



Raketenabwehrforschung International

Koordinationsgruppe in der HSKF:
Dr. Bernd W. Kubbig, Martina Glebocki, und Alexander Wicker

Bulletin No. 32 – Frühjahr 2002

Alexander Kelle

Die Irrelevanz von Raketenabwehr zur Bekämpfung des Bioterrorismus

1. Einleitung

Den Terroristen des 11. September 2001 ging es darum, eine möglichst hohe Zahl von Opfern zu verursachen. Zu diesem Zweck funktionierten sie Linienflugzeuge in Waffensysteme um; die kurz nach dem Start noch vollen Treibstofftanks dienten als Sprengsätze. Zukünftige Anschläge werden immer mit diesem Attentat verglichen werden, und der perverse Ehrgeiz nachfolgender Attentäter mag darin liegen, diese Zahl von Opfern noch zu übertreffen. Massenvernichtungsmittel, also biologische, chemische oder nukleare Waffen, wären die nächste Stufe der Eskalation. Bisher wurden terroristische Anschläge mit Massenvernichtungsmitteln von vielen eher für unwahrscheinlich gehalten, dies aus zweierlei Gründen: Man unterschätzte die Vereinbarkeit von terroristischer Motivation und Einsatz von NBC-Waffen, auch die technischen Möglichkeiten von Terrorgruppen hielt man für unzureichend. Spätestens nach dem 11. September aber ist endgültig klar, dass Terroristen auch Massenmord zum Ziel haben können. Ob sie technisch dazu in der Lage sind, ist eine andere Frage.

In der Geschichte der Terrorakte gibt es bereits Beispiele für Anschläge mit biologischen und chemischen Waffen. Das prominenteste ist der Giftgas-Anschlag der apokalyptischen Aum Shinrikiyo-Sekte in der Tokioter U-Bahn vom März 1995, bei dem zwölf Menschen starben und über 1000 verletzt wurden. Beabsichtigt war ein Massenmord, jedoch ist dieser den Terroristen aus technischen Gründen nicht gelungen.

In diesem Beitrag sollen die Möglichkeiten von Terroristen eingeschätzt werden, Anschläge mit Biowaffen (BW) zu verüben. Dabei stellt sich vor allem die Frage, mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden kann. Hierzu werden sowohl informelle technische Zusammenarbeit als auch breit angelegte politische Koalitionen nötig sein. Ob und in welchem Umfang die von der US-Administration energisch vorangetriebenen Raketenabwehrprogramme einen Beitrag zur Bekämpfung der vom Bioterrorismus ausgehenden Gefahren leisten können, hinterfrage ich im Schlussabschnitt des Beitrags.

Ein Projekt aus der FG Rüstungskontrolle und Abrüstung (Leiter: Prof. Dr. Harald Müller)
In Zusammenarbeit mit der Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn (Leiterin: Dr. Regine Mehl)
Mit freundlicher Unterstützung der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau,
der Berghof Stiftung für Konfliktforschung GmbH und der W. Alton Jones Foundation

2. Die Risiken des Bioterrorismus

Die Frage des möglichen Erwerbs und Einsatzes von biologischen Waffen durch Terroristen wird bereits seit Mitte der neunziger Jahre verstärkt unter Politikern, in den Medien, aber auch von Wissenschaftlern – vornehmlich in den USA – diskutiert. Die in der Folge der terroristischen Anschläge in New York und Washington aufgetretenen Fälle von Milzbrand-Infektionen scheinen nun diejenigen in dieser Debatte auf dramatische Weise zu bestätigen, die die Frage danach, *ob* Terroristen sich BW bedienen werden, bereits „abgehakt“ hatten, und nur noch das *Wann* und das *Wie* eines solchen terroristischen Einsatzes als bedenkenwürdige Fragen gelten ließen.

2.1 Das alte Paradigma

Ein Blick in die Geschichte des Terrorismus zeigt, dass nur wenige Fachleute den Einsatz von BW durch Terroristen ernsthaft in Betracht gezogen haben.¹ Das klassische terroristische Arsenal von Methoden und Strategien umfasst vielmehr Anschläge auf Einzelpersonen oder Gruppen wie Entführungen, Ermordungen, Bombenanschläge, Flugzeugentführungen, Geiselnahmen und dergleichen mehr. In der Literatur lässt sich eine Reihe von miteinander verwobenen Ursachen für diese zurückhaltende Beurteilung des Einsatzes von und der Drohung mit BW durch Terroristen identifizieren.²

- Terroristen fürchten, sich selbst mit dem Krankheitserreger zu infizieren;
- Auswirkungen biologischer Waffen sind nach ihrer Ausbringung nicht kontrollierbar; u.U. verpuffen sie aber auch wirkungslos;
- Terroristen haben in der Regel eine Abneigung gegen eine Vielzahl von Toten als Folge ihrer Anschläge;
- der massive Einsatz von BW beträfe in erster Linie Kranke, Alte und Kinder, diese sind jedoch nicht die primären Ziele terroristischer Aktivitäten. Insofern besteht eine moralische Hürde;
- der Einsatz von BW könnte sowohl die Unterstützung von Mitgliedern und Sympathisanten der Gruppe vermindern als auch eine Reaktion der angegriffenen Regierung provozieren, die im Verbund das Überleben der Terrorgruppe gefährden;
- für die Realisierung der Ziele „klassischer“ Terroristen war der Einsatz von BW nicht erforderlich bzw. „angemessen“;
- staatliche Förderer haben möglicherweise im Hinblick darauf, dass eine eventuelle Vergeltung eher sie als die schwer auffindbaren Terroristengruppen träfe, den von ihnen unterstützten Terrorgruppen Zurückhaltung mit Blick auf BW auferlegt;

Bitte zitieren als: Alexander Kelle, Die Irrelevanz von Raketenabwehr zur Bekämpfung des Bioterrorismus, Raketenabwehrforschung International, Bulletin No. 32 (Frühjahr 2002), Frankfurt am Main 2002.

¹ Vgl. den Überblick und die Fallstudien in Jonathan Tucker (Hg.), Toxic Terror. Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons, Cambridge, MA (MIT Press), 2000.

² Die Unterteilung folgt Ron Purver, Understanding Past Non-Use of CBW by Terrorists, in: Brad Roberts (Hg.), Terrorisms with Chemical and Biological Weapons. Calibrating Risks and Responses, Alexandria, VA (CBACI), 1997, S. 65–73. Vgl. auch die umfangreiche Dokumentation von Ron Purver, Chemical and Biological Terrorism: The Threat According to the Open Literature, Ottawa: Canadian Security Intelligence Service, Juni 1995.

- Biowaffenprogramme sind im Vergleich zu traditionellen terroristischen Mitteln sehr komplex;
- ein Bio-Terror-Angriff kann irrtümlich für einen natürlichen Krankheitsausbruch gehalten werden – damit wird es schwierig für die Terrorgruppe, die Aktion für sich zu reklamieren; ferner führt die Inkubationszeit zu einer Entkoppelung von Ursache und Wirkung, die traditionellen terroristischen Handlungsmustern widerspricht – und zudem eine „optimale“ Medienberichterstattung vereiteln kann.

Experten erörtern diese Einflussfaktoren durchaus kontrovers, gemeinhin sahen sie aber bis Mitte der neunziger Jahre eine Kombination der oben genannten Faktoren als hinreichende Erklärung für das Ausbleiben terroristischer BW-Aktionen an.

2.2 Aum Shinrikiō – Das alte Weltbild erhält seine ersten Kratzer

Mit dem Giftgas-Anschlag in der Tokioter U-Bahn am 20. März 1995 schien dieses Weltbild in Wanken zu geraten. Zwölf Menschen starben durch den Anschlag, über 1000 wurden verletzt und mussten ärztlich behandelt werden. Nach dem Anschlag wurde bekannt, dass der Einsatz von Sarin lediglich den traurigen Höhepunkt einer Reihe von Versuchen der Aum-Sekte darstellte, biologische Waffen einzusetzen. Dieses dramatische Ereignis markierte einen Wendepunkt in der Einschätzung der Wahrscheinlichkeit, dass Terroristen auch zukünftig auf chemische und biologische Waffen zur Erreichung ihrer Ziele zurückgreifen werden. Allerdings wird in der Rückschau auf diesen Anschlag ein zentrales Element regelmäßig ausgeblendet: das völlige Scheitern von Aums Biowaffen-Programm. Erst wenn sein Umfang und die Ursachen des Scheiterns analysiert werden, lässt sich die Reichweite des Ereignisses adäquat beurteilen.

Keine der aufgelisteten moralischen, psychologischen oder potenziellen Hürden auf dem Weg zum Einsatz von BW hat die Aum-Sekte davon abgehalten, den Versuch zu unternehmen, Krankheitserreger zu isolieren, zu produzieren, in eine waffenfähige Form zu bringen und schließlich auszubringen. Dies versetzt dem weit verbreiteten „Wissen“ um die Abneigung terroristischer Gruppen gegenüber Biowaffen einen erheblichen Schlag.

Gleichzeitig gibt aber Aums völliges Scheitern einen wichtigen Hinweis darauf, dass die technischen Hürden für all diese Schritte auf dem Weg zu einer funktionsfähigen Biowaffe wohl doch höher liegen als es die sensationalistischen Medienberichte suggerieren. Das Beispiel Aums zeigt vielmehr deutlich, dass eben nicht ein beliebiger Universitätsabschluss in Biologie und praktisch unbegrenzte finanzielle Mittel zur Beschaffung der erforderlichen Materialien und Infrastruktur zur Produktion und zum Einsatz von biologischen Waffen befähigen.

Schließlich bleibt festzuhalten, dass der unmittelbar nach dem Sarin-Gasanschlag befürchtete Nachahmungseffekt ausblieb. Traditionelle Terrororganisationen blieben ihren traditionellen Mitteln und Verfahren treu und auch Weltuntergangs-Bewegungen à la Aum Shinrikiō schienen letztere nicht als nachahmenswertes Vorbild anzusehen. So dauerte es über sechs Jahre, bis im Oktober 2001 erneut eine Terrorgruppe oder ein Einzeltäter den „erfolgreichen“ Versuch unternahm, Krankheitserreger als biologische Waffen einzusetzen.³

³ In ihrem Störpotential nicht zu unterschätzen sind die vorgetäuschten Biowaffenanschläge oder auch nur die Beschaffungsversuche krimineller und/oder terroristischer Einzeltäter, Gruppen, sowie effektheischender Trittbrettfahrer; Vgl. dazu die vom Center for Nonproliferation Studies erhobenen Statistiken, enthalten z. B. in Gavin Cameron u.a., 1999 WMD Terrorism Chronology: Incidents Involving Sub-National Actors and Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Materials, in: The Nonproliferation Review, Jg. 7, Nr. 2, Sommer 2000, S. 157–174.

2.3. Die Milzbrand-Briefe vom Oktober 2001

Zweifelsohne haben die Ereignisse in New York und in Washington sowie die Verbreitung von Milzbrand-Erregern in einem halben Dutzend US-Bundesstaaten „die Welt verändert“. Die Frage ist nur, in welchem Umfang. Müssen wir nach diesen Ereignissen das alte Paradigma, nach dem terroristische Aktionen und der Einsatz biologischer Waffen eine unwahrscheinliche Kombination darstellen, endgültig zu den Akten legen? Oder stellen die Fälle von Milzbrand die „Ausnahme“ einer weiterhin gültigen „Regel“ dar?

Nach Aussage des Center for Disease Control and Prevention (CDC) und anderer US-Regierungsstellen sind die Milzbrand-Sporen aller bislang aufgetretenen Fälle sowohl identisch als auch mit bekannten Antibiotika therapierbar. Daraus lässt sich schließen, dass die Sporen aus einer Quelle stammen und nicht hinsichtlich ihrer Antibiotikaresistenz gentechnisch manipuliert wurden. Auch sind in allen Fällen Anthrax-Sporen in sehr feiner Form, d.h. mit einer Partikelgröße von unter fünf Mikrometern, verwendet worden. Darüber hinaus gilt als gesichert, dass es sich bei den Milzbrand-Erregern um Vertreter eines so genannten Ames-Stammes handelt – eines Stammes, der erstmals 1928 in einem Labor in Ames im US-Bundesstaat Iowa isoliert wurde. Darüber hinaus bestimmen Spekulationen und widersprüchliche Aussagen die Debatte darüber, wer als Täter in Frage kommt. Prinzipiell lassen sich hinsichtlich der Täterschaft vier unterschiedliche, mehr oder weniger plausible Szenarien unterscheiden.

Szenario 1: Oklahoma wiederholt sich – Amerikanische Terroristen sind verantwortlich für die Anthrax-Anschläge

Hinweise zur Unterstützung dieser Hypothese finden sich zum einen in den Sympathiebekundungen mit den Anschlägen des 11. September 2001 auf einigen Webseiten von Gruppierungen wie etwa Aryan Action. Zudem sind Interessenbekundungen an BW von Vertretern extremistischer Milizbewegungen aktenkundig. Für die Beteiligung einer amerikanischen Terrorgruppe spricht auch die Art der Milzbrand-Ausbringung: Sowohl die als Adressaten ausgewählten Medienvertreter als auch die Repräsentanten des politischen Systems versprechen einen größtmöglichen Multiplikatoreneffekt zur Verbreitung von Angst und der Provokation einer Überreaktion der amerikanischen Bundesregierung. Ihr Ziel ist nicht, eine große Zahl von Mitbürgern umzubringen, sondern deren Glauben in die politische Führung des Landes und das Regierungssystem so weit zu unterminieren, dass ein Umsturz möglich wird. Einem Vertreter dieses Lagers zufolge ist selbst der Einsatz von geringsten Mengen biologischer Waffen mit großer Wahrscheinlichkeit ausreichend, um diesen Effekt zu erzielen.⁴ Außerdem lässt die bisher eingesetzte Menge des Milzbrand-Erregers vermuten, dass dem Absender der Briefe nur geringe Mengen zur Verfügung stehen – was wiederum mit der Annahme der Eigenproduktion durch eine US-Terrorgruppe korrespondieren würde. Dass die US-Regierung dieses Szenario ebenfalls ernsthaft in Betracht zieht, ließ sich erstmals daran ablesen, dass sie Ende Oktober eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen, in der die Urheber der Milzbrand-Attacks verurteilt werden sollten, mit dem Hinweis ablehnte, es sei nicht auszuschließen, dass hier eine amerikanische Gruppierung am Werk sei.⁵

⁴ Vgl. „‘Loner’ Theory Is Offered in the Bioterror Attacks“, in: International Herald Tribune vom 6. November 2001.

⁵ Vgl. „Bush Team Rejects U.N. Plan to Condemn Anthrax Incidents“, in: New York Times vom 1. November 2001.

Szenario 2: Amerikanische Terroristen haben Zugang zu einem staatlichen Programm

Das zweite Szenario ergänzt das erste um die Möglichkeit des Zugangs zu einem staatlichen Biowaffen-Programm. Hier ist zu unterscheiden zwischen Zugang zu einem Programm eines anderen Staates – wie des Irak oder der ehemaligen Sowjetunion – und Zugang zur Infrastruktur des ehemaligen US-Programms.

Die erste Variante dieses Szenarios kann jedoch auf Grund von Struktur und Zielen dieser Gruppierungen als unwahrscheinlichster – und praktisch zu vernachlässigender – Fall angesehen werden. Auch die Überlegung, amerikanische Terroristen könnten sich Zugang zu einem „Überbleibsel“ des ehemaligen amerikanischen Biowaffenprogramms verschafft haben, das Ende der sechziger Jahre von Präsident Richard Nixon beendet und Anfang der siebziger Jahre abgewickelt wurde, mutet zunächst wenig plausibel an. Dies würde aber den hohen „Verarbeitungsgrad“ und die Beimischung eines entsprechenden chemischen Zusatzes zu den Milzbrand-Sporen erklären. Die Erreger sind zudem bei entsprechender Lagerung sehr überlebensfähig, die 30 seit der Einstellung des US-Programms vergangenen Jahre könnten einige Kulturen also unbeschadet überstanden haben.

Allerdings scheint eine andere Variante dieses Szenarios mittlerweile wahrscheinlicher, nämlich die, dass eine Person mit Zugang zu erst kürzlich in US-Labors produzierten Milzbrand-Sporen der Urheber der Anthrax-Anschläge ist. Die Plausibilität dieser Möglichkeit wurde von der Federation of American Scientists in einem Arbeitspapier Ende November deutlich aufgezeigt.⁶ Diese Möglichkeit wurde in der Folge auch von regierungsamtlicher Seite öffentlich verstärkt in Erwägung gezogen.⁷ Seither werden nicht nur ehemalige und derzeitige Mitarbeiter des US-Militärs, sondern auch Auftragnehmer der US-Regierung und Universitätslabors mit in die Untersuchungen einbezogen.⁸

In diese weiter ausgedehnten Ermittlungen platzte die Nachricht, dass in einem US-Militärlabor seit 1992 in der Tat Milzbrand produziert wurde, der praktisch identisch ist mit den Erregern, die in den Anthrax-Briefen verschickt wurden.⁹ Diese Nachricht wirft – zum zweiten Mal in kurzer Zeit nach dem Bekanntwerden von zumindest problematischer amerikanischer B-Schutzaktivitäten Anfang September – die Frage nach dem vertragskonformen Verhalten der USA gegenüber dem Biowaffen-Übereinkommen (BWÜ) auf.

Szenario 3: Die Hintermänner der Flugzeugattentate und der Anthrax-Anschläge sind identisch

Das dritte Szenario nimmt als Täter diejenigen an, die auch hinter den Flugzeugentführungen des 11. Septembers stehen. Die Art der Ausführung und auch die Zahl der Opfer, die bei den Flugzeugentführungen ums Leben gekommen sind, lassen alle bisherigen terroristischen Aktionen dieser Art weit hinter sich. Der Einsatz von BW stellt – insbesondere vor

⁶ Vgl. Barbara Hatch Rosenberg, A Compilation of Evidence and Comments on the Source of the Mailed Anthrax, 16. November 2001, revised 29. November, mimeo; „Anthrax I: Powder Produced Recently, Watchdog Says“, http://www.nti.org/d_newswire/issues/newswires/2001_12_04.html#8

⁷ Vgl. exemplarisch „FBI Fears ‚Inside Job‘ on Anthrax Attacks“, in: The Independent vom 4. Dezember 2001, <http://www.independent.co.uk/story.jsp?dir=1&story=108217&host=1&printable=1>.

⁸ Vgl. exemplarisch „Campus labs eyed after anthrax scares“, in: Christian Science Monitor vom 10. Dezember 2001, <http://www.csmonitor.com/2001/1210/p1s3-ussc.html>, „Anthrax: U.S. Military May Have Ties to Incidents“, Nuclear Threat Initiative, 10. Dezember 2001, http://www.nti.org/d_newswire/issues/newswires/2001_12_10.html#12, „University labs inspected for bioterror risks“, CNN.com, <http://www.cnn.com/2001/US/12/12/inv.university.biochem/index.html>.

⁹ Vgl. „Anthrax Matches Army Spores - Bioterror: Organisms made at a military laboratory in Utah are genetically identical to those mailed to members of Congress“, in: Baltimore Sun vom 12. Dezember 2001.

dem Hintergrund der oben beschriebenen operativ-technischen Schwierigkeiten Aums – einen vergleichbaren „Quantensprung“ im Repertoire terroristischer Anschläge dar.

Allerdings sind mit Blick auf den „Entwicklungspfad“ der Ereignisse und der sich darin wiederpiegelnden Dichotomie von Zahl der Opfer und Wahl der Mittel, Zweifel an der Hypothese angebracht, dass Osama Bin Laden und seine Organisation die Absender der Milzbrand-Briefe sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Massenmord des 11. September mit konventionellen terroristischen Mitteln bewerkstelligt wurde. Der Einsatz unkonventioneller Mittel in Form des Milzbrand-Erregers forderte demgegenüber eine Zahl von Opfern, die ohne weiteres auch mit klassischen Formen terroristischer Aggression zu erzielen gewesen wäre. Diese unterschiedliche Logik in der Wahl der Mittel legt die Vermutung nahe, dass es sich um verschiedene Täter handelt. Zudem stellt der Milzbrand-Einsatz keinen weiteren Schritt Bin Ladens auf der Eskalationsleiter in der Auseinandersetzung mit den USA und den so perzipierten Statthalterregimen im Nahen Osten dar. Je länger also ein massiver Einsatz biologischer Waffen ausbleibt, um so wahrscheinlicher ist es, dass Trittbrettfahrer mit völlig anderer Motivation – Individuum oder terroristische Organisation – die bisherigen Milzbrand-Attacken ausgeübt haben.

Gleichzeitig aber werden Erinnerungen an die angebliche Chemiewaffenfabrik im Sudan wachgerufen, die die USA in der Folge der Attentate vom August 1998 auf die US-Botschaften in Nairobi und Dar es-Salaam mit Marschflugkörpern angriff und zerstörte. Der US-Regierung zufolge war die zerstörte Pharmafabrik eine Produktionsstätte für chemische Kampfstoffe und hatte eine klare Verbindung zu Osama Bin Laden. Neuere Hinweise auf mögliche Experimente Al Qaidas mit chemischen Waffen (CW) rekurrieren auf Geheimdienstinformationen, denen zufolge die Gruppe sowohl über Zugang zu möglichen Produktionsstätten in der Nähe von Kabul verfügen als auch CW-Tests an lebenden Tieren durchgeführt haben soll.¹⁰

Szenario 4: „Osama Bin Laden meets Saddam Hussein“ – Die Milzbrand-Attentäter haben einen staatlichen Sponsor

Auch an diesem Szenario sind Zweifel angebracht. Zunächst ist unklar, ob die Milzbrand-Erreger tatsächlich aus einem staatlichen Biowaffen-Programm stammen. Medienberichten zufolge gibt es alleine in den USA 30 bis 40 Labors, die zu der „chemischen Behandlung“ der Milzbrand-Erreger in der Lage sein sollen.¹¹ Doch selbst wenn ein staatliches BW-Programm die Quelle sein sollte, ist der Irak nicht der einzige Kandidat. Dass er für einige Kommentatoren ein politisch probater Urheber der Milzbrand-Anschläge darstellt, zeigen die Vertreter der Verschwörungstheorie, wonach die Clinton-Administration den Verdacht der irakischen Urheberschaft des ersten World Trade Center Anschlags von 1993 abgewiegelt haben soll, um so einer militärischen Konfrontation mit dem Irak ausweichen zu können. Da diese Position vornehmlich im konservativen Lager vertreten wird,¹² ist zumindest zu fragen, ob hier nicht andere politische Absichten und Kalküle zu deren unermüdlicher Verbreitung motivieren. Dass schließlich Saddam Hussein sich zum Führer des Kampfes gegen die USA deklarieren möchte, ist nicht weiter überraschend und als „Beleg“ für die irakische Beteiligung an oder gar Urheberschaft für Milzbrand-Anschläge wenig geeignet.

¹⁰ Vgl. „Al Qaeda Sites Point to Tests of Chemicals“, in: New York Times vom 11. November 2001.

¹¹ So wird etwa Senator Bob Graham, der Vorsitzende des US Senatsausschusses für die Geheimdienste, in der Chicago Tribune vom 27. Oktober 2001 dahingehend zitiert.

¹² Vgl. die vom American Enterprise Institute 2001 publizierte „Study of Revenge: The First World Trade Center Attack and Saddam Hussein’s War against America“ von Laurie Mylroie.

3. Einordnung der Milzbrand-Anschläge und möglicher Gegenmaßnahmen

Zur Beurteilung der neuen politischen Realität mit Blick auf Terrorismus und Biowaffen sind zwei Faktoren von zentraler Bedeutung. Zum einen ist dies die offensichtliche Bereitschaft Osama Bin Ladens und seiner Organisation, den Tod Tausender nicht nur in Kauf zu nehmen, sondern als zentrales Element in die Planung ihrer Angriffe mit einzubeziehen. Damit wird die alte „Regel“ der Terrorismusforschung, wonach Terroristen eine Vielzahl von Zuschauern, nicht aber von Opfern als Ergebnis ihrer Angriffe sehen wollen, mit einer dramatischen „Ausnahme“ konfrontiert. Zweitens stellt der Einsatz von Krankheitserregern als biologische Waffe in dieser Form eine neue Dimension im Repertoire terroristischer Mittel dar.

Entscheidend ist aber nun, dass weder BW als Massenvernichtungswaffen eingesetzt wurden, noch überhaupt eine Verbindung zwischen den Angriffen des 11. September und den Milzbrand-Briefen hergestellt werden konnte. Der Einsatz der Milzbrand-Erreger erfolgte zielgerichtet, Opfer wurden nicht wahllos in Kauf genommen. Und eine Verbindung zwischen den beiden Ereignissen wird im Lichte der Ermittlungen immer unwahrscheinlicher. Erst wenn aber zumindest eines von beiden einträte, ließe sich begründet vom Herausziehen eines neuen Weltbilds sprechen. So ist vielmehr anzunehmen, dass die Milzbrand-Anschläge des Herbstes 2001 in den USA ein singuläres Ereignis bleiben werden und – wie bereits zuvor der Giftgas-Anschlag durch die Aum-Sekte – als „Ausnahme“ von der „Regel“ anzusehen sind. Die Vermischung oder gar Gleichsetzung des Trends, dass Terroranschläge immer größere Zahlen von Opfern fordern, mit dem Einsatz von biologischen Waffen, ist bestenfalls verfrüht und führt im ungünstigsten Fall zu politischen Reaktionen, die der Problemlage unangemessen sind.

3.1 Schieflage in der Risikowahrnehmung – Die Biowaffen-Konvention als zu vernachlässigendes Opfer?

Eines der ersten – und gleichzeitig auch das dramatischste – Opfer dieser Verengung im gegenwärtigen Diskurs zu den Risiken biologischer Waffen auf internationaler Ebene zeichnet sich bereits ab: das Biowaffen-Übereinkommen (BWÜ). Die Überprüfungskonferenz des BWÜ, die vom 19. November bis 7. Dezember 2001 stattfand, wurde nach massiven amerikanischen Sabotageversuchen auf November 2002 verschoben. Nur so war das gänzliche Scheitern des Überprüfungsprozesses zu verhindern. Ein solches Ergebnis wäre um so fataler, als das BWÜ das brauchbarste derzeit verfügbare multilaterale Instrument darstellt, um eine einheitliche Front auch gegen die Gefahren des Bioterrorismus aufzubauen.

3.1.1 Die Ablehnung des Zusatzprotokolls durch die USA

Nach der amerikanischen Ablehnung des Zusatzprotokolls zum BWÜ im Juli 2001 stand die Überprüfungskonferenz vor dem Scherbenhaufen von sechs Jahren diplomatischer Verhandlungen, die das BWÜ stärken sollten.¹³ Die Absage der Bush-Administration an das multilaterale Unterfangen, die Überwachung des BW-Übereinkommens durch ein Zusatzprotokoll voranzubringen, erfolgte, nachdem der Vorsitzende der Verhandlungen im März einen Kompromissentwurf vorgelegt hatte. Die amerikanische Regierung begründete ihre ablehnende Haltung damit, dass das Protokoll die gesteckten Ziele nicht erreiche und dass seine Umsetzung zudem sowohl die amerikanische Biotechnologie- und Pharma-Industrie als auch die nationale Sicherheit der USA bedrohe.¹⁴

¹³ Vgl. Jenni Rissanen, United States Reject Protocol, ACRONYM Institute, BWC Protocol Bulletin, 25. Juli 2001.

¹⁴ Vgl. Department of State, Washington File, Text: Mahley Statement on Biological Weapons Protocol, <http://usinfo.state.gov/admin/006/eur307.htm>.

Hier bis zur Überprüfungskonferenz einen neuen Konsens unter den Vertragsstaaten zu stiften, war bereits ohne die Ereignisse des 11. September eine Herkulesaufgabe. Mit der Fokussierung wichtiger Akteure in diesem Überprüfungsprozess auf Bioterrorismus als dem Hauptproblem wird ein Konsens über das weitere Vorgehen noch schwieriger zu erzielen sein.

3.1.2 Die Bush-Administration torpediert die Überprüfungskonferenz

Die am 1. November 2001 von der Bush-Regierung vorgelegten „neuen“ Vorschläge sind in ihrer Mehrzahl weder neu noch sind sie in der Summe zur Herbeiführung eines solchen Konsenses geeignet.¹⁵ Vier der sieben Vorschläge zielen auf international koordinierte Maßnahmen, während die verbleibenden drei die nationalen Kompetenzen der an dieser „Stärkung“ des BWÜ beteiligten Staaten erweitern sollen.

Im internationalen Rahmen sollen die Vereinten Nationen ein effektives Verfahren zur Untersuchung von verdächtigen Krankheitsausbrüchen und vermuteten BW-Einsätzen etablieren. Ein solches Verfahren wurde mit verschiedenen UN-Resolutionen in den Jahren 1987 bis 1989 beim Generalsekretär der Vereinten Nationen angesiedelt, bisher aber nicht angewendet. Sollte der amerikanische Vorschlag darauf abzielen, diese prozeduralen Kompetenzen des Generalsekretärs zu stärken, wäre das bestenfalls eine „periphere Stärkung“ des BWÜ. Die erwähnten UN-Resolutionen beziehen sich allesamt auf die Genfer Konvention von 1925, weil darin der Einsatz von BW geregelt wird.

Darüber hinaus sollen nach Auffassung der Bush-Administration Verfahren zur Behandlung von BWÜ-Vertragsverletzungen etabliert werden. Allein dieser Vorschlag muss all denen, die in den vergangenen sechs Jahren an den Verhandlungen der Ad-hoc-Gruppe zur Stärkung des BWÜ beteiligt waren, wie ein Schlag ins Gesicht erscheinen. Im Klartext heißt die Forderung Bushs nichts anderes, als noch einmal von vorne zu beginnen, diesmal aber nicht mit einem mühsam ausgehandelten Mandat, das verschiedene Interessen zu integrieren versucht, sondern mit klaren Vorgaben der letzten verbliebenen Supermacht.

Auch die zentrale Forderung zur Stärkung des BWÜ im nationalen Rahmen ist im Kern bereits im Übereinkommen selbst vorhanden und damit über 25 Jahre alt: BWÜ-Mitgliedstaaten sollen die im Vertrag enthaltenen Verbotstatbestände in ihre nationale Gesetzgebung integrieren und strafbewehren. Zudem sollen diese Gesetze – nach amerikanischem Willen – Auslieferungsklauseln enthalten. Die Stoßrichtung ist auch hier leicht zu erkennen: Nicht multilaterale Mechanismen – etwa eine internationale Konvention, die die Herstellung oder den Einsatz von Biowaffen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit brandmarken würde – oder gar eine neu zu gründende internationale Organisation sollen gestärkt werden, sondern das Recht von Einzelstaaten, die Auslieferung von mutmaßlichen Bioterroristen einzufordern zu können, um diese dann ihrer nationalen Rechtsprechung zuzuführen. Die restlichen Vorschläge der US-Administration sind völlig vage und laufen ebenfalls an der Stärkung kooperativer, multilateraler Institutionen vorbei. Sie zielen auf:

- eine Verpflichtung, die Kontrolle von Krankheiten aber auch Mechanismen zur Entsendung von Expertenteams zur Krankheitsbekämpfung zu verbessern,
- die Einrichtung von angemessenen nationalen Mechanismen zur Kontrolle der Sicherheit und der genetischen Veränderung von pathogenen Organismen,
- die Formulierung eines universal gültigen ethischen Codes für Biowissenschaftler,
- einen verantwortlichen Umgang mit pathogenen Organismen bei jedweder Anwendung.

¹⁵ Vgl. The White House, Office of the Press Secretary, Text: Bush Proposes Steps to Strengthen Biological Weapons Pact, Washington, DC, 1. November 2001.

Was bei diesen Vorschlägen völlig fehlt, sind drei zentrale Komponenten des Kompromisstextes für das BWÜ-Zusatzprotokoll, das vielen Staaten die Zustimmung dazu ermöglicht hätte: ein unabhängige und kompetente Organisation zur Überwachung des BWÜs, die Nonproliferations-Dimension in Form von (a) Deklarationen und (b) Besuchen in biologischen Anlagen, die über Zeit dazu geeignet gewesen wären, ein größeres Maß an Transparenz von biologischen Aktivitäten herzustellen, sowie (c) Regelungen im Bereich internationaler Kooperation bei der friedlichen Nutzung der Biowissenschaften sowie bei der Gewährleistung von Hilfsmaßnahmen, die eine gewisse Eintrittswahrscheinlichkeit aufgewiesen hätten.

Insbesondere der letzte Bereich war für viele sich noch entwickelnde Staaten ein zugkräftiges Argument, dem Protokoll zuzustimmen. Verstärkte und präzise ausformulierte Beistandsregeln für den Fall ungewöhnlicher Krankheitsausbrüche oder vermuteter Einsätze biologischer Waffen wären zudem ein probates zusätzliches Mittel im Kampf gegen den Bioterrorismus gewesen, den eine Stärkung des BWÜ als Nebeneffekt mit sich gebracht hätte. Auch und gerade vor dem Hintergrund dieses Beitrags ist das BWÜ-Übereinkommen ein nicht hinnehmbares Opfer der gegenwärtigen Verengung der Biowaffenproblematik auf den BW-Terrorismus.

Doch wies die amerikanische Verhandlungsposition nach Auffassung vieler anderer Staaten nicht nur Lücken auf, sie zeichnete sich auch durch eine undiplomatische, nur als konfrontativ zu beschreibende, Verhandlungsstrategie aus. So nannte der US-Delegationsleiter, John Bolton, zu Beginn der Überprüfungskonferenz sechs Staaten namentlich und bezichtigte sie geheimer offensiver Biowaffenprogramme. Vier der Staaten (Iran, Irak, Libyen und Nordkorea) sind BWÜ-Mitgliedstaaten, ein weiterer der genannten Staaten (Syrien) hat das Übereinkommen unterzeichnet und ein Staat (Sudan) ist dem BWÜ ferngeblieben.¹⁶

Nachdem sich die Wogen über diesen konfrontativen Konferenzauftakt wieder geglättet hatten, schälten sich bald die kritischen Themenkomplexe heraus, die über Erfolg oder Scheitern der Konferenz mitentscheiden würden. Dazu zählten unter anderem die Frage der Vereinbarkeit von nationalen Exportkontrollen mit dem in Artikel X der Übereinkommens enthaltenen Kooperationsgebot, die Frage, wie Untersuchungen von verdächtigen Krankheitsausbrüchen, des Verdachts auf Einsatz biologischer Waffen und verdächtiger Anlagen, durchgeführt werden könnten, sowie der Themenkomplex um die Frage von Vertragsverletzungen und deren Aufklärung. Schließlich rangierte die Debatte über einen Folgemechanismus, in dessen Rahmen über die Stärkung des BWÜ-Übereinkommens gesprochen werden könnte, weit oben auf der Agenda der Konferenz.¹⁷

Verbunden mit den Diskussionen über einen solchen Folgemechanismus war die Frage nach Fortbestand oder Auflösung der Ad-hoc-Gruppe, die in den vergangenen sechseinhalb Jahren versucht hatte, ein Verifikationsprotokoll zu verhandeln. Es war genau diese Frage, die letztlich zum Scheitern der Überprüfungskonferenz führte. Nachdem über 95 Prozent der Schlusserklärung der Konferenz Einvernehmen erzielt worden war, legte die US-Delegation am Nachmittag des letzten Konferenztages einen nicht verhandelbaren Textentwurf für die Abschlusserklärung vor, der das Ende der Ad-hoc-Gruppe proklamierte.

Dieser Vorschlag lief nicht nur den Vorstellungen der überwältigenden Mehrheit der Vertragsstaaten zuwider, er traf selbst die engsten Verbündeten der USA ohne Vorwarnung oder vorherige Konsultation. Nachdem die öffentliche Bezeichnung einiger Vertragsparteien,

¹⁶ „U.S. Accuses Rogue States of Developing Bio Weapons“, in: Washington Post vom 19. November 2001; „U.S. Publicly Accusing 5 Countries of Violating Germ-Weapons Treaty“, in: New York Times, vom 19. November 2001.

¹⁷ Vgl. Jenni Rissanen, Differences and Difficulties as Delegates Consider Wide Range of Proposals, BWC Review Conference Bulletin, ACRONYM Institute, 30. November 2001, im Internet unter <http://www.acronym.org.uk/bwc/revcon4.htm> abrufbar.

sie verletzen das Übereinkommen mit offensiven Biowaffenprogrammen, zu Beginn der Konferenz ihren zunächst erfolgreichen Verlauf nicht beeinträchtigte, zog die Bush-Administration mit diesem Vorschlag die Notbremse: die Kombination aus dem Inhalt des vorgeschlagenen Textes und dem Procedere lieferte praktisch die Gewähr dafür, dass die Konferenz scheiterte. Damit sind auch die von den USA abgelehnten weiteren Verhandlungen über rechtsverbindliche Kontrollmaßnahmen zumindest für die nächsten zwölf Monate gestoppt, bis die Konferenz Ende 2002 wieder zusammentreten wird. Angesichts der fundamentalen Auffassungsunterschiede über Sinn und Zweck des Biowaffen-Kontrollregimes zwischen den USA und der großen Mehrheit der BWÜ-Vertragsstaaten, die sich im amerikanischen Verhalten widerspiegeln, müssen allerdings auch für dieses Treffen die Erwartungen sehr niedrig angesetzt werden.¹⁸

3.2 Bioterrorismus und Raketenabwehr

Parallel zur Demontage der multilateralen Rüstungskontrolle kündigte die Bush-Administration den ABM-Vertrag mit Russland auf¹⁹ und verfolgt ihr Raketenabwehrprogramm mit unvermindertem Elan. Ein Versuch, diese Politik mit dem als oberstes Ziel propagierten Kampf gegen den Terrorismus im allgemeinen und den Bioterrorismus im besonderen in Übereinstimmung zu bringen, stößt auf erhebliche Schwierigkeiten.

Zunächst taucht in diesem Zusammenhang die Frage des Systemdesigns auf: Laut Aussage der Bush-Administration zielt das geplante Raketenabwehrsystem nicht auf die Abschreckung und Bekämpfung der Waffenarsenale der etablierten Nuklearwaffenstaaten ab, sondern auf die von „Schurkenstaaten“ ausgehenden Gefahren. Hier werden vor allem Nordkorea, Irak und Iran angeführt.

Eine Verwendung von so genannten Submunitionen (also kleinen Munitionswehrkörpern, die sich verteilen und separat zünden) wäre die praktikabelste Möglichkeit, einen flächen-deckenden Einsatz von biologischen Waffen mit ballistischen Raketen als Trägersystem zu erreichen. Wenn also ein potentieller Aggressor tatsächlich die technischen Hürden meistern sollte und pathogene Mikroorganismen in einen Raketensprengkopf einbringt und diesen vermittelt einer ballistischen Rakete gegen die USA einsetzt, wäre auf Grund der zum Einsatz kommenden Submunitionen die US-Raketenabwehr mit großer Wahrscheinlichkeit überfordert.

Allerdings ist es wenig wahrscheinlich, dass eine Terrorgruppe alleine in der Lage ist, dies zu bewerkstelligen – nur mit Hilfe eines staatlichen Förderers scheint ein solcher Einsatz in absehbarer Zukunft überhaupt in den Bereich des Möglichen zu rücken. Welcher staatliche Sponsor für eine solche Kooperation aus amerikanischer Sicht in Frage käme, lässt sich leicht an der Liste der meistgenannten „Schurkenstaaten“ ablesen, die auch in dem im vergangenen Dezember veröffentlichten *National Intelligence Estimate* an prominenter Stelle verzeichnet sind.²⁰ Neben den bereits genannten (Nordkorea, Iran und Irak) werden dort auch Libyen und Syrien als Staaten angeführt, die aus dieser Sicht nicht nur an weitreichenden ballistischen Raketen arbeiten, sondern auch Bio- und Chemiewaffenprogramme unterhalten.

¹⁸ Siehe zum Verlauf des letzten Verhandlungstags, wie auch der ersten Reaktionen auf den US fait accompli Jenni Rissanen, Anger After the Ambush: Review Conference Suspended After US Asks for AHG's Termination, BWC Review Conference Bulletin, ACRONYM Institute, 9. Dezember 2001, im Internet unter <http://www.acronym.org.uk/bwc/revcon8.htm> abrufbar.

¹⁹ Vgl. zu diesem im Dezember 2001 unternommenen Schritt die Dokumentation auf der Webseite des Internetprojekts *Raketenabwehrforschung International* (<http://www.hsfk.de/abm>).

²⁰ Abrufbar unter http://www.cia.gov/nic/pubs/other_products/Unclassifiedballisticmissilefinal.pdf; in der deutschen Übersetzung von Martina Glebocki und Alexander Wicker bei *Raketenabwehrforschung International* unter <http://www.hsfk.de/abm/back/docs/nie2001.pdf>.

Doch darf eine erhebliche Hemmschwelle für diese Länder bei der Unterstützung terroristischer Gruppierungen nicht außer Acht gelassen werden: nimmt die Unterstützung die Form der Bereitstellung einer ballistischen Rakete an, die dann eventuell noch mit biologischen Waffen bestückt ist, so hat diese Rakete eine ziemlich deutliche Signatur, die einen US-Vergeltungsschlag leiten könnte. Dementsprechend werden staatliche Sponsoren des internationalen Terrorismus andere Trägersysteme für biologische Waffen präferieren. Diese Erkenntnis hat auch Eingang in den *National Intelligence Estimate* gefunden. Sie spiegelt sich in einem Hinweis auf militärische Bedrohungen wieder, denen sich die USA gegenübersehen, die nicht auf ballistische Raketen zurückgreifen. Alternative Trägersysteme haben danach den Vorteil, dass sie kostengünstiger als Interkontinentalraketen sind, verdeckt entwickelt und eingesetzt werden können und wahrscheinlich verlässlicher und genauer als ballistische Raketen sind. All diese Faktoren lassen die Kombination von weitreichenden ballistischen Raketen und biologischen Waffen als wenig „erfolgversprechend“ aus Sicht potenzieller Bioterroristen erscheinen.

4. Schlussfolgerungen

Die Beschaffung von Biowaffen ist mit großen technischen Unsicherheiten behaftet. Es scheint für Terroristen technisch schwierig zu sein, mit ihnen eine etwa mit einer Kernexplosion vergleichbare Verheerung zu erzeugen. Daher ist die Verwendung von BW als Eskalationsstufe nach dem 11. September eher ungeeignet – es sei denn, es gelänge Terroristen, einen Krankheitserreger, der eine Epidemie auslösen würde, als biologischen Kampfstoff zu produzieren und auszubringen.

Das Beispiel der Aum-Sekte – obwohl es sich im Widerspruch zum alten Paradigma befindet, dass Terroristen Biowaffen allgemein ablehnend gegenüber stehen – zeigt, dass auch ein größerer Aufwand nicht unbedingt zum „Erfolg“ führen muss, zumindest ist dieser Erfolg ungewiss. Der Versuch, biologische Kampfstoffe mittels ballistischer Raketen an ihr Ziel zu bringen, erhöht die technischen Hürden noch einmal erheblich.

Bin Ladens Terrororganisation hatte anscheinend kein Interesse an Biowaffen.²¹ Das Profil der Täter, die sich in diesem Bereich versuchen, wie die Aum-Sekte oder der Versender der Anthrax-Briefe, ist ein anderes als das der Terroristen des 11. September.

Die Debatten in der Rüstungskontrolle zu Biowaffen hat sich seit dem 11. September auf den Terrorismus verengt. Dies hat den Vorteil, dass internationale Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus neuen Aufwind bekommen haben. Hierbei handelt es sich jedoch nur um informelle Kooperationen und Maßnahmen, die auch jederzeit wieder zurückgenommen werden können. Die Bush-Administration hat Rüstungskontrolle im Biobereich, die wichtige weitere Instrumente bereitstellen könnte, verhindert. Das Biowaffen-Übereinkommen ist jedoch das derzeit brauchbarste multilaterale Instrument, das eine einheitliche Front auch gegen die Gefahren des Bioterrorismus aufbauen kann. Andere multilaterale kooperative Massnahmen, wie eine internationale Konvention zur Kriminalisierung des Umgangs mit biologischen Waffen, sind im derzeitigen politischen Klima noch weniger realisierbar.

²¹ Vgl. „Osama claims he has nukes: If US uses N-arms, it will get same response“, Interview bei Hamid Mir, Dawn Web-edition at <http://www.dawn.com>, vom 10. November 2001.