf Experten(gruppen) eingeladen, das Thema in seinen Grundproblemen darzustellen und kontrovers zu diskutieren. Letztlich wurden zwölf Themen diskutiert. Durch ein von der schwedischen Regierung zur Verfügung gestelltes Budget konnte allen Autoren ein kleines Honorar gezahlt werden. Der besondere Wert dieser Diskussionen liegt sicherlich darin, dass hier grundlegende Themen zur Diskussion gestellt wurden, von denen auch die Experten in der staatlichen und nichtstaatlichen Community oftmals dachten, dass sie bekannt und ausdiskutiert seien, was sich allerdings als falsche Annahme herausstellte. Zwar wurden zu jedem Thema auch Beiträge geschrieben, die „mainstream“ Positionen wiedergeben, ebenso wurden aber auch gänzlich neue Impulse gegeben. Die Diskussionen waren also ein echter Gewinn für die wissenschaftliche und politische Beschäftigung mit diesen Themen. Um die Durchführung von Compliancemonitoring geht es hier allerdings nicht.

#### **6.7.1 TRANGO-Aktivitäten**

Die eigentliche Begründung BWPP in diese Studie aufzunehmen, liegt im Projekt des BioWeapons Monitor. Seinen Anfang nahm das Projekt, als es der HRG, die auch eine Reihe eigener Monitoringprojekte durchführt(e) (s.o.) Anfang des Jahres 2010 gelang, Mittel für die Produktion des BW-Monitors einzuwerben. Dieser erste Monitor, der 2010 am Rande der BWÜ-Staatenkonferenz präsentiert werden konnte, wurde von den Regierungen Norwegens und Deutschlands finanziert. 2011 hatte sich neben Norwegen auch die Schweiz beteiligt. Für die kommenden zwei Jahre hat das norwegische Außenministerium die Grundfinanzierung des Monitors zugesagt; einige Staaten (beispielsweise Deutschland oder die Schweiz) haben sich auch dazu entschieden, die Kapitel über den jeweils eigenen Staat zu finanzieren, wobei die Unabhängigkeit der Autoren unangetastet bleibt. So wurde neun Jahre nachdem die Idee entstand, im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle eine NGO zu schaffen, die im Stile der ICBL ein regelmäßiges Kompendium zum Compliance Verhalten der Regimemitglieder

veröffentlicht und acht Jahre nach Gründung des BWPP, erstmals der *Bio Weapons Monitor* (BW Monitor) veröffentlicht, der Länderstudien mit Compliance relevanten Daten enthält.<sup>326</sup>

Der BW-Monitor orientiert sich am LCMM als Modell (BWPP 2010: 4). Anders als der LCMM enthält er aber noch keine globale Übersicht zu allen Staaten, sondern bot in seiner ersten Ausgabe aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung des Projekts zunächst lediglich vier Länderstudien (Brasilien, Deutschland, Indien und Kenia) an. Es ist vorgesehen, den Monitor jedes Jahr um vier weitere Länderstudien zu erweitern, wobei die bereits bestehenden Studien jeweils aktualisiert werden sollen. In der Ausgabe von 2011 sind Studien zu den USA, Japan, Großbritannien und Südafrika hinzugekommen, die anderen wurden, wie vorgesehen aktualisiert. 2012 kam es zu keiner weiteren Ausweitung.<sup>327</sup>

Im Leitartikel des ersten BW-Monitors werden die Länderstudien als „kritische aber konstruktive“ Analysen angekündigt (BWPP 2010). Kontroverse Informationen sollen durch jeweils zwei unabhängige Quellen belegt werden und den untersuchten Staaten wird der Bericht vor der Veröffentlichung vorgelegt, so dass diese die Möglichkeit zur Stellungnahme haben (4). Die Recherchen zu den einzelnen Kapiteln beruhen auf öffentlich zugänglichen Quellen und werden von Forschern durchgeführt, die in dem jeweiligen Land ansässig sind. Die Reihenfolge in der die Staaten begutachtet werden, richtet sich nach der Größe der Biotechnologiebranchen der Staaten, in ihrer jeweiligen geografischen UN-Subregion (10).<sup>328</sup> Mit dem Monitor 2011 sind nun also die jeweils größten Biotechnologiestaaten in den Subregionen Südamerika, Nordamerika, südliches Afrika, östliches Afrika, südliches Asien, östliches Asien und die beiden größten Biotechnologiestaaten des westlichen Europas analysiert worden.<sup>329</sup> Da das vorhandene Netzwerk von Mitgliederorganisationen nicht leistungsfähig genug war, in jedem Fall die nötigen Experten bereitzustellen, wurden für diese Aufgabe in einigen Ländern neue Kontakte zu Forschern geknüpft, deren Institute in der Folge teilweise BWPP beigetreten sind. In einem Fall hatte eine zunächst angefragte langjährige Mitgliedorganisation die Autorenschaft der Studie zu „ihrem“ Land allerdings mit der Begründung abgelehnt, dass man sich nicht eines konfrontativen Verhaltens gegenüber staatlichen Akteuren verdächtig machen und damit andere Projekte gefährden wollte. Die

---

<sup>326</sup> <http://bwpp.org/documents/BWM%202010%20WEB.pdf>

<sup>327</sup> <http://www.bwpp.org/documents/BWM%202012%20WEB.pdf>

<sup>328</sup> <http://millenniumindicators.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm>

<sup>329</sup> Als Bedingung für die finanzielle Unterstützung hatte die Schweiz darauf bestanden, außerhalb der eigentlichen Reihenfolge schon jetzt analysiert zu werden.

Studie wurde daraufhin von einer anderen NGO durchgeführt (BWPP 2011: 12). Genauer kann, muss und soll hier nicht auf die Ergebnisse eingegangen werden. Denn nicht die Ergebnisse, sondern die Bedingungen unter denen diese Studie erstellt wurde, ist für die Beantwortung der Forschungsfrage relevant.

Nicht „*naming and shaming*“ (also der Versuch vor allem dort Nachforschungen anzustellen, wo man einen Complianceverstoß vermutet, um diesen dann öffentlich zu machen) ist die Strategie des Projektes, sondern die Reihenfolge der Staaten, die nach und nach vom Monitor erfasst werden (letztlich ist geplant, alle BWÜ-Staaten zu erfassen), wurde in nichtdiskriminierender Weise festgelegt. Länderstudien können mittlerweile als fast schon tradierter Mechanismus angesehen werden: Nach dem SIPRI und dem *sunshine project* ist das BWPP jetzt die dritte TRANGO, die dieses Mittel wählt.

Für die Recherche der Informationen, die im Monitor zusammengetragen werden, werden insbesondere Internetrecherche und Befragungen eingesetzt. Die einzelnen Länderstudien werden von Experten durchgeführt, die vor Ort ansässig sind. Ob die Aktivitäten in großen Biotechnologiestaaten komplett erfasst werden können, kann bezweifelt werden, da für jede Länderstudie ca. € 5.000 zur Verfügung stehen, was für die Analyse biotechnischer Aktivitäten kleiner Staaten mit wenigen biotechnischen Anlagen ausreichen mag, für den weltweiten Technologieführer USA aber zumindest in der ersten Auflage nur für ein Kratzen an der Oberfläche reichen dürfte. Der globale Netzwerkcharakter von BWPP führte in einigen, aber nicht in allen Fällen dazu, dass Mitarbeiter von Mitgliedsorganisationen als Autoren für die Studien gewonnen werden konnte. Auch in den anderen Fällen hat das Netzwerk eine wichtige Rolle bei der Suche nach geeigneten Experten gespielt.

### **6.7.2 Zusammenfassung BWPP**

Die Gründung von BWPP war eine direkte Folge des Scheiterns der Verhandlungen zu einem Verifikationsmechanismus für das BWÜ, wobei die Idee zur Gründung einer Netzwerkorganisation nicht nur von dem der neuen globalen Sicherheitsperzeption der USA geschuldeten Scheitern des Verifikationsprotokolls geprägt war, sondern auch von zivilgesellschaftlichen Tätigkeiten im Feld der Landminenkontrolle inspiriert war. Zanders und Gold sprechen im Zusammenhang mit der Entscheidung der USA von einem „Weckruf

für die Zivilgesellschaft“ (BWPP 2004: 8).<sup>330</sup> Dabei ist anzumerken, dass die „Zivilgesellschaft“, von der hier die Rede ist, nicht die breite Öffentlichkeit war, sondern sich das Vorhandensein eines Problembewusstseins auf die verhältnismäßig wenigen NGOs mit Spezialwissen beschränkte. Als weitere Einschränkung muss genannt werden, dass diese NGO fast ausschließlich im „globalen Norden“ ansässig waren. Zwar ist BWPP mittlerweile eine Netzwerkorganisation die formell Mitgliedern auf allen Kontinenten hat, allerdings sind außerhalb Europas und der USA noch immer nur sehr wenige der BWPP Mitglieder aktiv.

Unter den NGOs, die sich mit dem Thema biologischer Rüstungskontrolle beschäftigten und ab 2002 bei der Gründung von BWPP mitwirkten, herrschte Übereinstimmung, dass das zivilgesellschaftliche Potential zu gering gewesen war, um den Verhandlungsverlauf positiv beeinflussen zu können und dass in Folge dessen eine Netzwerkorganisation gegründet werden sollte. Keine Einigkeit bestand hingegen hinsichtlich der Frage, welche konkreten Aufgaben diese Organisation haben sollte. Die wichtigste Konfliktlinie verlief zwischen den Befürwortern einer Organisation, die ähnlich wie die ICBL organisiert sein sollte und auch ähnlich agieren sollte, womit die Hauptaufgabe von BWPP darin bestanden hätte, jährliche Complianceberichte über die BWPP-Vertragsstaaten zu verfassen (Hunger 2010). Die Befürworter dieser Idee bevorzugten außerdem eine „bewegungsähnliche“ Struktur, die ohne zentrales Büro auskommen sollte, um nicht zu viele Ressourcen für den Erhalt dieses Büros aufbringen zu müssen. Konträr zu dieser Vorstellung standen einige andere NGOs, die es für sinnvoller erachteten, eine Organisation zu schaffen, die Regierungen und Delegationen auf die BW-Problematik aufmerksam machen sollte. Zu diesem Zweck erschien es sinnvoll, ein Büro in Genf zu eröffnen, das Kontakt zu den relevanten staatlichen Akteuren halten und Aktivitäten von Mitgliedsorganisationen koordinieren sollte. Die Entscheidung fiel zugunsten dieser zweiten Option aus, wobei die fehlende Finanzierung durch die Mitgliedsorganisationen dazu führte, dass das BWPP-Büro mit den Positionen eines unabhängigen Direktors und einer Koordinatorin für Publikationen durch Antragstellungen selbst für die Mittelbeschaffung verantwortlich war. Es gelang zwar für einige Jahre, den Betrieb des Büros aufrechtzuerhalten, allerdings konnte sich BWPP aufgrund des Charakters der beantragten Projekte weder als TRANGO etablieren, noch wurde zugunsten eines *awareness raising* unter den Delegationen des BWÜ gearbeitet. Das Projekt zur Universalisierung des BWÜ war sicherlich geeignet, das BWÜ-Regime zu stärken, aber die

---

<sup>330</sup> Civil society and the norm against the weaponization of disease.

Durchführung von Netzwerkprojekten war im Wesentlichen blockiert. Grundsätzlich neigen alle Institutionen dazu, ihre eigenen Interessen auszubilden (vgl. in etwa Sprinz 2003, Bauer et al. 2006). Das BWPP-Büro war keine Ausnahme von dieser Regel. In diesem Fall war es so, dass die Durchsetzung der Interessen der Institution (bzw. ihrer Mitarbeiter) die Funktionstüchtigkeit des BWPP-Netzwerkes erheblich einschränkte.

Nachdem vor allem die personelle Infrastruktur nicht länger finanziert werden konnte, wurde durch das *board* mit der Entscheidung reagiert, den Einzelorganisationen die Befugnis für Fundraisingaktivitäten im Namen des BWPP zu geben. Einige Projekte, die begonnen oder (im Fall des *discussion forum*) weitergeführt wurden, bedienen eher die Interessen der „Akademiker“ im Netzwerk, da hier eher dokumentarische Tätigkeiten oder die öffentliche Debatte über Themen, die von allgemeiner Relevanz für das Regime sind im Vordergrund stehen. Insbesondere die *RevCon discussions* stellen sich als einzigartige Sammlung von Fakten und Argumenten in Bezug auf die zentralen Probleme der biologischen Rüstungskontrolle dar. Gleichzeitig bestand die Problemanalyse der „aktivistischen“ NGOs, dass zivilgesellschaftliches Monitoring die einzige Alternative zum fehlenden staatlichen Handeln ist, fort. 2010 konnte durch Fundraisingaktivitäten der HRG mit dem BW-Monitor ein Projekt auf den Weg gebracht werden, das auf dieses Problem durch eigenes Monitoring reagieren soll und das die Organisation zur TRANGO macht. Offenbar können unter der neuen Struktur beide Arten von Projekten betrieben werden - idealerweise ergänzen sie sich. Sämtliche Projekte werden heute von *Middle Powers* finanziert. Bei Norwegen, konnte für den Monitor eine Grundfinanzierung bis einschließlich 2014 eingeworben werden. Bei den Förderern ist somit offenbar eine gewisse *awareness* hinsichtlich des Problems der biologischen Waffen und der Schwächen des Regimes vorhanden. Gleichzeitig ist Norwegen der Meinung, dass weitestgehende Transparenz wichtige Voraussetzung für ein zufriedenstellendes Funktionieren des Regimes ist (norwegischer Delegierter 2010 im Rahmen eines *side events* zur Verbesserung des VBM-Systems).<sup>331</sup> Die beim *Meeting of States Parties* 2010 informell von einem US- Delegierten geäußerte Befürchtung, dass BWPP „ein zweites *sunshine project*“ werden könnte, also gegenüber den Staaten einen stark konfrontativen Charakter entwickeln würde, kann durch das Vorgehen des BWPP entkräftet werden, da eindeutig keine *namig and shaming* Strategie verfolgt wird und die Reihenfolge,

---

<sup>331</sup> Montag, 6. Dezember: Opportunities to Enhance the BWC Confidence Building Measures (CBMs), 13.00 to 15.00, Room XXIII

in der die Länderstudien erstellt werden nach dem nachvollziehbaren Schlüssel der Größe der nationalen Biotechnologiebranchen durchgeführt werden (eine Gemeinsamkeit bildet die Konzentration auf im Internet und durch Interviews und FOIAs zugängliche Informationen).

Projektzeitraum	Projektdauer	Beobachtete Vertragsnorm	Grund für die Beendigung des Projekts	Technische Zielsetzung
Seit 2010	2 Jahre (3 weitere finanziert)	Nicht-Besitz/Produktion	In Betrieb	Durchführung, Interpretation.

Tabelle 11: Fakten zum BWPP-BioWeapons Monitor.

### 6.7.3 Test der Hypothesen anhand des BWPP BioWeapons Monitor

*O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.*

Für das Monitoringprojekt „BioWeapons-Monitor“ ist ein Zugang zu den Verhandlungsarenen unerheblich. Die Länderstudien werden vor Ort in den untersuchten Staaten durchgeführt. Es ist für die Wahrnehmung und damit den Erfolg des Projektes wichtig, dass die Staaten über den Monitor und die Ergebnisse der Länderstudien informiert werden. Für die eigentliche Durchführung des Projekts ist ein Zugang aber keine Voraussetzung. Die Hypothese kann daher für diesen Fall nicht bestätigt werden.

*O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Die Situation im Regime nach dem Scheitern des Verifikationsprotokolls war „Weckruf“ (Gould/Zanders 2005) für einige NGOs, selbst eine Institution zu schaffen, die dann unabhängig von einem staatlichen Mechanismus die Compliance von Staaten mit den Vorschriften des BWÜ beobachten und interpretieren sollte. Zwar dauerte es nach der Gründung des BWPP aus verschiedenen Gründen noch über sechs Jahre bis zur ersten Ausgabe des BioWeapons Monitor im Jahr 2010, aber der Zusammenhang ist dennoch klar zu identifizieren. Die Hypothese wird bestätigt.

*O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.*

Der Monitor soll gerade in Zeiten der Globalisierung einen Überblick zu Compliance-Themen schaffen, der anderen Akteuren (auch den meisten Staaten) nicht zur Verfügung steht. Für die Erstellung der Länderstudien werden die technischen Mittel genutzt, die von den jeweiligen Autoren der Länderstudien als erforderlich angesehen werden und mit den zur Verfügung

stehenden Finanzmitteln angewandt werden können. Darüber hinaus kommen Methoden, wie Befragungen von Politikern, Beamten und Forschern (sowie die Nutzung von FOIAS, wo vorhanden) zum Einsatz. Die Nutzung von online-Datenbanken und anderen Internetressourcen wurde in früheren Fallstudien schon als Bestätigung der Hypothese gewertet – so auch hier.

*O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.*

Genutzt werden öffentlich zur Verfügung stehende Informationen. Dazu kann auch das VBM-Formular eines Staates gehören, der dieses öffentlich gemacht hat. Die Methodologie des Monitors verlangt für diese Fälle aber, dass die enthaltenen Informationen nur als Anhalts- oder Vergleichspunkt für weitere Recherchen auf Grundlage unabhängiger Informationen genutzt werden. Daher wird die Hypothese hier nicht bestätigt.

*O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.*

BWPP ist ein Netzwerk. Insofern ist es eine offensichtliche Feststellung, dass es zunächst gegründet werden musste, bevor darin ein Monitoring-Projekt begonnen werden konnte. Aufgrund des konfliktgeladenen Verhältnisses der an der Gründung beteiligten NGOs und der Ausbildung von Eigeninteressen der institutionalisierten Leitung der Netzwerk-NGO, hatte es trotz der Netzwerkbildung allerdings noch gedauert, bis es zu Monitoringaktivitäten kam. Für deren Erfolg ist die Nutzung der bestehenden Strukturen und deren Ausbau allerdings elementar, um die erforderliche geografische Abdeckung des BioWeapons Monitors erreichen zu können. Die Hypothese kann daher bestätigt werden.

*O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.*

Der BioWeapons Monitor wurde bisher vollständig von *Middle Powers* (Norwegen, Deutschland, Schweden, Schweiz) finanziert. Das offensichtliche Interesse dieser Staaten an der Schaffung öffentlicher Transparenz war bislang alleiniger Garant für dieses TRANGO-Projekt.

*W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.*

Die sukzessive Veröffentlichung des Compliance-Verhaltens von BWÜ-Staaten hat bislang zu keiner größeren Verstimmung mit den entsprechenden Ländern geführt. Dazu mag

beitragen, dass die Länderberichte, ähnlich wie beim LCMM zwar unabhängig und kritisch verfasst werden, der jeweils beobachtete Staat aber vor Veröffentlichung um eine Stellungnahme gebeten wird. Das *mission statement* beschreibt BWPP als zivilgesellschaftliche Organisation (bzw. als Netzwerk solcher Organisationen). Auch die anlässlich der Staatenkonferenzen verlesenen Statements<sup>332</sup> weisen auf ein solches Selbstverständnis hin. Insofern kann die Hypothese für diesen Fall als bestätigt gelten.

*W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.*

Der BioWeapons Monitor ist, wie auch viele BWPP-Projekte zuvor, ausschließlich durch staatliche Mittel finanziert. Es wurden auch ausschließlich bei Staaten Anträge gestellt. Insofern ist die Hypothese nicht bestätigt.

*W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben.*

Zwar wird im BioWeapons Monitor sowohl die Verhinderung der Aneignung biologischer Waffen durch staatliche als auch durch nicht-staatliche Akteure als eine dringende Notwendigkeit beschrieben, jedoch wird er vorwiegend als Anstrengung verstanden, die Staaten an ihre Verpflichtungen im Rahmen des BWÜ als Rüstungskontrollvertrag zu erinnern (BWPP 2011: 4). Eine besondere Betonung terroristischer Aktivitäten oder der Versuch, deren Aktivitäten zu beobachten ist nicht zu erkennen. Die Hypothese kann bestätigt werden.

*W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.*

Die Bevölkerung oder zumindest die Fachöffentlichkeit und die Staatenwelt über Compliance-Verhalten von Staaten aufzuklären, war angesichts des Verifikationsdebakels im Regime zentrale Aufgabenstellung für das BWPP. Es wird aber nicht erwartet, dass der Herstellung öffentlicher Transparenz eine konkrete Anpassung des Regimes folgen wird. Die Hypothese ist für diesen Fall nicht bestätigt.

---

<sup>332</sup> Siehe die online Ressourcen „BWC Meetings and Documents“: <http://www.unog.ch/80256EE600585943/1%28httpPages%29/92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612?OpenDocument>.

*W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.*

BWPP ist insofern eine Expertenorganisation, als sämtliche beteiligten NGOs bereits Erfahrung in der Bearbeitung von Projekten haben müssen, die in Zusammenhang mit biologischer Rüstungskontrolle stehen. Methodologisch ist vorgesehen, dass zur Sicherstellung der nötigen Sachkenntnis und der Tiefe und Vollständigkeit der Informationen einheimische Rechercheure tätig werden. Insofern kann die Hypothese als zutreffend bewertet werden.

*W6: Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.*

Deliberative Prozesse hatten seinerzeit die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass BWPP zunächst *keine* TRANGO geworden war. Diese Weichenstellung wurde durch das Vorgehen des damaligen BWPP-Direktors zunächst zementiert. Nach der Neustrukturierung der Entscheidungsstrukturen können einzelne Mitglieder das BWPP-Direktorium um die Erlaubnis bitten, bestimmte Projekte zu initiieren und bei erfolgreichem Fundraising federführend zu organisieren. Im Fall des BioWeapons Monitor wurde das Fundraising von der damaligen Leiterin der HRG, Iris Hunger, durchgeführt, der damit eine wichtige Rolle in der Entstehung des Monitors zukommt. Allerdings wird schon durch die multiple Autorenschaft deutlich, dass sich die Hypothese nicht bestätigen lässt.

TRANGO und Projekt	Pugwash Laborinspektionen	SIPRI Laborinspektionen	SIPRI Länderstudien	SIPRI VBM-Analyse	HSP Archiv und Bulletin	VERTIC Gesetzgebungsdatenbank	Sunshine project Länderstudien	HRG Handelsmonitoring	HRG VBM-Analyse	BWPP Länderstudien
<b>Hypothesen</b>										
O1: Die Zugänglichkeit von Regimestrukturen hat Einfluss auf Monitoring.	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
O2: Verifikationsbezogene Regimeentwicklungen fördert zivilgesellschaftliches Monitoring.	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	JA
O3: Bessere Einsatzmöglichkeiten für PTMs erlauben ein effektiveres zivilgesellschaftliches Monitoring.	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	JA
O4: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist von „offiziellen“ Daten abhängig.	NEIN	NEIN	JA	JA	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	NEIN
O5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring erfolgt nur im Rahmen themenspezifischer transnationaler Netzwerke.	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA
O6: Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring ist die finanzielle Förderung durch Staaten, insbesondere Middle Powers.	NEIN	JA	JA	JA	NEIN**	JA***	NEIN	NEIN	NEIN	JA
O7: Öffentliches Interesse ist förderlich für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring.	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
W1: Die nichtstaatlichen Monitoringorganisationen haben ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis.	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	JA	JA	JA
W2: Zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen lassen sich nicht von Staaten finanzieren.	JA	NEIN	NEIN	NEIN	JA*	NEIN	JA	JA*	JA	NEIN
W3: Zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt es, wenn NGOs und Staaten unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Status von Compliance haben****	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	JA	JA	JA
W4: TRANGO-Aktivitäten zielen auf Regimeentwicklung.	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA	NEIN
W5: Zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring wird von Expertenorganisationen durchgeführt.	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
W 6 Einzelpersonen sind ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringtätigkeiten.	NEIN	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN
Projektzeitraum und -Dauer	1964 bis 1965: 2 Jahre	1968-1969: 2 Jahre <sup>333</sup>	1968-1973: 5 Jahre	1990: 1 Jahr	Seit 1988 <sup>334</sup> Bulletin bis 2010	Seit 2003: 9 Jahre (Fortsetzung gesichert)	2004-2005: 2 Jahre	Seit 2004: 8 Jahre (wechselnde Intensität)	2005-2007: 2 Jahre	Seit 2010: 2 Jahre (3 weitere finanziert)
Monitoringgegenstand	Entwicklung, Produktion	Entwicklung, Produktion	umfassend	VBMs	umfassend	Implementation (Art. IV)	umfassend	Entwicklung, Weitergabe	VBMs	umfassend
Ggf. Grund für die Beendigung des Projekts	Übergabe an SIPRI.	Methode entwickelt und getestet.	Methode entwickelt und getestet.	Interessensverlagerung des Bearbeiters.	Bulletin: keine Finanzierung; Archiv: in Betrieb.	In Betrieb.	Keine Finanzierung nach Kriterien der TRANGO.	In Betrieb.	Kein Zugang mehr zu den aktuellen VBMs.	In Betrieb.
Technische Zielsetzung: Interpretation? Methodenentwicklung oder Durchführung?	Entwicklung, Interpretation.	Entwicklung, Interpretation.	Entwicklung, Interpretation.	Entwicklung, wenig Interpretation.	Entwicklung/ Durchführung, keine Interpret.	Entwicklung/ Durchführung, wenig Interpret.	Durchführung, Interpretation.	Entwicklung/ Durchführung, Interpretation.	Durchführung, Interpretation.	Durchführung, Interpretation.

Tabelle 12: Ergebnismatrix. Alle Angaben zu Beginn der Monitoringtätigkeit.

\* Nicht mehr.

\*\* Von der Gründung bis in die 2000er Jahre kein Fundraising bei Staaten. Weiterbetrieb aktuell zu großen Teilen durch die britische Regierung finanziert.

\*\*\* Staatliche Förderung ja, aber nicht (vollständig) durch *Middle Powers*.

\*\*\*\* In den TRANGOs ist diese Frage nicht Gegenstand intensiver Überlegungen. Daher sind die Ergebnisse nicht als besonders starke Aussagen zu werten.

<sup>333</sup> Kann als Fortsetzung des Pugwash-Projekts angesehen werden.

<sup>334</sup> Inhalte des Archivs wurden von den Direktoren des HSP bereits seit den 1960er Jahren gesammelt.

## 6.8 Einordnende Analyse und Zusammenfassung der Fallstudien

### 6.8.1 Auswertungsmethodik

Bereits in Kap. 1.4 wurde auf die Auswertungsmethodik eingegangen. An dieser Stelle soll mit Bezug auf die aus den Fallstudien deduzierten Ergebnisse nochmals auf die die wichtigsten Punkte eingegangen werden. Im vorstehenden Kapitel überprüft, welche der 13 identifizierten potenziellen Variablen aus den Sphären *Opportunity* und *Willingness* in den zehn Fällen wirksam waren, in denen TRANGOs seit der Entstehung des Regimes Compliancemonitoring durchgeführt haben, bzw. das noch tun.<sup>335</sup>

Die Anzahl von TRANGO-Projekten im hier näher untersuchten BWÜ-Regime ist mit zehn nicht groß genug, um statistische Signifikanzen ableiten zu können, so dass eine quantitative Methodik im Vergleich der Fallstudien nicht in Frage kam. Dementsprechend wird in der Zusammenführung der in die Matrix eingetragenen Ergebnisse quantitativ vorgegangen. Für die Analyse einer solchen Problemstellung mit mittleren Fallzahlen könnte sich die Methode der *Qualitative Comparative Analysis* (in ihrer Ausprägung als *Fuzzi Set [fs]QCA*) eignen. Dem spricht mindestens entgegen, dass QCA nur schwer mit einer Zahl von Variablen umgehen kann, die größer ist, als die Zahl der Fälle (Schneider Wagemann 2007, Jordan 2011). Weiterhin muss der in einigen Fällen existierende historische Wandel der Kontextbedingungen für die Bewertung der Hypothesen beachtet werden muss, was QCA aufgrund des „*lack of the temporal dimension*“ nur mit Mühe gelingt und dass es mittels QCA ebenfalls kaum gelingt, mit „Zwischenzuständen“ von wirksam und nichtwirksam umzugehen (Jordan 2011: 1167).

Darüber hinaus kann im Rahmen einer „manuellen“ Auswertung und Zusammenführung der Einzelanalysen besser auf Fälle eingegangen werden, in denen eine Umkehrung der Ausgangshypothese zur Identifizierung der tatsächlichen unabhängigen Variablen führt. Auch erleichtert eine solche Vorgehensweise die Bearbeitung der Fragestellung, unter welchen Bedingungen zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring weitergeführt wird, was über die eigentliche Fragestellung zu den Bedingungen für die Aufnahme von Monitoring hinausgeht.

---

<sup>335</sup> Genau genommen muss erst noch in der zusammenfassenden Auswertung der Fallstudien festgestellt werden, dass es sich bei den Akteuren jeweils um TRANGOs nach der obabstehenden Definition handelt. Im Sinne einer besseren Lesbarkeit wird das (auch aus der Ergebnismatrix ablesbare) Ergebnis in den Formulierungen vorweggenommen.

Da alle beobachteten Fälle dasselbe *Outcome*, nämlich die Aufnahme von Compliancemonitoring, haben, ist es prinzipiell nur möglich, notwendige Bedingungen als Ergebnis des vorgenommenen Fallstudienvergleichs zu Tage zu fördern.

Die zusammenfassende vergleichende Auswertung der Fallstudien wird zunächst für die strukturellen Opportunityfaktoren und anschließend für die Akteurs bezogenen Willingnessfaktoren durchgeführt, allerdings jeweils nicht in der numerischen Reihenfolge von O1 bis O7 und von W1 bis W6. Im Sinne eines größtmöglichen hermeneutischen Gewinns und narrativer Stringenz wird beispielsweise entlang von Übereinstimmungen in der Häufigkeitsverteilung in der Tabelle 12, oder von sich abzeichnenden Zusammenhängen zwischen einzelnen Faktoren vorgegangen. Ein struktureller Faktor wurde in den Fallstudien nicht einzeln abgefragt, da er für den gesamten Zeitraum von der Verhandlung des Regimes bis zum Ende des Untersuchungszeitraums Ende 2012 unverändert geblieben ist: Es konnte für keinen Zeitpunkt in der Existenz des Regimes ein signifikanter Anstieg in der öffentlichen Aufmerksamkeit zum Thema festgestellt werden (O7); die Variable hat in diesem Regime also keinen Einfluss auf die Aufnahme von Compliancemonitoring. Auf den sich verändernden Umgang der TRANGOs mit diesem Dauerzustand wird in der Analyse, ebenso wie auf Veränderungen in den Kontexten, in denen Opportunity- und Willingnessfaktoren gemessen wurden, allerdings einzugehen sein.

Neben den identifizierten Faktoren, von denen angenommen wird, dass sie allgemein die Aufnahme von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring beeinflussen, ließen sich aus den Fallstudien noch eine Reihe weiterer Fakten auslesen, wie etwa den Zeitraum und, so die Projekte bereits beendet wurden, die Dauer, in dem sie begonnen wurden und den Grund für ihre Beendigung, ferner den Gegenstand des Compliancemonitorings (bei weitem nicht jede Monitoringanstrengung beobachtet jede einzelne Vorschrift des BWÜ) und schließlich, ob es die Zielsetzung der Projekte war, Compliancemonitoring vorzubereiten, also einen entsprechenden Mechanismus zu entwickeln und zu testen, oder ob die Durchführung von Monitoring im Vordergrund stand.

Die Empirie der Fallstudien wurde durch Veröffentlichungen (meist auf den Internetseiten der TRANGOs), vor allem aber durch leitfadengestützte Interviews mit leitenden Mitarbeitern der Organisationen erhoben (der Interview-Leitfaden findet sich im Anhang). Die Interviews fanden im Zeitraum von Juli 2010 bis Oktober 2011 statt.

### 6.8.2 Analyse projektspezifischer Merkmale

Die vergleichende Analyse soll mit der Darstellung der projektspezifischen Merkmale begonnen werden. In dieser Studie wurden erstmals die zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zum Compliancemonitoring in einem multilateralen Rüstungskontrollregime in ihrer Gesamtheit dargestellt. Nach Durchsicht der TRANGO-Fälle im BWÜ-Regime geben bereits ohne Ansehen der Hypothesen-Auswertung folgende Daten und weitere Fakten einen ersten Überblick zur zivilgesellschaftlichen Compliance-Überwachung in der multilateralen biologischen Rüstungskontrolle:

Über den gesamten Zeitraum von der Entstehung des Regimes gab es bis Ende 2012 über einen Zeitraum von 48 Jahren insgesamt zehn Monitoringprojekte, die von sieben TRANGOs durchgeführt wurden oder werden. Sechs der Projekte hatten oder haben<sup>336</sup> bisher nur eine Laufzeit von bis zu zwei Jahren.<sup>337</sup> Teils sind die Organisationen nicht mehr aktiv (*sunshine project*) teils haben sie, jedenfalls derzeit, ihre Kapazität als TRANGOs in der biologischen Rüstungskontrolle aufgegeben (Pugwash, SIPRI).<sup>338</sup> Aktuell (Dezember 2012) gibt es vier Monitoring-Projekte, die durch vier verschiedene TRANGOs durchgeführt werden. Mit dem mittlerweile seit ca. 25 Jahren betriebenen HSP-Archiv, das das mit Abstand am längsten existierende TRANGO-Projekt im Regime ist, der seit neun Jahren betriebenen VERTIC Gesetzgebungs-Datenbank und dem seit acht Jahren (wenn auch nicht durchgängig) existierenden Handelsmonitoring an der HRG sind die drei beständigsten Projekte darunter. Auch das vierte existierende Projekt, der 2012 zum dritten Mal erschienene BioWeapons Monitor des BWPP, hat durch bestehende Mittelzusagen die Aussicht auf mindestens vier weitere Jahre der Existenz.<sup>339</sup> Außerdem ist augenfällig, dass die TRANGOs fast ausschließlich in Westeuropa ansässig sind, wobei bei *sunshine project* und dem HSP jeweils

---

<sup>336</sup> Im weiteren Verlauf wird im Sinne der besseren Lesbarkeit nur das Präsens verwendet.

<sup>337</sup> Der BWPP-Monitor wird allerdings mindestens über weitere drei Jahre fortgeführt werden können.

<sup>338</sup> Die Analyse der VBMs wurde von drei verschiedenen TRANGOs betrieben. Da es jeweils eine Art „Übergabe“ des Projektes gab, könnte Argumentiert werden, dass es sich um ein einziges Projekt handelt, das über die Zeit von verschiedenen Akteuren betrieben wurde. Weil aber angenommen werden kann, dass für diese unterschiedlichen TRANGOs auch unterschiedliche Existenzbedingungen herrschten, wurden die Tätigkeiten hier als drei verschiedene Projekte gezählt. Gleiches gilt für das Projekt der gegenseitigen Laborinspektionen, das von zwei TRANGOs durchgeführt wurde.

<sup>339</sup> Die Zahl der TRANGOs würde sich auf momentan sechzehn erhöhen, wenn alle Netzwerkmitglieder des BWPP, die an der Erstellung einzelner Länderstudien des BWPP BioWeapons Monitor beteiligt sind, mitgezählt werden. Da in jeder Ausgabe des Monitors vier weitere Staaten analysiert werden sollen, würden nach dieser Zählweise künftig jedes Jahr bis zu vier weitere TRANGOs hinzukommen. Ob eine solche Zählweise statthaft ist (oder die Institute nur bezahlte Dienstleister sind, wird hier nicht bewertet. Fest steht, dass einige der Institute ihr grundsätzliches Interesse am Thema bereits durch eine (kostenfreie) BWPP-Mitgliedschaft unterstrichen haben.

ein Anteil in den USA beheimatet ist und die Pugwash CBW-Study Group, wie die Mutterorganisation auch, wie auch BWPP eigentlich globale Organisationen ohne Sitz sind. Die Leiter der Pugwash CBW-Study Group sind aber größtenteils Westeuropäer und Nordamerikaner.<sup>340</sup> Lediglich an der Erstellung des BioWeapons-Monitors beteiligen sich zunehmend auch afrikanische und asiatische BWPP-Mitglieder.

In der Durchführung von Compliancemonitoring haben die TRANGOs in ihrer Gesamtheit sämtliche Verbots- und Gebotsnormen aus dem BWÜ-Vertrag zum Gegenstand zivilgesellschaftlicher Monitoringaktivitäten gemacht; jedenfalls die vier Projekte, in denen Länderstudien erstellt werden, schließen keine der Vorschriften aus.<sup>341</sup> Sechs der Projekte haben sich auf das Monitoring spezifischer Aspekte von Compliance mit dem BWÜ spezialisiert:

- Die Laborinspektionen von Pugwash/SIPRI und das Handelsmonitoring an der HRG sind vor allem auf das Monitoring der Verbote von Entwicklung und Herstellung biologischer Waffen gerichtet (Teile des Artikel I BWÜ). Das Handelsmonitoring ist darüber hinaus auch geeignet, um das Verbot der Proliferation (Art. III) und das Gebot der technischen Kooperation (Art. X) zu beobachten.
- Die VERTIC-Datenbank ist auf das Monitoring der Norm aus Art. IV (Implementierung in nationalem Recht) spezialisiert.
- Zwei Projekte befassen sich mit dem Monitoring der VBM, die zwar eher eine politische, denn eine völkerrechtliche Norm sind, aber als einziger zwischenstaatlicher Transparenzmechanismus dennoch eine hohe Relevanz in der Beobachtung von Complianceverhalten haben.

### **6.8.3 Analyse der Opportunity bezogenen Hypothesen**

Offensichtlich hat keine der Strukturvariablen einen in jedem Fall fördernden Einfluss. Trotzdem ist es gelungen, für einige der Opportunity-Variablen festzustellen, dass sie in

---

<sup>340</sup> Dem Steering Committee gehörten im Dezember 2011 folgende Personen an: Botschafter Sergey Batsanov (Pugwash Council), Jez Littlewood, (Carleton University), Matthew Meselson (Harvard University), Professor Graham S. Pearson (Bradford University), Caitríona McLeish (Sussex University) und Julian P. Robinson (Sussex University).

<sup>341</sup> Allerdings haben auch sie keine Methodik entwickelt, mit der ein Eventueller Verstoß gegen das Verbot der Bevorratung biologischer Waffen überwacht werden könnte – dies zu bewerkstelligen wäre aber auch in einem offiziellen Monitoring- und Verifikationsmechanismus, oder unter Nutzung von NTMs technisch mindestens eine Herausforderung.

besonderer Weise mit der Aufnahme von sehr heterogenen zivilgesellschaftlichen Projekten im Compliancemonitoring in Verbindung stehen.

#### *6.8.3.1 Positive Auswirkungen verifikationsbezogener Regimeentwicklungen (O2)*

Ein offensichtlich förderliche der Aufnahme zivilgesellschaftlichen Monitorings besteht zu verifikationsbezogenen Entwicklungen des BWÜ-Regimes – ein solcher konnte in acht von zehn Fällen festgestellt werden. Das fortdauernde Fehlen eines offiziellen Monitoring- und Verifikationsmechanismus ist eine regimespezifische Konstante. Trotzdem lassen sich in zwei Phasen der Existenz des Regimes Entwicklungen beobachten, die zur Etablierung von Verifikation im Regime hätten führen können, nämlich die Verhandlung des Vertrags und die 10 Jahre der Verhandlungen zu einem Verifikationsprotokoll die 2001 scheiterten. Hinzu kommt die Etablierung des VBM-Mechanismus 1986, der zwar offiziell nicht in einen Zusammenhang mit Verifikation gestellt wird, aber als einziges zwischenstaatlicher Deklarations- und Transparenzinstrument inhaltlich in der Nähe von Verifikation anzusiedeln ist. Dabei fällt auf, dass von den insgesamt zehn zivilgesellschaftlichen Projekten im Compliancemonitoring vor 1970 drei, nach dem Scheitern der Verhandlungen 2001 fünf und ein VBM-bezogenes Projekt im Jahr vor der ersten Überprüfung dieses Instruments durch eine BWÜ-Überprüfungskonferenz begonnen wurden. Auffällig ist weiterhin, dass sich die Zielsetzung, mit der die TRANGOs ihre Projekte betreiben, mit dem Scheitern des Verifikationsprotokolls 2001 deutlich verschoben hat. Während es zuvor in fast sämtlichen Fällen Ziel der TRANGOs war, Monitoringmethoden nur zu entwickeln, ihre längerfristige Anwendung aber einem zwischenstaatlichen Monitoring- und Verifikationsmechanismus zu überlassen, ist in allen fünf Fällen nach 2001 die Durchführung von Compliancemonitoring (ggf. bei vorgeschalteter Entwicklung eines Monitoringmechanismus) und damit faktisch die Kompensation fehlender zwischenstaatlicher Verifikation Ziel der TRANGO-Aktivitäten. Das vorher etablierte Projekt des HSP zielt zwar auch auf den Betrieb von Monitoring, wurde aber auch nicht im Zusammenhang mit Entwicklungen des Regimes begonnen. Im Fall der VERTIC-Datenbank für nationale, legislative Implementierung des BWÜ gibt es zwar keinen direkten Zusammenhang von verifikationsbezogenen Entwicklungen im Regime mit dem Beginn des Monitorings. Indirekt kann das Projekt aber durchaus auf das Scheitern des Verifikationsprotokolls bezogen werden, ohne das es keinen Intersessionellen Prozess und damit vermutlich auch keine intensive Diskussion über nationale Implementierung gegeben hätte.

### 6.8.3.2 Globalisierung und Reconnaissance-Revolution begünstigen Monitoring (O3)

Es kann übergreifend festgestellt werden, dass die im Zuge der Globalisierung und der technischen Weiterentwicklung in der modernen Biotechnologie weiter zunehmende Komplexität der meisten Monitoringgegenstände kein Hindernis für die Aufnahme von zivilgesellschaftlichem Monitoring ist. Konnte sich BW-bezogenes Monitoring zur Zeit der gegenseitigen Laborinspektionen von Pugwash und SIPRI und der ersten Länderstudien am SIPRI weltweit auf ein gutes Dutzend Industriestaaten in Ost und West (zuzüglich Ägypten und Israel) konzentrieren, wird heute davon ausgegangen, dass sich technisch fortgeschrittene Biotechnologie in weiten Teilen der Welt findet (Ernst&Young 2012).<sup>342</sup> Allerdings wirkt die Herausforderung diese Probleme bewältigen zu müssen eher motivierend für die TRANGOs und werden dementsprechend in sieben der zehn Projekte PTMs (im weitesten Sinne) entwickelt oder genutzt, die diesen Umständen Rechnung tragen.

Die technische Weiterentwicklung der Biotechnologie selbst, als auch durch deren wachsende geografische Verbreitung wachsende Komplexität biologischer Rüstungskontrolle wurde schon 1970 von verschiedenen Staaten als mögliches Problem für die Durchführung von Monitoring und Verifikation identifiziert (SIPRI 1975). Bereits die frühen Monitoringprojekte von Pugwash und SIPRI sollten daher vor allem demonstrieren, dass eine Aufnahme relevanter Daten dennoch möglich ist. Die Debatte zur Verifizierbarkeit des BWÜ ist jedoch bei weitem nicht abgeschlossen und wird mit der Weiterentwicklung der Technologie regelmäßig erneuert. Beim ihrem Ausstieg aus den Verhandlungen zum Verifikationsprotokoll 2001 argumentierten auch die USA, dass das BWÜ aus technischen Gründen nicht verifizierbar sei (US Botschafter Mahley 2001<sup>343</sup>). Im Diskurs wird in diesem Zusammenhang meist auf das umfassende dual-use Problem der Biotechnologie verwiesen (Nixdorff 2006).

Dennoch ist keine negative Auswirkung auf die Zahl der TRANGO-Projekte zu beobachten. Im Gegenteil ist die Zahl der TRANGO-Projekte zeitlich parallel zu den sich weiter beschleunigenden Entwicklungen hinsichtlich Verbreitung und Anstieg der Komplexität gestiegen. Die Bandbreite der eingesetzten PTMs umfasst über die Jahre gesehen sowohl on-

---

<sup>342</sup> Ebenso: Übereinstimmende Aussagen mehrerer Experten auf dem jährlichen Treffen des Arbeitskreises Chemische und biologische Waffen 2011; ermöglicht wurde diese Entwicklung durch die Verbilligung und Beschleunigung biotechnischer Prozesse, sowie bessere Qualitätsstandards.

<sup>343</sup> <http://2001-2009.state.gov/t/acr/rls/rm/2001/5497.htm>

site als auch off-site Methoden, wobei beide auf on-site Inspektionen beruhenden Projekte, die eigens entwickelte Methoden (PTMs) genutzt hatten, bereits zur Zeit des Vertragsabschlusses beendet worden waren (SIPRI 1951-195, Bde. II und VI). Ein solches Projekt scheint politisch zurzeit undenkbar (Meier 2006).<sup>344</sup> Die meisten Projekte stützen sich in großen Teilen auf technisch nicht besonders anspruchsvolle Methoden, wie die Auswertung öffentlich zugänglicher Informationsquellen (Dokumente, Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und andere Presseerzeugnisse). Die Nutzung des Internet ist dabei heute selbstverständlich; dennoch ist dieses Medium eine Technologie, die sich horizontal verbreitet hat, als PTM einsetzbar ist und deren Nutzungsmöglichkeiten für Compliancemonitoring trotz der Allgegenwart des Mediums bei weitem noch nicht abschließend entwickelt worden sind: zu wissen welche relevanten Daten wo im Internet zu finden sind und Methoden zu deren Interpretation zu entwickeln, ist keineswegs trivial.

Überraschend war, dass das SIPRI bei der Erstellung der Länderstudien schon um 1970 online-Datenbanken für seine Recherchen genutzt hatte. PTMs für off-site Messungen, wie *remote-sensing* Technologien, also optischen und Infrarot- Aufnahmen und Messungen aus dem Weltall, aus Flugzeugen oder vom Boden, wurde aber weder damals, noch zu einem späteren Zeitpunkt aktiver Gebrauch gemacht.<sup>345</sup>

Dass TRANGOs keine größere Bandbreite von PTMs eingesetzt haben, hängt mit einer Gemengelage verschiedener Faktoren zusammen. Zunächst sah der Entwurf des gescheiterten Verifikationsprotokolls vor allem on-site Inspektionen als ITMs vor. Die meisten NGOs hatten sich in den Jahren der Verhandlungen zu einem Verifikationsregime ausschließlich als Experten und Politikberater auf dem Weg zu einem so gestalteten offiziellen Mechanismus betätigt (van Aken 2011, Sims 2011). Originär zivilgesellschaftliche Beiträge zum Compliancemonitoring wurden daher über viele Jahre kaum erwogen. Die eine Ausnahme sind Archiv und Bulletin am HSP, wobei dies ein Projekt ist, dass sich nach vielen Jahren der unterschweligen Existenz nicht anlassbezogen manifestierte. So ist es wenig überraschend,

---

<sup>344</sup> On-site Inspektionen wurden von Staaten einmalig im Rahmen des Trilateralen Mechanismus zwischen UK, USA und Russland durchgeführt, bis Russland den Zugang zu militärischen Anlagen verweigerte. TRANGOs haben Inspektionen (ebenfalls nicht in militärischen Anlagen) im Rahmen der ersten Monitoringprojekte im Bereich, die von Pugwash und später vom SIPRI koordiniert wurden, durchgeführt. Während dieser Labor-Inspektionen wurden unter anderem Interviews mit Laborangestellten geführt, Sichtprüfungen vorgenommen, wichtige Ausrüstungsgegenstände technisch überprüft und Proben genommen. In späteren Jahren gab es keine Versuche mehr, on-site Methoden für zivilgesellschaftliches Monitoring zu nutzen.

<sup>345</sup> In die SIPRI Länderstudien sind Ergebnisse von Satellitenbeobachtungen eingeflossen, allerdings handelte es sich dabei um von der US-Regierung veröffentlichte Bilder eines nicht-öffentlichen Satelliten.

dass nach 2001, als Teile dieser zivilgesellschaftlichen Experten begannen, sich Gedanken über unabhängiges Monitoring zu machen, kaum anwendbare Mechanismen „auf Lager“ waren, die über die grundlegendsten Mechanismen der Dokumentenrecherche hinausgingen. Der Mangel an Methoden ist insbesondere für präventives Compliancemonitoring eklatant – sowohl bei Staaten als auch bei TRANGOs. Vor allem ist unklar, inwiefern „klassische“ off-site Methoden (Satellitenbilder, Fotografien der Gebäude, Luft- und Bodenprobennahmen aus der Umgebung sowie Wärmemessungen, die Hinweise auf große Produktions-, Abfüll-, oder Lageranlagen liefern könnten) für eine Anwendung außerhalb (Robinson 2011), oder auch innerhalb eines hypothetischen offiziellen Verifikationsregimes (Meier 2006) infrage kommen. So ist insbesondere unbekannt, ob die missbräuchliche Nutzung der Technologie in vermeintlich zivilen Anlagen von außen von tatsächlich ziviler Nutzung unterschieden werden könnte.<sup>346</sup> Es ist außerdem anzunehmen, dass die breite, nicht durch einen bereits bestehenden Verdacht inspirierte Anwendung solcher Technologie für TRANGOs vielfach schlichtweg zu kostspielig wäre.

Meier (2006) und Lennane (2011) weisen darauf hin, dass es zu viele Anlagen gibt, die aufgrund ihrer technischen Ausrüstung, ihrer Produktionskapazität und/oder ihrer Einbindung in Programme der Abwehrforschung relevante Objekte für Inspektionen wären, als dass diese von einer internationalen Behörde einer kompletten Untersuchung oder auch nur Fernaufklärungsmaßnahmen unterzogen werden könnten. TRANGOs hätten noch geringere Möglichkeiten, zumindest eine angemessene Anzahl von Anlagen aufzusuchen oder aus der Ferne zu untersuchen. Insofern wäre die Vorschaltung nicht-technischer Verfahren wie der Durchsicht von Publikationen, der Recherche von Auftraggebern bestimmter Projekte oder der Ermittlung von Qualifikation der in Anlagen tätigen Wissenschaftler etc., auch bei einem vorhandenen Verifikationsmechanismus ein sinnvoller und auch von TRANGOs leistbarer Ansatz.

Auch die epidemiologischen und diagnostischen Techniken für ex post Monitoring, die in öffentlichen und militärischen Gesundheitssystemen im Gegensatz zu ex ante Verfahren zur Verfügung stehen und die in den meisten Veröffentlichungen über BW-Verifikation zentralen Raum einnehmen, da sie von einzelnen Staaten bereits eingesetzt wurden und immer wieder

---

<sup>346</sup> Auch in der AHG war „Information Monitoring“ einer der off-site-Vorschläge, für den die konkretesten Vorstellungen zur Umsetzung vorlagen: BWC/CONF.III/VEREX/8 und 9, sowie Anhänge.

stark verbessert wurden, sind für TRANGOs kaum eine Option.<sup>347</sup> Das liegt vor allem daran, dass Verdachtsfälle für die Anwendung von biologischen Waffen ausgesprochen selten sind, Ausrüstung und Know-how also ggf. über Jahre bereitgehalten und dann an möglicherweise abgelegenen Orten über Wochen eingesetzt werden müssten. Das ist ausgesprochen kostspielig und ein Monitoring als Nebennutzung ohnehin durchgeführter Messungen, wie etwa im Fall der seismischen Daten im Nuklearbereich, ist kaum ausgebildet. Es muss sich zeigen, wie sich die Nutzung (und Nutzbarkeit) öffentlicher epidemiologischer Datenbanken entwickelt und ob sich ggf. eine TRANGO mit entsprechendem professionellem Hintergrund findet, die diese im Compliancemonitoring einsetzen kann.<sup>348</sup>

Letztlich hat also der Großteil der TRANGO-Projekte von der horizontalen Verbreitung (also in die Öffentlichkeit diffundierenden) von im Monitoring einsetzbaren Technologien profitiert. Dabei sind online verfügbare Informationen (Datenbanken, Beschreibungen einschlägiger Projekte, Handelsdaten etc.) in der Regel die einzige eingesetzte Technologie. Das ist aber kein Unterscheidungsmerkmal zur Mehrzahl der Staaten, von denen sich jedenfalls in der präventiven biologischen Rüstungskontrolle nur wenige umfassendere Aufklärung durch NTMs leisten (ITMs kommen durch das Scheitern des Verifikationsprotokolls gar nicht zum Einsatz).

### 6.8.3.3 Staatliche Interessen an finanzieller Förderung von TRANGOs (O6)

Es ist eine unstrittige notwendige strukturelle Bedingung, dass für die Durchführung eines jeden dieser Projekte finanzieller Mittel vorhanden sein müssen. Hier sollte aber etwas über den Zusammenhang von Akteursinteressen und Finanzierung herausgefunden werden. Das ist gelungen. Bei der Identifizierung wurde erstens zwischen staatlicher und nichtstaatlicher Finanzierung von TRANGOs abgestellt. Zweitens beinhaltet die Hypothese die weitergehende Qualifikation, dass Middle Powers als besondere Staatengruppe entscheidend

---

<sup>347</sup> Abseits der Anwendung solcher Technologien wird das Thema durchaus von (TRA)NGOs diskutiert (Nixdorff, 2006, Zmorzynska/Hunger 2008), nur gibt es eben keine Kapazitäten, selbst epidemiologisch tätig zu werden. Der Leiter der an der Harvard-Universität angesiedelten Abteilung des HSP, Meselson, war bei seinem zweiten Versuch die Milzbrandfälle von Sverdlowk aufzuklären vor Ort und hat ein breites Spektrum epidemiologischer Techniken genutzt. Um Herkunft und Ausbreitung des Milzbrand-Keims nachzuvollziehen hatte er sich eines breiten Spektrums von Methoden bedient, einschließlich meteorologischer Aufzeichnungen, medizinischer Berichten, etc. Auch im „Yellow Rain“ Fall (siehe Box 9) hat sein Team vor Ort-Inspektionen und Probennahmen durchgeführt. Allerdings war dies mehr als zehn Jahre nach den Vorfällen ein eher historisches Projekt, das hier auch nicht als Monitoring bezeichnet wird.

<sup>348</sup> Beispielsweise <http://www.gideononline.com/>

an der Finanzierung zivilgesellschaftlicher Monitoringprojekte beteiligt sind. Ob dies gegeben ist hatte aber keinen Einfluss auf die grundsätzliche Bewertung. Sie wurde aber eingeführt, weil aufgrund der Erfahrungen in anderen Politikfeldern vermutet werden konnte, dass diese Staaten ein besonderes Interesse an zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in multilateralen Regimen haben und daher häufig als deren Finanziere auftreten. Staaten werden zivilgesellschaftliches Monitoring nur dann fördern, wenn es in ihrem nationalen Interesse liegt. Interesse und aktive Rolle der Middle Powers erklären sich aus einem mit den TRANGOs geteilten Interesse an der Herstellung öffentlicher Transparenz, die (bei Ermangelung zwischenstaatlicher Verifikation) von beiden Akteursgruppen als elementar für das Funktionieren multilateraler Rüstungskontrolle angesehen wird (Rutherford 2003, Woodward 2011).

Bei Betrachtung der Ergebnismatrix (Tabelle 12) scheint es zunächst so, als ließe sich aus der Hypothese, ein durch finanzielle Zuwendungen manifestiertes politisches Interesse von *Staaten* an zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring sei eine wichtige Umweltbedingung für die Aufnahme von TRANGO-Projekten, kein verwertbares Ergebnis ableiten. In vier der zehn hier untersuchten Fälle (bzw. bei zwei der sieben TRANGOs) ermöglichten solche Staaten die Aufnahme der Projekte, nämlich bei den drei am SIPRI angesiedelten Projekten und dem BioWeapons-Monitor von BWPP. In einem der anderen Fälle, der Gesetzungsdatenbank von VERTIC, ist eine gemeinsame Finanzierung durch die *Middle Power* Kanada mit Großbritannien und die USA (Woodward 2011) festzustellen, so dass hier keine Bestätigung der explizit auf *Middle Powers* abstellenden Hypothese abgelesen werden kann. Im Bereich des Landminenverbots erklärt Rutherford (2003) die Beteiligung Frankreichs an der Finanzierung des LCMM mit der Vergangenheit Frankreichs als Kolonialmacht vieler der Staaten, in denen Landminen eingesetzt wurden. Auch bei den im BWÜ-Regime von Großmächten finanzierten Projekten lohnt ein genauerer Blick auf die zugrunde liegenden Motive. In der biologischen Rüstungskontrolle kann der Grund für die Beteiligung Großbritanniens und der USA, in der Ausgestaltung der von ihnen (mit-) finanzierten Monitoringprojekte gesehen werden: Das HSP verzichtet bei Betrieb des Archivs (und früher des Bulletins) weitgehend auf eine Interpretation der Informationen. Und auch das VERTIC-Projekt zur Implementierung von Rüstungskontrollverträgen in der nationalen Gesetzgebung bewertet staatliches Verhalten nicht (mehr) und ist weiterhin nur zum kleineren Teil ein Monitoringprojekt. Der bedeutendere und deutlich mehr beachtete Teil des Projekts beschäftigt sich mit der vertraulich gehandhabten Unterstützung im Gesetzgebungsprozess.

Die Vertragsimplementierung liegt auch im Interesse von Großmächten und wurde zuvor auch (zu höheren finanziellen und prozeduralen Kosten) direkt von Staaten durchgeführt. Insbesondere Gesetze, die zu verbesserten Handelskontrollen und Biosicherheitsstandards führen sollen, vermindern tendenziell auch die Gefahr internationaler bioterroristischer Aktivitäten. Diese gefährden Großmächte jedenfalls nicht weniger, als kleinere Staaten. In den anderen vier Fällen waren *Middle Powers* nicht initial an der Finanzierung der Projekte beteiligt, sondern unabhängige Stiftungen. Bei der Betrachtung des weiteren Verlaufs der Projekte, spielen *Middle Powers* dann aber eine größere Rolle, denn mittlerweile wird kein einziges TRANGO-Projekt noch von Stiftungen finanziert. Das Handelsmonitoring wurde initial und in der zweiten Projektphase von unabhängigen Stiftungen finanziert; erst seit Anfang 2012 wird der Weiterbetrieb von einer *Middle Power* (Deutschland, Auswärtiges Amt) finanziert. Auch der Weiterbetrieb des HSP-Archivs (das Bulletin ist mittlerweile eingeschlafen) wird nach vielen Jahren der Finanzierung durch Stiftungen mittlerweile staatlich finanziert – allerdings nicht von einer *Middle Power*, sondern von der britischen Regierung.

Etwa ab dem Jahr 2002 hatten einige unabhängige Stiftungen (vor allem in den USA) für einige Jahre die Projektförderung im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle erweitert. So legten beispielsweise der *Ploughsharesfund*, die *Ford Foundation* oder die *MacArthur Foundation* Programme zur Förderung entsprechender Projekten auf, die nach einigen Jahren aber zugunsten von Förderung im Bereich nuklearer und teils auch konventioneller Rüstungskontrolle und regionalen Projekten vor allem im Bereich des *Peace Building* vollständig eingestellt wurden.<sup>349</sup> Die Förderpolitiken von Stiftungen lassen sich aber nicht mit einem gewachsenen öffentlichem Interesse für ein Thema erklären (siehe O7). Eher entstand der Wunsch, entsprechende Projekte durchzuführen bei den TRANGOs aus dem Wunsch heraus, das kaum wahrgenommene Agieren und Scheitern der Vertragsstaaten in die

---

<sup>349</sup> <http://www.macfound.org/info-grantseekers/grantmaking-guidelines/ips-grant-guidelines/>; <http://carnegie.org/programs/international-peace-and-security/>; <http://www.ploughshares.org/what-we-do/funding-priorities>. Exemplarisch: In den letzten Jahren (2009) weist die MacArthur Stiftung nur eine Förderung eines zumindest mit biologischer Rüstungskontrolle in indirektem Zusammenhang stehenden Programms aus: <http://www.macfound.org/grantees/439/>; Die Ploughshares Foundation hat zuletzt 2006 eine Förderung für ein Projekt gewährt, dass biologische Rüstungskontrolle jedenfalls als einen von mehreren Gesichtspunkten aufführte [http://www.ploughshares.org/what-we-do/grant\\_search?grants\\_issue\\_tid\[tids\]=13&grants\\_geography\\_tid\[tids\]=0&DateApproved\\_TurnedDown\[min\]\[date\]=&DateApproved\\_TurnedDown\[max\]\[date\]=&keyword=biological](http://www.ploughshares.org/what-we-do/grant_search?grants_issue_tid[tids]=13&grants_geography_tid[tids]=0&DateApproved_TurnedDown[min][date]=&DateApproved_TurnedDown[max][date]=&keyword=biological); die Carnegie Foundation 2007: <http://carnegie.org/grants/grants-database/> [Suchbegriff: bioweapons].

Öffentlichkeit tragen zu wollen und dieser Wunsch zeitweilig von den Stiftungen aufgegriffen wurde.

Letztlich kann gesagt werden, dass sich seit einigen Jahren faktisch eine Abhängigkeit zivilgesellschaftlicher Compliance-Beobachtung von staatlichem Interesse etabliert hat, wobei *Middle Powers* eine wichtige, nicht aber exklusive Rolle spielen. Das kann trotz der gemeinsamen Interessen von NGOs und *Middle Powers* perspektivisch zu weniger Unabhängigkeit in der Projektgestaltung (und zu einer Unsicherheit, ob die Projekte überhaupt weiter betrieben werden können) führen, denn die Kriterien für die Bewilligung von Projekten sind nun nicht mehr vorwiegend wissenschaftlicher Natur, wie das bei der Förderung durch Stiftungen jedenfalls näherungsweise der Fall gewesen war, sondern folgen nationalstaatlichen Erwägungen. Ohne staatliche Finanzierung gäbe es aber gar keine entsprechenden Projekte mehr.

#### *6.8.3.4 Abhängigkeit von offiziellen Daten in spezifischen Fällen (O4)*

In fünf der Monitoringprojekte wird in wesentlichen Teilen auf von Behörden gemessene und zur Verfügung gestellte Informationen zurückgegriffen. Zwei dieser Projekte befassen sich explizit mit der Überprüfung der VBM-Deklarationen, in einem weiteren Fall werden diese Deklarationen als zentrale Grundlage für Länderstudien genutzt.<sup>350</sup> Die zwei anderen Projekte, in denen staatlich erhobene Informationen wesentlich zu den genutzten Informationen gehören, sind die SIPRI-Länderstudien und das Handelsmonitoring der HRG. Das SIPRI griff damals auf Satellitenbilder und auf deklassifizierte nachrichtendienstliche Dossiers zurück. Da um 1970 keine kommerziellen Aufnahmen verfügbar waren, das SIPRI aber auf die Möglichkeit hinweisen wollte, dass dies ein gangbarer Weg für Monitoring ist, wurden sie mit expliziter Quellenangabe genutzt (SIPRI: 1971-1975, Bd. II: 160-260 ). Heute wären jedenfalls Satellitenbilder der Öffentlichkeit, jedenfalls gegen Gebühr, zugänglich, ob die nachrichtendienstlichen Informationen heute mittels entsprechender Recherchemethoden online zugänglich wären, kann nicht mehr geklärt werden. Bei der Analyse von Handelsdaten an der HRG werden Daten genutzt, die von Staaten gesammelt und von zwischenstaatlichen Organisationen aggregiert wurden. TRANGOs selbst könnten diese gar nicht erheben. Ein

---

<sup>350</sup> Es hätte auch argumentiert werden können, dass die eigentliche Monitoringleistung in der Überprüfung dieser von Staaten erhobenen Informationen mittels unabhängiger, öffentlicher Quellen liegt, was dann zur Nichtbestätigung der Hypothese in diesen drei Fällen geführt hätte.

Widerspruch zur Qualifizierung als zivilgesellschaftliches Monitoringprojekt ist dies jedoch nicht, denn diese Daten werden in einem völlig anderen Zusammenhang erhoben und erst durch das Monitoringprojekt in einen Compliance-Kontext mit dem BWÜ gestellt wurden.

Aus den hier vorliegenden Daten kann nicht darauf geschlossen werden, dass es für zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring eine allgemeine Bedingung ist, dass auf Informationen zurückgegriffen werden kann, die nicht von den TRANGOs erhoben werden können. Das ist angesichts der intensiven Nutzung von Daten aus (zwischen-)staatlichen Organisationen in anderen Feldern der Rüstungskontrolle (s.o.) kein selbstverständliches Ergebnis.

#### *6.8.3.5 Fallabhängige Bedeutung transnationaler Netzwerke (O5)*

Außerdem wurde vermutet, dass die Existenz transnationaler Netzwerke Einfluss auf die Aufnahme von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring hat. Insgesamt spielen Netzwerke eine geringere Rolle, als, auch angesichts der Erfahrungen mit zivilgesellschaftlichem Monitoring der Verträge zum Verbot von Antipersonenminen und Streumunition (s.o.), vermutet wurde. Nur in drei Fällen konnte ein solches Netzwerk als ein entscheidender Faktor für die Aufnahme des Projekts identifiziert werden, während alle anderen ohne Kooperation in einem Netzwerk durchgeführt werden – diese drei Fälle allerdings wären ohne Netzwerk nicht denkbar gewesen: Pugwash und BWPP sind jeweils selbst transnationale, zivilgesellschaftliche Netzwerke. Die Monitoringprojekte dieser TRANGOs (und die Fortsetzung des Pugwashprojekts am frühen SIPRI) sind bereits in ihrer Struktur so angelegt, dass die zur Verfügung stehenden Netzwerke in Durchführung des Monitorings zentrale Funktionen haben. Ganz offensichtlich kann aber nicht gefolgert werden, dass das Vorhandensein und die Mitgliedschaft in einem transnationalen Netzwerk eine verallgemeinerbare unabhängige Variable für die Aufnahme zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings ist. Alle anderen Projekte entstanden (und vergingen größtenteils) ohne Beteiligung anderer (TRA)NGOs. Letztlich hängt die Wichtigkeit der netzwerkförmigen Organisiertheit von der Konzeption des Monitoringprojekts ab. Eine allgemeine hinreichende Bedingung für die Aufnahme von Monitoring lässt sich nicht ableiten - ob in Netzwerken organisierte TRANGOs bessere Ergebnisse erzielen, ist denkbar, aber der Erfolg der Monitoringprojekte wurde hier nicht bewertet.

#### 6.8.3.6 Zugang zu Regimestrukturen ohne Bedeutung (O1)

Als eindeutiges Ergebnis konnte für sämtliche TRANGOs im Regime festgestellt werden, dass ein Zugang zu den Regimestrukturen (also den Verhandlungsarenen, dem Sekretariat des BWÜ etc.) für die Aufnahme von Compliancemonitoring nicht erforderlich war. Dass ein Vorhandensein eines solchen Zugangs also keine unabhängige Variable in diesem Zusammenhang ist, ist aber ebenso ein wichtiger Erkenntnisgewinn. Vor allem die Literatur zu NGOs, die sich mit nuklearer Abrüstung befasst, hatte den Eindruck erweckt, dass der Zugang zu den Verhandlungsarenen von Regimen einen großen Einfluss auf die Intensität der Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Aktivität im Regime haben kann (Steffek et al. 2008). Dabei wurde nicht weiter spezifiziert, ob das nur für NGOs gilt, die in sich auf Politikberatung spezialisiert haben, oder auch für zivilgesellschaftliche Projekte im Compliancemonitoring. Für TRANGOs, so wurde hier angenommen, hätte die Möglichkeit einer ständigen Rückkopplung des Monitorings mit dem Eintrag der Ergebnisse in die Schaltstellen des Regimes ein wichtiger Faktor für die Aufnahme von Monitoring sein können.

Allerdings wird NGOs im Bereich des BWÜ erst seit wenigen Jahren der Zugang zu den offiziellen Verhandlungsarenen in der Form gestattet, dass sie während der Plenarverhandlungen (mittlerweile durchgehend) geduldet werden und die einzelnen NGOs kurz nach Beginn der Staatentreffen Statements vor dem Plenum halten dürfen.<sup>351</sup> Die Öffnung des Plenarsaals für NGOs hat klar zu größerer Transparenz im Regime geführt (Sims 2011), allerdings waren bis auf den vom BWPP herausgegebenen Monitor sämtliche TRANGO-Aktivitäten bereits begonnen worden, bevor NGOs das Plenum über das Verlesen von Statements hinaus offen stand. Es ist kein Fall bekannt, in dem eine NGO nicht zur TRANGO geworden wäre, weil die Zugangsmöglichkeiten zu Regimestrukturen nicht genügend ausgeprägt gewesen wären. Anders würde das Ergebnis aussehen, wenn auch die Notwendigkeit des Zugangs zum gesamten UN-Gebäude in Genf zu den Zeiten der Vertragsstaatentreffen abgefragt worden wäre. Ein solcher Zugang wurde in den Interviews von sämtlichen NGO-Vertretern als notwendig erachtet, um Kontakte zu den Delegationen und den anderen NGOs zu knüpfen und zu pflegen, um eine gegenseitige Information der Stakeholder über aktuelle Projekt-Ergebnisse zu ermöglichen und, nicht zuletzt, um zu versuchen, bei Delegationen finanzielle Mittel für die Fortführung ihrer Tätigkeit einzuwerben.

---

<sup>351</sup> Offiziell werden die Staatenkonferenzen für die Dauer der Statements unterbrochen.

Letztlich kann das Ergebnis so gedeutet werden, dass die eigentliche unabhängige Variable in Bezug auf Zugang zu Regimestrukturen lautet: Compliancemonitoring muss unabhängig von einem Zugang zu Regimestrukturen durchführbar sein, damit es zu TRANGO-Aktivitäten kommen kann.

#### 6.8.3.7 Öffentliches Interesse ohne Auswirkungen (O7)

Ohne dass dies für die einzelnen Fallstudien jeweils im Einzelfall nachgewiesen werden musste, konnte durch eine Medienanalyse festgestellt werden, dass es bislang zu keinem Zeitpunkt ein auffälliges öffentliches Interesse am Thema biologischer Rüstungskontrolle gab. Nur zu wenigen Anlässen, wie den Milzbrandbriefen, die 2001 verschickt wurden, gab es kurze Perioden verstärkter medialer Berichterstattung. Diese Perioden stehen aber nicht in zeitlicher Nähe zur Aufnahme eines der Projekte. Insofern kann die Hypothese, dass zivilgesellschaftliche Monitoringorganisationen von einem öffentlichen Interesse „beauftragt“ wurden, durchweg nicht bestätigt werden. Eher ist es umgekehrt so, dass die TRANGOs versuchen, durch ihre Tätigkeit die (Fach-) Öffentlichkeit auf die Thematik aufmerksam zu machen und zu sensibilisieren.

#### 6.8.4 Analyse der akteursspezifischen Hypothesen

Während die eben ausgewerteten unabhängigen Variablen im Vokabular des *Opportunity and Willingness* Ansatzes im Bereich der *Opportunity* angesiedelt waren, also die Struktur des Möglichkeitsrahmens betreffen, wird im Folgenden ausgewertet, welche akteursspezifischen Bedingungen mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass sich die Akteure im possibilistischen Rahmen der *Opportunity* dazu entschließen, Compliancemonitoring durchzuführen, also die entsprechende *Willingness* entwickeln. Daneben hat die Analyse der Willingnessfaktoren hier auch noch eine weitere Funktion: Wenn bislang in der Auswertung der Fallstudien davon gesprochen wurde, dass jeweils TRANGOs in den Monitoringprojekten aktiv waren, so geschah das im Sinne einer besseren Lesbarkeit des Textes. Ob die entsprechenden Organisationen tatsächlich TRANGOs im Sinne der in dieser Studie aufgestellten Definition (s.o.) sind, hängt ganz zentral von ihrem Handeln und ihrem Selbstverständnis ab, so dass mit der Analyse einiger der akteursspezifischen Variablen nicht nur weitere unabhängige Variablen für die Aufnahme von Compliancemonitoring identifiziert bzw. ausgeschlossen werden, sondern auch das postulierte Modell einer weiteren NGO-Gattung verifiziert werden kann.

#### *6.8.4.1 TRANGOs sind Expertenorganisationen (W5)*

Als eindeutiges Ergebnis hat sich herausgestellt, dass sämtliche in der biologischen Rüstungskontrolle tätigen TRANGOs Expertenorganisationen sind. Drei der insgesamt sieben TRANGOs sind spezialisierte Forschergruppen an Universitäten oder sind Teil des SIPRI. Auch in den vier TRANGOs, die auch im engeren Sinne als NGOs gelten können (Pugwash, *sunshine project*, VERTIC und BWPP), sind in den Monitoringprojekten und darüber hinaus ausschließlich hochqualifizierte Wissenschaftler mit Spezialkenntnissen zu den jeweilig zu überwachenden Details tätig. Das ist ein in dieser Klarheit nicht selbstverständliches Ergebnis. In anderen Feldern, wie etwa in der Umwelt-, oder Menschenrechtspolitik gibt es eine Vielzahl von Organisationen, die sich im Zuge ihrer langjährigen Tätigkeit teils ein großes institutionelles Wissen aneignen, die aber nicht zwangsläufig als Expertenorganisationen anzusehen sind. Dass dies im Bereich der BWÜ-TRANGOs anders ist, dürfte einerseits dem geringen öffentlichen Interesse am Monitoringgegenstand und andererseits dessen Komplexität geschuldet sein. Anstelle einer Beauftragung der TRANGOs durch eine interessierte Öffentlichkeit (O7), sehen sich TRANGOs häufig in der Situation, dass sie ein Interesse, zumindest in der Fachöffentlichkeit, erst erzeugen müssen (s.o.). Außerdem gibt es in der biologischen Rüstungskontrolle keine bekannten existierenden Waffensysteme, die „einfach“ gezählt werden könnten. Stattdessen ist präventives Handeln bei einem all umfassenden dual-use Problem gefragt. Perspektivisch sollte jede Aktivität potentieller Compliancebrecher (also mindestens jeden Staates) hinsichtlich möglicher Intentionen interpretiert werden, so dass sich bislang nur Expertenorganisationen für die Durchführung von Monitoring im BWÜ-Regime entschieden haben und wohl auch nur solche in Betracht kommen.

#### *6.8.4.2 Monitoringorganisationen haben zivilgesellschaftliches Selbstverständnis (W1)*

Es wurde angenommen, dass sich nichtstaatliche Organisationen, die Compliancemonitoring betreiben, von einem zivilgesellschaftlichen Selbstverständnis leiten lassen. Sie war aufgestellt worden, weil dieses Selbstverständnis nicht als selbstverständlich gelten konnte. Mitarbeiter verschiedener Organisationen, die sich während der Staatenkonferenzen im Regime auf der NGO-Bank versammeln, würden ihre akademischen Institute außerhalb der starren UN-Klassifizierungen keinesfalls als NGOs bezeichnen (Sims 2010, Pearson 2010,

Isla 2006). Viele dieser Akteure verstehen sich als *epistemic community* mit der Zielsetzung, so objektiv wie möglich akademische Politikberatung anzubieten (Sims 2011).<sup>352</sup> Da auch die Organisationen im Compliancemonitoring größtenteils universitäre Organisationen sind, wäre es möglich gewesen, dass ein ebensolches Selbstverständnis auch in ihren Reihen verbreitet ist.

Es lässt sich aber – jedenfalls auf den zweiten Blick – feststellen, dass die Hypothese durch die Untersuchung stark gestützt wird. Zwar konnte die Hypothese nur in sechs der zehn Fällen bestätigt werden, allerdings verdeutlicht dieses Ergebnis vor allem die historischen Dimensionen in denen die analysierten Projekte durchgeführt wurden: Für alle Projekte, die nach 1990 durchgeführt wurden, gibt es nach Angaben der Interviewpartner ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis, für die zuvor durchgeführten nicht. Robinson (2011), der in die ersten Monitoringprojekte um das Jahr 1970 eingebunden war, würde diese aus heutiger Sicht ebenfalls als zivilgesellschaftlich motivierte Projekte ansehen. Er weist im Interview aber darauf hin, dass Zivilgesellschaft insbesondere im Kontext internationaler Politik damals kein Begriff unter den beteiligten Wissenschaftlern gewesen sei und dass dementsprechend auch die Mitarbeiter keinerlei entsprechendes Selbstverständnis gehabt hätten. Demnach konnte das jeweilige Selbstverständnis bei Aufnahme der Projekte in der Rückschau nicht entsprechend klassifiziert werden. Dennoch kann zivilgesellschaftliches Selbstverständnis der durchführenden Organisationen aus heutiger Sicht als eine Konstante des nichtstaatlichen Compliancemonitorings im Regime angesehen werden.

Der zivilgesellschaftliche Charakter der Projekte spiegelt sich nicht nur im Selbstverständnis der Organisationen, sondern auch in der öffentlichen Transparenz, die durch die TRANGOs hergestellt wird. Auch in den Projekten zu den VBMs, in denen die durchführenden TRANGOs für den Zugang zu den Dokumenten bis zu einem gewissen Grad auf ein kooperatives Verhältnis zu offiziellen Regimeakteuren (in der Regel Staaten) angewiesen waren, wurde zwar auf die vollständige Offenlegung der Formulare (etwa im Internet) verzichtet, aber interessierte Akteure konnten vor Ort jederzeit Einblick erhalten.<sup>353</sup> Vielfach

---

<sup>352</sup> Da sie allerdings auch den idealistischen Anspruch haben, als „Freunde des BWÜ“ (Sims 2010) für ein Funktionieren des Vertrags zu wirken, könnte auch dahingehend argumentiert werden, dass sie dennoch NGOs sind. Diese Diskussion kann hier aber nicht vertieft werden.

<sup>353</sup> Auch andere Projekte sind oder waren auf Kooperation mit Staaten angewiesen. Beispiele sind die Ausstellung von Reise- und Arbeitsgenehmigungen im Rahmen des Inspektionsprojekts von Pugwash und SIPRI, das Kommentieren der BWPP-Länderstudien durch die Außenministerien, oder der erhofften Einflussnahme auf politische Prozesse im Handelsmonitoringprojekt der HRG.

ist auch die öffentliche Kommunikation Compliance relevanter Informationen mit der Zielsetzung des „*Awareness raising*“ ausschlaggebende Motivation.

#### 6.8.4.3 *Unabhängigkeit und staatliche Finanzierung (W2)*

Bereits im Bereich der Opportunityfaktoren wurde die Notwendigkeit des Interesses finanzstarker Akteure an zivilgesellschaftlich geschaffener Transparenz in Compliancefragen analysiert und festgestellt, dass in der Vergangenheit zwar einige Projekte mit Hilfe unabhängiger Stiftungen initiiert werden konnten, derzeit aber kein Projekt ohne die Unterstützung von Staaten (häufig *Middle Powers*) betrieben wird (O6). Die Frage, welche Finanzquellen vor dem Hintergrund der Wahrnehmung von Unabhängigkeit akzeptiert werden, ist aber auch aus Perspektive der (TRA)NGOs von Bedeutung.

Die Annahme, dass TRANGOs, um keinen Zweifel an ihrer politischen Unabhängigkeit aufkommen zu lassen, keine staatlichen Gelder für die Durchführung annehmen, bestätigte sich, jeweils bezogen auf ihren Beginn, bei fünf Projekten (angesiedelt in vier TRANGOs). Bei der Fortführung der Projekte änderte sich das Bild: Die strukturellen Gegebenheiten ließen eine Finanzierung, die nicht von staatlicher Seite kommt, nach etwa 2003 nicht mehr zu. Eines der fünf Projekte, in denen staatliche Förderung abgelehnt wurde war zu dem Zeitpunkt bereits seit langem beendet (Pugwash Laborinspektionen), für ein weiteres (HRG-VBM-Analysen) wurde aus Gründen, die nicht mit den Förderstrukturen zusammenhingen, keine weitere Verlängerung beantragt, aber in den drei übrigen Projekten musste sich die durchführende TRANGO zu der neuen Situation verhalten: Eine (*sunshine project*) stellte ihre Aktivitäten ein, weil sie ihre politische Unabhängigkeit als zu stark gefährdet ansah; die anderen beiden (HSP und HRG für das Handelsmonitoringprojekt) entschieden sich, nun auch bei Staaten nach Finanzierungsinteressen nachzufragen. Eine Rolle spielte sicherlich der Wunsch, die Projekte weiter betreiben zu können, aber auch die Sicherung der Arbeitsplätze war ein relevanter Faktor (Robinson 2011 für das HSP). Da derzeit keine der einschlägigen Stiftungen mehr Projekte in der biologischen Rüstungskontrolle finanziert, sind keine TRANGOs mehr aktiv, die auf die Einwerbung staatlicher Mittel verzichten. Viele TRANGOs teilen oder verstehen zwar grundsätzlich diese Bedenken, vertreten aber den Standpunkt, dass vollständige Transparenz hinsichtlich der Finanzquellen dieses Problem verringert oder löst (Hunger 2011, Woodward 2011, Zanders 2011).

Dieses stark auf die äußeren Umstände der Finanzierung abgestimmte Fundraising wird auch von vielen Staaten als Notwendigkeit anerkannt: zwar sehen sämtliche interviewten BWÜ-Delegierten<sup>354</sup> eine Gefährdung der Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen durch eine Finanzierung aus staatlichen Mitteln, jedoch waren sich ebenso fast alle der Problematik bewusst, dass ohne Staaten als Finanzierungsquelle, kaum mehr zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Regime zu verzeichnen wären. Dabei wurde jeweils vollständige Transparenz angemahnt. Teils wurde auch ausgesagt, dass eine Finanzierung durch *Middle Powers* (von der mexikanischen Delegierten exemplarisch genannt: die skandinavischen Staaten) anderen weniger Anlass zu der Vermutung bieten würde, dass eine NGO politisch instrumentalisiert wird, als das bei einer Finanzierung durch etwa die USA der Fall wäre.

Jedenfalls lässt sich keine über die Zeit verallgemeinerbare Regel darüber aufstellen, wie sich die Akzeptanz staatlicher Finanzierung auf die Aufnahme von Compliancemonitoring auswirkt. Es steht lediglich fest, dass in der gegenwärtigen strukturellen Situation nur solche TRANGOs aktiv bleiben oder werden können, die auch staatliche Gelder akzeptieren.

#### *6.8.4.4 Historische Entwicklung des TRANGO-Ziels „Regimeentwicklung“ (W4)*

Fünf der Projekte werden mit der Motivation eine (Weiter-) Entwicklung des beobachteten Regimes induzieren zu wollen durchgeführt. Dabei bestehen offenbar Zusammenhänge mit den Entwicklungsphasen des Regimes: Drei der Fälle liegen in der Verhandlungsphase des Vertrags; die beiden anderen befassen sich mit den VBMs und zielen auf die Verbesserung dieses Mechanismus - eines auch nach dem Scheitern des Verifikationsprotokolls, wo eine Verbesserung der VBMs die einzig verbliebene regimeinterne Möglichkeit war, größere Transparenz zumindest in thematischer Nähe zu Compliance anzustreben.

Die anderen Projekte streben keine Veränderung des Regimes an. Das HSP-Archiv, das mit dem Bulletin von seiner Anlage her stark auf die Herstellung öffentlicher Transparenz als Wert an sich konzentriert ist und auch vor 2001 nicht auf die Beeinflussung des Regimes abzielte, ist eine Ausnahme in der Reihe der Fallstudien. Die eigentliche Zielsetzung des VERTIC-Projekts ist eine verbesserte Verankerung des BWÜs in nationalen Gesetzgebungen;

---

<sup>354</sup> 2010 geführte Interviews mit Delegierten aus Mexiko, Pakistan, Philippinen, Schweden, Südafrika, Russland und den Vereinigten Staaten.

Compliance monitoring nur ein Nebenaspekt. Die Länderstudien des *sunshine project*, das Handelsmonitoring an der HRG und der BWPP BioWeapons Monitor sind nach dem Scheitern der Verifikationsbemühungen begonnen worden und bauen nicht mehr auf der Hoffnung auf, dass irgendein Akteur einen konkreten Beitrag zur Weiterentwicklung des Regimes in Bezug auf Verifikation leisten kann, sondern wollen das Fehlen zwischenstaatlicher Verifikation jedenfalls im Rahmen ihrer Möglichkeiten kompensieren.

Es ist zu vermuten, dass angesichts der aktuellen politischen Situation des Regimes, in der das Streben nach Verifikation nach wie vor utopisch erscheint, nur solche TRANGOs aktiv werden, die entweder bereit sind, ein solches fast zwangsläufig unperfektes (weil nicht auf die aussagekräftigsten Informationen eines on-site Mechanismus basierendes) Monitoring voranzutreiben, oder die sich auf die Verbesserung von Elementen des Regimes konzentrieren, die offiziell nicht mit Verifikation in Verbindung gebracht werden, aber dennoch Transparenz befördern könnten (VBMs).

#### *6.8.4.5 Divergierende Bedrohungs- und Complianceperzeption von TRANGOs und Staaten keine eindeutige Voraussetzung (W3)*

Als weiterer möglicher Faktor, der zivilgesellschaftliche Akteure zur Aufnahme von Compliance monitoring bewegen könnte, ist die Frage, ob Staaten und NGOs dieselbe oder unterschiedliche Auffassungen darüber haben, was Compliance gefährdet (W3).<sup>355</sup>

Regimemitglieder und externe Experten diskutieren in diesem Zusammenhang, welche messbaren Parameter überhaupt zur Ausprägung von Compliance gehören, bzw. wie relevant einzelne Kenngrößen sind (s.o.). Außer für besonders eindeutige Verstöße, wie dem Einsatz einer Biowaffe, sind Zeichen für (Non-) Compliance nicht konsensual definiert.<sup>356</sup> Während ein zwischenstaatlicher Mechanismus auf einen solchen Konsens angewiesen ist, können TRANGOs dort Monitoring betreiben, wo sie selbst es für sinnvoll erachten und in dem Maße zu Transparenz beitragen, wie es ihre Fähigkeiten und Ressourcen erlauben. Es wurde nicht

---

<sup>355</sup> Bei der Erstellung dieser Hypothese ist das Opportunity&Willingness-Modell an seine Grenzen gestoßen, da eine Hälfte der möglichen „Gemeinsamkeit“, nämlich die Perspektive der (TRA)NGOs dem Bereich der Willingness angehört und nur die Wahrnehmung des Problems durch die Staaten klar Teil der Umweltbedingungen ist.

<sup>356</sup> Nichteinmal über die Frage, ob der Nachbau der sowjetischen Biowaffe, oder der heimliche Aufbau einer BW-Produktionsanlage (jeweils im Rahmen der biologischen Verteidigungsforschung der Vereinigten Staaten) als Non-Compliance bewertet werden muss, herrscht Einigkeit (s.o.).

bewertet, ob die angewandten Monitoringmethoden die Komplexität ihrer spezifischen Monitoringgegenstände effektiv durchschauen. Es ist zu vermuten, dass substantielle Verbesserungen in der Datenaufnahme möglich wären, wie auch, dass die faktische Unmöglichkeit von on-site Inspektionen die Beobachtung wichtiger Parameter zunächst verhindert.

Die Vermutung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen dann Compliancemonitoring durchführen, wenn sie die Compliance mit dem Vertragsgegenstand aus unterschiedlichen Gründen gefährdet sehen, wie die Vertragsstaaten des Regimes (im Bereich der Rüstungskontrolle also verschiedene Bedrohungsperzeptionen existieren) lässt sich insgesamt für die Hälfte der zehn Fälle bestätigen (wobei die Aussagen zur Bedrohungsperzeption eher aus persönlichen Einschätzungen der Interviewpartner abgeleitet wurden, die sich nur selten in offiziellen Verlautbarungen der TRANGOs, wie Statements etc. abbilden.<sup>357</sup> Die fünf Projekte, für die keine Übereinstimmung mit der Hypothese gefunden werden konnte, sind allerdings die am weitesten zurückliegenden Fälle von zivilgesellschaftlichem Monitoring. Auch hier lässt sich also eine historische Entwicklung identifizieren: die TRANGOs haben den feststellbaren Wandel der Bedrohungsperzeption nicht dem Maße vollzogen, in dem sich die staatliche Perzeption verschoben hat. Besonders eindrücklich ist, dass sämtliche TRANGOs skeptisch hinsichtlich der Gefährlichkeit von Bioterrorismus sind (Interviews: Robinson 2011, Zanders 2010, Hunger 2011, van Aken 2010, Woodward 2011). Keine TRANGO schließt zwar bioterroristische Anschläge aus, jedoch findet sich keine Gleichsetzung von *Mass Destruction* und *Mass Disruption* (Konzeptionelles zum Begriff *Weapons of Mass Disruption bei Jeremias/Hunger* 2010). Sämtliche TRANGOs warnen stattdessen weiterhin vornehmlich vor den Gefahren, die durch staatliche BW-Programme entstehen können.

Da der Wandel der staatlichen Bedrohungsperzeption nach dem 11. September 2001 zeitlich zufällig mit dem Scheitern des Verifikationsprotokolls im August 2001 zusammenfällt, kann der beobachtete signifikante Anstieg der Zahl der TRANGO-Aktivitäten entweder eine Reaktion dieser Akteure auf einen der beiden strukturellen Vorgänge allein oder auf beide in Kombination zurückgeführt werden – die Interviews und die Auswertung einiger der anderen

---

<sup>357</sup> Unter <http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/92CFF2CB73D4806DC12572BC00319612?OpenDocument> sind die Statements der NGOs bei den einzelnen Staatentreffen seit 2007 abrufbar.

Hypothesen lassen den Schluss zu, dass das Scheitern des Verifikationsprotokolls eine erheblich stärkere Motivation darstellte.

#### 6.8.4.6 Einfluss von Individuen auf TRANGO-Aktivitäten kein eindeutiger Faktor (W6)

Es wurde vermutet, dass einzelne, besonders effektiv auf die Durchführung von Monitoringprojekten drängende Personen die eigentlichen *Entrepreneure* für die TRANGO-Projekte waren und die NGOs ohne diese Personen keine derartigen Projekte ausgebildet hätten und organisatorische oder institutionelle Gründe also keine entscheidenden Faktoren wären. Zwar wurde diese Hypothese für die Hälfte der Fälle bestätigt, es fällt aber auf, dass an allen TRANGO-Projekten nur relativ wenige Mitarbeiter beteiligt sind: für die Laborinspektions- und Länderstudienprojekte von Pugwash und SIPRI sind keine genauen Zahlen mehr zu ermitteln, aber aus dem Interview mit Robinson (2011) und der Autorenliste kann abgeleitet werden, dass in der Organisation und Durchführung dieser Projekte etwa jeweils 4 bis 5 Personen beteiligt waren (SIPRI 1970-1975). Das einzige Compliancemonitoringprojekt mit deutlich mehr Mitarbeitern ist der BWPP-Monitor. Oft sind die TRANGOs Abteilungen größerer Institute, wie etwa die CBW-Forschungsgruppe am SIPRI oder die HRG am ZNF. Pugwash und BWPP sind die einzigen Mitglieder-Organisationen, wobei an den Monitoringprojekten keinesfalls die gesamten Organisationen beteiligt waren, sondern nur die Pugwash CBW-Study Group, bzw. die Minderheit der BWPP-Mitglieder. Weil dies dazu führt, dass jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter potenziell zentrale Rollen zufallen, hat sich dieses Merkmal als nicht besonders aussagekräftig herausgestellt. Darüber hinaus lässt sich zeigen, dass TRANGO-übergreifend einige Personen in verschiedenen TRANGOs immer wieder auftauchen. Julian Perry Robinson etwa war bereits bei Pugwash aktiv, war bei Gründung des SIPRI dort für die Mitarbeit im Projekt der Laborinspektionen und der Länderstudien mit verantwortlich und gründete später gemeinsam mit Matthew Meselson, mit dem er auch bereits in der *Pugwash CBW Study Group* zusammengearbeitet hatte (und das in verringertem Umfang auch weiterhin tut) das HSP. Das HSP wiederum war (vor allem in der Person von Robinson) auch aktiv an der Gründung des BWPP beteiligt. Auch Jan van Aken war in drei der sieben TRANGOs aktiv: beginnend mit der Gründung des *sunshine project* engagierte er sich auch in der Gründung des BWPP und baute die HRG auf. Doch auch viele Personen, die nur in ein oder zwei TRANGOs aktiv waren oder sind, können als zentrale Individuen im Bereich der zivilgesellschaftlichen Complianceüberwachung des BWÜ bezeichnet werden.

In der untenstehenden Tabelle ist die Wirksamkeit der unabhängigen Variablen auf die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings im Bereich des Biowaffenverbotes zusammenfassend darstellt. Eine Einordnung des Ergebnisses in einen breiteren Zusammenhang findet sich im folgenden, abschließenden Kapitel.

<b>Wirksamkeit der unabhängigen Variablen für die Aufnahme zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings im BWÜ-Regime</b>		
	<b>Opportunity-Faktoren</b>	<b>Willingness-Faktoren</b>
<b>Wirksamkeit über den gesamten Zeitraum der Regimeexistenz</b>	Aktuelle verifikationsbezogene Entwicklungen im Regime;  PTMs (inkl. Methoden der Datenanalyse) entwickelt und verfügbar.	Großes Maß spezifischer Expertise in den Organisationen;  Herstellung öffentlicher Transparenz unabhängig von staatlicher Einflussnahme (zivilgesellschaftliches Handeln).
<b>Veränderliche Wirksamkeit</b>	Projekt muss seit ca. 2004 im nationalen Interesse von Staaten, meist <i>Middle Powers</i> , liegen, um Finanzierung zu finden;  Zuvor: wenn nicht am SIPRI durchgeführt: Förderung durch unabhängige Stiftungen.	Seit dem Scheitern des Verifikationsprotokolls ist die Überführung des Monitorings in einen offiziellen Mechanismus kein TRANGO-Ziel mehr;  Seit ca. 2004 müssen neue TRANGOs (und solche, die aktiv bleiben wollen) akzeptieren, in der Finanzierung nicht von staatlichen Interessen unabhängig zu sein;  Seit 2001: Es werden Organisationen zu TRANGOs, deren Gefährdungsperzeption sich von denen der meisten Staaten unterscheidet.
<b>Wirksamkeit in Einzelfällen</b>	Bestehen von (transnationalen) Netzwerken;  Abhängigkeit von staatlich erhobenen Daten.	Monitoring durch die Einflussnahme von Individuen initiiert.
<b>Keine Wirksamkeit</b>	Fehlendes Interesse der Öffentlichkeit;  Zugänglichkeit von Regimestrukturen.	

Tabelle 13: Wirkungen der unabhängigen Variablen bei TRANGOs im BWÜ-Regime.

## 7 Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Scheitern der langjährigen Verhandlungen zu einem Verifikationsprotokoll für das BWÜ hatte das internationale Regime zur biologischen Rüstungskontrolle 2001 an den Rand seines Zusammenbruchs geführt. Zwar hielten die Mitgliedstaaten das BWÜ über die Initiierung des Inter-sessionellen Prozesses am Leben. Dieser dient aber zuvorderst dazu, die Staaten im Gespräch miteinander zu halten – das Kernproblem des Regimes, das Fehlen eines Mechanismus, mit dem die Umsetzung des Biowaffenverbotes überprüft werden könnte, bleibt auch weiterhin thematisch ausgespart. Gleichzeitig sehen Zanders/Gould (2005) eben dieses Scheitern der Einführung zwischenstaatlicher Complianceüberprüfung als „Weckruf“ für die Zivilgesellschaft im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle.

Tatsächlich ist zu beobachten, dass die Zahl der bei den BWÜ-Staatenkonferenzen als NGOs akkreditierten Organisationen seit der Überprüfungskonferenz 2001 stetig zunimmt. Diese Beobachtung führte jedoch zu weiteren Fragen: wenn es einen Zusammenhang von verstärkter NGO-Aktivität zum gescheiterten Versuch der Etablierung eines zwischenstaatlichen Verifikationsmechanismus gibt, wäre zu erwarten, dass sich diese NGOs zumindest zu einem nennenswerten Anteil mit Compliance und ihrer Beobachtung befassen. Da schnell zu erkennen war, dass das nicht der Fall ist, mussten die Mechanismen der Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings komplexer sein. Insofern stellte sich die Frage, unter welchen Umständen sich NGOs mit dem Monitoring von Compliance in zwischenstaatlichen Verträgen befassen. Diese forschungsleitende Frage ist in ihrer Reichweite keineswegs auf das Feld der biologischen Rüstungskontrolle begrenzt, sondern ist von allgemeiner Bedeutung für Regime der Rüstungskontrolle und darüber hinaus. Trotzdem sind das übergreifende Phänomen zivilgesellschaftlichen Vertragsmonitorings und seine Entstehungsbedingungen bislang kaum politikwissenschaftlich untersucht worden (Meier/Tenner 2001, Woodward 2005).

Im untersuchten Regime zur biologischen Rüstungskontrolle wurden Ende 2012<sup>358</sup> vier Compliancemonitoringprojekte von NGOs betrieben. Es sind dies das Archiv des *Harvard*

---

<sup>358</sup> Diese Studie basiert auf empirischen Daten, die bis Ende 2012 erfasst wurden. Bis zum Redaktionsschluss im April 2014 waren aber keine wesentlichen Veränderungen zu verzeichnen.

*Sussex Program on Chemical and Biological Weapons* (HSP), die Gesetzgebungsdatenbank der Londoner NGO VERTIC, das Handelsmonitoring an der HRG und der *BioWeapons Monitor* des *BioWeapons Prevention Project* (BWPP).<sup>359</sup> Durch die bestehenden Monitoringaktivitäten stehen prinzipiell sämtliche Einzelnormen aus dem BWÜ unter Beobachtung. Die vier aktuellen Projekte zählen zu den langlebigsten der insgesamt zehn Monitoring-Projekte (der *BioWeapons Monitor* kann, obwohl erst 2010 erstmals erschienen, unter Berücksichtigung der bestehenden Mittelzusagen dazu gezählt werden). Sechs der insgesamt zehn Projekte, die ab 1964 von sieben TRANGOs in diesem Regime durchgeführt wurden, existieren also nicht mehr – die Gründe, aus denen die nicht mehr existierenden Projekte aufgegeben wurden, sind allerdings ausgesprochen heterogen, so dass hierzu keine verallgemeinerbaren Aussagen getroffen werden können (siehe Tabelle 12). Gegenstand der Untersuchung waren auch nicht die Bedingungen, unter denen das Compliancemonitoring eingestellt wurde, sondern die Entstehungsbedingungen für zivilgesellschaftliche Beobachtung von Vertragsverhalten.

#### *Neukalibrierung von Begriffen*

Es wurde schnell offensichtlich, dass eine Behandlung der Fragestellung die Frage nicht ohne eine Reihe von Vorarbeiten möglich war. Zunächst musste geklärt werden, was zivilgesellschaftliches Monitoring in Abgrenzung zu anderen Monitoringaktivitäten ausmacht. Dazu wurde geprüft, ob die Begriffe, die in den existierenden Diskursen über Compliancemonitoring genutzt werden für den hiesigen Anwendungskontext tauglich sind. Da dies nur bedingt der Fall war, wurden entsprechende Anpassungen vorgenommen. Zunächst wurden Gegenstand, Art der Durchführung und Produkt von Compliancemonitoring, nämlich Compliance, Verifikation und Monitoring, Transparenz, sowie die Bezeichnung der eingesetzten technischen Mittel so reinterpretiert, dass sie auch bei Bezugnahme auf zivilgesellschaftliches Monitoring sinnvoll eingesetzt werden können.

Als allgemeines Problem, das unabhängig vom Monitoringkontext besteht, wurde beschrieben, dass Compliance in den seltensten Fällen eindeutig durch die Vertragswerke definiert wird und zivilgesellschaftliche Monitoringakteure demnach jeweils im Rahmen

---

<sup>359</sup> Die drei erstgenannten Organisationen sind jeweils Mitglied in der internationalen NGO-Netzwerkorganisation BWPP.

nachvollziehbarer Argumente autonom bestimmen werden, was sie unter (Non-) Compliance verstehen und welche der ihnen zugänglichen Parameter sie zur Beobachtung hinzuziehen (Moodie/Sands 2001). Für die Beschreibung der Durchführung von Compliancemonitoring wurden dann drei Pfade identifiziert, die in unterschiedlichen Szenarien genutzt werden. Obschon der von kooperativer und nicht-kooperativer Vertragsüberwachung unabhängige Pfad des zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings bereits seit mindestens den 1920er Jahren wiederholt beschritten worden ist und sich entsprechende Aktivitäten inner- und mehr noch außerhalb des Rüstungskontrollkontextes heute verstärkt finden (Crowley/Persbo 2006), liegt ein Schwerpunkt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit „Monitoring und Verifikation“ auf der Debatte zum nuklearen Wettrüsten während des Kalten Krieges und der gegenseitigen Überprüfung der entsprechenden bi- oder multilateralen Verträge (Krepon 1986, Tsipis et al. 1986, Krass 1986). In geringerem Umfang existiert Literatur zu dem Pfad, der hier als kooperatives Compliancemonitoring bezeichnet wird – vor allem bezogen auf Aktivitäten im Rahmen multilateraler Verträge, wie dem NVV und dem CWÜ (Cheon/Fraser 1988, Efinger 1991). Der zivilgesellschaftliche Pfad zeichnet sich durch eine Unabhängigkeit seiner Akteure aus, die sich auch auf die Auslegung von (Non-) Compliance und den unabhängigen Zugang und Umgang mit Informationen bezieht. Das bekannteste Beispiel für zivilgesellschaftliches Monitoring in einem Rüstungskontrollregime dürfte der von der *International Campaign for the Ban of Landmines* jährlich veröffentlichte *Landmine and Cluster Munition Monitor* sein, dessen Länderberichte zur Compliance mit den Verträgen von Ottawa und Oslo so anerkannt sind, dass sie von vielen Staaten in Abwesenheit eines vertraglich geregelten Verifikationsmechanismus als „quasi Verifikation“ angesehen werden (Crowley/Persbo, 2006).

Eine historische Rückschau auf Konzepte zur Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure an Monitoring und Verifikation (u.a. Deiseroth 2010) ließ erkennen, dass es nicht sinnvoll ist, zivilgesellschaftlich durchgeführte Compliancebeobachtung als Verifikation zu bezeichnen. Es würde zu einer Aushöhlung des Begriffs führen, wenn darunter nicht ausschließlich die Beurteilung der Vertragstreue von Vertragsparteien durch Vertragsparteien oder von ihnen mandatierten Akteuren verstanden würde. Monitoring kann in diesem Sinne ebenso die Zielsetzung der Durchführung von Beobachtungen (und ggf. Interpretationen bis hin zum *technischen* Beweis von Vertragsverletzungen) haben, wie auch die Entwicklung von Monitoringmethoden. In dieser Studie wurden ausschließlich solche Aktivitäten als

Monitoring bezeichnet, die mit einer gewissen Kontinuität durchgeführt wurden, oder kontinuierliches Monitoring vorbereiten sollten, nicht aber einmalige *ad hoc* Maßnahmen.

Weiterhin ist im Zusammenhang mit zivilgesellschaftlichem Monitoring zu betonen, dass die Bedeutung von Transparenz, anders als in zwischenstaatlicher Vertragsüberprüfung (auch und vor allem im Bereich der Rüstungskontrolle) weniger in der Herstellung von zwischenstaatlichem Vertrauen liegt, sondern auf die *Veröffentlichung* von Informationen zielt. Die durch zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring hergestellte Transparenz wurde hier nicht nur als öffentlich, sondern in der Regel auch als passiv beschrieben: die Informationen werden nicht aktiv von ihren „Besitzern“ zur Verfügung gestellt, sondern müssen erhoben werden (Fälle, in denen eine Abhängigkeit von offiziellen Daten besteht, kommen allerdings vor). Außerdem wurde zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring als unabhängig von zwischenstaatlichen politischen Entscheidungen zu Umfang und erlaubten Mitteln der Informationsbeschaffung definiert. Damit steht es in diesem Punkt im Gegensatz zu kooperativem Compliancemonitoring und der einseitig definierten und gewährten Transparenz des nicht-kooperativen Pfades. Die eigenständige Interpretation der Daten ist nicht erforderlich; im Vordergrund steht das Ermöglichen der Interpretation durch die Veröffentlichung der relevanten Daten.

Dementsprechend erschien es sinnvoll, auch für die Benennung der eingesetzten Technologien neue Begriffe einzuführen, die auf die Zugriffsregeln zu ihrer Nutzung abstellen. Neben des bereits während der Verifikationsdebatte des Kalten Krieges eingeführten Begriffs *National Technical Means* (NTMs), die einem Staat zur Beobachtung von Complianceparametern exklusiv zur Verfügung standen (Krass 1986, Krepon 1986), wurden hier zusätzlich *International Technical Means* (ITMs) und *Public Technical Means* (PTMs) beschrieben. ITMs sind durch vertragliche Vereinbarungen definiert und umfassen aufgrund politischer Restriktionen häufig die Anwendung einer deutlich geringeren Menge von Technologien als durch den technischen Entwicklungsstand zur Verfügung stehen würden. PTMs umfassen die Technologien, die (ggf. gegen ein Entgelt, wie beim Ankauf von Satellitenbildern) öffentlich zur Verfügung stehen und von zivilgesellschaftlichen Akteuren genutzt werden können. Auch weil viele im Compliancemonitoring einsetzbare Technologien mittlerweile im zivilen Rahmen entwickelt werden und viele ehemals exklusiv als NTMs entwickelte Technologien in die zivile Sphäre diffundiert sind, ist zu beobachten, dass sich NTMs und PTMs in den Kapazitäten einander annähern (vgl. Avenhaus 2006).

Ein Phänomen wie das zivilgesellschaftliche Beobachten Compliance relevanter Aktivitäten in einem Regime ist auch politikwissenschaftlich von einer höheren Relevanz, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die Aktivitäten Effekte innerhalb des Regimes verursachen können. Es wurde gezeigt, dass jegliches Compliancemonitoring potenziell im Sinne von Regime-Governance wirksam sein kann (Arts et al. 2001). Es ist davon auszugehen, dass Aktivitäten zur Aufdeckung von Compliance relevanten Informationen (und bereits die vergrößerte Wahrscheinlichkeit von Aufdeckungen) nicht folgenlos bleiben, sondern die Ausgestaltung von Politikprozessen beeinflussen, wobei die Mechanismen, die hier zum Tragen kommen indirekter sind, als bei zivilgesellschaftlichen Versuchen, aktiv in den Prozess von Politikformulierung einzugreifen (vgl. Steffek/Kießling/Nanz 2008). Die tatsächliche politische Wirkung von Compliance relevanten Veröffentlichungen durch TRANGOs nachzuvollziehen, wäre mit einem erheblichen, hier nicht zu leistenden Aufwand verbunden.

Schließlich war noch zu bestimmen, wie die zivilgesellschaftlichen Akteure im Compliancemonitoring verfasst sind. Da in der entsprechenden Literatur für diesen Zweck keine brauchbare Kategorie beschrieben war (Götz 2008), wurde für Organisationen, die unabhängig von staatlichen oder kommerziellen Interessen öffentliche Transparenz in Compliancefragen herstellen, der Begriff der öffentliche Transparenz schaffenden NGO (TRANGO) eingeführt. Um als TRANGO gelten zu können, muss sichergestellt sein, dass die Organisation nicht als Dienstleister eines oder mehrerer Staaten oder einer zwischenstaatlichen Organisation auftritt. Im Gegenteil sollte sie in der Annahme, dass der zu beobachtende Vertrag Ausdruck eines globalen Gemeinwohlinteresses ist (was jedenfalls für den Bereich der Rüstungskontrolle pauschal angenommen wurde), normativ zu dessen Stärkung antreten und annehmen, dass die Herstellung öffentlicher Transparenz dazu ein geeignetes Mittel darstellt. Das zivilgesellschaftliche Selbstverständnis einer TRANGO besteht ohne grundlegenden Konflikt zu einer vorhandenen Verwurzelung in der *epistemic community* (Haas 1992). Weil die Durchführung von Compliancemonitoring vielfach eine entsprechende Expertise erforderlich macht, wird es im Gegenteil häufig vorkommen, dass eine TRANGO als wissenschaftliche Expertenorganisation an einer Universität ist, an eine andere Forschungseinrichtung angegliedert ist, oder in anderen Zusammenhängen als eine solche auftritt.

## *Forschungsdesign*

Um nun herauszufinden, wann es zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt, war eine Analyse im Rahmen eines Vergleichs von Fallstudien eine naheliegende Möglichkeit. Dazu musste zunächst eine geeignete Auswahl von Fällen getroffen werden. Angesichts der Vielzahl von Regimen, aber auch zivilgesellschaftlicher Monitoringaktivitäten musste das Forschungsfeld eingegrenzt werden. Die Untersuchung hätte regimeübergreifend oder auf ein Regime beschränkt durchgeführt werden können. Angesichts der Schwierigkeiten, für den ersteren Fall eine begründete Auswahl zu treffen, erschien die Beschränkung auf ein Regime zielführender. Dass dann das Gebiet der biologischen Rüstungskontrolle für die Analyse ausgewählt wurde, liegt zweifellos in Übereinstimmung mit dem „Puzzle“ dieser Studie und dem Ursprung der Forschungsfrage unter welchen Bedingungen es zu zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring kommt; es gibt aber auch darüber hinaus gute Gründe, warum das BWÜ als Referenzregime gut geeignet ist. In einigen Bereichen der Rüstungskontrolle gibt es keine (CWÜ), oder so zahlreiche (NVV) Ansätze für zivilgesellschaftliches Monitoring, dass wiederum eine Fallauswahl kaum plausibel hätte begründet werden können. In wieder anderen gibt es sehr spezifisches zivilgesellschaftliches Monitoring, das bereits Gegenstand von Analysen war (Rutherford 2000, 2003 für das Landminenregime). Der Bereich der biologischen Rüstungskontrolle bot die Möglichkeit, die Gesamtheit der Fälle zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings abzubilden und zu analysieren.

Weiterhin war fraglich, ob nur (mutmaßliche) TRANGOs, oder auch Nicht-TRANGOs als Fallstudien in die Analyse aufgenommen werden sollten. Allerdings konnte durch eine Umfrage unter den NGOs, die sich in diesem Regime engagieren festgestellt werden, dass diejenigen, die keine entsprechenden Aktivitäten zeigen, schlicht kein Interesse daran haben, sondern Politikprozesse analysieren oder beratend im Regime aktiv sind (Isla 2006). Da das strukturelle Umfeld für beide Gruppen dasselbe ist, fehlt es den Nicht-TRANGOs offenbar an aktueursspezifischen Voraussetzungen, was in diesem Fall insbesondere bedeutet, dass sie zwar, wie auch sämtliche TRANGOs, Expertenorganisationen sind, aber keinen Bedarf sehen, die bestehende Verifikationslücke durch selbst durchgeführtes, unabhängiges Monitoring zumindest teilweise zu schließen. Insofern hätten einzelne Fallstudien zu diesen NGOs zu keinem weiteren Erkenntnisgewinn geführt. Da die Entstehung der TRANGOs trotzdem nicht erratisch, sondern unter bestimmten Bedingungen erfolgt ist, war eine Analyse von Fällen in

einem Regime mit gleichen *outcome* (im Sinne eines Vergleichs im *most different case designs*) das ausgewählte Vorgehen.

### *Identifizierte Variablen*

Nach Abschluss dieser recht umfassenden, aber erforderlichen Arbeiten zur Definition von Begriffen und der Auswahl und Begrenzung des Untersuchungsfeldes war nun fraglich, welche Parameter zur Klärung der Forschungsfrage beitragen könnten. Es wurden in Form hypothetischer Bedingungen unabhängige Variablen für die Aufnahme von solchen Aktivitäten identifiziert. Obwohl im empirischen Teil ausschließlich Compliancemonitoring-Tätigkeiten im Bereich des internationalen Vertragsregimes zum Verbot biologischer Waffen untersucht wurden, sind diese Hypothesen so hergeleitet worden, dass eine Anschlussfähigkeit für die spätere Untersuchung anderer Regime gegeben ist. Die Hypothesen wurden in einer pluralistischen Vorgehensweise aus der wenigen zum Thema verfügbaren Literatur (Dai 2002, Bruneau 2006, Crowley/Persbo 2006), Interviews mit Delegierten beim BWÜ und Plausibilitätsüberlegungen abgeleitet.

Es stellte sich heraus, dass sich die potentiellen unabhängigen Variablen grundsätzlich in zwei Sphären, nämlich einerseits in den Bereich struktureller Umweltbedingungen und andererseits in den Bereich akteursbezogener Faktoren einsortieren lassen. Dementsprechend wurde zu deren Ordnung ein Ansatz gesucht, der mit dem Umstand umgehen kann, dass ein Phänomen vor einer großen Vielfalt möglicher Einflussfaktoren innerhalb dieser beiden Sphären erklärt werden kann. Ein solcher Ansatz wurde mit dem *Opportunity and Willingness* Modell (Russett/Starr 1985) gefunden, das davon ausgeht, dass die Entscheidungen von Akteuren als soziale Akte nur in einem Zusammenspiel eines strukturellen Possibilismus: „welche Handlungsmöglichkeiten werden durch die Umwelt eröffnet?“ (hier: *Opportunity*) und einem akteursspezifischen Probabilismus: „welche Option wählt ein Akteur aufgrund seiner eigenen Verfasstheit wahrscheinlich aus?“ (hier: *Willingness*) erklärt werden können.

Es wurden sieben potentielle unabhängige Variablen auf der Ebene der *Opportunity* und sechs auf der der *Willingness* identifiziert und in Form von Hypothesen formuliert.<sup>360</sup> Die Gültigkeit

---

<sup>360</sup> Mit der für das BWÜ und andere Regime spezifischen strukturellen Konstante, dass es über den gesamten Zeitraum keinen von den Vertragsstaaten beschlossenen Verifikationsmechanismus gab, wurde umgegangen, indem als Hypothesen (W4) formuliert wurden, dass die Korrektur staatlicher Mängel in Monitoring und

dieser Hypothesen wurde anhand von Fallstudien überprüft. Die Fallstudien bilden die Gesamtheit der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten in der Complianceüberwachung im Regime der biologischen Rüstungskontrolle ab. Damit wurden solche Tätigkeiten erstmals komplett für ein Rüstungskontroll-Regime zusammengestellt und hinsichtlich ihrer Entstehungsbedingungen analysiert.<sup>361</sup>

Für die Durchführung der Analyse wurde das Mittel des qualitativen Fallstudienvergleichs gewählt - die Anwendung einer quantitativen Methodik war aufgrund der zu geringen Fallzahl nicht möglich. Für die Analyse mittlerer Fallzahlen, wie sie in der vorliegenden Studie erforderlich war, steht prinzipiell die Methode der Qualitative Comparative Analysis (QCA) zur Verfügung, aber auch gegen deren Einsatz sprachen verschiedene Gründe. Insbesondere war es erforderlich, die Einzelfallergebnisse jeweils in ihrem historischen Kontext zu bewerten, während QCA eine „zeitlose“ Methode ist (Jordan 2011: 1167).

Angesichts der großen Heterogenität der TRANGOs, die in Bezug auf die Forschungsfrage vor allem durch das Merkmal der Aufnahme von Monitoringaktivitäten vergleichbar waren, wurde hier mit einem *most different case design* operiert. Es wurden also nur Fälle untersucht, die keine Varianz hinsichtlich des *outcomes* Compliancemonitoring aufweisen (fraglich war allerdings, ob die jeweiligen Organisationen auch der aufgestellten TRANGO-Definition entsprachen). Infolgedessen war es nicht möglich, notwendige Bedingungen für die Aufnahme von Compliancemonitoring zu identifizieren. Aus der deduktionistischen Analyse der vorliegenden Fälle, die die Gesamtheit der Fälle zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings im BWÜ-Regime abbilden, resultiert allerdings ein probabilistisches und plausibles Ergebnis für das untersuchte Regime und die Induktion von Annahmen die an künftigen Fällen und in anderen Regimen getestet werden können. Damit kann nach Mayntz (2002: 17 f.) angesichts komplexer Zusammenhänge unter Umständen allerdings ein größerer Erkenntnisgewinn generiert werden, als es quantifizierende oder mindestens formalisierende Generalisierungen über dieselben Phänomene erlauben würden.

Mit den Fallstudien wurde auch überprüft, ob die TRANGO-Definition für die Organisationen zutrifft, die in den hier untersuchten Fallstudien aktiv waren – in allen Fällen mit positivem

---

Verifikation ein aktueursspezifisches Ziel zivilgesellschaftlichen Monitorings sei und dass verifikationsbezogene Regimeentwicklungen zivilgesellschaftliches Monitoring fördert (O2).

<sup>361</sup> Abgesehen von Fällen, in denen es nur eine entsprechend tätige Organisation gibt (Ottawa/Oslo).

Ergebnis und in deutlicher Unterscheidung zu den meisten Organisationen, die auf den BWÜ-Vertragsstaatentreffen regelmäßig auf der NGO-Bank Platz nehmen und unter denselben äußeren Bedingungen nicht nur keine eigenen Monitoringaktivitäten betreiben, sondern das Beschreiten dieses Pfades teils auch grundsätzlich für entbehrlich halten (Isla 2006). Zwar sind auch diese Organisationen bis zu einem gewissen Grad normativ, nämlich insofern, als sie sich wohl größtenteils in die Gruppe der „*friends of the BWC*“ (Sims 2011) einordnen ließen. Dabei sehen sie ihre Funktion aber vorwiegend in der Bereitstellung von Materialien, etwa neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, von denen sie vermuten, dass sie den Staaten für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Regimes vorliegen sollten. Insofern treten diese Organisationen eher als Dienstleister für die Vertragsstaaten auf.

Anders die TRANGOs: Es wurden zehn Fälle zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings identifiziert, die von sieben NGOs durchgeführt wurden, die zumindest zeitweise die hier definierten Kriterien für eine TRANGO erfüllten. Die Aufnahme der Aktivitäten verteilt sich ungleichmäßig auf den Zeitraum von Mitte der 1960er Jahre, als sich herauszukristallisieren begann, dass es ein von chemischer und nuklearer Rüstungskontrolle unabhängiges Vertragsregime für das Verbot biologischer Waffen geben würde, bis 2010.<sup>362</sup> Als ein besonders populäres Format relevante Informationen zusammenzustellen, haben sich dabei Länderstudien erwiesen, die seit den frühen 1970er Jahren in drei der Projekte erstellt wurden oder werden. Damit einher geht das Vorhaben, einen möglichst globalen und in Bezug auf die Einzelnormen des BWÜ umfassenden Überblick zu Compliance relevanten Fragestellungen zu erstellen.<sup>363</sup>

### *Beantwortung der Forschungsfrage*

Ein Akteur kann eine bestimmte Aktivität nicht allein durch „Wollen“ in die Tat umsetzen. Dies kann nur gelingen, wenn die entsprechenden Rahmenbedingungen dies erlauben – und auch das „Wollen“ ist eine durchaus komplexe Gemengelage unterschiedlicher Einzelfaktoren. Während die anderen NGOs kein Interesse hatten, die Option

---

<sup>362</sup> Alle Projekte, die zum Ende der empirischen Datenaufnahme für diese Studie im Dezember 2012 existierten, gibt es in weitgehend unveränderter Form auch beim Redaktionsschluss im April 2014 noch.

<sup>363</sup> Was dem SIPRI auch aufgrund der damals noch nicht so stark verbreiteten Biotechnologie gelang, stellt sich heute schwieriger dar und ist weder dem *sunshine project* noch bislang dem BWPP gelungen, aber die Bewertung des Erfolgs und der Qualität des Monitorings war nicht Gegenstand der Analyse.

Compliancemonitoring wahrzunehmen, konnte für die TRANGOs gezeigt werden, dass von den sieben Faktoren, von denen angenommen wurde, dass sie den Rahmen für die Aufnahme zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings bestimmen könnten, die folgenden drei tatsächlich rahmensetzend sind: Zunächst bestätigte sich der erste, von Zanders/Gould (2005) beschriebene Eindruck, dass es bei der Entstehung zivilgesellschaftlichen Monitorings einen Zusammenhang von TRANGO-Projekten mit verifikationsrelevanten Entwicklungsphasen des Regimes gibt: Die ersten drei der insgesamt zehn Projekte wurden begonnen, kurz bevor oder während der Vertragstext verhandelt wurde.<sup>364</sup> Fünf Projekte wurden im Zeitraum kurz nach dem Scheitern des Verifikationsprotokolls begonnen.<sup>365</sup> Und auch das SIPRI-Projekt zur Analyse der VBM's beschäftigt sich mit einem Mechanismus, der mitunter als Keimzelle oder Ersatz für einen Verifikationsmechanismus angesehen wird (vgl. Lentzos 2013).

Eine weitere positive Korrelation zeigt sich mit der horizontalen Verbreitung von Monitoringtechnologie. In acht von zehn Fällen wurde festgestellt, dass für das Compliancemonitoring der TRANGOs entsprechende Technologien für ihre Beobachtungen erforderlich sind und auch zur Nutzung bereitstehen.<sup>366</sup> Dabei ist anzumerken, dass derzeit vor allem „das Internet“ genutzt wird und andere PTMs, anders, als beispielsweise in der nuklearen Rüstungskontrolle, nicht zum Einsatz kommen. Dies ist nicht als Abqualifizierung des zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings in der biologischen Rüstungskontrolle zu verstehen – im Gegenteil kann das Aufspüren und die Analyse von Inhalten des Internet methodologisch ausgesprochen innovativ sein und einen Erkenntnisgewinn generieren, der über die bloß kumulative Sammlung von Informationen hinaus geht. Eine negative Auswirkung auf die Bereitschaft Compliancemonitoring zu betreiben, ist durch die mit der Globalisierung im Bereich der Biotechnologie gewachsene Komplexität von Compliance relevanten Beobachtungen nicht zu erkennen.

Der dritte positiv mit der Aufnahme von TRANGO-Aktivitäten korrelierte strukturelle Faktor ist das Interesse von Geldgebern an der Aktivität von TRANGOs, wobei sich hier über den

---

<sup>364</sup> Auch der Beginn der Aktivitäten am HSP könnte in diesen Zeitraum eingeordnet werden, da die Ursprünge des HSP in der gemeinsamen Tätigkeit von Meselson und Robinson am SIPRI um 1970 liegen und sich im HSP „die nie beendete Kooperation wieder manifestierte“ (Robinson 2011).

<sup>365</sup> Im Fall des BWPP BioWeapons Monitors dauerte es nach dem Kollaps des Protokolls zwar neun Jahre bis die erste Ausgabe erschien, jedoch hatten BWPP-Mitglieder die Realisierung des Projekts, das bei Gründung von BWPP zentrales Anliegen war, stetig weiter verfolgt.

<sup>366</sup> Im Fall der VBM-Analysen am SIPRI (1990) wurde nur papierbasiert gearbeitet und VERTIC könnte theoretisch auch ohne das Hilfsmittel des Internet an die beobachteten Gesetztestexte gelangen, so dass eine Erforderlichkeit im engeren Sinne nicht gegeben ist.

Beobachtungszeitraum hinweg verschiedene Phasen identifizieren lassen, in denen die Gruppe der Förderer unterschiedlich zusammengesetzt war, also verschiedene Akteure in unterschiedlichem Maße Interesse an zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring hatte. So waren die am SIPRI durchgeführten Projekte bis etwa 2004 die einzigen, die staatlich finanziert waren. Die (drei) anderen wurden bei ihrer Entstehung durch unabhängige Stiftungen getragen – der Versuch einer Mittelakquise bei Staaten fand aus politischen Erwägungen nicht statt. Diese Situation hat sich grundlegend geändert. Heute gibt es im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle kein einziges Monitoringprojekt mehr, das nicht staatlich finanziert wäre – bei Stiftungen und andern potenziellen Finanziers ist kein Interesse mehr an der Herstellung öffentlicher Transparenz zu Fragen von BWÜ-Compliance feststellbar. Warum Interesse und Förderbereitschaft bei privaten Stiftungen mittlerweile so gering ausgeprägt sind, konnte hier nur ansatzweise geklärt werden. Dabei wurde festgestellt, dass die Ausprägung des Interesses der breiten Öffentlichkeit (gemessen anhand medialer Berichterstattung) kein ausreichend erklärender Faktor für das Einstellen der relevanten Förderlinien sein kann, denn in der Vergangenheit hatte es zwar in den kurzen Perioden erhöhten öffentlichen Interesses einen Zuwachs in der Förderung gegeben, aber auch in Zeiten geringer öffentlicher Aufmerksamkeit gab es doch immer Förderung akademischer und zivilgesellschaftlicher Organisationen in der biologischen Rüstungskontrolle, bis das Thema etwa 2004 vollständig aus den Förderlinien verschwand.

Die Vermutung, dass es durchgehend *Middle Powers* sind, für die ein öffentliches Monitoring im eigenen Interesse läge, kann nicht vollständig bestätigt werden: eines der Projekte (HSP) wird von Großbritannien, ein weiteres (VERTIC) unter anderem von den USA finanziert. Dabei fällt auf, dass die ausschließliche Finanzierung durch *Middle Powers* in den Projekten zu finden ist, die die erhobenen Informationen auch interpretieren, während die von Großmächten finanzierten Projekte dies nicht tun. Außerdem ist das Compliancemonitoring im Falle der Beobachtung der gesetzlichen Implementierung des BWÜ in der Gesetzgebung von Mitgliedstaaten nur ein Nebenaspekt des Projekts, während VERTIC diese Staaten in erster Linie bei der Kodifizierung entsprechender Normen unterstützt. *Middle Powers* haben hingegen, deckungsgleich mit TRANGOs, außerdem auch ein nationalstaatliches Interesse an öffentlicher Transparenz in Bezug auf Complianceverhalten (Rutherford 2003). In einem Satz kann festgestellt werden, dass die Ausgestaltung des Finanzrahmens für TRANGO-Projekte heute stark vom politischen Interesse potentieller Förderstaaten, in erster Linie *Middle Powers*, geprägt ist.

Damit ist der Möglichkeitsrahmen für die Entstehung von TRANGOs im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle beschrieben: Erforderlich ist ein Bezug zu verifikationsbezogenen Entwicklungen (positiver, wie negativer Art) im Regime, ein Zugang zu geeigneten Monitoringtechnologien (wobei eine wachsende Komplexität der durchgeführten Beobachtungen nicht hinderlich ist) und seit etwa 2003 ein nationales Interesse mindestens eines Staates, meist einer *Middle Power*. Für andere Faktoren, von denen vermutet wurde, dass sie auch allgemeine strukturelle Bedingungen für die Entstehung von zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring sein könnten, konnte nur in Einzelfällen, oder gar nicht nachgewiesen werden, dass sie unabhängige Variablen sind (s.u.).

Innerhalb dieses Rahmens kommen nun weitere, akteurspezifische, probabilistische unabhängige Variablen zum Tragen (probabilistisch, weil mit dem O&W-Ansatz angenommen wird, dass ein Verhalten von sozialen Akteuren nicht determiniert ist; sie können sich auch entgegen wahrscheinlicher Entscheidungsoptionen verhalten; Russett/Starr 1985). Hier lassen sich für fünf der sechs Variablen, für die anfangs vermutet wurde, dass sie für die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings erforderlich sind, erkennen, dass sie unter bestimmten Rahmenbedingungen wirksame unabhängige Variablen darstellen.

Am deutlichsten ist das für den Faktor „die durchführende Organisation ist eine Expertenorganisation“, der, unabhängig vom historischen, oder technischen Kontext für alle TRANGOs zutrifft. Es ist in der Auswertung der Fallstudien offensichtlich geworden, dass die Beobachtung Compliance relevanten Handelns in keinem Fall von einer Organisation durchgeführt wird, die nicht über erhebliches Spezialwissen zum Themengebiet verfügt. Der Faktor „die Monitoringorganisation hat ein zivilgesellschaftliches Selbstverständnis“, ist ebenso stark positiv mit der Entstehung von Compliancemonitoring verknüpft. Das war angesichts der tiefen Verwurzelung vieler der Organisationen in der *epistemic community*, die im Regime lediglich deshalb als „NGO“ bezeichnet werden, weil die Vereinten Nationen keine spezifischeren Kategorien für ihre Akkreditierung bereit hält, nicht in dieser Deutlichkeit zu erwarten. Wie oben bereits im Zusammenhang mit der Ungeeignetheit standardisierter Auswertungsmethoden erwähnt, muss letztere Bedingung allerdings in ihren wechselnden historischen Kontexten betrachtet werden, um zu diesem Ergebnis zu kommen: Da es die Begrifflichkeit und das Verständnis für das Phänomen „(globaler) Zivilgesellschaft“ in den ersten Jahrzehnten der Regimeexistenz nicht gab, sich die Organisationen aber nach heutigem Verständnis wie zivilgesellschaftliche Organisationen verhalten haben, also insbesondere unabhängig von Staaten Informationen gesammelt, veröffentlicht und teils

interpretiert haben, kann in der Rückschau festgestellt werden, dass die Bedingung für alle untersuchten Projekte zutrifft (Robinson 2011). Heute sind jedenfalls alle TRANGOs Expertenorganisationen, die sich als Teil der (globalen) Zivilgesellschaft sehen und zivilgesellschaftliche Belange (wie etwa öffentliche Transparenz, oder die Unterstützung des BWÜ als geltendes Völkerrecht als globales Gemeinwohlinteresse) vertreten.

Ebenfalls vor dem Hintergrund des sich wandelnden historischen Kontextes müssen auch die folgenden Variablen eingeordnet werden. So war die Bedingung „zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring zielt auf Regimeentwicklung“ mit der Ausnahme des HSP-Archivs, das öffentliche Transparenz als Wert an sich schaffen will, für alle TRANGOs bis zum Scheitern des Verifikationsprotokolls zutreffend. Zwischen den 1960er Jahren und 2001 sind alle TRANGOs im Regime als Experten in der fachlichen Unterstützung des Aufbaus eines zwischenstaatlichen Mechanismus aufgetreten, ohne diese Lücke längerfristig eigenständig füllen zu wollen. Nachdem der Beweis der Funktionstüchtigkeit erbracht worden war, was die Veröffentlichung und meist auch die Interpretation der Daten beinhaltete, hatten die TRANGOs ihre Projekte jeweils wieder eingestellt, da es Hoffnung auf ihre Implementierung im Regime gab. Nachdem diese Hoffnung gescheitert war, wurde die neue Generation von TRANGOs als Monitore aktiv, deren Ziel es nun in allen Fällen ist, durch die Durchführung von Monitoring (wenn nötig nach vorheriger Methodenentwicklung) eigenständige Beiträge zur Complianceüberwachung zu leisten und das entstandene staatliche Handlungsvakuum (Dai, 2002) zu füllen.

Ab 2001/2002 teilen die TRANGOs auch die in der Staatenwelt stark verbreitete Gefährdungsperzeption nicht mehr, die seither stark auf Bioterrorismus fokussiert ist, sondern betonen weiterhin, dass nach wie vor auch Gefahren durch staatliche Programme entstehen könnten. Allerdings kann aus der Empirie nicht zuverlässig abgeleitet werden, ob diese unterschiedliche Bedrohungsperzeption eine Bedingung für die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings ist; die Befassung der TRANGOs mit diesem Thema ist durchweg nicht sehr intensiv.

Deutlicher ist der Zusammenhang mit der „Annahme staatlicher Gelder“, die eines der möglichen Kriterien ist, die TRANGOs an sich selbst anlegen können, um ihre politische Unabhängigkeit zu demonstrieren. Heute sind im Regime zur biologischen Rüstungskontrolle nur noch TRANGOs aktiv, die weniger strenge Kriterien an ihre Finanzierung anlegen und auch staatliche Gelder annehmen. Es wurde bereits dargelegt, dass der Opportunity-Rahmen heute nur noch staatliche Finanziere für TRANGO-Projekte bereithält, insofern ist dieses

Ergebnis nicht verwunderlich, dennoch spielte dieser Faktor in der Vergangenheit durchaus eine Rolle bei der Aufnahme von TRANGO-Projekten: Vier der TRANGOs lehnten diese Art der Finanzierung ab. Das HSP und die HRG änderten bei Ausbleiben von Stiftungsmitteln die Kriterien für ihre Finanzierung und nahmen fortan auch staatliche Gelder an. Das *sunshine project* hätte seine Aktivitäten, ebenso wie Pugwash, keinesfalls aufgenommen, wenn es keine Gelder von unabhängigen Stiftungen hätte akquirieren können und stellte seine Aktivitäten nicht zuletzt deswegen ein, weil es seit etwa 2004 keine neu aufgelegten Förderprogramme durch nichtstaatliche Finanziere mehr gab (die Pugwash CBW Study Group übergab ihr Projekt, mitsamt den Mitarbeitern, bereits in den 1960ern an das neugegründete SIPRI, die Beendigung des Projekts dort hatte also nichts mit dem Ausbleiben alternativer Finanzierungsquellen zu tun). Somit ist es unter den aktuellen strukturellen Rahmenbedingungen eine akteursspezifische Anforderung, dass die TRANGO keine entsprechenden Finanzierungskriterien an sich stellen darf.

Einige der Faktoren, die im Verdacht standen, unabhängige Variablen für die Aufnahme von TRANGO-Aktivitäten zu sein, stehen nicht oder nur in Einzelfällen in Zusammenhang mit der Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings. Dies trifft vor allem für die anfängliche Vermutung zu, dass ein Interesse der breiten Öffentlichkeit am Thema der biologischen Rüstungskontrolle Voraussetzung für zivilgesellschaftliches Monitoring sein könnte. Hier konnte dargestellt werden, dass ein solches Interesse, wenn überhaupt, nur zu wenigen Zeitpunkten in der Geschichte des Regimes vorhanden war und nicht nachweisbar eine Bedingung für TRANGO-Aktivitäten ist. Andersherum ist zu vermuten, dass sich ein kontinuierliches, stärkeres Interesse in der Öffentlichkeit potentiell befördernd auf TRANGOs auswirken würde. Auch für die Rolle von Netzwerken (also der Existenz einer themenspezifischen globalen Zivilgesellschaft) und die Abhängigkeit von staatlich betriebener Datenerhebung konnte nur für Einzelfälle, nicht jedoch regelmäßig eine Notwendigkeit bei der Entstehung und Durchführung von Monitoringprojekten nachgewiesen werden. Das Vorhandensein eines informellen Netzwerks war für die Organisation der Laborinspektionen von Pugwash und SIPRI erforderlich und BWPP ist selbst ein Netzwerk von NGOs und nutzt diese Struktur, analog zur ICBL, um in den Ländern, über die Studien erstellt werden, Wissenschaftler für die Autorenschaft zu identifizieren. Auf offizielle Daten waren die Länderstudien des SIPRI in geringem Maße angewiesen (z.B. Satellitenbilder, die heute kommerziell zu erwerben wären), die HRG in der Auswertung von Handelsdaten und sämtliche Projekte, die sich mit der Analyse der VBM befassen. Für den Bereich der

Willingness-Faktoren konnte die Vermutung, dass Einzelpersonen ausschlaggebend für die Aufnahme von Monitoringprojekten sind, nicht in verallgemeinerbarer Weise bestätigt oder falsifiziert werden.

Ein Determinismus im Sinne des zwangsläufigen Eintretens von Handlungen bei Vorhandensein der nötigen Voraussetzungen wird hier mit dem O&W-Ansatz abgelehnt (Russett/Starr 1985). Letztlich werden Entscheidungen von sozialen Akteuren getroffen, die sich auch bei idealen Voraussetzungen für eine bestimmte Handlungsentscheidung unerwartet verhalten können. Insofern kann auch nach der vorliegenden Untersuchung nicht für jeden künftigen Fall im Regime sicher vorhergesagt werden, wann und ob eine Organisation als TRANGO auftreten wird, oder nicht. Es ist hingegen möglich zu sagen, ob dieses Ereignis unmöglich ist, oder ob dies sehr wahrscheinlich ist. Das im folgenden Absatz zusammengefasste Ergebnis ist auch keine verallgemeinerbare Aussage zur Entstehung des Phänomens zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings über das Regime der biologischen Rüstungskontrolle hinaus; es kann epistemologisch aber als eine allgemeine Hypothese verstanden (Reichertz 2010) und künftig in anderen Regimen eingesetzt, sowie in künftigen Fällen im BWÜ-Regime daraufhin getestet werden, ob die identifizierten hinreichenden Bedingungen auch dort gültig sind.<sup>367</sup>

**Unbeeinflusst von den Veränderungen im historischen Kontext ist die Entstehung zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings besonders wahrscheinlich, wenn im beobachteten Regime direkt auf verifikationsbezogene politische Prozesse Bezug genommen werden kann. In der Regel werden spezifische PTMs für das Sammeln der Informationen genutzt. Die Zugänglichkeit dieser Technologien, die sich im Zuge der Reconaissance-revolution erheblich verbessert hat, ist in diesen Fällen Voraussetzung für TRANGO-Aktivitäten. Speziell auf das Regime der biologischen Rüstungskontrolle bezogen, ist es derzeit eine erforderliche Umweltbedingung, dass angesichts fehlender nichtstaatlicher Interessenten mindestens ein Staat ein so starkes politisches Interesse an der öffentlichen Transparenz dieser Daten haben muss, dass er das Projekt finanziert. Vor allem wenn die TRANGO die erhobenen Informationen nicht nur veröffentlicht, sondern auch interpretiert, ist dieser Staat wahrscheinlich eine *Middle Power*. Aktuell**

---

<sup>367</sup> Da bekannt ist, dass unabhängige Stiftungen verschiedene Projekte zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings im Bereich der nuklearen Rüstungskontrolle finanzieren, kann gleichwohl schon von vornherein erkannt werden, dass sich nicht immer alle Elemente werden bestätigen lassen.

**muss die TRANGO bereit sein, bei Staaten um Finanzierung nachzusuchen. Gleichfalls ist es erforderlich, dass die TRANGO nicht nur an Monitoring interessiert ist, sondern durch ihr Personal auch spezifische Expertise bereitstellen kann, da Monitoringtechnologie genutzt oder auch entwickeln werden muss, um der Zielsetzung der Minderung von Mängeln in offizieller Verifikation und Monitoring gerecht werden zu können. In den Organisationen muss die Expertise nach Grundsätzen eines zivilgesellschaftlichen Selbstverständnisses (v.a. unabhängig, öffentlich) eingesetzt werden. Die TRANGO wird die von ihr entwickelten Methoden durch (zwischen-) staatliche Akteure implementieren lassen, oder das Monitoring selbst durchführen, wenn eine Implementierung nicht erwartet werden kann.**

Nicht explizit abgefragt, aber im Ergebnis doch auffällig ist der hohe Grad der Heterogenität der TRANGOs. Neben den Gemeinsamkeiten des zivilgesellschaftlichen Selbstverständnisses (bei Anbindung an größere Organisationen jedenfalls in den das Compliancemonitoring durchführenden Gruppen), des Charakters von Expertenorganisationen und der geringen Größe<sup>368</sup> sind die TRANGOs in fast allen anderen Aspekten ausgesprochen unterschiedlich verfasst, nicht zuletzt in Hinblick auf eine eher konfrontativ/aktivistische oder eher akademische Vermittlung ihrer Ergebnisse - auch dann, wenn dieselben Personen in ihnen zentrale Rollen einnehmen.

### *Einordnung und Ausblick*

Wenn diese Hypothesen in anderen Regimen getestet werden sollten, ist es wahrscheinlich, dass es daraufhin zu einer Anpassung der Grundannahmen kommen muss. Tatsächlich wäre es überraschend, wenn es nicht zu einer Weiterentwicklung der hier aufgestellten Annahmen käme. So gibt es zweifellos Bereiche der Rüstungskontrollpolitik, in denen es eine größere Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gibt. Diese mag sich auch fördernd auf zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring auswirken – das hier erzielte Ergebnis, dass eine solche Aufmerksamkeit nicht *erforderlich* ist, würde dadurch nicht an Wert verlieren.

---

<sup>368</sup> Einige der TRANGOs sind Arbeitsgruppen in übergeordneten Organisationen, wie dem SIPRI, VERTIC, dem ZNF etc., aber in den Compliancemonitoring durchführenden Einheiten waren in keinem Fall mehr als fünf Personen gleichzeitig beschäftigt.

Auch konnten hier nur wenige Aussagen zum Verhältnis privater Förderung durch Stiftungen und staatlicher Unterstützung unabhängigen Monitorings gemacht werden; schlicht aus dem Grund, dass Stiftungen nie in sonderlich großem Umfang in die Finanzierung von Monitoring eingebunden waren und es heute gar nicht mehr sind. Das Ergebnis, dass sich unter den Staaten, die durch TRANGOs durchgeführtes Compliancemonitoring fördern, vor allem *Middle Powers* finden, wäre in jedem Fall eine Überprüfung in anderen Fällen wert (ebenso, ob sich die Ausnahmen auch in anderen Fällen dort finden, wo die TRANGOs auf die Interpretation der erhobenen Daten verzichten).

Schließlich stellt sich die offizielle Verifikationssituation in anderen Regimen anders dar. Dennoch kann die Aufnahme zivilgesellschaftlichen Monitorings auch in diesen Fällen durch verifikationsbezogenen Entwicklungen in den Regimen motiviert werden, so dass Misstrauen gegenüber offiziellen Ergebnissen von Monitoring und Verifikation, oder ein geringer Grad von öffentlicher Transparenz in den Verfahren die Idee des *verify the verifier* (Bruneau 2006) zur Aktivierung von TRANGOs führen könnte. Trotzdem kann das Ergebnis der hier vorliegenden Studie dabei helfen, zivilgesellschaftliches Compliancemonitoring auch in anderen Vertragskontexten zu verstehen.

Nur wenige Aussagen wurden darüber gemacht, wie erfolgreich die analysierten Aktivitäten sind. Erfolg ließe sich technisch bemessen. Sind die TRANGOs also qua der eingesetzten Methoden in der Lage, die Monitoringgegenstände ausreichend genau abzubilden?

Eine Bewertung des technischen Erfolgs und der Qualität zivilgesellschaftlicher Monitoringbemühungen war nicht Ziel dieser Studie, so dass auch keine entsprechenden Parameter aufgestellt wurden. Keines der Projekte hat jedenfalls einen schweren Fall von Non-Compliance oder gar ein Biowaffenprogramm aufgedeckt. Letzteres ist auch gar nicht die Zielsetzung von Projekten, die beispielsweise Compliance mit den Normen zur Verankerung des BWÜ in nationalen Rechtssystemen oder der technischen Zusammenarbeit (Artikel IV bzw. X BWÜ) beobachten. Doch auch die bislang ausgebliebene Aufdeckung eines biologischen Rüstungsprogramms durch die anderen Projekte, ist kein Indikator für (Miss-) Erfolg. Zwar wurden seit Anfang der 1990er Jahre die Programme in Russland, in Südafrika und im Irak aufgedeckt (zwei Mal durch Whistle-Blower, und im Fall des Irak

durch die Vereinten Nationen) und hat es in drei Fällen<sup>369</sup> einen tatsächlichen oder versuchten Einsatz biologischer Waffen durch Kriminelle bzw. terroristische Vereinigungen gegeben, doch sonst liegt kein Hinweis auf ein offensives Biowaffenprogramm vor. Auch andere Akteure sind bislang nicht ein solches Programm gestoßen und es besteht die Möglichkeit, dass es keine biologischen Waffen gibt. Insofern ist die Herausforderung der biologischen Rüstungskontrolle, dass sie rein präventiven Charakter hat. Um in einer solchen Complianceverhalten zu beurteilen, ist das Instrument der *on-site* Inspektionen in einzelnen Anlagen am geeignetsten (vgl. Hart 2002). Da dies aber nicht zur Verfügung steht, müssen alternative Vorgehensweisen gefunden werden.

Gegenseitige Laborbesuche werden zwar vereinzelt durchgeführt, haben aber keinen investigativen Charakter. Währenddessen sind Methoden für off-site Monitoring - für TRANGOs ebenso wie für Staaten - technisch und organisatorisch unterentwickelt. Insofern decken die TRANGOs zwar inhaltlich sämtliche Vorschriften des BWÜ ab, jedoch entsprechen die Tiefe und der Umfang, mit der die Beobachtungen durchgeführt werden, nur in wenigen Fällen dem durch technischen Fortschritt und Globalisierung der Biotechnologienutzung bedingten Charakter des Problems. Es ist aber davon auszugehen, dass, wenn überhaupt, auch nur wenige Staaten in der Lage sind, über den Einsatz ihrer Nachrichtendienste entsprechende Informationen zu sammeln.

Eine andere Möglichkeit Erfolg zu bestimmen, ist die Abschätzung der Governancewirkung, die von den Aktivitäten der TRANGOs ausgeht. Ein direkter Nachweis von Einflüssen des Handelns von Akteuren, die nicht offiziell in politische Prozesse in einem Regime eingebunden sind, ist kaum zu erbringen. Dennoch gibt es Indizien: Werden TRANGO-Aktivitäten, wie in vielen der vorliegenden Fälle von Mitgliedstaaten des Regimes akzeptiert und unterstützt, kann vermutet werden, dass zumindest diese Staaten das tun, weil sie sich positive Effekte auf die Regimeperformance erhoffen und in der Folge Governancewirkungen erwarten. Für manche Regime, wie dem des Verbots von Landminen und Streumunition wurde dieser Hoffnung schon häufig Ausdruck verliehen (Bolton 2010). Wenn man der Vermutung folgt, dass TRANGOs positive Effekte auf die Regime haben können, kann Compliancemonitoring durch diese Akteure auch als zivilgesellschaftliche Rüstungskontrolle

---

<sup>369</sup> Salmonellen in The Dulles, Oregon, USA; nicht erfolgreicher Einsatz von Milzbrandsporen durch Aum.Shinryoko in Tokio und die Milzbrandbriefe in den USA im Oktober 2001.

angesehen werden. Die Größe eines möglichen Effekts quantitativ zu bemessen, kann hier aber nicht gelingen.

Im Vergleich mit benachbarten Regimen der multilateralen Rüstungskontrolle liegt die Zahl der Monitoringprojekte von TRANGOs mit zehn zwischen der kaum vorhandenen zivilgesellschaftlichen Monitoringaktivität im Bereich der chemischen Rüstungskontrolle und der ungleich höheren im nuklearen Bereich; im Bereich der Landminen und der Streumunition ist es gelungen, mit dem LCMM ein umfassendes Projekt mit zu installieren, das als „Quasi-Verifikation“ gilt (Crowley/Persbo 2006). Es fällt außerdem leicht, in anderen Regimen oder gar Politikfeldern Beispiele für größere TRANGOs, eine bessere Vernetzung, eine größere geografische Verbreitung, eine größere Bandbreite von PTMs und die Abdeckung vieler Ebenen von der lokalen bis zur globalen Ebene zu benennen. Zweifellos besteht also noch viel Potenzial, für eine Weiterentwicklung des Engagements von TRANGOs und der Forschung über das Phänomen.

Substantielle Verbesserungen der zivilgesellschaftlichen Monitoringfähigkeiten im Sinne von Weiterentwicklungen der Beobachtungs- und Beurteilungsmethoden sind vor allem durch eine größere Zahl von TRANGOs zu erreichen; um dies allerdings realisieren zu können, sind nicht nur verbesserte Bedingungen für die Finanzierung solcher Tätigkeiten erforderlich, müssten sich also mehr Stakeholder finanziell engagieren, sondern müssten sich auch mehr geeignete Organisationen für die Durchführung von Compliancemonitoring interessieren. Nicht zuletzt weisen die Ergebnisse dieser Studie aber auch darauf hin, dass die Herausbildung einer global-zivilgesellschaftlichen Kultur innerhalb der Experten-Gemeinschaft zentrale Voraussetzung dafür ist, dass sich von Staaten unabhängige Experten in der Überwachung des globalen Verbots biologischer Waffen engagieren; ein Indiz für eine solche Entwicklung wäre beispielsweise eine Umsetzung der BWPP-Pläne zur geografischen und technischen Ausweitung des Monitorings im Rahmen des *BioWeapons Monitor*. Bis dieses Instrument in seiner Bedeutung seinem Vorbild LCMM ebenbürtig ist, sind auf den Ebenen der technischen Kapazitäten und der Vernetzung noch erhebliche Entwicklungen nötig. Aber auch BWPP muss erst noch nachweisen, dass es gelingen kann, im Laufe der geplanten Beobachtung von deutlich mehr Staaten als bisher, jeweils dort ansässige Experten zu rekrutieren. Bislang sind die TRANGOs im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle zum größten Teil westeuropäischer Provenienz und zu einem etwas geringeren Anteil in den USA beheimatet. Nach Pugwash in den 1960er Jahren ist BWPP die erste globale Netzwerkorganisation, die im Feld aktiv ist.

Wie die Zukunft der zivilgesellschaftlichen Rüstungskontrolle im Bereich der biologischen Rüstungskontrolle aussehen wird, ist auch nach der vorliegenden Analyse schwer abzuschätzen. Derzeit scheinen sich die bestehenden Projekte (möglicherweise mit Ausnahme des HSP-Archivs, in das deutlich weniger neues Material eingestellt wird) zu konsolidieren. Die Studie gibt nur wenige Hinweise, wann TRANGOs und ihre Projekte Bestand haben, aber es ist im langjährigen Vergleich auffällig, dass die derzeit durchgeführten Projekte langfristig angelegt sind, nicht zuletzt, weil sich nach dem Scheitern des Verifikationsprotokolls die Zielsetzung von TRANGO-Projekten dahingehend geändert hat, dass nun die eigenständige Durchführung im Mittelpunkt steht. Wie bereits erwähnt, ist das Niveau des Compliancemonitorings aber weder in Bezug auf die Zahl der TRANGOs noch auf die technische Kapazität auf sehr hohem Niveau.

Wie für jeden anderen Vertrag besteht zweifellos auch für das BWÜ ein Bedarf an Compliancemonitoring, und gerade in diesem Regime hat sich nach Auffassung von langjährigen Beobachtern eine spezifische Kultur mit einer Affinität zur Einbindung der Zivilgesellschaft ausgebildet, die durch das Personal der ISU unterstützt und beschleunigt wird (siehe z.B. Einschätzungen von Delegierten Mexikos und der Philippinen 2011). Dabei sollte im Rahmen einer demokratiethoretischen Betrachtung des Phänomens zivilgesellschaftlichen Compliancemonitorings aber nicht unbeachtet bleiben, dass die originäre Verantwortung für die Überprüfung zwischenstaatlicher Verträge bei ihren Mitgliedern liegt. Sie kann zwar an internationale Organisationen (und im Prinzip auch an NGOs) delegiert werden. TRANGOs sind aber keine Dienstleister für Staaten, sondern unabhängig agierende Akteure, die damit in politischer Hinsicht keinen legitimen Ersatz für Verifikation bieten können. Auch wenn sie technisch in der Lage wären, (zwischen-)staatliche Akteure zu ersetzen, sind die Quellen ihrer Legitimität andere. Staaten haben eine Garantspflicht für das effektive Funktionieren von Rüstungskontrollverträgen, wozu von Compliancemonitoring vorbereitete Verifikation zwingend gehört. Es gibt aber keine Pflicht zum zivilgesellschaftlichen Monitoring. Daher wurde Verifikation eingangs dieser Studie konzeptionell auch strikt von Monitoring getrennt. Die Legitimation von TRANGOs bezieht sich lediglich darauf, dass sie qua ihrer Fähigkeiten als zivilgesellschaftliche Ergänzung oder als Korrektiv zu staatlichem Handeln auftreten können.

Damit bleibt für die Forschung sowohl zu diesen grundsätzlichen demokratiethoretischen Fragen, als auch empirisch in der Analyse von TRANGOs und dem von ihnen durchgeführten Compliancemonitoring in anderen Regimen, noch viel Raum.

# Literaturverzeichnis

**Ein Zugriff auf die in der Studie zitierten und analysierten Internetseiten war im Juni 2014 möglich. Downloads der genutzten Internetseiten sind über den folgenden Link öffentlich einsehbar:**

[https://www.dropbox.com/sh/hnlq4mk5slb1sr4/AAA\\_osBubT1YMVIyIT29LDrza?dl=0](https://www.dropbox.com/sh/hnlq4mk5slb1sr4/AAA_osBubT1YMVIyIT29LDrza?dl=0)

**Ahmed, Shamima und Potter, David (2006):** NGOs in International Politics, West Hartford.

**Albrecht, Stephan; Bieber, Hans-Joachim; Braun, Reiner; Croll, Peter; Ehringhaus, Henner und Finckh, Maria (Hrsg.) (2009):** Wissenschaft - Verantwortung - Frieden: 50 Jahre VDW, Berlin.

**Alok, Kumar et al. (2011):** Biological Warfare, Bioterrorism and Biodefenc; in: Journal of Indian Academy of Forensic Medicine, 2011, Volume: 33, Issue 1: 69-73.

**Alston, Philip und Crawford, James (2000):** The Future of Human Rights Treaty Monitoring, Cambridge.

**Anderson, Debra A. (2007):** Lessons learned from the former Soviet biological warfare program, Washington DC.

**Anthony, Ian (2001):** Reducing Threats at the Source: A European Perspective on Cooperative Threat Reduction, Oxford.

**Arts, Bas; Noortmann, Math und Reinalda, Bob (2001):** Non-State Actors in International Relations; Aldershot.

**Atwood, David (2002):** NGOs and disarmament: views from the coal face, UNIDIR.

**Atwood, David (2006):** NGOs and Multilateral Disarmament Diplomacy: Limits and Possibilities, in: Borrie, John, und Randin (Hrsg.), UNIDIR: 33-54.

**Ausubel, J.H. und Victor D.G. (1992):** Verification of International Environmental Agreements; in: Annual Review of Energy and Environment 17:1-43, 1992.

**Avenhaus, Rudolf, Kyrikopoulos, Nicholas, Richard, Michel und Stein, Gotthard (Hrsg.) (2006):** Verifying Treaty Compliance. Limiting Weapons of Mass Destruction and Monitoring Kyoto Protocol Provisions; Berlin.

**Baker, Glenn (2003):** A First-hand Report: Cuban Biotechnology; Center for Defense Information, Washington D.C.

- Bauer, Steffen; Busch, Olof and Siebenhüner, Berns (2006):** Administering International Governance: What role for Treaty Secretariats?; in: Global Governance Working Paper no. 29.
- Baumann, Marcel M., Birckenbach, Hanne et al. (Hrsg.) (2009):** Friedensforschung und Friedenspraxis, Frankfurt/Main.
- Baumgartner, Thomas; Heinrichs, Markus; Vonlanthen, Aline; Fischbacher, Urs und Fehr, Ernst (2005):** Oxytocin Shapes the Neural Circuitry of Trust and Trust Adaptation in Humans; in: Neuron, Volume 58, Issue 4, 22 May 2008, Pages 639–650.
- Baur, Dorothea (2011):** NGOs as Legitimate Partners of Corporations: A Political Conceptualization, Heidelberg.
- Beck, Ulrich (1999):** What is Globalisation?, Cambridge.
- Beyerlin, Ulrich und Marauhn, Thilo (2011):** International Environmental Law, Oxford.
- Benz, Artur (2004):** Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Börzel, Tanja und Risse, Thomas (2002):** Die Wirkung internationaler Institutionen. Von der Normankerennung zur Normeinhaltung; in: Jachtenfuchs (2002).
- Bolton, Mattew und Nash, Thomas (2010):** The Role of Middle Power–NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban; in: Global Policy, Volume 1, Issue 2, pages 172–184, May 2010.
- Booth, Ken und Wheeler, Nicholas J. (2008):** The Security Dilemma – Fear, Cooperation and Trust in World Politics; Houndmills.
- Borrie, John, und Randin (Hrsg.) (2006):** Thinking Outside the Box in Multilateral Disarmament and Arms Control Negotiations, UNIDIR.
- Bouchard, Caroline, and Alcalde, Javier (2007):** An Evolving Coalition: the role of the EU and NGOs at the 2006 UN Review Conference on Small Arms and Light Weapons; in: UNSPECIFIED, Montreal, Canada (unveröffentlicht).
- Brand, Ulrich (2005):** Order and regulation: Global Governance as a hegemonic discourse of international politics?; in: Review of International Political Economy, Volume 12, Issue 1, 2005.
- Breitmeier, Helmut und Rittberger, Volker (2000):** Environmental NGOs in an Emerging Global Civil Society, in: Chasek, Pamela (Hrsg.): The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation, Tokyo, 130-163.

- Breitmeier, Helmut (2004):** International Regimes and Democracy. Consequences on Domestic and Transnational Level, in: Oran R. Young/Arild Underdal (2004: 281-306).
- Bril, Louis-Victor und Goncales, Joao G. M. (2006):** Open Source Information Collection, Processing and Application; in: Avenhaus et al. (2006), 455-476.
- Brinkmann, Angelika (1996):** Verifikation und (Rüstungs-)Kontrolle: Über die Wechselwirkung von Technologie und Politik, Baden-Baden
- Brühl, Tanja (2003):** Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen: Ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage; Frankfurt/M.
- Bruneau, Richard (2006):** Unofficial monitoring of compliance with arms control treaties: a survey; in: Compliance Chronicles, Number 2, July 2006.
- Brunée, Jutta (2007):** Compliance Control; in Ulfstein (2010).
- Brunnengräber, Achim und Christian Stock (1999):** Global Governance. Ein neues Jahrhundertprojekt? in: Prokla 29 (116), 445-468.
- Brunnengräber, Achim u.a. (Hg.) (2001):** NGOs als Legitimationsressource, Opladen.
- Brzoska, Michael (2010):** Monitoring and verification of the arms trade and arms embargoes; in: *Disarmament Forum- Arms control verification* 2010 no. 3, 27-38.
- Busch N.E. und Joyner, D. H. (2009):** Combating Weapons of Mass Destruction: the Future of International Non-Proliferation Policy, Atlanta.
- BWPP (2010):** BioWeapons Monitor 2010, Selbstverlag.
- BWPP (2011):** BioWeapons Monitor 2011, Selbstverlag.
- BWPP (2012):** BioWeapons Monitor 2012, Selbstverlag.
- Cameron, Maxwell A. (1999):** Global civil society and the Ottawa process: Lessons from the movement to ban anti-personnel mines; in: Canadian Foreign Policy Journal, Volume 7, Issue 1, 1999.
- Carroll, Simon (2002):** NGO access to multilateral fora: does disarmament lag behind?, in: Disarmament Forum, UNIDIR, No. 1, 2002, 15-26.
- Calogero, Francesco (1991):** Verification: Monitoring Disarmament; Pugwash Monograph, Boulder.
- Cauhan, Shahan (2004):** Biological Weapons, Delhi.
- Chayes, Abram und Chayes, Antonia Handler (1995):** The new sovereignty: compliance with international regulatory agreements, Cambridge.

**Cheon, Seong W. und Fraser, Niall M. (1988):** Arms Control Verification: An Introduction and Literature Survey; in: Arms Control, Volume 9, Issue 1, 1988.

**Chevrier, Marie Isabelle und Hunger, Iris (2000):** Confidence-Building Measures for the BTWC: Performance and Potential; in: NPR, Fall/Winter 2000, Volume 7, Number 3.

**Cioppa, Tom, und Bruyninckx, Hans (2000):** The Effectiveness of International Environmental Regimes: What About the Environment? Paper presented at the 41st Annual Convention of the International Studies Association, March 14–18, 2000, Los Angeles.

**Crowley, Michael und Persbo, Andreas (2006):** The role of non-governmental organizations in the monitoring and verification of international arms control and disarmament agreements; in Borrie et al. (2006: 225-252).

**Clark, Grenville und Sohn, Louis B (1958):** World peace through world law, Cambridge.

**Clunan, Anne; Lavoy, Peter R. und Martin, Susan (Hrsg.) (2008):** Terrorism, War, or Disease? Unraveling the Use of Biological Weapons, Stanford.

**Commission on Global Governance (1995):** Our Global Neighborhood, Oxford.

**Conrad, Courtenay R. und DeMeritt, Jacqueline H.R. (2011):** Opportunity, Willingness, and State Incentives to Repress, University North Carolina at Charlotte.

**Cooper, Andrew Fenton und Fritz J.Stefan (1992):** UNCED and Canada's International Environmental Policy; in: International Journal, Vol. 47, No. 4, Autumn, 1992.

**Curbach, Janina (2003):** Global Governance und NGOs, Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken, Wiesbaden.

**Dahlmann, Ola; Mackby, Jenifer; Mykkeltveit, Svein und Haak, Hein (2011):** Detect and Deter: Can Countries Verify the Nuclear Test Ban?; Luxemburg.

**Dai, Xinyuan (2002):** Information Systems in Treaty Regimes; in: World Politics July 2002 54: 405-436.

**Dando, Malcolm (1998):** Awareness and Access to Biological Weapons; in: Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies: An Action-Oriented Agenda, UNIDIR June 1998, 153–159.

**Dando, Malcolm (2011):** What the fight against disease can teach the biological weapons community; in: Bulletin of the Atomic Scientists, 18. Oktober 2011.

**Dany, Charlotte (2012):** Global Governance and NGO Participation: Shaping the Information Society in the United Nations (Rethinking Globalizations), London.

**Dehqanzada, Yahya A. (2000):** Annotated Bibliography; in: Florini (1998): 241-276.

**Deiseroth, Dieter (2010):** Societal Verification, Berlin.

- Dingwerth, Klaus und Pattberg Phillipp (2006):** Was ist Global Governance? In: Leviathan Volume 34, Number 3, 377-399.
- Duffield, M. (2001):** Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid; in: Disasters, 25 (4), 308-320.
- Durch, William J. (1985):** Verification of Limitations on Antisatellite Weapons; in: Potter (1985), 81-106.
- Dunér, Bertil (1997):** The Fight for Greater NGO Participation in the UN; in: Security Dialogue 28: 301–15.
- Efinger (1991):** Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Entstehungsbedingungen effektiver Verifikationsvereinbarungen im Politikfeld Sicherheit, Berlin.
- Ehteshami, Anoush (2007):** 9/11 as a cause of paradigm shift? Working Paper; Durham University, School of Government and International Affairs, Durham.
- Enemark, Christian (2010):** The role of the Biological Weapons Convention in disease surveillance and response; in Health Policy Plan. (2010) 25 (6): 486-494.
- Epiney, Astrid (2006):** The role of NGOs in the process of ensuring compliance with MEAs; in: Beyerlein et al. (2006): 319-352.
- Ernst & Young (2012):** Beyond Borders, Annual Report on Global Development sind Biotechnology.
- Evan, William M. (1958):** An International Public Opinion Poll on Disarmament and „Inspection by the People“: A Study of Attitudes Towards Supranationalism, in: Melman (1958): 225-230.
- Farmer, Andrew M., and Farmer, Alma A. (2001):** Developing sustainability: environmental non-governmental organizations in former Soviet Central Asia; in: Sustainable Development, Volume 9, Issue 3, 121–176.
- Feakes, Daniel (2002):** Evaluating the CWC verification system; in: UNIDIR 2002, no. 4, S. 11-23.
- Feakes, Daniel (2003):** "Global society and biological and chemical weapons"; in: Kaldor et al. (2003): 87-117.
- Feakes, Daniel und McLeish, Caitríona (2008):** Biosecurity and stakeholders: the rise of networks and non-state actors; in: Science and Public Policy, 35 (I), February 2008, 5-12.
- Findlay, Trevor (1999):** Verification of the Ottawa Convention: Workable Hybrid or Fatal Compromise?; in: Verification yearbook 1999.

- Findlay, Trevor und Meier, Oliver (Hrsg.) (2001):** Verification Yearbook 2001, London: VERTIC, Dezember 2001.
- Findlay, Trevor und Woodward, Angela (2004):** Enhancing BWC Implementation: A Modular Approach, Stockholm.
- Finkelstein, Lawrence S. (1995):** What is Global Governance? In: Global Governance 1, 367-372.
- Fisher, Cathleen S. (1999):** Reformation and Resistance: Nongovernmental Organizations and the Future of Nuclear Weapons; in: Henry L. Stimson Center, Report No. 29, May 1999.
- Florini, Ann M. (1998):** The End of Secrecy, in: Foreign Policy, No. 111, Summer, 1998.
- Florini, Ann M. (1999):** Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency, Paper for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington D.C. 1999.
- Florini, Ann M. (Hrsg.) (2000):** The Third Force – The Rise of Transnational Civil Society, Washinton D.C.
- Forden, Geoffrey E. (1997):** The Airborne Laser: Shooting Down What’s Going Up; CISAC research paper, September 1997.
- Foucault, Michel (2005):** Analytik der Macht. Frankfurt am Main, 2005
- Frantz, Christiane und Schubert, Klaus (2005):** Einführung in die Politikwissenschaft, Münster.
- Frantz, Christiane und Martens, Kerstin (2006):** Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Wiesbaden.
- Fraser, Matthew (2003):** Weapons of Mass Distraction: Soft Power and American Empire, New York.
- Freeman, Christopher (1995):** The ‘national system of innovation’ in historical perspective; in: Cambridge Journal of Economics 19, 1995, 5-24.
- Friedmann, Gil und Starr, Harvey (1978):** Agency, structure, and international politics: from ontology to empirical inquiry; New York.
- Gallagher, Nancy (1999):** The Politics of Verification, Baltimore
- Gallagher, Nancy (2002):** Verification and Advanced Cooperative Security; Center for International and Security Studies at Maryland paper no. 14.
- Garnett, J. (1986):** The risks associated with unverifiable arms control treaties; in: Arms Control, Volume 7, Issue 3, 1986.

- Gartzke, Erik (2000):** Preferences and the Democratic Peace; in: *International Studies Quarterly* (2000), 44, 191–212.
- Gayler, Noel (1986):** Verification, Compliance, and the Intelligence Process; in: Tsipis et al. (1986): 3-7.
- Gehring, Thomas (1994):** *Dynamic International Regimes, Institutions for International Environmental Governance*; Frankfurt a.M.
- Gehring, Thomas (1995):** *Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime*; in: *Politische Vierteljahresschrift* Bd. 36.
- Gehring, Thomas und Oberthür, Sebastian (Hrsg.) (1997):** *Internationale Umweltregime – Umweltschutz durch Verhandlungen und Verträge*, Opladen.
- Geis, Anna (2001):** Diagnose: Doppelbefund – Ursache ungeklärt? Die Kontroverse um den "demokratischen Frieden" In: *Politische Vierteljahresschrift*, Bd. 42, Nr. 2, S. 282 ff.
- Geissler, Erhard (Hrsg.) (1986):** *Biological and Toxin Weapons Today*, Oxford.
- Geissler, Erhard (Hrsg.) (1990):** *Strengthening the Biological Weapons Convention by Confidence-Building Measures*; SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies No. 10
- Geissler, Erhard und Woodall, John P. (1994):** *Control of Dual-Threat Agents. The Vaccines for Peace Programme*; SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies No. 15
- Gießmann, Hans J. (2007):** *Abrüstung adé? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik*, FES.
- Glaser, B. und Strauss, A. (1998):** *Grounded Theory, Strategien qualitativer Forschung*, Bern.
- Gladius, M., Kaldor, M., and Anheier, H. (Hrsg.) (2005):** *Global Civil Society 2005/6*, London.
- Gmelch, Heinz (1993):** *Verifikation von multinationalen Rüstungskontrollabkommen, Aufgaben, Probleme, Lösungsansätze*, Baden-Baden.
- Gordenker, Leon und Weiss, Thomas G. (1995):** *Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions*; in: *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 3, Sep., 1995.
- Gould, Chandre und Burger, Marlene (2001):** *Reports of the Truth and Reconciliation Commission – Trial on the Biological and Chemical Warfare Programme, 63 reports 1999-2002*.
- Gould, Chandré and Folb Peter (2002):** *Project Coast: Apartheid's Chemical and Biological Warfare Programme*, UNIDIR.

- Gramsci, Antonio (1971):** Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci. (ed. Q. Hoare and G. Nowell-Smith), London.
- Gronvall, Gigi Kwik (2011):** Managing the Insider Threat in High-Containment Laboratories; in: A Crossroads in Biosecurity: Center for Biosecurity of UPMC: Steps to Strengthen U.S. Preparedness 12-15.
- Guillén, Mauro F. und Suárez, Sandra L. (2005):** Explaining the Global Digital Divide: Economic, Political and Sociological Drivers of Cross-National Internet Use; in: Social Forces, Volume 84, Issue 2, Pp. 681-708.
- Guillemin; Jeanne (2001):** Anthrax - the Investigation of a Deadly Outbreak, University of California Press.
- Gupta, Ramesh C. (2009):** Handbook of Toxicology of Chemical Warfare Agents, Oxford.
- Haas, Peter M. (1992):** Epistemic Communities and International Policy Coordination: Introduction; in: International Organization, Vol. 46, No. 1, Winter, 1992.
- Haas, Peter M. (2004):** Science Policy For Multilateral Environmental Governance; in: Kanie, Norichika und Haas, Peter M. (Hrsg.) (2004).
- Haas, Peter M. und Kanie, Norichika (Hrsg.) (2004):** Emerging Forces in Environmental Governance, Tokyo.
- Habermas, Jürgen (1992):** Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a.M.
- Hart, John (2002):** On-Site Inspections in Arms Control and Disarmament Verification; in: VERTIC - Verification Matters no. 4.
- Hart, John und Fedchenko, Vitali (2009):** WMD inspection and verification regimes: political and technical challenges; in: Busch/Joyner (2009).
- Hauswedell, Corinna (2006):** Erweiterte Sicherheit und militärische Entgrenzung; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 6'06, 723-732.
- Hedén, Carl-Göran (1967):** Defences against biological warfare!; Karolinska Institutet and the Medical Research Council, Stockholm, Sweden.
- Hegemann, Hendrik; Heller, Regina und Kahl, Martin (Hrsg.) (2013):** Studying 'Effectiveness' in International Relations. A Guide for Students and Scholars; Berlin und Toronto.
- Held, David (2004):** Global Covenant: The Social Democratic Alternative to the Washington Consensus, Cambridge.

- Hellmann, Gunter, Wolf, Klaus Dieter und Zürn, Michael (Hrsg.) (2003):** Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden.
- Hira, Anil und Cohn, Theodore H. (2003):** Toward a Theory of Global Regime Governance International Journal of Political Economy Issue: Volume 33, Number 4 / Winter 2003-4: 4 – 27.
- Hudson, A. (2000):** Making the Connection: Legitimacy Claims, and Northern NGOs International Advocacy; in: D. Lewis and T. Wallace (Hrsg.) (2000).
- Hunger (2005):** Confidence Building Needs Transparency, A Summary of data submitted under the Bioweapons Convention's Confidence Building Measures 1987-2003; The *sunshine project*.
- Hunger, Iris (2007):** Biowaffenkontrolle in einer multipolaren Welt. Zur Funktion von Vertrauen in internationalen Beziehungen, Frankfurt a.M.
- Isla, Nicolas (2006):** Transparency in past offensive biological weapons programmes: An analysis of Confidence Building Measure Form F 1992-2003. Hamburg Centre for Biological Arms Control, Occasional Paper No. 1, June 2006.
- Isla, Nicolas (2006) unveröff.:** Umfrage unter den zur BWÜ-Überprüfungskonferenz 2006 akkreditierten NGOs; Fragebogen im Anhang, Ergebnisse auf der beiliegenden CD.
- Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, (1995):** Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, Heidelberg.
- Jachtenfuchs, Markus und Knodt, Michèle (2002):** Regieren in internationalen Institutionen, Opladen.
- Jahn, Detlef (2005):** Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft; in: Kropp, Sabine/Minkenber, Michael (Hg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft, Wiesbaden, 55–75.
- Jann, Werner und Wegrich, Kai (2003):** Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle; in Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (2003), S. 71-105.
- Jasani, Bhupendra und Barnaby, Frank (1984):** Verification Technologies: The Case for Surveillance by Consent (Verification of Arms Control Agreements Series), Oxford.
- Jasani, Bhupendra (2006):** Civil Reconnaissance Satellites: Opportunities and Challenges; in Avenhaus et al. (2006), 323-334.
- Jeremias, Gunnar und van Aken, Jan (2006):** Harnessing Global Trade Data for Biological Arms Control, in: The Non-Proliferation-Review, July 2006, Volume 13, Number 2: 189-209.

- Jeremias, Gunnar (2008):** Non-State Actors and Overlappings Repairing Ineffective Regimes, Bridging Regime Theory, and Global Governance; Paper presented at the ISA's 49th Annual Convention, San Francisco, March 26th-29th, 2008.
- Jeremias, Gunnar und Hunger, Iris (2010):** Building Transparency in the World Wide Trade in Biological Dual Use Equipment, Occasional Paper No. 12 of the Research Group for Biological Arms Control.
- Johnson, Richard (2009):** Militarized Refugee Camps: Causes and Consequences, Paper presented at the annual meeting of the ISA's 50th Annual Convention, New York, Feb 15, 2009.
- Jordan, Elizabeth; Gross, Martha E.; Javernick-Will, Amy Nicole und Garvin, Michael J. (2011):** Use and misuse of qualitative comparative analysis; in: Construction Management and Economics, Volume 29, Issue 11, 2011: 1159-1173.
- Kaldor, Mary, Anheier, Helmut and Glasius, Marlies (Hrsg.) (2003):** Global Civil Society Yearbook 2003, Oxford.
- Kalinowski, Martin et al. 2006:** Environmental Sample Analysis; in: Avenhaus et al. (2006); 367-388.
- Kalinowski, Martin B. und Ole Ross (2006):** Starke Indizien. Alles deutet auf einen Teilerfolg des nordkoreanischen Nukleartests vom 9. Oktober 2006; in: Physik Journal 5/12, Dezember 2006: 17-19.
- Kalinowski, Martin (2010):** Zivilgesellschaftliche Beiträge zur Überprüfung nuklearer Rüstungskontrollverträge. In: Die Friedens-Warte Journal of International Peace and Organization Band 85, 4/2010: 55-76.
- Katz, Hagai und Anheider, Helmut (2005):** Global Connectedness: the Structure of Transnational NGO Networks; in: Glasius, M., Kaldor, M., and Anheier, H. (Hrsg.) (2005): 240-265.
- Keane, John (2003):** Global Civil Society; Cambridge.
- Keck, Sikkink (1998):** Activists beyond borders, Ithaca
- Kelly David C. (2002):** The Trilateral Agreement: Lessons for biological weapons verification; in: VERTIC yearbook 2002.
- van Kersbergen, Kees, Lieshout, Robert H. und Lock, Grahame (1999):** Expansion and Fragmentation, Amsterdam.
- Kerne, Sterling (1990):** The "Long Peace" – Interpretation and Implications; in Thompson (1990): 109ff.

- Kifleyesus-Matschie, Mitslal (2006):** The role of Verification in International Relations: 1945-1993, Erfurt.
- Kimball, Daryll (2008):** The Intermediate-Range Nuclear Forces (INF) Treaty at a Glance; in: Arms Control Association fact sheet.
- Kissling, Claudia (2008):** Civil Society and Nuclear Non-Proliferation, Farnham.
- Klein, Jean (1980):** Political and technical aspects of verification; in Cotemporary Security Policy, Volume 1, Issue 3, 1980, 294-308.
- Knopf, Jeffrey W. (2012):** NGOs, Social Movements, and Arms Control; in; Williams et al. (2012).
- Kötter, Wolfgang (2002):** Anwendung oder Nichtanwendung von Kernwaffen? Ein Streit mit weit reichenden Konsequenzen; in: WeltTrends Nr. 35, Sommer 2002, 86-102.
- Kohler-Koch, Beate (1999) (Hrsg.):** Regieren in entgrenzten Räumen, Heidelberg
- Kraatz-Wadsack, Gabriele (2010):** The Role of Scientists in Verification; in: NATO Science for Peace and Security Series Volume 61, 2010: 43 – 54.
- Krass, Allan (1986):** Verification – How much is enough?, Oxford.
- Krasner, Steven D. (1983):** Transforming International Regimes: What the Third World Wants and Why; in: International Studies Quarterly, Vol. 25, No. 1, World System Debates (Mar., 1981), 119-148.
- Kraus, Peter A. (2004):** Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input-und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf; in: Leviathan, Volume 32, Number 4 (2004), 558-567.
- Krepon, Michael (1986):** The Politics of Treaty Verification and Compliance; in: Tsipis et al. (1986).
- Krepon, Michael (2003):** Cooperative Threat Reduction, Missile Defense, and the Nuclear Future; Houndmills.
- Kronfld-Goharani, Ulrike (2005):** Friedensbedrohung Terrorismus: Ursachen, Folgen und Gegenstrategien; Münster.
- Kuhlau, Frida (2013):** Responsible Conduct in Dual Use Research: Towards an Ethic of Deliberation in the Life Sciences; Dissertation an der Universität von Uppsala, Publikation in Vorbereitung.
- Kunz, Rudibert und Müller, Rolf-Dieter (1991):** Giftgas gegen Abd el Krim: Deutschland, Spanien und der Gaskrieg in Spanisch-Marokko 1922 – 1927; Freiburg.

- Kuschel, Karl-Josef, Pinzani, Alessandro und Zillinge, Martin (Hrsg.) (1999):** Ein Ethos für eine Welt? Globalisierung als ethische Herausforderung, Farnkfurt a.M.
- Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) (2006):** Vergleichende Regierungslehre – Eine Einführung; Heidelberg.
- Lauth, Hans-Joachim und Winkler, Jürgen (2006):** Methoden der Vergleichenden Politikwissenschaft; in: Lauth (2006): 39-72.
- Lehr-Lehnardt, Rana (2005):** NGO Legitimacy: Reassessing Democracy, Accountability and Transparency; in: Cornell Law School Inter-University Graduate Student Conference Papers.
- Leitenberg, Milton (2003):** Biological Weapons and “Bioterrorism” in the First Years of the 21<sup>st</sup> Century; Paper prepared for the Conference on “The Possible Use of Biological Weapons Terrorists Groups: Scientific, Legal, and International Implications”; Como.
- Lennane, Richard (2011a):** Building on Success: The Future of the Intersessional Process; in: Improving Implementation of the Biological Weapons Convention: The 2007–2010 Intersessional Process, UNIDIR, 259-274.
- Lennane, Richard (2011b):** Verification for the BTWC: if not the protocol, then what?; in: UNIDIR Beyond the BTWC RevCon.
- Lentzos, Filippa (2011):** Strengthening the BWC confidence-building measures: Toward a cycle of engagement; in: Bulletin of the Atomic Scientists, Vol. 67(3): 26-33.
- Lentzos, Filippa (2011):** Hard to prove – Compliance with the Biological Weapons Convention, King’s College Policy Brief, August 2013.
- Levi, Michael A. und O’Hanlon, Michael E. (2005):** The Future of Arms Control, Washington D.C.
- D. Lewis and T. Wallace (Hrsg.) (2000):** New Roles and Relevance. Development NGOs and the Challenge of Change; Hartford.
- Lim, Daniel V. et al. (2005):** Current and Developing Technologies for Monitoring Agents of Bioterrorism and Biowarfare; in: Clinical Microbiology Review, October 2005, vol. 18, no. 4 583-607.
- Lippschutz, Ronnie D. (2005):** Power, Politics and Global Society; in: Millenium - Journal of International Studies 2005, 33: 747-770.
- Lowenthal, M.M. und Wit (1985):** The Politics of Verification; in: Potter (1985): 152-168. Martens 2002 in Frantz/Martens 2002.

- Matthew, Richard, A. (1995):** Environmental Security: Demystifying the Concept, Clarifying the Stakes; in: ECSP Report 1 (1995), S. 14-23.
- Matthew, Richard, A. (2003):** Middle Power and NGO Partnerships: The Expansion of World Politics; in Rutherford et al. (2003) (eds), 3–20.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (2002):** Akteure-Mechanismen-Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen, Frankfurt/M.
- Mayntz, Renate (2002):** Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen; in: Mayntz, Renate (Hrsg.) (2002): 7-43.
- Mayntz, Renate (2004):** Governance im modernen Staat; in: Benz, Arthur (2004), 65-76.
- Maclean, Sandra J. (2008):** Microbes, Mad Cows and Militaries: Exploring the Links Between Health and Security; in: Security Dialogue 2008; 39; 475.
- McLeish, Caitriona (2007):** From disarmament to technology governance: functional change in the Chemical Weapons Convention; in: Trapp (2007): 285-300.
- McLeish, Caitriona und Feakes, Daniel (2008):** Biosecurity and stakeholders: the rise of networks and non-state actors; in: Science and Public Policy, Volume 35, Number 1, February 2008, pp. 5-12(8).
- Meier, Oliver und Tenner, Clare (2001):** Non-governmental monitoring of international agreements; in: Trevor Findlay/Oliver Meier (Hrsg.): Verification Yearbook 2001, London: VERTIC, Dezember 2001, S. 207-227.
- Oliver Meier and Christopher Daase (Hrsg.) (2012):** Arms Control in the 21st Century: Between Coercion and Cooperation; in: Routledge Global Security Studies, June 2012, 247ff.
- Melson, Matthew (1988):** Trip notes; nach Guillemin (2001).
- Miles, Edward L. et al. (2002):** Environmental Regime Effectiveness. Confronting Theory with Evidence, Cambridge.
- Millett, Piers (2006):** Antianimal Biological Weapons Programs; in: Wheelis et al (2006): 224-235.
- Mitchell, Ronald B. (1998):** Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes; in: International Studies Quarterly, Vol. 42, No. 1, Mar., 1998.
- Melman, Seymour (Hrsg.) (1958):** Inspection for Disarmament, New York
- Moodie, Michael und Sands, Amy (2001):** New Approaches to Compliance with Arms Control and Nonproliferation Agreements, in: Non Proliferation Review, Spring 2001, Volume 8, Number 1: 1-9.

**Meselson, Matthew (1988):** The Biological Weapons Convention and the Sverdlovsk Anthrax Outbreak of 1979; FAS Public Interest Report, 41, no. 7: 1-6.

**Meselson, Matthew et al. (1994):** The Sverdlovsk Anthrax Outbreak of 1979; in: Science 266, 1994: 1202-1208.

**Messner, Dirk (1996):** Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt-)Politik?; FES.

**Mitchell, Brian J. (2002):** Monitoring the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty; in: pure and applied geophysics, Vol. 159: 619-620.

**Morisse-Schilbach (2005):** Globalisierung und die These vom Souveränitätsverlust des Staates: Forschungsstand und Perspektiven“, Dresdner Arbeitspapiere Internationale Beziehungen (DAP) Nr. 13, Dresden: Lehrstuhl für Internationale Politik, 45 S.

**Most, Benjamin und Starr, Harvey (1989):** Inquiry, logic, and international politics; Columbia.

**Moyer, Bill (1987):** The Movement Action Plan: A Strategic Framework Describing the Eight Stages of Successful Social Movements; Social Movement Empowerment Project.

**Mudie, Amanda und Davis, David R. (2011):** Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs; in: International Studies Quarterly (2011), 1-16.

**Muno, Wolfgang (2009):** Fallstudien und die vergleichende Methode; in: Pickel et al. (2009): 113-131.

**Mutz, Reinhard (2006):** Das große Versprechen: “Erweiterte Sicherheit”, in: Friedensgutachten 2006, 63-67.

**Nash, Thomas (2010):** The role of NGO activism in the implementation of the Convention on Cluster Munitions, UNIDIR.

**Neumann, Iver B. und Sending, Ole Jacob (2010):** Governing the Global Polity: Practice, Mentality, Rationality, University of Michigan Press.

**Neuneck, Götz und Mutz, Reinhard (Hrsg.) (2000):** Vorbeugende Rüstungskontrolle; Baden-Baden.

**Neuneck, Götz und Mölling Christian (2005):** Die Zukunft der Rüstungskontrolle, Baden-Baden..

**Nixdorff, Kathryn (2006):** Biological Weapons Convention; in: R. Avenhaus, N. Kyriakopoulos, M. Richard, G. Stein (Hrsg.) (2006), 107-134.

**Nuscheler, Franz (2000):** Global Governance; Bayerische Landeszentrale für politische Bildung.

**Nohlen, Dieter und Grotz, Florian (2007):** Kleines Lexikon der Politik, München

**Nye, Joseph S. Jr. und Keohane, Robert O. (1971):** Transnational Relations and World Politics: An Introduction Page 329 of 329-349.

**Nye, Joseph . S. (2004):** Soft Power: The Means to Success in World Politics, New York.

**O’Loughlin, John und Anselin, Luc (1992):** Geography in international conflict and cooperation: Spatial dependence and regional conflict in Africa; in Ward (1992).

**von Ossietzky, Carl (1928):** Gasangriff auf Hamburg; in: Die Weltbühne, 28. Mai 1928.

**Ostrom, Elinor (Hrsg.) (1982):** Strategies of Political Inquiry, Beverly Hills.

**Persbo, Andreas and Cliff, David (2010):** Verifying Warhead Dismantlement: Past, present, future; paper delivered to the UN Office for Disarmament Affairs, New York, 19 October 2010, the East West Institute, New York, 20 October 2010 and the American Association for the Advancement of Science (together with the Nuclear Threat Initiative), Washington, DC, 22 October 2010.

**Petrovick, M. S.; Harper, J. D.; Nargi, F. E.; Schwoebel, E. D.; Hennessy, M. C.; Rider, T. H.; Hollis, M. A. Lincoln (2007):** Rapid Sensors for Biological-Agent Identification; in: Lab. J. 2007, 17, 63–84.

**Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim und Jahn, Detlef (Hrsg.) (2009 ):** Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft - Neue Entwicklungen und Anwendungen, Heidelberg.

**Poe, S. C., Carey, S. C., & Vazquez, T. C. (2001):** How are these pictures different? A quantitative comparison of the US State Department and Amnesty International human rights reports, 1976-1995; in: Human Rights Quarterly, 23(3), 650-677.

**Poucet, André (2006):** Arms Control and Non-Proliferation Treaties: An Ontology of Concepts and Characteristics; in: Avenhaus et al. (2006): 41-60.

**Potter William C. (1985):** Verification and Arms Control, Lexington.

**Princen, Thomas und Finger, Matthias (2003):** Environmental NGOs in World Politics, London.

**Radaelli, Claudio M. (1995):** The role of knowledge in the policy process; in: Journal of European Public Policy Volume 2, Issue 2, 1995: 159-183.

**Rademacher, Fritz und Rentmeister, Heinrich (1990):** Rüstungskontrollverifikation durch die westeuropäische Union (WEU): Methoden, Erfahrungen und Schlussfolgerungen; in: SWP-Series, Bd. 359.

- Ragin, Charles C. (1987):** The Comparative Method - Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies, University of California Press.
- Rapoport, Anatol (1965):** Prisoner's Dilemma: A Study in Conflict and Cooperation, University of Michigan Press.
- Reinalda, Bob (1999):** International Organizations as Sources for Political Change; in van Kersbergen (1999).
- Reinalda, Bob (2001):** Private in Form, Public in Purpose: NGOs in International Relations Theory; in Arts et al (2001): 11-40.
- Reinicke, Wolfgang H. und Deng, Francis (2000):** Critical Choices. The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance; Ottawa.
- Reintjes, Ralf et al (2002):** Tularemia Outbreak Investigation in Kosovo: Case Control and Environmental Studies; in Emerging Infectious Diseases, Jan 2002; 8(1): 69–73.
- Richelson, Jeffrey (1985): Technical Collection and Arms Control, In: Potter (1985)**
- Riedel, Stefan (2004):** Biological warfare and bioterrorism: A historical review; in: Proc (Bayl Univ Med Cent), Oct 2004; 17(4): 400–406.
- Rieger, Günter (2007):** Identität; in: Nohlen/Grotz (Hrsg.) 2007: 259f.
- Risse-Kappen, Thomas (1995):** Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions, Cambridge.
- Risse, Thomas (2000):** ‘Let’s Argue!’: Communicative Action in World Politics; in: International Organization (2000), 54: 1-39.
- Rittberger, Volker und Zangl, Bernhard (2002):** Internationale Organisationen. Politik und Geschichte; Opladen.
- Robinson, Julian P. (1985):** Chemical and Biological Warfare Developments; in: Chemical & Biological Warfare Studies No. 6.
- Robinson, Julian P.; Guillemin, Jeanne und Meselson, Matthew (1987):** Yellow Rain: The Story Collapses; in: Foreign Policy, No. 68, Autumn, 1987.
- Robinson, Julian P. (1998):** The Impact of Pugwash on the Debates over Chemical and Biological Weapons; in: Annals of the New York Academy of Sciences 1998: 224-252.
- Robinson, Julian P. (1998):** Pugwash Meeting no 242, 10th Workshop of the Pugwash Study Group on the Implementation of the Chemical and Biological Weapons Conventions. The BWC Protocol Negotiation: Unresolved Issues, Geneva, Switzerland, 28-29 November 1998; Background paper.

- Robinson, Julian P. und Meselson, Matthew (2008):** The Yellow Rain Affair: Lessons from a Discredited Allegation; in Clunan et al. (2008):72-96.
- Rosenau, James N. (1969):** International Politics and Foreign Policy, New York.
- Rosenau, James N. und Czempiel, Ernst. O. (1992):** **Governance without government: order and change in world politics, Cambridge.**
- Rosenau (1995):** Governance in the Twenty-first Century; in: Global Governance 1; 13-44.
- Rosenberg, Barbara H. (1996):** Gene warfare-unless we keep our guard up; in: The Lancet, Volume 348, Issue 9036, Page 1183.
- Rotblat, Joseph (1993):** Societal Verification; in: Rotblat et al. (1993): 116-117.
- Rotblat, Joseph et al. (Hrsg.) (1993):** A Nuclear-Weapon-Free World: Desirable? Feasible?, Boulder.
- Roth, Roland (2001):** Auf dem Wege zur transnationalen Demokratie? Vorläufiges zum Beitrag von Protestmobilisierungen und Nichtregierungsorganisationen, in: Brunnengräber, Achim et al. (Hrsg.) (2001): 27-52.
- Ruf, Werner (2009):** Quo vadis Friedensforschung?; in: Baumann (2009): 42-56.
- Ruggie, John G. (1944):** Third Try at World Order? America and Multilateralism after the Cold War; in: Political Science Quarterly, Vol. 109, No. 4, Autumn, 1994, S 553-570.
- Rummel-Bulska, Iwona (1998):** The Basel Convention on Control Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal; Secretariat of the Basel Convention.
- Russett, Bruce und Starr, Harvey (1985):** World Politics: The Menu for Choice, 2nd Edition; London.
- Russett, Bruce, Starr, Harvey und Kinsella, David (2004):** World Politics: The Menu for Choice, 7th Edition
- Russett, Bruce, Starr, Harvey und Kinsella, David (2010):** World Politics: The Menu for Choice, 9th Edition.
- Rutherford, Kenneth R. (2000):** The Landmine Ban and NGOs: The Role of Communications Technologies; in: Journal of Transnational Associations, 2000(2).
- Rutherford, Kenneth R., Brem, Stefan und Mattew, Richard A. (2003):** Reframing the Agenda: The Impact of NGO and Middle Power Cooperation in International Security Policy
- Ryan, Jeffrey und Glarum, Jan (2008):** Biosecurity and Bioterrorism: Containing and Preventing Biological Threats, Oxford.
- Sabatier, Paul A; Jenkins-Smith, Hank C. and Sabatier, Paul (1993):** Policy change and learning: an advocacy coalition approach; New York.

- Safire, William (1989):** German Auschwitz in the Sand; in New York Times, 2. Januar 1989.
- Samuels, Damon S. (Hrsg.) (2010):** Biosafety and Biosecurity – Issues in High-Containment Laboratories; New York.
- Sassen, Saskia (2011):** Die Macht des Digitalen – Ambivalenzen des Internet; in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2/2011, S. 93-104.
- Schaper, Annette (1998):** The case for universal full-scope safeguards on nuclear material; in: The Nonproliferation Review Volume 5, Issue 2, 1998.
- Schaper, Annette (2001):** Principles of the verification for a future Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT); in: PRIF-Reports No. 58/2001.
- Schear, James E. (1985):** Cooperative Measures of verification: How Necessary?; in: Potter (1985): 7-36.
- Schick, Allan (2010):** Leveraged Governance: Avoiding Fracture and Getting Results; in: OECD report GOV/PGC(2010)22/FINAL.
- Schiedler, Siegfried und Spindler, Manuela (Hrsg.) (2006):** Theorien der Internationalen Beziehungen; Opladen.
- Schneider, Carsten und Wagenmann, Claudius (2007):** Qualitative Comparative Analysis (QCA) und Fuzzy Sets, Leverkusen.
- Schreiber, Wolfgang (2011):** Kriege und bewaffnete Konflikte 2011. Ein erster Überblick; in: AKUF Analysen Nr. 10, Dezember 2011.
- Scholte, Jan Aart (2004):** Civil Society and Democratically, Accountable Global Governance; in: Government and Opposition, vol. 39, no. 2 (Spring 2004), pp. 211-233.
- Schubert, Klaus und Bandelow, Nils C. (2003):** Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München.
- Seelos, Christian (1999):** Lessons from Iraq on bioweapons; in: Nature 398, 187-188.
- Sending, Ole Jacob und Neumann, Iver B. (2006):** Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power; in: International Studies Quarterly, Volume 50, Issue 3: 651–672, September 2006.
- Simmons, P.J. (1998):** Learning to Live with NGOs; in: Foreign Policy, No. 112. (Autumn, 1998): 82-96.
- Sims, Nicolas (2001):** The Evolution of Biological Disarmament, SIPRI Scorpion-Reihe, Vol. 19.
- Siverson, Randolph M. und Starr, Harvey (1991):** The Difusion of War, Chicago.
- SIPRI (1970-1975):** The Problem of Chemical and Biological Weapons, sechs Bände.
- SIPRI (2012):** SIPRI Yearbook 2012, Solna.

**SIPRI 2006:** Festschrift “40 years”, Solna.

**Smith, Anne (2009):** The Unique Position of National Human Rights Institutions: A Mixed Blessing?; Transitional Justice Institute (University of Ulster).

**Smithson, Amy (2011):** Germ Gambits: The Bioweapons Dilemma, Iraq and Beyond, Stanford.

**Snowcroft, Brent, Nye, Joseph S., Burns, Nicholas und Talbott, Strobe (2009):** U.S., Russia Must Lead on Arms Control, In. op-Ed, Politico, October 13, 2009.

**Sprinz, Detlev F. (2000):** Research on the Effectiveness of International Environmental Regimes: A Review of the State of the Art, paper für die EU Concerted Action on Regime Effectiveness; Potsdam Institute for Climate Impact Research.

**Sprinz, Detlef (2003):** Internationale Regime und Institutionen, in: Hellmann et al. (Hrsg.) (2003): 251-273.

**Sprout, Harold und Sprout, Margaret (1969):** Environmental Factors in the Study of International Politics; in: Rosenau (1969).

**Starr, Harvey (1978):** “Opportunity” and “willingness” as ordering concepts in the study of war; in: International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations, Volume 4, Issue 4, 1978

**Starr, Harvey und Most, Benjamin A (1985):** The Forms and Processes of War Diffusion: Research Update on Contagion in African Conflict; in Comparative Political Studies, 18, 1985, 266-227.

**Steffek, Jens; Kissling, Claudia und Nanz, Patricia (2008):** Civil society participation in European and global governance: a cure for the democratic deficit?; Houndsmills

**Stiller, Hartmut (1995):** Zur Frage der Beschränkung von bakteriologischen und chemischen Waffen in der Zwischenkriegszeit. Gaskrieg, Völkerrecht, Geheimrüstung; in Wissenschaft & Frieden 1995-3.

**Strange, Susan (1983):** Cave Hic Dragones! A Critique of Regime Analysis; in Krasner (1983).

**Stupl, Jan und Neuneck, Götz (2010):** Assessment of Long Range Laser Weapon Engagements: The Case of the Airborne Laser; in: Science & Global Security, Vol. 18 no. 1, page(s) 1-60, January 2010.

**Szilard, Leo (1961):** Die Stimme der Delphine; Reinbek bei Hamburg.

**Tenner, Claire und Meier, Oliver (2001):** Non-governmental monitoring of international agreements; in: Findlay, Trevor und Meier, Oliver (Hrsg.): 2001: 207-227.

**Thakur, Ramesh und Maley, William (1999):** Ottawa Convention on Landmines: A Landmark Humanitarian Treaty in Arms Control?; in: *Global Governance* 5, S. 273-302.

**Thompson, Kenneth W. (1990):** *Arms Control: Moral, Political and Historical Lessons*, London.

**Trapp, Ralph (2007):** OPCW Academic Forum, The Hague, 18-19 September 2007 Conference Proceedings, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael.

**Tsipis, Kosta, Hafemeister, David, R. und Janeway, Penny (1986) (Hrsg.):** *Arms Control Verification. The Technologies That Make It Possible*; Washington D.C.

**Tucker, Jonathan(1994):** Dilemmas of a Dual-Use Technology: Toxins in Medicine and Warfare; in: *Politics and the Life Sciences*, February 1994.

**Tucker, Jonathan (2001):** The “Yellow Rain” Controversy: Lessons for Arms Control Compliance; in: *The Nonproliferation Review/Spring* 2001.

**Tucker, Jonathan B. (2002):** A farewell to germs. The U.S. Renunciation of Biological and Toxin Warfare, 1969–70; in: *International Security*, Summer 2002, Vol. 27, No. 1, Pages 107-148.

**Tucker, Jonathan B. (2010):** Seeking Biosecurity Without Verification: The New U.S. Strategy on Biothreats; in *Arms Control Today* January/February 2010.

**Ulfstein, Geir (2010):** *Making Treaties Work, Human Rights, Environment and Arms Control*, Selbstverlag.

**UNODA (2008):** Verification in all its aspects, including the role of the United Nations in the field of verification.

**Vec, Miloš (2006):** *Recht und Normierung in der Industriellen Revolution*, Frankfurt/Main

**Wainhouse, David W. (1968):** *Arms Control Agreements*, University of California Press.

**Waltz, Kenneth (1959):** *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, New York

**Ward, Don E. (1992):** *The new Geopolitics*, New York.

**Wampler, R.A. und Blanton T.S. (2001):** Volume V: Antrax at Sverdlovsk, 1979, U.S. Intelligence on the Deadliest Modern Outbreak; National Security Archive.

**Weapons of Mass Destruction Commission (2006):** *Weapons of Terror*. Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms.

**Weber, Max (1919):** *Wissenschaft als Beruf*.

**Weber, Max (1988, i. Orig. 1919):** Die 'Objektivität' sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, hrsg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen.

- Weiß, Norman (2009):** Kompetenzlehre internationaler Organisationen; in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Vol. 209, 2009, 431-438.
- Weiss, Thomas G. und Gordenker, Leon (Hrsg.) (1996):** NGOs, the UN, and Global Governance; Boulder.
- von Weizsäcker, Carl Friedrich (1961):** Vorwort in Szilard (1961): 5-9.
- Wezeman, Siemon T. (2003):** The Future of the United Nations Register of Conventional Arms; SIPRI Policy Paper No. 4, Solna.
- Wheelis, Mark, Rózsa, Lajos und Dando, Malcolm (2006):** Deadly cultures: biological weapons since 1945; Cambridge.
- Wiesner, Jerome (1961):** Where science and politics meets; McGraw Hill.
- Wisotzki, Simone (2008):** Zwischen moralischen Motiven und militärischen Interessen: Die Normentwicklung in der humanitären Rüstungskontrolle; HSFK-Report Nr. 7/2009.
- Willetts, Peter (1996):** The Conscience of the World; London.
- Willetts, Peter (2000):** From “consultative Arrangements” to “Partnership”: The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN; in: Global Governance 6 (2000): 191-212.
- Peter Williams, David Wallace (1982):** Unit 731: Japan's Secret Biological Warfare In World War II; New York.
- Williams, Jody, Goose, Stephen D. und Wareham, Mary (2008):** Banning Landmines: Disarmament, Citizen Diplomacy, and Human Security, Lanham.
- Robert E. Williams Jr. und Paul R. Viotti (2012):** Arms Control [2 volumes]: History, Theory, and Policy; Santa Barbara.
- Wolf, Klaus Dieter 2002:** Zivilgesellschaftliche Selbstregulierung: ein Ausweg aus dem Dilemma des internationalen Regierens?, in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (2002): 183-214.
- Woolf, Amy F. (2010):** Monitoring and Verification Arms Control; CRS report for Congress.
- Woodward, Angela (2005):** Evolution in Verification Technologies; in: DDA Occasional Papers No. 10 (2005).
- Wright, Susan (Hrsg.) (2002):** Biological Warfare and Disarmament New Problems/New Perspectives; Lanham.
- Wright, Susan (2006):** Terrorists and biological weapons. Forging the linkage in the Clinton Administration; in: Politics and the Life Sciences, Vol. 25, No. 1/2, Mar. - Sep. 2006.
- Young, H. Peyton (1991):** Negotiation analysis, Chicago.

- Young, Oran (1997):** Global Governance: Drawing insights from the environmental experience, Cambridge.
- Young, Oran R. (Hrsg.) (1999):** The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms; Cambridge.
- Young, Oran R. und Underdal, Arild (Hrsg.) (2004):** Regime Consequences. Methodological Challenges and Research Strategies; Dordrecht.
- Zanders, Jean Pascal und Gould, Chandre (2005):** Meeting the challenge: civil society and the norm against the weaponisation of disease; in: African Security Review, Volume 14, Issue 1, 2005.
- Zartman, William; Melamud, Mordechai und Meerts, Paul (Hrsg.) (2014):** Banning the Bang or the Bomb?: Negotiating the Nuclear Test Ban Regime; Cambridge.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (2004):** Verrechtlichung – Baustein für Global Governance ?, Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.
- Zangl, Bernhard und Zürn, Michael (2004):** Make Law, Not War: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance; in: Zürn/Zangl (2004): 12-45.
- Zangl, Bernhard (2006):** Regimetheorie; in Schiedler, Sigfried und Spindler, Maunela (2006).
- Zilinskas, Raymond (1986):** Verification of the Biological Weapons Convention; in Geissler (1986): 82-103.
- Zmorzynska, Anna und Hunger, Iris (2008):** Restricting the role of biosecurity; in: Bulletin of the Atomic Scientists, December 2008.
- Zmorzynska, Anna und Jeremias, Gunnar (2012):** Managing Technology Transfers under the Biological and Toxin Weapons Convention; in: Non-Proliferation Papers, No. 21, September 2012.
- Zürn, Michael und Zangl, Bernhard (1996):** Argumentatives Handeln bei internationalen Verhandlungen; in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 3. Jahrgang, Heft 2, Dezember 1996.
- Zürn, Michael (1998):** Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance. Frankfurt a. M.
- Zürn, Michael (2002):** Zu den Merkmalen postnationaler Politik; in: Jachtenfuchs (2002).

## **Interviews**

### *NGO-Vertreter*

Jan van Aken: November 2011

Ian Anthony: Juni 2010

Iris Hunger: August 2011

Erhard Geissler: November 2011

Graham Pearson: Dezember 2010

Julian Perry Robinson: Oktober 2011

Nicolas Sims: Dezember 2010

Angela Woodward: September 2011

Jean Pascal Zanders: Dezember 2010

### *Vertreter von Delegationen beim BWÜ*

Die Befragten waren in der Regel hochrangige wissenschaftliche Berater und/oder stellvertretende Delegationsleiter. Da mehrere der Befragten nicht namentlich genannt werden wollten, wird dies für alle Personen so gehalten. Die Interviews wurden am Rande der siebten BWÜ-Überprüfungskonferenz (5. bis 22. Dezember 2011) geführt.

Mexiko

Pakistan

Philippinen

Russland

Schweden

Südafrika

Vereinigte Staaten

# Anhang

## I. Leitfaden für die teilstrukturierten Interviews mit den Vertretern von NGOs und mit den Angehörigen von Delegationen beim BWÜ.

### I. Interviewleitfaden

Es wurde für die Interviews mit Staatenvertretern kein gesonderter Leitfaden erstellt, aber es ist offensichtlich, dass einige der Fragen in Gesprächen mit Delegierten nicht gestellt wurden. Eine Liste der Befragten findet sich am Ende des Literaturverzeichnisses.

- Spielen NGOs eine Rolle im Regime der biologischen Rüstungskontrolle?
- Hat sich die „NGO-Landschaft“ im Regime verändert (im Laufe der Jahre, in denen Sie sich mit dem Regime befassen/im Regime aktiv sind)?
- Ist Compliancemonitoring Teil von Regime Governance?
- Ist Monitoring auch *consultancy* und/oder *advocacy*?
- Wie charakterisieren Sie die Perzeption von NGOs durch die Staaten/die ISU?
- Hat sich das Regime hinsichtlich des Umgangs mit NGOs verändert?
- Wie stellt sich die Zugänglichkeit von Regimestrukturen für NGOs dar/wie hat sie sich verändert?
- Was tun sie konkret? (Ggf. die Themen *agenda setting*, *policy formulation*, Einflussnahme auf Verhandlungen ansprechen).
- Wie wichtig ist der Kontakt zu anderen NGOs, Staaten und der ISU für das Monitoringprojekt?
- Kennen Sie zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Compliancemonitoring im Regime?
- Sind Sie selbst/ist Ihre NGO im Compliancemonitoring aktiv? Warum ist das so?
- Wie wird ihr Projekt in der Öffentlichkeit wahrgenommen?
- Wie schätzen Sie das Potenzial dafür ein? In welchen spezifischen Bereichen? (bei langjährigem Engagement: Sind Informationen heute leichter zugänglich, als früher?)
- Sollten NGOs/Wollen Sie Das Monitoring selbst durchführen?
- Sehen Sie das Projekt als Dienstleistung für Staaten?
- Welche Faktoren haben zur Identifikation des Monitoringgegenstandes geführt?
- Welche Methoden/Quellen werden zur Datenerhebung herangezogen? Haben sich die technischen Möglichkeiten für NGO-betriebenes Monitoring verändert? In anderen Bereichen ist z.B. Fernerkundung möglich. Welches sind im Bereich des BWÜ genutzte Mittel? Welche Potenziale sehen Sie für die Zukunft?
- Sehen Sie eine Chance für die Implementierung eines offiziellen Verifikationsmechanismus im Regime?

- Hat das Fehlen eines Verifikationsprotokolls Auswirkungen auf die nichtstaatliche Monitoringlandschaft? Welche?
- Welches sind denkbare Probleme bei zivilgesellschaftlichem Compliancemonitoring?
- Welche Möglichkeiten für NGO-Projekte gibt es (und spezifisch für Monitoringprojekte)? Welche Veränderungen gibt es in der Finanzierungslandschaft? Ist bekannt, woran das liegt? Ist öffentliches Interesse ein Faktor?
- Woher stammt(e) die Finanzierung für Ihr Monitoringprojekt? Bei welchen denkbaren Geldgebern gehe/gingen haben Sie Fundraising betrieben? Gibt/gab es Ausschlusskriterien?
- Gefährdet eine Finanzierung durch Staaten die Unabhängigkeit von zivilgesellschaftlichem Monitoring? Oder die Wahrnehmung der Unabhängigkeit?
- Wie kann ggf. mit diesem Problem umgegangen werden?
- Seit den Milzbrandbriefen 2001 lässt sich eine Verschiebung Sicherheitsperzeption feststellen: Hat das Einfluss auf das Verständnis bzw. die Definition von Compliance? Und damit auch auf Compliance-Monitoring?
- Welche Rolle haben Individuen in der Entwicklung des Projektes gespielt?
- Können Sie einen Vergleich zu anderen Regimen ziehen?
- Wenn ja, welches sind die Unterschiede/Gemeinsamkeiten?

# Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit ohne unzulässige Hilfe Dritter und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet.

Bei der Auswahl und Auswertung des Materials haben mir keine Personen entgeltlich/unentgeltlich geholfen. Insbesondere habe ich hierfür nicht die entgeltliche Hilfe von Vermittlungs- bzw. Beratungsdiensten (Promotionsberater oder anderer Personen) in Anspruch genommen. Niemand hat von mir unmittelbar oder mittelbar geldwerte Leistungen für Arbeiten erhalten, die im Zusammenhang mit dem Inhalt der vorgelegten Dissertation stehen.

Die Arbeit wurde bisher weder im In- noch im Ausland in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Ich versichere an Eides Statt, dass ich nach bestem Wissen die reine Wahrheit gesagt und nichts verschwiegen habe.

Vor Aufnahme der obigen Versicherung an Eides Statt wurde ich über die Bedeutung der eidesstattlichen Versicherung und die strafrechtlichen Folgen einer unrichtigen oder unvollständigen eidesstattlichen Versicherung belehrt.

Hamburg, 11.06.2014

.....  
Unterschrift (Gunnar Jeremias)

Unterschrift der/des die eidesstattlichen Versicherung aufnehmenden Mitarbeiters/in:

.....