

# Massenvernichtungswaffen kontrollieren

## Bilanz nach zwei Jahren UN-Sicherheitsratsresolution 1540

Lars Olberg

**Resolution 1540 des Sicherheitsrats enthält weitreichende Verpflichtungen für alle UN-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verhinderung der Weitergabe von Massenvernichtungswaffen an nichtstaatliche Akteure. Die Staaten werden darin aufgefordert, einem Ausschuss über die Umsetzung der Resolution Bericht zu erstatten. Resolution 1540 ersetzt die bestehenden Nichtverbreitungsregime nicht, sondern ergänzt sie in sinnvoller Weise. Wenn die erste Hürde der schleppenden Berichterstattung durch die Staaten überwunden ist, wird als nächstes das Problem der Durchsetzung angegangen werden müssen.**

Am 28. April 2004 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einstimmig Resolution 1540<sup>1</sup> verabschiedet. Sie verpflichtet alle UN-Mitgliedstaaten dazu, nichtstaatlichen Akteuren<sup>2</sup> bei ihren Versuchen, Massenvernichtungswaffen (MVW) zu erlangen<sup>3</sup> und mit ihnen zu handeln, keinerlei Unterstützung zu gewähren und verschiedene »geeignete wirksame Rechtsvorschriften« zu erlassen, um so die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern. Unter Massenvernichtungswaffen werden nukleare, chemische und biologische Waffen verstanden. UN-Generalsekretär Kofi Annan hat die Resolution als eine Ergänzung zum bestehenden Nichtverbreitungsregime begrüßt.<sup>4</sup> Andere erachten sie nicht nur als eine Ergänzung, sondern als die weitreichendste internationale politische Neuorientierung seit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Nichtverbreitung von Atomwaffen (NVV)<sup>5</sup> vor 36 Jahren.<sup>6</sup> Mit derselben Resolution wurde ein Ausschuss eingesetzt, der dem Sicherheitsrat am Ende seines zweijährigen Mandats über die Umsetzung der Resolution Bericht erstatten sollte. Zwei Tage, nachdem dieser Bericht<sup>7</sup> vorgelegt wurde, hat der Sicherheitsrat am 27. April 2006 mit Resolution 1673 das Mandat des so genannten 1540-Ausschusses – inhaltlich unverändert – um zwei Jahre verlängert.

### Die Resolution

Resolution 1540 ist die jüngste Initiative des Sicherheitsrats, die auf die Eindämmung der globalen Gefährdung durch den Terrorismus abzielt. Anlass für die Resolution war das gewachsene Bewusstsein für die Gefahren, die von ungesicherten Massenvernichtungswaffen und deren Erwerb und Handel durch nichtstaatliche Akteure ausgehen. Der amerikanische Präsident George W. Bush hatte in seiner Rede vor der 58. UN-Generalversammlung am 23. September

2003 den Sicherheitsrat gebeten, möglichst bald eine Resolution zu verabschieden, die alle Mitglieder der Vereinten Nationen aufruft, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen unter Strafe zu stellen, strikte, im Einklang mit internationalen Standards stehende Exportkontrollen zu verabschieden und alle gefährlichen Materialien innerhalb ihrer Grenzen zu sichern. Wenn diese Bedrohung bis dahin nicht in das allgemeine Bewusstsein vorgedrungen war, so trug nicht zuletzt die Aufdeckung des nuklearen Schwarzmarkts des pakistanischen Wissenschaftlers Abdul Qadeer Khan im Februar 2004 entscheidend dazu bei, dies zu ändern.<sup>8</sup>

Das Ziel der Resolution – die Eindämmung der Weiterverbreitung durch und an nichtstaatliche Akteure – ist unstrittig und findet weltweite Unterstützung. Allerdings wurde heftige Kritik sowohl an dem Verhalten der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats beim Ausarbeiten der Resolution als auch an deren Inhalt geäußert.<sup>9</sup> Kritisiert wurde in erster Linie, dass der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber gehandelt und damit eine Funktion ausgeübt habe, die ihm nicht zustehe.<sup>10</sup> Der Sicherheitsrat sei nicht demokratisch legitimiert, um gesetzgeberisch tätig zu werden und die Resolution sei damit lediglich ein Produkt der fünf ständigen Mitglieder des Rates.<sup>11</sup> Darüber hinaus verwendet die Resolution Begriffe, die nicht klar definiert sind, was zu Befürchtungen geführt hat, dadurch bleibe man hinter bereits bestehenden höheren, multilateral verhandelten Standards zurück. Teilweise wurde auch die Kritik geäußert, die Resolution sei einzig und allein deshalb eingebracht worden, um als rechtliche Grundlage für die »Proliferation Security Initiative« (PSI) zu dienen.<sup>12</sup>

### Der 1540-Ausschuss

In Resolution 1540 werden alle UN-Mitgliedstaaten aufgerufen, innerhalb eines halben Jahres nach Annahme der Resolution in einem Bericht darzulegen, wie sie die Resolution umgesetzt haben. Diese Frist haben jedoch nur 51 Staaten eingehalten. Von den 191 Mitgliedstaaten hatten bis April 2006, dem Ende des zweijährigen Mandats des Ausschusses, nur 129 ihre Berichte eingereicht, ein weiterer stammte von der Europäischen Union.

Der Ausschuss nahm am 11. Juni 2004 seine Arbeit auf. Er besteht aus den 15 Mitgliedern des Sicherheitsrats. Zur unterstützenden Beratung wurden acht Sachverständige ausgewählt. Hierzu gehört der studierte Pharmazeut und Lebensmittelchemiker Vol-



**Lars Olberg**, geb. 1977, hat Rechtswissenschaften in Frankfurt (Oder) und Sankt Petersburg studiert. Zur Zeit ist er Master-Student am Monterey Institute of International Studies, Kalifornien, wo er für das International Organizations and Nonproliferation Program (IONP) arbeitet.

ker Beck aus Deutschland, der bis April 2006 als Koordinator der Expertengruppe maßgeblichen Einfluss auf die Arbeit genommen hatte.

Um die Staatenberichte umfassend, systematisch und zügig analysieren zu können, haben die Experten eine Matrix entworfen, die sich am Wortlaut der Resolution orientiert. Sie zeigt auf, zu welchen Punkten die Staaten Anmerkungen gemacht haben und welche Lücken bestehen. Der Ausschuss, der in drei Gruppen arbeitet, hat mit Hilfe dieser Matrix im Verlauf des ersten Jahres die eingereichten Berichte untersucht. Ergebnis der Untersuchung laut Aussage eines Diplomaten des 1540-Ausschusses ist, dass keiner der Berichte perfekt war, selbst der längste Bericht enthielt Lücken und war in gewissen Bereichen nicht präzise genug. Dieses Ergebnis wurde auch in einer Analyse des Verfassers<sup>13</sup> bestätigt, die ein Jahr nach der Annahme der Resolution durchgeführt wurde. Sie zeigt, dass die Qualität der Berichte zum Teil sehr stark schwankt. Einige erschöpfen sich in der Behauptung, das Land besäße keine Massenvernichtungswaffen, andere hingegen sind sehr detailliert und bieten nahezu vollständige Informationen. Die Zahl der neuen Maßnahmen, die die Staaten bis zu diesem Zeitpunkt ergriffen haben, um die Resolution umzusetzen, war zwar gering. Doch diese Tatsache muss nicht als vorsätzliche Nichteinhaltung der Verpflichtungen angesehen werden, sondern ist der verhältnismäßig kurzen Zeit zum Erlass von »geeigneten wirksamen Rechtsvorschriften« geschuldet.

Um die bestehenden Lücken in den Berichten zu schließen, hat sich der Ausschuss an die Staaten gewandt und sie gebeten, zusätzliche Informationen zu übermitteln. Die Matrix half den Staaten, eine Vorstellung davon zu bekommen, welche Informationen der Bericht enthalten soll. Darüber hatte zu Beginn der Mandatszeit noch Unklarheit bestanden. Vom September 2005 an hat der Ausschuss primär diese ergänzenden Informationen der Staaten, die dem Aufruf nachgekommen sind, ausgewertet und seinen Abschlussbericht verfasst.

Zu Beginn der zweiten zweijährigen Amtszeit wurde eine Datenbank mit den für die Resolution einschlägigen Gesetzen der Mitgliedstaaten ins Internet gestellt. Die bis dahin nur intern genutzte Datenbank soll dazu dienen, zusätzliche Informationen über die Umsetzung der die Resolution betreffenden Vorschriften und Maßnahmen zu bieten. Andere Staaten können sich hier Anregungen für ihre eigene Umsetzung holen.<sup>14</sup>

## Der Abschlussbericht

Der 1540-Ausschuss legte am 25. April 2006 dem Sicherheitsrat seinen Abschlussbericht<sup>15</sup> vor. Er beruht auf der Auswertung der Informationen, die in den Staatenberichten, den nachgereichten Informationen und der Gesetzesdatenbank enthalten sind. Der Be-

richt gibt die Ergebnisse der Tätigkeit in verallgemeinernder Weise wieder, ohne auf einzelne Länder einzugehen. Nur bei den Versäumnissen einzelner Staaten wird ein geographischer Bezug hergestellt; aber auch hier beruhen die Aussagen auf Fakten und enthalten keine Wertung. Damit soll vermieden werden, die Staaten öffentlich anzuprangern. Man will sich die Kooperationsbereitschaft der Staaten erhalten. Zu den Gründen für ein unzureichendes Berichtsverhalten gehören laut Abschlussbericht mangelndes Verständnis der Verpflichtungen, unzureichende Ressourcen, zeitintensive innerstaatliche Abstimmungsprozesse und anders gelagerte nationale Prioritäten.

Der Ausschuss macht in seinem Bericht deutlich, dass die Umsetzung ein »stetiger Prozess ist, der nicht immer zu sofortigen Ergebnissen führen mag«<sup>16</sup> und »dass viel zu tun ist, um die Umsetzungsverpflichtungen der Resolution 1540 zu erfüllen«.<sup>17</sup> Als Schlussfolgerung daraus fordert der Ausschuss in dem überwiegenden Teil seiner Empfehlungen den Sicherheitsrat dazu auf, die Mitgliedstaaten weiter zu ermutigen, ihrer Berichtspflicht nachzukommen und die Resolution umzusetzen. Der Ausschuss lobt die bisher erzielten Ergebnisse, stellt jedoch gleichzeitig fest, dass »die positive Antwort der Mehrheit der Staaten nicht als vollständig zufriedenstellend angesehen werden kann.«<sup>18</sup> Daher enthält der Bericht nicht nur die allgemeine Empfehlung, die bisher gemachte Arbeit fortzuführen und zu vertiefen, sondern auch detaillierte Empfehlungen, mit deren Hilfe der Sicherheitsrat die Umsetzung der Resolution besser überwachen kann und mittels derer die Staaten den Verpflichtungen der Resolution weiter nachkommen können. Sie zielen vor allem auf die Durchführung diverser regionaler und subregionaler Aktivitäten sowie auf die Kooperation mit internationalen Organisationen und anderen Staaten ab. Ein Beispiel hierfür sind die regionalen Seminare, die in Asien, Afrika und Lateinamerika mit Staatenvertretern dieser Regionen mit dem Ziel durchgeführt werden sollen, die Zahl der Berichte zu erhöhen. Aus diesen Regionen waren laut Abschlussbericht die wenigsten Berichte eingereicht worden.

Mit Beginn der zweiten Amtszeit wird der Ausschuss auch gemäß seiner eigenen Empfehlung im Abschlussbericht sein Arbeitsprogramm von einem dreimonatigen auf ein zwölfmonatiges Programm ausweiten. In dieser Verlängerung ist eine entscheidende Verbesserung zu sehen, da sie es dem Ausschuss ermöglicht, umfassendere Maßnahmen zu ergreifen als bisher.

## Die Rolle der Resolution 1540

### Vorteile der Resolution

Wie bereits zu Beginn erwähnt, wird Resolution 1540 von einigen als die weitreichendste internationale po-

Keiner der Berichte war perfekt, selbst der längste enthielt Lücken und war in gewissen Bereichen nicht präzise genug.

Zu den Gründen für ein unzureichendes Berichtsverhalten gehören mangelndes Verständnis, unzureichende Ressourcen, zeitintensive innerstaatliche Abstimmungsprozesse und anders gelagerte nationale Prioritäten.

litische Neuorientierung seit dem Inkrafttreten des NVV angesehen. Was diese kurze Resolution so besonders im Vergleich zu den anderen, lange etablierten Instrumenten des Nichtverbreitungsregimes macht, sind insbesondere vier Faktoren:

**1. Sie schließt eine Lücke im bestehenden Regime, indem sie das Problem der nichtstaatlichen Akteure gezielt angeht.**

Vorher war das Problem des Zugriffs von nichtstaatlichen Akteuren auf MVW nur am Rande oder in bestenfalls zweideutigen Termini behandelt worden. Im Vordergrund stand stets die Verhinderung der *zwischenstaatlichen* Weiterverbreitung.

**2. Sie soll Mängel der nationalen Gesetze ausgleichen.<sup>19</sup>**

**3. Sie ist für alle UN-Mitgliedstaaten verbindlich.**

Da gemäß Artikel 25 der UN-Charta alle Staaten dazu verpflichtet sind, die Beschlüsse des Sicherheitsrats umzusetzen, gilt dies folglich auch für Resolution 1540. Im Gegensatz dazu sind internationale Verträge wie der NVV nur für die Staaten bindend, die ihnen beigetreten sind.

**4. Sie ist unmittelbar wirksam.**

Nicht nur das Aushandeln internationaler Verträge – besonders im sensiblen Bereich der Abrüstung – kann sehr lange dauern. Auch der Ratifizierungsprozess bis zum Inkrafttreten nimmt oftmals mehrere Jahre in Anspruch. Eine Resolution des Sicherheitsrats tritt unmittelbar nach der Verabschiedung oder einem in ihr genannten Datum in Kraft.

## Probleme

Resolution 1540 wirft jedoch auch Probleme auf. Ein zentrales Problem ist die Frage, wann ein Staat die ihm aus der Resolution erwachsenden Verpflichtungen erfüllt hat. Der Resolutionstext enthält dazu keine Angaben, und weder der Sicherheitsrat noch der 1540-Ausschuss haben bisher darauf eine Antwort gefunden. Einige Diplomaten des Ausschusses haben sich dahingehend geäußert, dass es noch Jahre dauern werde, bis eine Einigung über die Kriterien für die Einhaltung erzielt werden könne. Einvernehmen besteht lediglich darüber, dass der Sicherheitsrat und nicht der Ausschuss die Feststellung treffen soll, ob ein Staat seine Verpflichtungen eingehalten hat. Vermutlich wird der Sicherheitsrat noch den nächsten Bericht des Ausschusses im Ende April 2008 abwarten, bevor er weitere Schritte beschließt.

Problematisch an der Resolution ist jedoch nicht allein die Frage der Einhaltung der Verpflichtungen, auch die Durchsetzung ist alles andere als eindeutig geklärt. Obwohl die Resolution auf Kapitel VII der UN-Charta beruht, was eine Sanktionierbarkeit ermöglicht, enthält sie jedoch kein Mandat zur Durchsetzung. Diese Frage wird erneute Diskussionen hin-

**1** Text der Resolution: Vereinte Nationen (VN), 3/2004, S. 114f.

**2** Die Resolution definiert nichtstaatliche Akteure als Personen oder Organisationen, die bei der Durchführung von Aktivitäten, die unter den Anwendungsbereich dieser Resolution fallen, nicht unter der rechtmäßigen Autorität eines Staates handeln, ebd. Der Begriff ›Terrorist‹ wurde auf internationaler Ebene bisher nicht definiert. Dieses soll mit dem ›Umfassenden Übereinkommen über den internationalen Terrorismus‹ geschehen, das zurzeit verhandelt wird (Details unter: [http://www.nti.org/e\\_research/official\\_docs/inventory/pdfs/intltterr.pdf](http://www.nti.org/e_research/official_docs/inventory/pdfs/intltterr.pdf)). Daher verwendet die Resolution 1540 diesen strittigen Begriff auch nicht, sondern spricht von ›Terrorismus‹, ›terroristischen Handlungen‹ und ›terroristischen Zwecken‹.

**3** In diesem Artikel wird ›erlangen‹ als Kurzform für die in der Resolution verwendete Formulierung gebraucht, die ›entwickeln, erwerben, herstellen, besitzen, transportieren, weitergeben und einsetzen‹ umfasst.

**4** In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005, v. 21.03.2005, Abs. 100.

**5** Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT) v. 1.7.1968.

**6** Vgl. Alistair Miller/Morten Bremer Maerli, Nuclear Non-Proliferation and United Nations Security Council Resolution 1540, NUPI Policy Briefs on the Implementation of the Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, April 2005, S.35.

**7** Report of the Committee Established Pursuant to Resolution 1540(2004), UN Doc. S/2006/257. v. 25.4.2006.

**8** Für umfangreiche Quellen zum A.-Q.-Khan-Netzwerk siehe: Resources on the Abdul Qadeer Khan Nuclear Black Market, Carnegie Endowment for International Peace.

**9** Für eine detaillierte Beschreibung der Entstehung der Resolution und der Debatte siehe: Merav Datan, Security Council Resolution 1540: WMD and Non-State Trafficking, Disarmament Diplomacy, Vol. 79, April/May 2005; Lars Olberg, Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate, Disarmament Diplomacy, Vol. 82, Spring 2006.

**10** Zu dieser Problematik siehe: Andreas Zimmermann/Björn Elberling, Grenzen der Legislativbefugnisse des Sicherheitsrates. Resolution 1540 und abstrakte Bedrohungen des Weltfriedens, VN, 4/2004, S. 71–77.

**11** Vgl. Datan, Security Council Resolution 1540, a.a.O. (Anm. 9) und Olberg, Implementing Resolution 1540, a.a.O. (Anm. 9).

**12** Die PSI wurde vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush am 31. Mai 2003 mit dem Ziel ausgerufen, die Weiterverbreitung von MVW auf dem Land-, See- und Luftweg zu unterbinden. Die Initiative sieht vor, dass verdächtige Schiffe und Flugzeuge aufgebracht werden können. Dies, so ihre Kritiker, laufe den Vorschriften des UN-Seerechtsübereinkommens zuwider und entbehre einer rechtlichen Grundlage, die jetzt nachträglich geschaffen werden solle. Insbesondere Kuba hat davor gewarnt, die Resolution als Unterstützung für die PSI-Maßnahmen zu verwenden.

**13** Olberg, Implementing Resolution 1540, a.a.O. (Anm. 9).

**14** Legislative Database, <http://disarmament2.un.org/Committee1540/list-legdb.html>

**15** Report of the Committee, a.a.O. (Anm. 7), Abs. 15.

**16** Ebd., S. 2.

**17** Ebd., Abs. 134.

**18** Ebd.

**19** Vgl. Scott Jones, Resolution 1540: Universalizing Export Control Standards, Arms Control Today, Mai 2006.

Es ist schwer vorstellbar, dass der Sicherheitsrat Truppen oder Exportkontrollbeamte zur Durchsetzung der Vorschrift in ein Land schickt.

sichtlich der Legitimität des Handelns des Sicherheitsrats als Gesetzgeber auslösen. Noch komplizierter wird es, wenn beispielsweise ein Staat in Einhaltung seiner ›1540-Verpflichtungen‹ ein Gesetz erlassen hat, das zwar vom Sicherheitsrat als eine »geeignete wirksame Rechtsvorschrift« anerkannt wird, er jedoch nicht willens oder in der Lage ist, diese Vorschrift auf seinem Gebiet durchzusetzen. Es ist schwer vorstellbar, dass der Sicherheitsrat Truppen oder Exportkontrollbeamte zur Durchsetzung der Vorschrift in das Land schickt. Diese Ungewissheiten haben Befürchtungen bei einigen Mitgliedstaaten hervorgerufen, die Frage der Einhaltung würde politisiert und es werde zu einer Ungleichbehandlung kommen.<sup>20</sup>

### Ergänzung, kein Ersatz

Ein Vergleich mit den bestehenden Verträgen in Bezug auf Massenvernichtungswaffen zeigt, dass die Resolution 1540 den UN-Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegt, die gänzlich neu für das Nichtverbreitungsregime sind. Vorschriften, wie die der Resolution, finden sich auch in den einschlägigen Verträgen beziehungsweise Exportkontrollregimen. Der Sicherheitsrat hat zudem klargestellt, dass die Bestimmungen der Resolution nicht im Widerspruch zu den Rechten und Pflichten der Vertragsstaaten des NNV, des Biowaffen-Übereinkommens, des Chemiewaffen-Übereinkommens und ihren Organisationen stehen sollen (und können). Ziel der Resolution ist daher nicht, das multilaterale Vertragssystem zu ersetzen, sondern es zu stärken: Durch die Resolution wird der Kreis der Verpflichteten auf jene Staaten ausgeweitet, die bisher keinem der Verträge beigetreten sind oder sich einem Exportkontrollregime unterworfen haben. Zudem enthält die Resolution einen – rechtlich unverbindlichen – Aufruf, den multilateralen Verträgen des Nichtverbreitungsregimes beizutreten und ihre Verpflichtungen einzuhalten. Auch hierdurch werden die bestehenden Verträge gestärkt, die gerade in den letzten Jahren stark unter Druck geraten sind.

Durch die Resolution wird der Kreis der Verpflichteten auf jene Staaten ausgeweitet, die bisher keinem der Verträge beigetreten sind.

Somit lässt sich festhalten, dass Resolution 1540 mit ihrem völkerrechtlich bindenden Charakter und den sofort wirksamen Verpflichtungen ein sehr nützliches, ergänzendes Element des Nichtverbreitungsregimes ist. Es wird das Regime in den kommenden Jahren stark beeinflussen. Angesichts seiner oben beschriebenen Probleme und Ungewissheiten wird es jedoch die bestehenden Schwächen des Nichtverbreitungsregimes nicht beseitigen können.

### Deutscher Bericht

Der Bericht der Bundesrepublik Deutschland<sup>21</sup> ist deutlich länger als der Durchschnitt der eingereichten Berichte. Er besticht dadurch, dass er deutlich umfassender über die relevanten Punkte Auskunft gibt als die meisten anderen Berichte und außerdem

eine klare Struktur besitzt. Eine Studie<sup>22</sup> hat die Erfüllung der Hauptverpflichtungen der Resolution auf der Grundlage der Matrizen des 1540-Ausschusses untersucht. Laut dieser Studie hat Deutschland in seinem Bericht über 72,8 Prozent der aus der Resolution 1540 erwachsenden Verpflichtungen Auskunft gegeben. Damit steht es im Hinblick auf die Vollständigkeit an zweiter Stelle hinter den Vereinigten Staaten, die auf einen Wert von 85,6 Prozent kommen. Auch der Abstand zu anderen Staaten verdeutlicht die herausragende Qualität des deutschen Berichts. So liegt er im Hinblick auf die Vollständigkeit knapp 25 Prozent über dem EU-Durchschnitt.

In seinem Bericht hat Deutschland einschlägige Rechtsvorschriften aus dem Grundgesetz, den Bundesgesetzen und den Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften (EG) angeführt und ihren Inhalt detailliert wiedergegeben. Die nationalen Gesetze werden in zunehmendem Maße von den Rechtsakten der EG beeinflusst. Dies trifft insbesondere auf den Bereich des Handels zu, der mit seinen Regelungen zur Exportkontrolle auch unter den Anwendungsbereich von Resolution 1540 fällt. Aus diesem Grund ist es wichtig, die Verknüpfung zwischen EG-Recht und nationalem Recht aufzuzeigen. Deutschland hat daher explizit darauf hingewiesen, dass der Bericht zusammen mit dem Bericht der EU<sup>23</sup> gelesen werden muss.

Im Zusammenhang mit den einschlägigen Rechtsvorschriften weist die Bundesrepublik in ihrem Bericht offen auf vergangene Versäumnisse und deren Konsequenzen hin.<sup>24</sup> Beispielsweise wird die Lieferung von sensitivem Material zum Bau einer Chemiewaffenfabrik an Libyen genannt, die zu einer Überarbeitung einschlägiger Gesetze geführt hat.

Ferner unterstreicht der Bericht die große Bedeutung, die Deutschland der Unterstützung von Partnerländern bei der Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen im Bereich Abrüstung, Exportkontrollen und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen beimisst. Es werden mehrere internationale und bilaterale Projekte genannt, in deren Zusammenhang Deutschland zur Erreichung dieses Ziel beiträgt.<sup>25</sup>

Zudem hat Deutschland als wichtiger Vertreter der Abrüstungsinteressen im Einklang mit anderen Abrüstungsbefürwortern seine Position in seinem Bericht erneut dargelegt. Die enge Verknüpfung zwischen Abrüstung und Nichtverbreitung wird hervorgehoben; Abrüstungsmaßnahmen seien von essenzieller Bedeutung für ein effektives Nichtverbreitungsregime.<sup>26</sup> Angesichts der Tatsache, dass seit einigen Jahren das Thema Abrüstung fast gänzlich von der internationalen Tagesordnung verschwunden und der Fokus ausschließlich auf die Nichtverbreitung ausgerichtet ist, ist diese Erwähnung in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzen. Bezeichnend dafür ist, dass der Begriff Abrüstung in Resolution 1540 nur zwei-

mal enthalten ist, und zwar in der Präambel. Hierbei handelt es sich jedoch nur um unverbindliche Formulierungen, wie sie grundsätzlich in Nichtverbreitungs-Übereinkommen zu finden sind. Sie sind kein Ausdruck einer neu aufkommenden Bereitschaft der Atomwaffenstaaten, ihren aus dem NVV erwachsenen Abrüstungsverpflichtungen nachzukommen. Dies verdeutlicht auch die Tatsache, dass die vorangegangenen Entwürfe der Resolution keine Hinweise auf Abrüstung enthielten. Diese wurden erst im März auf Drängen von Nichtatomwaffenstaaten und NGOs aufgenommen.<sup>27</sup>

Der deutsche Bericht nennt keine neue Maßnahme, die zur Umsetzung der Resolution ergriffen wurde. Darin ist jedoch kein Verstoß gegen die Bestimmungen der Resolution zu sehen, sondern vielmehr ein Hinweis auf den hohen Standard der existierenden Rechtsvorschriften. Deutschland ist seit vielen Jahren Mitgliedstaat aller relevanten Verträge in Bezug auf Massenvernichtungswaffen und gehört den Exportkontrollregimen an. Um die daraus erwachsenden Verpflichtungen zu erfüllen, musste Deutschland einschlägige Gesetze erlassen beziehungsweise anpassen. Insofern bestand schon vor der Annahme der Resolution durch den Sicherheitsrat ein Katalog mit nationalen Nichtverbreitungsvorschriften. Sie decken Aspekte ab, die nicht nur von den jeweiligen Verträgen und Übereinkommen geregelt werden, sondern gerade auch von Resolution 1540. Daher kann – unter Ausparung der Frage der Einhaltung und nationalen Durchsetzung der Verpflichtungen – gesagt werden, dass Deutschland in dieser Hinsicht den Erfordernissen der Resolution 1540 schon vor ihrer Annahme gerecht geworden ist.

Im zweiten Bericht<sup>28</sup> kommt Deutschland der Aufforderung des Ausschusses nach, zusätzliche Informationen nachzureichen. Die Lücken des ersten Berichts konnten leicht gefüllt werden, da es sich nur um fehlende Angaben und nicht um ausstehende Rechtsinstrumente gehandelt hat.

## Ausblick

In den kommenden Monaten wird der 1540-Ausschuss seine Arbeit darauf konzentrieren, die Anzahl der Erstberichte zu erhöhen. Aus diesem Grunde hat er auch keine Anfragen nach weiteren Berichten an die Staaten wie zum Beispiel Deutschland gerichtet, die ihrer Berichtspflicht bisher nachgekommen sind. Daher kann die Bundesrepublik ihre Bemühungen im Kontext der Resolution 1540 darauf lenken, andere Staaten bei der Umsetzung der Verpflichtungen zu unterstützen. Hierbei hat Deutschland schon einige Erfolge vorzuweisen. Die EU hat das ›Pilotprojekt 2005‹ ins Leben gerufen, um die Kooperation mit fünf ausgewählten Zielländern im Bereich von Exportkontrollen und ›Dual-use‹-Gütern auszubauen. Das Bundesamt für Wirtschaft und Aus-

fuhrkontrolle (BAFA) hat zu diesem Thema im Mai 2006 ein einwöchiges Seminar mit Teilnehmern aus Serbien und Montenegro durchgeführt.

Seminare wie diese sind jedoch nur ein Anfang. Die Unterstützung muss, wie einer der Experten des Ausschusses betont hat, langfristig angelegt sein.<sup>29</sup> Es wird einige Zeit dauern, bevor die Bemühungen des 1540-Ausschusses, Deutschlands und anderer Länder, Staaten bei der Umsetzung der Resolution zu helfen, erfolgreich sein und zu einer deutlichen Erhöhung der Staatenberichte führen werden. Erst dann kann die Arbeit zu den Fragen der Einhaltung beginnen. Resolution 1540 hat erst einen Prozess angestoßen. Die Frage der Einhaltung erschöpft sich nicht in der Zahl oder Vollständigkeit der Berichte. Dies ist nur ein erster Schritt. Eine große Berichtszahl ist wichtig, um eine breite Grundlage zu haben, auf der die Entscheidung über weitere Maßnahmen getroffen werden kann. Letztlich geht es aber um die Effektivität der Umsetzung der von der Resolution geforderten Maßnahmen.

Obwohl einige Aspekte der Resolution überaus problematisch sind, stellt Resolution 1540 ein äußerst nützliches zusätzliches Instrument des Nichtverbreitungsregimes dar, das effektiv zur Bekämpfung eines besonders wichtigen Teilbereichs der Weiterverbreitung beitragen kann: der Erlangung von Massenvernichtungswaffen durch nichtstaatliche Akteure. Mit ihrer Erfahrung und Expertise in diesem Bereich, die sich unter anderem in der Qualität des Berichts widerspiegelt, kann die Bundesrepublik dabei einen wichtigen Beitrag leisten.

Deutschland ist seit vielen Jahren Mitgliedstaat aller relevanten Verträge in Bezug auf Massenvernichtungswaffen und gehört den Exportkontrollregimen an.

**20** Diese Befürchtungen bestehen nicht nur bei Entwicklungsländern und beschränken sich nicht nur auf Resolution 1540. Siehe zum Beispiel: Russia Says Approach to Non-proliferation Grows Politicized, RIA Novosti, 30.6.2006, <http://en.rian.ru/russia/20060630/50712946.html>

**21** National Report on the Implementation of Security Council Resolution 1540(2004), Federal Republic of Germany, UN Doc. S/AC.44/2004/(02)/20 v. 26.10.2004.

**22** Vgl. Peter Crail, Examining the Role of Priorities in the Assessment of Security Council Resolution 1540, Nonproliferation Review, im Erscheinen.

**23** European Union Report on the Implementation of Security Council Resolution 1540(2004), UN Doc. S/AC.44/2004/(02)/48 v. 28.10.2004.

**24** National Report, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 8.

**25** National Report, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 55ff.

**26** National Report, a.a.O. (Anm. 21), Abs. 63.

**27** Siehe zum Beispiel John Burroughs et al., Memorandum to the Security Council and Other Interested States, 5. April 2004, 5.1, <http://www.reachingcriticalwill.org/political/SC/SCresMemo.pdf>

**28** UN Doc. S/AC.44/2004/(02)/20/Add.1 v. 13.10.2005.

**29** Richard Cupitt, Implementing UNSC Resolution 1540(2004), Präsentation auf der 7th International Export Control Conference, Stockholm, Schweden, 20.–22. September 2005, [http://www.exportcontrol.org/library/conferences/1379/007\\_UNSCR\\_1540\\_-\\_Richard\\_Cupitt.pdf](http://www.exportcontrol.org/library/conferences/1379/007_UNSCR_1540_-_Richard_Cupitt.pdf)