

# HAMBURGER BEITRÄGE

## zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik

---

*Torge Kübler*

**Neue Wege in der Rüstungskontrolle**  
Elemente für ein internationales  
Regime zur Kleinwaffenkontrolle

Heft 125  
Hamburg, Februar 2001

## **Impressum**

Das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg besteht seit dem Juni 1971 und ist eine unabhängige Einrichtung in Form einer Stiftung des Bürgerlichen Rechts. Laut Satzung ist es Zweck der Institutsarbeit, „sich im Rahmen der Friedensforschung speziell mit sicherheitspolitischen Problemen zu befassen und dabei die Kriterien von freier Forschung und Lehre, Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses und Publizierung der Forschungsergebnisse zu erfüllen“. Im Sinne dieser Aufgaben gibt das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik die Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik heraus.

Die Hamburger Beiträge erscheinen in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die entsprechenden Autoren verantwortlich.

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung des IFSH.

Bestellungen können nur in begrenztem Umfang angenommen werden.  
Anfragen sind zu richten an:

Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik  
an der Universität Hamburg  
Falkenstein 1  
D – 22587 Hamburg  
Tel.: (040) 866 077 – 0  
Fax.: (040) 866 36 15  
e-mail: [ifsh@ifsh.de](mailto:ifsh@ifsh.de)  
Internet: <http://www.ifsh.de>

ISSN 0936-0018

## Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	5
I. Einleitung	7
Das Problem Kleinwaffen: klein, tödlich, unbeachtet	7
Charakteristika von Kleinwaffen	10
Kleinwaffen und klassische Rüstungskontrolle	10
II. Die Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen	14
1. Prinzipien	15
a. Die Anerkennung der negativen Auswirkungen	16
b. Die Verantwortung des Staates	19
c. Das Prinzip der Doppelverwendbarkeit	20
2. Normen	22
3. Regeln	24
a. Bestimmung der Kleinwaffentypen	26
b. Kriterien zur Beurteilung der Lage im Empfängerland	30
Kriterium 1 - Menschenrechte	31
Kriterium 2 - Regionale Stabilität	33
Kriterium 3 - die Verhältnismäßigkeit von Militärausgaben	36
Kriterium 4 - Terrorismus	37
Kriterium 5 - die innere Lage im Empfängerland in bezug auf bewaffnete Konflikte und die Verfasstheit des Staates	38
Kriterium 6 - Einhaltung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und anderer internationaler Verpflichtungen	41
Kriterium 7 - Verhinderung des unkontrollierten Reexports	44
c. Ergebnis der Dokumentenanalyse	49
4. Kontrollmechanismen	52

a. Die Kontrolle nichtstaatlicher Akteure - Bekämpfung des illegalen Waffenhandels	53
Informationsaustausch	54
Harmonisierung der Kennzeichnungsbestimmungen	57
Kontrolle internationaler Finanzströme und Bekämpfung der Geldwäsche	59
b. (Selbst-)Kontrolle staatlichen Handelns	61
c. Fazit: Kontrollverfahren für Kleinwaffentransfers	70
5. Zusammenfassung: Möglichkeiten zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung	72
III. Ergebnis: Die Verbreitung von Kleinwaffen: unkontrolliert, aber kontrollierbar	75
Literaturverzeichnis	77

## Abkürzungsverzeichnis

ACDA	United States Arms Control and Disarmament Agency
AKUF	AG Kriegsursachenforschung der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung an der Universität Hamburg
ASEAN	Association of South East Asian Nations
AWG	Außenwirtschaftsgesetz
AWV	Außenwirtschaftsverordnung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BAFA	Bundesausfuhramt
BICC	Bonn International Center for Conversion
BSR	Bundessicherheitsrat
CIA	Central Intelligence Agency
CICAD	Inter-American Drug Abuse Control Commission
COARM	Arbeitsgruppe Rüstungshandel des Rates der EU
COCOM	Coordinating Committee on Multilateral Strategic Export Controls, früher Coordinating Committee for East West Trade Policy
CRS	Congressional Research Service
DCR	Disarmament and Conflict Resolution Project des UNIDIR
DVC	Delivery Verification Certificate
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDA	Excess Defense Articles Program
EO	Executive Outcomes
EU	Europäische Union
EVE	Endverbleibserklärung
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FATF	Financial Action Task Force (der OECD)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FBI	Federal Bureau of Investigation
FMS	Foreign Military Sales Program der US-Regierung
FOIA	Freedom of Information Act
FR	Frankfurter Rundschau
FRELIMO	Frente da Libertação Moçambique
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GPML	Global Programme against Money Laundering
HRW	Human Rights Watch
IC	International Import Certificate
ICRC	International Committee of the Red Cross and Red Crescent
IHT	International Herald Tribune
IISS	International Institute for Strategic Studies

IMOLIN	International Money Laundering Information Network
IRA	Irish Republican Army
IRSAIS	Institute for Research on Small Arms in International Security
ISI	Inter-Service Intelligence (Pakistan. Geheimdienst)
IWETS	Interpol Weapons and Explosives Tracking System Database
KSE	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
MANPADS	Man-portable air defense system
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
MPRI	Military Professional Resources Inc.
MTCR	Missile Technology Control Regime
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NISAT	Norwegian Initiative on Small Arms Transfers
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRA	National Rifle Association
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OAS	Organisation of American States
OAU	Organization of African Unity
OLF	Oromo Liberation Front
PCASED	Programme for Coordination and Assistance for Security and Development
POF	Pakistan Ordnance Factory
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RPG	Rocket Propelled Grenade (Launcher)
SADC	Southern African Development Community
SALT	Strategic Arms Limitation Treaties (I und II)
SAM	Surface-to-Air Missile, Boden-Luft-Rakete
SAWR	Small Arms World Report
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
UNISFR	United Nations International Study on Firearms Regulation
UNITA	Uniao Nacional para la Independencia Total de Angola
WA	Wassenaar Arrangement

*Rather than continuing to devote their efforts to the weapons of the Cold War, it behooves arms trade policy makers and analysts to concentrate on the weapons actually in use in the warfare of the new world order.*

Aaron Karp

## I. Einleitung

*Das Problem Kleinwaffen: klein, tödlich, unbeachtet*

Ein erfahrener Beobachter des internationalen Waffenhandels und Kriegsgeschehens bemerkte kürzlich, das tödlichste Waffensystem der heutigen Zeit sei weniger in den technologisch hochwertigen Arsenalen der Armeen der industrialisierten Staaten zu finden, sondern bestehe vielmehr in einem männlichen Jugendlichen, ausgerüstet mit einem Kalaschnikow-

Sturmgewehr (Klare 1999: 19). Während bei Massenvernichtungswaffen ein ausgeprägtes Problembewusstsein mit niedrigen realen Opferzahlen zusammentrifft, war das Verhältnis bei konventionellen Waffen und insbesondere bei Kleinwaffen lange Zeit genau umgekehrt: Hier herrschte eine gravierende Diskrepanz zwischen der Aufmerksamkeit, die die weltweite Verbreitung dieser Waffen auf sich zog, und den daraus resultierenden negativen Konsequenzen, insbesondere der durch sie verursachten hohen Opferzahlen. Es trifft daher den Kern des Problems, Kleinwaffen als die „eigentlichen

**KLEINWAFFEN** können definiert werden als alle Waffen, die von einer Person oder einem leichten Fahrzeug transportiert werden können. Anstelle einer umfassenden Definition bieten die UN-Regierungssachverständigen eine nützliche Auflistung von Waffen, die unter die Kategorie „Kleinwaffen“ bzw. „leichte Waffen“ sowie „Munition“ fallen (UN 1997: §24):

**„(a) Small arms:**

revolvers and self-loading pistols; rifles and carbines; sub-machine-guns; assault rifles; light machine-guns.

**(b) Light weapons:**

heavy machine-guns; hand-held under-barrel and mounted grenade launchers; portable anti-aircraft guns\*; portable anti-tank guns, recoilless rifles;\* portable launchers of anti-aircraft missile systems; mortars of calibres of less than 100mm;

**(c) Ammunition and explosives:**

cartridges (rounds) for small arms; shells and missiles for light weapons; mobile containers with missiles or shells for single-action anti-aircraft and anti-tank systems; anti-personnel and anti-tank hand grenades; landmines; explosives.

\* These weapons are sometimes mounted.“

Massenvernichtungswaffen“ zu bezeichnen.

Durch Kleinwaffen - wie Handgranaten, Pistolen, Gewehre, Maschinengewehre und tragbare Raketenwerfer - ist der Großteil der Kriegsoffer seit 1945 getötet worden. Zudem werden gerade diese Waffen bei Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht (HVR)<sup>1</sup> eingesetzt. Das United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR) schätzt, dass bis zu 90 Prozent<sup>2</sup> der Kriegsoffer durch Kleinwaffen getötet oder verletzt werden (Rana 1995: 1). Diese Opfer sind zu einem Großteil nicht Kombattanten, sondern Zivilisten (ICRC 1999: 7ff; Lock 1997: 117). Klare (1999: 19) schätzt, dass 90 Prozent der Opfer (Verwundete oder Tote) in den heutigen Kriegen Zivilisten seien, während es im Ersten Weltkrieg noch fünf Prozent gewesen seien (s. differenzierend Tab 1).<sup>3</sup>

Doch nicht nur diese unmittelbaren Folgen der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung lassen eine unverzügliche politische Strategie zur Eindämmung dieser Waffenströme geboten erscheinen. Spätestens seit dem Zweiten Golfkrieg ist es Konsens unter Analytikerinnen und zunehmend auch unter Politikern, dass die unkontrollierte Verbreitung und Anhäufung von Waffen destabilisierend wirkt und auch das nationale Interesse der Lieferländer beeinträchtigen kann (Wulf 1996: 280; Anthony 1997: 29). Pierre bezeichnet dies als den „Bumerang-Effekt“ der während des Kalten Krieges geleisteten Militärhilfen (1997a: 2). Dies gilt insbesondere für Kleinwaffen. Da ihre Verbreitung aufgrund fehlender technischer und politischer Instru-

---

1 Das Rote Kreuz definiert das „humanitäre Völkerrecht“ („*International humanitarian law*“) als „ein Zweig des Völkerrechts, der sich von humanitären Prinzipien leiten lässt und sich mit dem Schutz des Menschen gegen die Folgen des Krieges beschäftigt. Es ist bestrebt, die Leiden der Opfer bewaffneter Konflikte zu lindern, ganz gleich ob es sich um Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige, Kriegsgefangene oder Zivilisten handelt. Die wichtigsten [...] Regeln des HVR sind in den vier Genfer Abkommen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen von 1977 zusammengefasst“. DRK-Generalsekretariat, <http://www.rotkreuz.de/voelkerrecht/inhalt.html> (26.03.00). Vgl. auch ICRC (1999: 7).

2 Andere Schätzungen gehen davon aus, dass von 49 Kriegen und bewaffneten Konflikten der letzten Zeit lediglich in dreien auch Großwaffen eingesetzt wurden, die anderen 46 sollen ausschließlich mit Kleinwaffen geführt worden sein; lediglich im Zweiten Golfkrieg dominierten Großwaffensysteme (Klare 1999: 21). Pierre Simonitsch gibt in einem Zeitungsartikel die Zahl der ausschließlich mit Kleinwaffen geführten Konflikte mit 43 von 47 an (FR v. 27. 2. 99). Beide Zahlen geistern durch viele Publikationen; allein, es ist nicht auszumachen, welche Quelle für diese Schätzung zugrunde gelegt wurde. Das von Goldring (1997) zusammengetragene empirische Material über die in Konflikten eingesetzten Waffen zeigt indes, dass in den meisten Konflikten sowohl Kleinwaffen als auch Großwaffen eingesetzt werden.

3 Das IKRK weist zu Recht auf das Fehlen einer gesicherten Datenbasis für derartige Schätzungen hin. Es gibt zwei Fallstudien an, nach denen der Anteil der Zivilisten an der Gesamtzahl der Opfer bei 35 bzw. 64 Prozent liegt. Allerdings betont es auch, dass der Anteil über die Jahre gestiegen ist (ICRC 1999: 15ff.). Eine andere Zählung gibt den Anteil der zivilen Todesopfer mit 74 Prozent an (William Eckhardt, Lent Peace Research Laboratory of St. Louis, in COPRED Peace Chronicle, April 1990 - zit. nach Rupasinghe 1994: 30). Henry Butterfield Ryan weist darauf hin, dass Zivilisten ungeachtet aller Genfer Konventionen stets ein willkommenes Ziel in Kriegen waren und sind (IHT v. 26.8.99).

mente nahezu unkontrolliert abläuft, kann auch der Endverbleib von den Lieferstaaten nicht garantiert werden. Viele Waffen werden nach Beendigung der Kämpfe in einem Gebiet in benachbarte Regionen transferiert und können von dort den Staat gefährden, aus dem die Waffen ursprünglich kamen.

Tab. 1: - Kriegsoffer in den größten bewaffneten Konflikten seit 1945

Krieg	Zeitraum	Anz. der Getöteten	Anteil der Zivilisten (%)
Bürgerkrieg in China	1946-50	1.000.000	50
Korea	1950-53	3.000.000	50
Vietnam (Eingreifen der USA)	1960-75	2.358.000	58
Biafra-Bürgerkrieg in Nigeria	1967-70	2.000.000	50
Bürgerkrieg in Kambodscha	1970-89	1.221.000	69
Unabhängigkeitskampf von Bangladesch	1971	1.000.000	50
Sowjet. Invasion in Afghanistan	1978-92	1.500.000	67
Bürgerkrieg in Mosambik	1981-94	1.050.000	95
Bürgerkrieg im Sudan	seit 1984	1.500.000 (bis 1995)	97

*Quelle:* Ruth Leger Sivard, *World Military and Social Expenditures 1996*; abgedr. in Renner, Michael: Beendigung gewaltsamer Konflikte. In: Worldwatch Institute (Hg.): Worldwatch Institute Report. Zur Lage der Welt 1999. Daten für das Leben unseres Planeten. Frankf./M. 1999; S. 213-243 (221).

Zudem werden durch die Verfügbarkeit dieser Waffen nichtstaatliche Gruppierungen in die Lage versetzt, das Gewaltmonopol des Staates herauszufordern und ihre Partikularinteressen mit Hilfe bewaffneter Gewalt durchzusetzen. Davon sind aufgrund der Unkontrolliertheit der Kleinwaffenverbreitung potentiell alle Staaten gleichermaßen betroffen. Auf gesellschaftlicher Ebene hat die Verfügbarkeit von Kleinwaffen in vielen Gemeinwesen zu Aufrüstungsprozessen, Militarisierung und Verstärkung von Kriminalität, insbesondere Schusswaffenkriminalität und zu verstärkter Unsicherheit insgesamt geführt. Dieser Teufelskreis der Destabilisierung bindet ökonomische Ressourcen und verhindert eine nachhaltige politische, soziale und ökonomische Entwicklung. Diese Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen bilden die Grundlage für die Motivation, das

notwendige Übel der Verbreitung von Waffen einer stärkeren Kontrolle zu unterwerfen.

### *Charakteristika von Kleinwaffen*

Kleinwaffen sind aufgrund des weltweiten Überangebots und der vielfältigen legalen und illegalen Transferkanäle einfach und preiswert zu erwerben. Für Akteure, die keinen gesicherten Zugang zu regelmäßigen Finanzquellen haben und somit wenig Geld für technologisch hochwertiges Material haben, stellen sie daher die Gewaltwerkzeuge der Wahl dar. Auch aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften sind diese Waffen optimal geeignet für Arten der Kriegführung, wie sie in sogenannten „kleinen Kriegen“<sup>4</sup> verbreitet sind. Automatische Schnellfeuergewehre, die am häufigsten eingesetzten Waffen in Krisenregionen (ICRC 1999: 44), können pro Minute mehrere Hundert Schuss abgeben und stellen damit zusammen mit ihrer Treffsicherheit ein Waffensystem dar, das innerhalb kürzester Zeit hohe Opferzahlen verursachen kann (vgl. BICC 1997: 154; Smith 1994: 274f.; ICRC 1999: 7f.). Die Bedienung dieser Waffen ist außerdem leicht zu erlernen, so dass kein gut ausgebildetes Personal erforderlich ist und neu angeworbene Rekruten schnell eingesetzt werden können. Kleinwaffen sind zudem relativ leicht und genügen somit den Anforderungen einer auf Mobilität angelegten Guerilla-Taktik ebenso wie sie zur Terrorisierung der Bevölkerung oder zum Erpressen von Geld oder Nahrungsmitteln geeignet sind. Auch topographische Besonderheiten wie Bergland, Dschungel oder andere extreme Umweltbedingungen tun der Mobilität und Einsatzfähigkeit vieler Kleinwaffen keinen Abbruch. Mit einem Minimum an Wartung sind sie extrem lange haltbar; einige der zirkulierenden und eingesetzten Gewehre sind über vierzig Jahre alt. Aus diesen Gründen sind Kleinwaffen besonders geeignet für den Einsatz als Gewaltwerkzeuge in den bewaffneten Konflikten mit den oben beschriebenen Charakteristika.

### *Kleinwaffen und klassische Rüstungskontrolle*

Dessen ungeachtet waren diese Waffen während des gesamten Kalten Krieges aus dreierlei Gründen kein Thema von Rüstungskontrollverhandlungen oder anderer internationaler Foren (Krause 1998: 3): Erstens illustrierten zwar bis zur Beendigung des Dekolonisierungsprozesses Mitte der siebziger Jahre eine Reihe von bewaffneten Konflikten (Algerien, Biafra/Nigeria,

---

4 Dieser auf Clausewitz' Vorlesungen über den kleinen Krieg von 1810/11 basierende Begriff wurde von Christopher Daase zum Zwecke der größeren theoretischen Kohärenz für Phänomene bzw. Termini wie Bürgerkriege, Rebellionen, Aufstände oder Kriege niedriger Intensität verwendet. Vgl. insbes. Daase (1999: 11ff.).

Malaysia oder Vietnam) die Bedeutung von Kleinwaffen. Ihre Auswirkungen wurden aber weitgehend als auf bestimmte Konfliktgebiete beschränkt angesehen; die Konsequenzen für die regionale oder globale Sicherheit und Stabilität wurden nicht als Problem wahrgenommen. Zweitens wurden die Instrumente zur Rüstungskontrolle und Abrüstung vor allem von den Supermächten erarbeitet, die von der Sorge um die von einer allgemeinen Verfügbarkeit von Massenvernichtungswaffen ausgehenden globalen Bedrohung getrieben wurden. Da Kleinwaffen keinerlei derartige Risiken darstellten, konnten sie ignoriert werden. Drittens schließlich gab es generell Widerstände gegen eine Kontrolle konventioneller Waffen, da diese Waffen als Instrumente zur legitimen Selbstverteidigung von Staaten begriffen wurden und daher nicht in der Weise stigmatisiert werden konnten wie Massenvernichtungswaffen.

Verschiedene Faktoren führten Anfang der neunziger Jahre zu einer Neubewertung des Politikfeldes Rüstungskontrolle und Abrüstung und ließen dem Problem Kleinwaffen weltweite Aufmerksamkeit zuteil werden. Erstens hat vor allem eine Wahrnehmungsveränderung von Bedrohungspotentialen für die nationale und internationale Sicherheit nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes dazu beigetragen, dass in den letzten zehn Jahren Phänomene ethnisch motivierter und separatistischer bewaffneter Gewalt - bei denen Kleinwaffen die Hauptbewaffnung der Akteure ausmachen - verstärkt das Interesse politischer Entscheidungsträger auf sich zogen, die zuvor in erster Linie mit den Bedrohungen durch eine nukleare Auseinandersetzung oder durch zwischenstaatliche Kriege beschäftigt waren (vgl. auch Klare 1997: 1). Vor diesem Hintergrund nahm zweitens die Zahl der Peacekeeping-Einsätze und Wiederaufbau-Operationen in Nachkriegssituationen (multilateral oder im Rahmen der Vereinten Nationen) zu, die durch die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen an die Kombattanten, die eigentlich entwaffnet werden sollten, vor schwerwiegende Probleme gestellt wurden (vgl. dazu Gamba/Potgieter 1996; Adibe 1995; Mendeburu, Berman 1996; Mendiburu/Meek 1996; Ekwall-Uebelhart/Raevsky 1996). Drittens hat sich weitgehend die Auffassung durchgesetzt, dass die ‚klassischen‘ Probleme der Rüstungsproliferation und Rüstungskontrolle erfolgreich bewältigt wurden<sup>5</sup> und trotz bestehender Hindernisse und unerledigter Aufgaben die Dringlichkeit dieser Probleme hinter den ‚neuen‘ Herausforderungen wie der Verbreitung von Kleinwaffen zurücksteht. Viertens schließ-

---

5 Insbesondere durch die Chemiewaffenkonvention, der unbefristeten Verlängerung des NPT-Vertrages, dem Abkommen über die Kontrolle der Verbreitung von Trägertechnologien (Missile Technology Control Regime, MTCR), dem Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und den START-Verträgen, dem Atomteststoppabkommen (CTB), durch die Einrichtung einer atomwaffenfreie Zone in Südamerika sowie durch Südafrikas Verzicht auf Atomwaffen (Karp 1994: 59).

lich haben eine Reihe von Nichtregierungsorganisationen dazu beigetragen, die Aufmerksamkeit politischer Entscheidungsträger auf das Problem der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung zu lenken (Renner 1997: 8).<sup>6</sup> Für diesen Erfolg ist nicht zuletzt auch die erfolgreiche Kampagne zur Ächtung von Antipersonenminen mitverantwortlich, die für ihre Verdienste 1997 den Friedensnobelpreis erhielt.

Das wachsende Bewusstsein über dieses Problem schlägt sich auch in einer Vielzahl von internationalen Dokumenten nieder, in denen die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen thematisiert wird oder mit denen zumindest aufgrund ihrer Zielsetzung auch eine Kontrolle von Kleinwaffen möglich wäre. Dies bedeutet allerdings nicht, dass dadurch die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen einer effektiven internationalen Kontrolle zugeführt worden wäre, wie dies zu großen Teilen für den Bereich der „klassischen“ Rüstungskontrolle erzielt wurde. Vielmehr findet die Verbreitung von Kleinwaffen nach wie vor weitgehend unkontrolliert statt und stellt weltweit eine Bedrohung für die individuelle, nationale und internationale Sicherheit dar. Dies wirft die Frage auf, inwiefern diese internationalen Vereinbarungen und Verlautbarungen überhaupt geeignet sind für eine effektive Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen. Der Untersuchung dieser Frage widmet sich die vorliegende Studie. Ihr liegen folgende Hypothesen zugrunde:

*Die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen kann unkontrolliert ablaufen, weil es bislang keine einheitlichen Regeln bezüglich des Umgangs mit diesen Waffen gibt. Ausgangspunkt für eine umfassende Bearbeitung des Kleinwaffenproblems ist daher die Schaffung einer rechtlichen Basis in Form eines internationalen Regimes zur Normierung der Kleinwaffenverbreitung. Auf internationaler Ebene vorhandene einschlägige Instrumente sind diesbezüglich für sich genommen ungeeignet, enthalten aber Elemente, die im Rahmen eines derartigen Regimes verwendbar sind.*

Einschlägig sind zum einen Maßnahmen aus dem Bereich der konventionellen Rüstungskontrolle, die sich auch auf Kleinwaffen anwenden lassen und zum anderen speziell zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung ergriffene Maßnahmen. Diese werden anhand der bei der Problemanalyse herausgearbeiteten Anforderungen in bezug auf ihre Geeignetheit für eine Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung untersucht. Das dieser Arbeit zugrundeliegende Erkenntnisinteresse konzentriert sich auf die existierenden Lücken bei der Kontrolle der Verbreitung auf internationaler Ebene.

---

6 Die meisten der in diesem Bereich engagierten Nichtregierungsorganisationen (NROs) haben sich Anfang Januar 1999 zu dem „International Action Network on Small Arms“ (IANSA) zusammengeschlossen. Sie unterhalten u.a. eine Internetseite, die eine unverzichtbare Informationsquelle und ein wichtiges Kommunikationsforum darstellt (<http://www.iansa.org>).

In dieser Untersuchung geht es um die Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen, nicht um die Kontrolle von Kleinwaffen insgesamt. Grundsätzlich müssen Kleinwaffen zwar vollständig, d.h. von der Produktion bis zum Endverbleib kontrolliert werden. Dies ist aber vollständig im Rahmen eines internationalen Regimes nicht zu erreichen, sondern nur auf nationalstaatlicher Ebene. Die Verbreitung ist dagegen ein globaler Prozess, der gerade dadurch charakterisiert ist, dass er „grenzenlos“, also für eine Bearbeitung auf nationalstaatlicher Ebene ungeeignet ist. Der Schwerpunkt dieser Arbeit liegt daher auf den Lücken der bisherigen Bearbeitungsversuche auf internationaler Ebene bzw. Möglichkeiten, die sich im Rahmen eines internationalen Regimes für eine effektive Regulierung der weltweiten Verbreitung ergeben. Ebenso ist eine Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen aufgrund der großen Anzahl bereits vorhandener Waffen ohne Einsammelungs- und Zerstörungsprogramme vor Ort nicht zu erreichen. Diese können aber jeweils nur lokal organisiert werden und müssen den lokalen Erfordernissen entsprechen. Ein internationales Regime kann diese Erfordernisse nur grundsätzlich ansprechen; konkrete Lösungsstrategien müssen von den Akteuren vor Ort, unterstützt von der internationalen Gemeinschaft, erarbeitet werden. Sie bleiben daher in dieser Untersuchung der Möglichkeiten und Probleme der Verbreitung von Kleinwaffen auf internationaler Ebene unberücksichtigt.

Zunächst werden die einschlägigen auf internationaler Ebene unternommenen Maßnahmen in bezug auf ihre Verwendbarkeit für ein internationales Regime zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung untersucht. Da die meisten dieser Maßnahmen relativ jung sind, kann noch keine empirische Überprüfung ihrer Wirksamkeit erfolgen. Die Analyse beschränkt sich daher darauf, zu untersuchen, inwiefern die den Maßnahmen zugrundeliegenden Dokumente von ihrem Wortlaut her für eine Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung geeignet sind. Für eine systematische Gliederung dieser Maßnahmen hat sich die „Standard-Definition“ internationaler Regime von Krasner (1982: 3) mit ihren vier Elementen - Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren - als sinnvoll erwiesen. Dabei werden nicht alle Maßnahmen einzeln daraufhin untersucht, inwiefern sie für sich genommen geeignet sind, die Verbreitung von Kleinwaffen zu kontrollieren, sondern vielmehr, ob sie Elemente enthalten, die im Rahmen eines internationalen Regimes verwendbar sind. Dementsprechend ist dieses Kapitel nach diesen vier Elementen und nicht nach einzelnen Dokumenten, Maßnahmen oder Organisationen gegliedert. Mit den Ergebnissen dieser Untersuchung kann die eingangs gestellte Frage, inwiefern bereits unternommene Maßnahmen zur Kontrolle von Kleinwaffen geeignet sind, differenziert beantwortet werden. Sie stützt die Hypothese, dass diese Maßnahmen zur Kontrolle bislang unzureichend geblieben sind. Darüber hinaus stellen diese Ergebnisse die Grundlage für

die Erarbeitung einer effektiven, umfassenden Strategie zur Kontrolle der weltweiten Verbreitung von Kleinwaffen dar.

## **II. Die Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen**

Maßnahmen zur Kontrolle, d.h. zur „gezielten Steuerung des Verhaltens der betroffenen Akteure“ treffen auf internationaler Ebene auf das Problem, dass das internationale System über keinerlei regierungsähnliche zentrale Steuerungsinstanz verfügt (Gehring 1995: 197). Internationale Regime, d.h. problemfeldspezifische, in der Regel zwischenstaatliche Kooperationsarrangements werden daher als alternative Steuerungsmöglichkeit gesehen (Gehring 1995: 197), und zwar sowohl für das Verhalten staatlicher als auch nichtstaatlicher Akteure (Müller 1993: 26). Dieser Ansatz geht davon aus, dass Staaten miteinander kooperieren, wenn dadurch ein durch einzelstaatliches Handeln hervorgerufenen suboptimales Ergebnis in einem Politikfeld verbessert werden kann. Internationale Regime werden definiert als Bündel von Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren (Krasner 1983: 2), an denen sich die Erwartungen der Akteure in einem Problemfeld orientieren (Gehring 1995: 199; Efinger et al. 1990: 265) und die damit eine „dauerhafte Ordnung für interpersonales Handeln“ bilden (Müller 1993: 26). Sie umfassen im wesentlichen Verhaltensvorschriften unterschiedlicher Art und Spezifität (Efinger et al. 1990: 265). Diese Vorschriften müssen nicht auf rechtsverbindlichen Verträgen basieren (Müller 1993: 26); allerdings müssen diese Vorschriften in irgendeiner Weise explizit gemacht worden sein; stillschweigende Vereinbarungen reichen nicht aus (Efinger et al. 1990: 265f.). Was unter diesen vier Überschriften zu subsumieren ist, formuliert Krasner (1983: 2) im Zuge seiner allgemein akzeptierten „Standarddefinition“:

„Prinzipien umfassen empirische, kausale und normative Grundsätze. Normen sind Verhaltensstandards, die sich in Rechten und Pflichten ausdrücken. Regeln sind spezifische Verhaltensvorschriften und -verbote. [Prozeduren] sind die maßgeblichen Praktiken beim Treffen und bei der Implementation kollektiver Entscheidungen“ (übers. in Efinger et al. 1990: 265).

Diese Steuerungsmöglichkeit bietet sich ebenfalls für den Sachbereich der weltweiten Kleinwaffenverbreitung an. Im Rahmen eines internationalen Regimes kann sowohl das Verhalten staatlicher als auch nichtstaatlicher Akteure reguliert und kontrolliert werden, was aufgrund der Problemanalyse als eine notwendige Anforderung identifiziert wurde. Gleichzeitig können die Interessen der beteiligten staatlichen Akteure adäquat berücksichtigt werden, da es auf zwischenstaatlichen Vereinbarungen basiert. Diese können einen Konsens bezüglich der als negativ perzipierten und damit zu

bekämpfenden Auswirkungen der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung formulieren und damit eine Grundlage für gemeinsames Vorgehen schaffen. Schließlich bildet es aufgrund seines internationalen Charakters die Möglichkeit, Schlupflöcher, die aufgrund national unterschiedlicher Regelungen und Praktiken entstehen, zu schließen und so einen für alle Akteure gleichermaßen geltenden Regelungsrahmen zu schaffen.

Die Standarddefinition internationaler Regime mit ihren vier Elementen stellt dabei ein geeignetes Gerüst dar, um die in der Literatur vielfach vorgeschlagenen Maßnahmen (am umfassendsten wohl in UN 1997 u. 1999c; IANSA 1999) und die aus der Analyse des Problemfeldes herausdestillierten Anforderungen zu gliedern. Zwar kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keineswegs von einem internationalen Regime zur Kontrolle von Kleinwaffen in dem Umfang gesprochen werden, wie dies etwa auf dem Gebiet der nuklearen Nichtverbreitung der Fall ist (vgl. dazu Müller 1989). Dennoch ist auf internationaler Ebene bereits eine ganze Reihe von Maßnahmen getroffen worden, die sich mit dem Problem der Kleinwaffenverbreitung beschäftigen. Das folgende Kapitel überprüft die in der Einleitung aufgestellte Hypothese, dass diese Maßnahmen für sich genommen ungeeignet sind, eine effektive Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung zu gewährleisten, sie aber gleichwohl Elemente enthalten, die im Rahmen eines internationalen Regimes, also als Prinzipien, Normen, Regeln oder Verfahren, verwendbar sind. Dabei geht dieser Ansatz über den traditionellen Bereich der Rüstungskontrolle hinaus, indem er auch Dokumente aus anderen Sachbereichen untersucht und trägt damit der sachbereichübergreifenden Komplexität des Problemfeldes Rechnung.

### *1. Prinzipien*

Bevor konkrete Regeln und Verfahren entwickelt werden können, ist es notwendig, sich über „konsensuale Zustandsbeschreibungen, Zielvorstellungen und Ursache-Wirkungs-Gesetze im Politikfeld“ (Müller 1993: 39) zu verständigen, die alle Mitglieder eines potentiellen Regimes nicht nur im Rahmen einer Deklaration unterschreiben, sondern auch in der späteren praktischen Umsetzung durch Normen, Regeln und Verfahren dauerhaft einhalten können. Prinzipien stellen die Basis dar, auf der Normen und Regeln sowie Verfahren etabliert werden können. Diese Prinzipien müssen also die Interessen aller beteiligten Staaten ebenso berücksichtigen wie sie eine Grundlage bieten müssen, auf der die Vereinbarung weiterer Regelungen (Normen, Regeln und Verfahren) möglich ist.

a. *Die Anerkennung der negativen Auswirkungen*

Auch wenn es bislang für das Problemfeld Kleinwaffenverbreitung noch keinerlei explizite Vereinbarung gibt, die diesen formellen Anforderungen sowie den aus dem Problemfeld resultierenden materiellen Anforderungen entspricht, wird mittlerweile die durch die negativen Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung resultierende Notwendigkeit zum koordinierten Handeln durch eine Reihe von Dokumenten anerkannt. Die Anerkennung der eingangs skizzierten Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen ist die grundlegende Voraussetzung für die Errichtung eines internationalen Regimes zur Kontrolle von Kleinwaffen.

Neben einer Reihe von UN-Resolutionen, in denen die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen als Gefahr für die internationale Sicherheit bezeichnet wird,<sup>7</sup> gibt es bereits eine Reihe von internationalen Vereinbarungen, in denen die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen - in unterschiedlicher Akzentuierung - als ein friedensgefährdendes Phänomen bezeichnet wird. Im Rahmen des Forums für Sicherheitskooperation erklärten die OSZE-Teilnehmerstaaten,

„that the excessive and destabilizing accumulation and uncontrolled spread of small arms and light weapons [...] which have contributed to the intensity and duration of the majority of recent armed conflicts, are of great concern to the international community; pose a threat and a challenge to peace and security, in particular as an element in terrorist activity and armed conflicts; are closely related to high levels of violence and crime; reduce the prospect of sustainable development and undermine the efforts to ensure a truly indivisible and comprehensive security“<sup>8</sup>.

In den Prinzipien der OSZE zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen wurde die übermäßige Ansammlung konventioneller Waffen als eine „Bedrohung des Friedens und der Sicherheit auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene“ bezeichnet.<sup>9</sup> Für die OSZE stehen also die Auswirkungen der Verbreitung auf bewaffnete Konflikte und ihre Konsequenzen, in erster Linie aber auf Staaten und weniger auf die betroffenen Men-

---

7 Vgl. die Resolutionen der Generalversammlung A/RES/43/75I (1988), A/RES/52/38J (1995); Berichte des UN-Generalsekretärs, insbesondere den Sahara-Sahel Advisory Mission Report (1995), das Supplement to an Agenda for Peace (A/50/60 (1995)), Report of the Secretary-General on the Advisory Board on Disarmament Matters (A/50/391 (1995)), Report of the Secretary-General: Assistance to States for Curbing the Illicit Traffic in Small Arms and Collecting Them, A/50/405 (1995); Report of the Secretary-General: Small Arms, A/53/169, mit den Stellungnahmen bezüglich einer Konferenz über den illegalen Waffenhandel verschiedener Staaten (Addenda 1-4); sowie Sicherheitsratsresolution S/PRST/1999/28 v. 24. September 1999, Maßnahmen zur Unterbindung des Handels mit Kleinwaffen.

8 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Forum für Sicherheitskooperation, FSC.DEC/6/99; 16. November 1999. Abgedr. in: FSC Journal No. 275.

9 Vereinbarung der Teilnehmerstaaten des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation. Wien 25. November 1993. Abgedr. in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994; S. 268., Kap. Id.

schen im Vordergrund; zusätzlich wird die Bedrohung durch den Terrorismus angesprochen. In einer Gemeinsamen Erklärung der EU und Kanadas wurde anerkannt, dass Kleinwaffen eingesetzt werden „as primary instruments of violence and internal conflicts and account for the greatest percentage of deaths and injuries in armed conflicts. The availability of these weapons contributes towards exacerbating conflicts by increasing their lethality and duration [...]“<sup>10</sup> Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das Humanitäre Völkerrecht (HVR) stehen hier im Vordergrund. In der OAS-Konvention wird in der Präambel mehrfach auf die negativen Konsequenzen der organisierten Kriminalität und des Terrorismus im Zusammenhang mit dem illegalen Waffenhandel verwiesen. Zudem habe dieser „harmful effects on the security of each state and the region as a whole, endangering the well-being of people, their social and economic development and their right to live in peace“. Hier wird vor allem auf die innerstaatliche und regionale destabilisierende Auswirkung der Verbreitung abgehoben. Im ECOWAS-Moratorium wurde der „traffic in small arms and light weapons“ als ein „destabilizing factor for ECOWAS member States and a threat to the peace and security of our peoples [...]“ bezeichnet,<sup>11</sup> also vor allem die innerstaatliche Destabilisierung thematisiert. In der Gemeinsamen Aktion der EU zu Kleinwaffen werden die Auswirkungen auf die innerstaatliche Situation angesprochen:

„Die maßlose, unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen [...] gibt der Völkergemeinschaft mittlerweile Anlass zu großer Besorgnis; dieses Phänomen stellt eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit dar und verringert in vielen Regionen der Welt die Aussichten auf eine nachhaltige Entwicklung.“<sup>12</sup>

Im „Programm der EU zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen“<sup>13</sup> werden in der Präambel die negativen Konsequenzen der Verfügbarkeit und Anhäufung großer Mengen konventioneller Waffen insbesondere durch den illegalen Handel auf die „interne Situation“ und für die „Respektierung der Menschenrechte“ angesprochen.

---

10 Joint Statement on Small Arms and Anti-Personal Mines. Adopted at the Canada-EU Transatlantic Summit. December 1998. <http://www.iansa.org/documents/gov/gov6.htm> (30.01.00).

11 Declaration of a Moratorium on the Importation, Exportation and Manufacture of Small Arms and Light Weapons in West Africa. Veröff. als UN-Dok. A/53/763 sowie S/1998/1194.

12 Gemeinsame Aktion betreffend den Beitrag der Europäischen Union zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen. 17. Dezember 1998. Abgedr. in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 9 v. 15. 1. 1999, S. 1-5.

13 EU-Programm zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen. Angenommen vom Rat der EU a. 26. Juni 1997. Abgedr. in: <http://209.207.236.112/asmp/campaigns/smallarms/euprogram.htm> (01.03.00). Im folgenden: „EU-Programm“.

Durch einen Verweis auf UNGA-Resolution 51/45N wird vor allem der illegale Handel mit Kleinwaffen angesprochen. Der Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren<sup>14</sup> enthält durch seine Zielbestimmung implizit eine Anerkennung der negativen Auswirkungen der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung: Er will die Verwendung von Rüstungsgütern zur „internen Repression, internationalen Aggression oder zur regionalen Destabilisierung“ verhindern. Auch die „Initial Elements“ des Wassenaar Arrangements (WA)<sup>15</sup> konstatieren den Willen der Mitgliedstaaten zur Verhinderung destabilisierender Rüstungsanhäufungen als Bedrohung der internationalen und regionalen Sicherheit und des Friedens und erkennen damit - wenn auch nur indirekt - die Auswirkungen der Kleinwaffenverbreitung als negativ an.

Die Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen werden also von der internationalen Staatengemeinschaft in einer Reihe von Dokumenten anerkannt. Sowohl auf der Seite der wichtigsten Lieferländer (EU, OSZE) als auch von Seiten der Empfänger (ECOWAS), aber auch global (Vereinte Nationen) gibt es mittlerweile ein konsensuales Problembewusstsein in bezug auf die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen.

---

14 Der Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren wurde vom Rat der EU am 8. Juni 1998 angenommen (Abgedr. in: Europe/ Dokumente, No. 2092, 12. Juni 1998; S. 1-5). Er war unter der Mitarbeit von einer Gruppe britischer NROs erarbeitet worden (vgl. Adam 1999: 512), nachdem der EU-Ministerrat auf seinen Tagungen in Luxemburg 1991 und Lissabon 1992 acht „Gemeinsame Kriterien“ für Rüstungsexporte beschlossen hatte (Abgedr. in: Europe, No. 5524 (Special edition) 30 June 1991; Conclusions of the Presidency of the European Council, EPC Press Release 27 June 1992). Das Dokument besteht zum einen aus der Ausformulierung dieser acht Kriterien für eine Genehmigung von Rüstungsexporten - die im folgenden näher untersucht werden - und zum anderen aus einer Reihe von operativen Maßnahmen (vgl. Kap. „Kontrollmechanismen“).

15 The Wassenaar Arrangement on Export Control for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. Initial Elements as Adopted by the Plenary of 11 - 12 July 1996. <http://www.wassenaar.org>. Das WA ist das Nachfolgeregime zum Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom), das 1949-1994 den Transfer von Dual-Use-Gütern, Nuklearwaffen bzw. Teilen hierfür sowie konventionellen Waffen in den Ostblock verhindern sollte. Nach langwierigen Verhandlungen, die zunächst in Wassenaar, einem Vorort von Den Haag stattfanden, wurde am 12. Juli 1996 von 33 Gründungsstaaten in Wien das Gründungsdokument, die „Initial Elements“ verabschiedet. Das WA umfaßt alle wichtigen Exportstaaten außer Brasilien, China, Israel und Südafrika (Boese 1998). In bezug auf Kleinwaffen ist die Nichtteilnahme der drei letztgenannten Staaten allerdings besonders bedauerlich, da sie wichtige Kleinwaffenexporteure sind.

Tab. 2: - Konsens über die negativen Konsequenzen der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung

Auswirkungen der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung	wird als negativ anerkannt in
Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts	Joint Statement der EU und Kanadas, EU-Programm zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels; EU-Verhaltenskodex
Regionale Destabilisierung	OSZE-Dokumente, OAS-Konvention, EU-Verhaltenskodex, Initial Elements des WA
Innerstaatliche Destabilisierung und Aufrüstungsprozesse	OSZE-Dokumente (in bezug auf Auswirkungen auf die staatliche Sicherheit), OAS-Konvention, ECOWAS-Moratorium, Gemeinsame Aktion der EU (in bezug auf nachhaltige Entwicklung), EU-Programm zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels
(Internationaler) Terrorismus	OSZE-Dokumente, OAS-Konvention

*b. Die Verantwortung des Staates*

Sind diese negativen Auswirkungen anerkannt und besteht Konsens darüber, dass eine Kontrolle von Kleinwaffen notwendig ist, muss zweitens Einigkeit darüber erzielt werden, wer die Hauptverantwortung für eine Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung hat. Da für eine Kontrolle von Gewaltmitteln die Anwendung von Gewalt notwendig ist bzw. sein kann, kommen für diese Aufgabe ausschließlich Staaten als legitime Träger des Gewaltmonopols in Betracht. Der Staat ist als einziger Akteur innerhalb des internationalen Systems zur Organisation einer Kontrolle in der Lage. Gleichzeitig ist aber anzumerken, dass eine rein nationalstaatliche Strategie zur Kontrolle der weltweiten Kleinwaffenverbreitung selbstverständlich zu kurz greifen würde. Es bedarf daher der Vernetzung der staatlichen Akteure auf internationaler Ebene. Nichtsdestotrotz bleibt der Staat die zentrale Handlungseinheit; Staaten müssen - entweder einzeln oder im Rahmen internationaler Organisationen und Institutionen - sich dazu bekennen, dass sie verantwortlich dafür sind, dass Kleinwaffen nur zu legitimen Zwecken eingesetzt werden bzw. dass ihre Verwendung zu illegitimen Zwecken unterbunden wird. Während einige wenige Staaten zumindest formell diese Verantwortung für die Verwendung der Waffen akzeptieren, die von ihnen exportiert bzw. genehmigt wurden, galt dies lange für die meisten Staaten und gerade in bezug auf Kleinwaffen nicht (Greene 1996: 9). Erst in den letzten fünf Jahren hat sich dies geändert. So wurde die Verantwortung der Staaten in bezug auf Kleinwaffen von der US-amerikanischen Außenministerin Albright anerkannt. In einer vielbeachteten Rede äußerte sie über die unkontrollierte Verbreitung von Waffen, Munition und Sprengstoffen in afrikanische Krisengebiete:

„This dirty business fuels conflict, fortifies extremism, and destabilizes entire regions. All of us whose nations sell such weapons, or through whose nations the traffic flows, bear some responsibility for turning a blind eye to the destruction they cause. And all of us have it in our power to do something in response.“<sup>16</sup>

Kanada und die EU haben sich ebenfalls zu dieser Verantwortung bekannt.<sup>17</sup> Bulgarien, Estland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern haben sich im August 1998 dem EU-Verhaltenskodex und im Frühjahr 1999 der Gemeinsamen Aktion angeschlossen und damit eine darin niedergeschriebene Verantwortung der exportierenden Staaten anerkannt (Greene 1999: v, 2; Arms Trade News, Aug./Sept. 1998; S. 3).

Auch in den Richtlinien der UN-Abrüstungskommission<sup>18</sup> sind grundsätzliche Verantwortlichkeiten von Staaten in bezug auf Rüstungstransfers festgelegt, darunter erstens die Verantwortung von Staaten für die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels; zweitens für die Sicherstellung, dass ihr Maß an Rüstung im Einklang mit den Bedürfnissen ihrer legitimen Verteidigungs- und Sicherheitsinteressen stehen; drittens für Zurückhaltung bei der Produktion, Beschaffung und dem Transfer von Rüstung; viertens für die Sicherstellung, dass die Quantität und Qualität ihrer Rüstung nicht zur regionalen Instabilität und zu Konflikten oder zum illegalen Waffenhandel beitragen. Darüber hinaus erinnert es fünftens an die rechtliche Verpflichtung von Staaten, sich an die Embargos des UN-Sicherheitsrates zu halten. Dieses Dokument ist zwar eine rechtlich nicht verbindliche Empfehlung, stellt aber aufgrund des großen Teilnehmerkreises eine solide Grundlage für eine gemeinsame Normsetzung dar (vgl. Donowaki 1997: 111) und wurde vom Ausschuss der UN-Regierungssachverständigen allen Staaten für die Umsetzung in nationales Recht empfohlen (UN 1997: § 80a).

### c. *Das Prinzip der Doppelverwendbarkeit*

Der janusköpfige Charakter von Kleinwaffen wird deutlich, wenn man den oben aufgeführten friedensgefährdenden Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung ihre Funktion als Instrumente zur Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols gegenüberstellt. Der Einsatz zu Zwecken der inneren Sicherheit und der Verteidigung des Staates ist nicht nur legitim, sondern

---

16 Secretary of State Madeleine K. Albright, Statement to the UN Security Council Ministerial on Africa. New York, 24. September 1998. <http://secretary.state.gov/www/statements/1998/980924.html> (30.01.00).

17 Vgl. Joint Statement on Small Arms and Anti-Personal Mines. Adopted at the Canada-EU Transatlantic Summit. December 1998. <http://www.iansa.org/documents/gov/gov6.htm> (30.01.00).

18 Guidelines for International Arms Transfers in the context of General Assembly resolution A/46/36 H of 6 December 1991, Disarmament Commission Doc. A/CN.10/1996/CRP.3, 3. Mai 1996; UN-Dok. A/51/42, Annex 1, 22. Mai 1996.

unter Umständen auch eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung eines sicheren Umfeldes, das wiederum bestehen muss, bevor sinnvollerweise an eine Abrüstung bzw. an die Etablierung eines Prozesses der nachhaltigen Entwicklung gedacht werden kann (Gießmann 2000a: 69). Außerdem gilt es in vielen Gesellschaften als legitim und legal, (bestimmte) Kleinwaffen als Sportgerät oder zur Jagd einzusetzen. Die Legitimität eines Einsatzes von Kleinwaffen ist insofern ohne Bezug auf den Kontext nie eindeutig zu klären. Aufgrund dieser Doppelverwendbarkeit können Kleinwaffen nicht vollständig verboten werden, wie etwa Antipersonenminen, für die es nach internationalem Konsens keinerlei legitime Einsatzgründe gibt. Es müssen daher Kriterien geschaffen werden, mit denen eine Unterscheidung zwischen legitimen und illegitimen Transfers bzw. Einsatzarten möglich ist. Die genaue Ausgestaltung der Kriterien ist Aufgabe der Normen und Regeln, die Überwachung ihrer Einhaltung die der Verfahren. Die zweite Anforderung an ein internationales Regime zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung auf der Prinzipien-Ebene besteht also darin, neben den negativen Konsequenzen auch die Legitimität von Kleinwaffen in bestimmten Kontexten anzuerkennen.

*Die Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen kann nicht auf der Grundlage eines Totalverbotes organisiert werden, sondern muss differenzieren zwischen legitimen und illegitimen Einsatzzwecken. Die Gewährung der kontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen zu legitimen Zwecken muss ergänzt werden um eine Bekämpfung der Verbreitung zu illegitimen Zwecken.*

In den meisten internationalen Vereinbarungen bezüglich Kleinwaffen gibt es auch Verweise auf die legitimen Verwendungszwecke dieser Waffenart. Während die Dokumente zur Kontrolle von konventionellen Waffen allgemein das Recht der Staaten auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta betonen und damit klarstellen, dass nicht alle Transfers von konventionellen Waffen kategorisch verboten werden sollen (vgl. EU-Verhaltenskodex, Initial Elements des WA), finden sich in den Dokumenten, die sich speziell mit Kleinwaffen beschäftigen, Verweise auf die „legitimen Selbstverteidigungs- und Sicherheitserfordernisse“, zum Teil „einschließlich ihrer Fähigkeit zur Teilnahme an friedenserhaltenden Einsätzen der VN“ (Gemeinsame Aktion der EU). Das Forum für Sicherheitskooperation der OSZE hat in seiner bereits zitierten Entscheidung ebenfalls die „requirements for collective and individual defence, participation in peacekeeping operations under the United Nations Charter, and internal security“ als Ausschlusskriterium für eine Strategie zur Bekämpfung der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen formuliert.

## 2. Normen

Durch Normen werden Prinzipien operationalisierbar, durch Regeln und Entscheidungsverfahren werden die Prinzipien operationalisiert (Efinger et al. 1990: 266, Hervorh. im Text). Normen geben Verhaltensstandards vor, die als allgemeine Rechte und Pflichten zu verstehen sind, während Regeln diese Rechte und Pflichten in spezifische Handlungsvorschriften im Sinne von Ge- und Verboten umsetzen (ibid.).

Während durch die Anerkennung des ersten Prinzips - Anerkennung der negativen Auswirkungen - das Problemfeld, durch die Anerkennung des zweiten - Verantwortung des Staates - das Politikfeld ‚Kleinwaffenverbreitung‘ konstituiert wird, ergibt sich aus dem dritten Prinzip der Doppelverwendbarkeit eine materielle Anforderung an eine Norm zur Kontrolle von Kleinwaffen: sie muss gewährleisten, dass Waffen einerseits als Instrumente zur Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und der kollektiven und individuellen Verteidigung des Staates (auf der Grundlage des Art. 51 UN-Charta) sowie zur legitimen persönlichen Selbstverteidigung oder anderer als legitim angesehene Verwendungszwecke verfügbar bleiben, andererseits aber ihre Verfügbarkeit als Instrumente bewaffneter Gewalt in Bürgerkriegen, bei Menschenrechtsverletzungen und anderen illegalen Aktivitäten reduziert bzw. verhindert wird.<sup>19</sup> Dies ist nur möglich, wenn gewährleistet werden kann, dass der Staat vom Zeitpunkt der Produktion bis zu ihrem Endverbleib die Kontrolle über die Waffen hat. Es muss also für den gesamten Lebenszyklus einer Waffe ein *grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt* bestehen. Damit wird für alle Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit der Verbreitung von Kleinwaffen stehen, eine Genehmigungspflicht normiert. Genehmigungen für die jeweiligen Tätigkeiten dürfen gemäß oben formulierter Zielsetzung nur erteilt werden, wenn sie den vereinbarten legitimen Zwecken dienen; ist dagegen eine Verwendung zu illegitimen Zwecken zu erwarten, ist die Genehmigung zu versagen.

Obwohl das deutsche Exportkontrollrecht theoretisch mit Art. 26 Abs. 2 GG sogar in Form einer Verfassungsnorm dieses grundsätzliche Verbot mit Erlaubnisvorbehalt enthält, hat sich eine gegenteilige Genehmigungspraxis herausgebildet (vgl. Gießmann 2000b). Auch Art. 296 des Amsterdamer Vertrages der EU garantiert die nationalstaatliche Hoheit über die Ausfuhr von Kriegswaffen und die Rüstungswirtschaft und nimmt damit diesen

---

19 Auf einem ähnlichen Prinzip beruht die US-amerikanische Rüstungsexportpolitik: „U.S. arms transfer policy is designed to support arms transfers that meet the legitimate defense requirements of friends and allies, in support of U.S. national security and foreign policy interests, and to restrain arms transfers that may be destabilizing or threatening to regional peace and security.“ Small Arms Issues: U.S. Policy and Views. U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) Factsheet, 11. August 1998. <http://www.iansa.org/documents/gov/gov1.htm> (10. 02. 00).

Bereich ausdrücklich von einer Regelung durch Gemeinschaftsrecht aus.<sup>20</sup> Die meisten relevanten internationalen Vereinbarungen enthalten kein grundsätzliches Verbot; sie betonen zum Teil sogar die nationalstaatliche Freiheit, Waffen gemäß ihrer Entscheidung zu exportieren (vgl. etwa die „Initial Elements“ des WA). Einzig in den Bestimmungen des ECOWAS-Moratoriums sind Ansätze für ein grundsätzliches Verbot enthalten. Im Rahmen des zur Umsetzung des Westafrika-Moratoriums geschaffenen Programme for Coordination and Assistance for Security and Development (PCASED)<sup>21</sup> wurde abweichend vom grundsätzlichen Importverbot die Möglichkeit für Teilnehmerstaaten vereinbart, Waffen einzuführen, wenn sie ein legitimes Bedürfnis dazu haben (Kap. IIIB Nr. 15). Dafür bestehen jedoch gewisse Bekanntmachungspflichten und die Möglichkeit zu Konsultationen (Lodgaard/Fung 1998: 62). Das Moratorium konstituiert somit ein grundsätzliches Verbot für den Import von Kleinwaffen mit Erlaubnisvorbehalt, ohne freilich genauere Kriterien für die Genehmigung von Importen zu bestimmen. Die letztendliche Entscheidung wird - obzwar nach Konsultationen - ausschließlich aufgrund nationaler Interessen getroffen werden. Der von Friedensnobelpreisträgern erarbeitete International Code of Conduct on Arms Transfers<sup>22</sup> formuliert ein explizites Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. In Abschnitt II Satz 1 heißt es:

„Arms transfers may be conducted only if the proposed recipient state, or recipient party in the country of final destination, is in compliance with all of the following principles [...]“

Damit wird die Beweispflicht umgekehrt: Es muss nicht begründet werden, warum ein bestimmter Transfer nicht stattfinden sollte; vielmehr ist der Transfer von Waffen grundsätzlich verboten. Ausnahmen können nur genehmigt werden, wenn eine Unbedenklichkeit gemäß der aufgestellten Kriterien belegt werden kann. Alle anderen, zwischenstaatlich vereinbarten

---

20 Bekanntmachung v. 27.12. 1957, BGBl 1958 II, S. 1. In: Bekanntmachung v. 6.4. 1999, BGBl 1999 II, S. 296.

21 Abgdr. in Lodgaard/ Rønnfeldt (1998: 95 ff.).

22 Der „International Code of Conduct on Arms Transfers“ wurde 1997 von dem Friedensnobelpreisträger Oscar Arias Sánchez, dem früheren Präsidenten von Costa Rica, gemeinsam mit anderen Friedensnobelpreisträgern mit dem Ziel erarbeitet, konventionelle Rüstungstransfers zu begrenzen und besser zu kontrollieren. Dieser Verhaltenskodex erwähnt explizit die humanitären, sicherheitspolitischen und ökonomischen Konsequenzen des internationalen Handels mit Waffen, unter anderem Kleinwaffen. Sämtliche Vorgaben für die Genehmigung eines Waffentransfers beziehen sich auf das Verhalten des Empfängerlandes bzw. seine (ökonomische oder sicherheitspolitische) Situation. Der Kodex ist als Modell auch deshalb interessant, weil neben der Etablierung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt der Begriff Rüstung („Arms“, „Armas“) in diesem Dokument sehr weit gefaßt wird und neben jeder Art von Munition und dual-use-Gütern auch militärische Ausbildung und Weitergabe von Wissen („expertise, knowledge or skill“) beinhaltet. <http://www.arias.or.cr/fundarias/cpr/code2.shtml> (30.01.00). Im folgenden Arias-Kodex.

Dokumente, die Bestimmungen bezüglich des grenzüberschreitenden Transfers von Kleinwaffen enthalten, formulieren Versagungsgründe, d.h. Kriterien, nach denen ein Transfer nicht stattfinden darf.

### 3. *Regeln*

Die Norm des grundsätzlichen Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für den gesamten Lebenszyklus einer Waffe muss im Rahmen eines internationalen Regimes durch konkrete Ge- und Verbote für die Herstellung, den Erwerb, Besitz, Handel und Transfer von Kleinwaffen operationalisiert werden (vgl. Hasenclever et al. 1997: 9f.; Efinger et al. 1990: 266). An dieser Stelle wird ein Regime konkret, deswegen wird der Übergang von Prinzipien und Normen zur Festlegung von Regeln auch als „Stolperstein“ in der Regime-Entstehung bezeichnet (Müller 1993: 41). Speziell bei der Kontrolle von volkswirtschaftlich relevanten Gütern, insbesondere Waffen, entsteht leicht ein Konflikt zwischen dem Ziel einer effektiven Kontrolle dieser Waffen und ökonomischen Interessen. Dieser Konflikt dürfte indes bei Kleinwaffen weniger deutlich zu Tage treten, da diese aufgrund der hohen Anzahl bereits vorhandener Waffen ökonomisch weniger von Bedeutung sind als Großwaffen (Greene 1996: 6).

Der Lebenszyklus einer Waffe beginnt mit ihrer Produktion. Während bei konventionellen Großwaffen die zentrale Herausforderung für den Bereich der Produktionskontrolle die Schaffung einer internationalen Strategie für den gemeinsamen Abbau von Überkapazitäten in der Rüstungsindustrie ist (Pierre 1997b: 423ff.), besteht für Kleinwaffen die wichtigste Aufgabe eines internationalen Regimes darin, die durch die Verlagerung des Handels von etablierten Rüstungsherstellern hin zu illegalen und grauen Märkten gestärkten kleineren privaten Waffenhändlern und Herstellern (Brzoska 1999: 78) zu kontrollieren. Gleichzeitig ist auch die unkontrollierte Verbreitung von Lizenzen zur Produktion häufig nachgefragter Kleinwaffenmodelle und der damit verbundenen möglichen Umgehung von Exportkontrollvorschriften ein Problem. Die Produktion von Kleinwaffen ist daher ebenso zu normieren (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) und zu regulieren wie Transfers.

In Staaten mit freizügiger Schusswaffengesetzgebung können Individuen legal große Mengen an Waffen erwerben und sie in Krisengebiete transferieren. Dies wurde als ein wichtiger Übergangspunkt von legal produzierten Waffen in den illegalen Kreislauf identifiziert. Derzeit ist in 16 bzw. 14 Staaten der Besitz von bestimmten Gewehren (long guns) bzw. Handfeuerwaffen (handguns) in keiner Weise beschränkt. Von den an der UN-Studie teilnehmenden EU-Staaten hatten Belgien und Österreich keinerlei Restriktionen für bestimmte Gewehre (UNISFR 1997: 11). Daher muss neben der Produktion auch der innerstaatliche Handel, Erwerb und Besitz durch inter-

national harmonisierte Vorschriften geregelt werden. Dafür werden, neben einigen unverbindlichen regionalen Vereinbarungen, insbesondere in der Gemeinsamen Aktion der EU, im ECOWAS-Moratorium und in der OAS-Konvention, vor allem im Rahmen des geplanten UN Firearms Protocol Bestimmungen erarbeitet. Auf Grundlage der OAS-Konvention wurden im Rahmen der Commission on Crime Prevention and Criminal Justice des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) Vorbereitungen getroffen, ein „Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Ammunition and Other Related Materials“ zu erarbeiten, das im Laufe des Jahres 2000 als Anlage zur „Konvention gegen das Transnationale Organisierte Verbrechen“ verabschiedet werden soll (Dyer/O’Callaghan 1999: 3).<sup>23</sup> Wie auch die Vorlage soll das Firearms Protocol rechtsverbindlich sein. Es stellt damit einen wichtigen Schritt zu einer globalen Regelung von Kleinwaffen dar. Es hat allerdings eine Reihe von Schwächen, die es von der OAS-Konvention geerbt hat (Dyer/O’Callaghan 1999: 3). Beide Instrumente wurden ausschließlich als Mittel zur Verbrechensbekämpfung konzipiert und berücksichtigen nicht den Zusammenhang zwischen illegalem Handel, organisierter Kriminalität und bewaffneten Konflikten sowie dem staatlichen Verhalten im Kontext dieser Phänomene. Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass lediglich der kommerzielle Bereich der Kleinwaffen geregelt wird, staatliches Verhalten, insbesondere staatliche Transfers (vgl. unten) wird damit nicht sanktioniert. Dementsprechend bezieht sich das Firearms Protocol lediglich auf zivil verwendbare Kleinwaffen (Handfeuerwaffen); militärische Kleinwaffen wurden bewusst ausgenommen. Trotz dieser Schwächen bietet das geplante Firearms Protocol eine globale Rechtsgrundlage für die Produktion sowie den privaten Erwerb und Besitz von Kleinwaffen.

Problematischer ist dagegen die Regelung des grenzüberschreitenden Transfers von Kleinwaffen. Entsprechend des Verbots mit Erlaubnisvorbehalts müssen diesbezügliche Regeln konkretisieren, unter welchen Umständen ein Transfer stattfinden darf und wann er zu versagen ist. Grundlage für diese Entscheidung, die in der Regel durch die Regierung oder durch nach-

---

23 Mit der Resolution A/RES/46/152, Creation of an Effective Crime Prevention and Criminal Justice Program vom 18. Dezember 1991, wurde ein Verbrechensbekämpfungs- und -vorbeugungsprogramm innerhalb der UN ins Leben gerufen. Auf dieser Grundlage wurde 1997 von der Crime Prevention and Criminal Justice Division der Commission on Crime Prevention and Criminal Justice des Wirtschafts- und Sozialrates der UN die Studie über Schußwaffengesetzgebung initiiert (UNISFR 1997). Auf der siebten Sitzung der Kommission vom 21.-30. April 1998 in Wien verabschiedeten 56 Staaten eine Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates, in der die Erarbeitung einer rechtsverbindlichen Konvention zur Bekämpfung des illegalen Schußwaffenhandels gefordert wurde (Criminal Justice Reform and Strengthening of Legal Institutions: Measures to Regulate Firearms, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, UN ECOSOC; UN-Dok. E/CN.15/1998/L.6/Rev.1 v. 28. April 1998).

geordnete Behörden getroffen wird, sind nationale Exportkontrollgesetze, die sich allerdings schon im europäischen Kontext substantiell unterscheiden (Greene 1999: 1). Durch diese Unterschiede ist eine Umgehung sehr leicht möglich und eine wirksame Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen unmöglich. Daher stellt sich die Frage, inwiefern im Rahmen von internationalen Vereinbarungen gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Transfer von Kleinwaffen aufgestellt worden sind bzw. werden können und welche Anforderungen sich an diese Regeln ergeben.

Mit der Konzentration auf die Waffentypen bzw. auf die Bestimmungsländer sind zwei unterschiedliche Herangehensweisen möglich, die allerdings nicht klar voneinander zu trennen sind, sondern in der Praxis parallel angewendet werden.

*a. Bestimmung der Kleinwaffentypen*

Bei der Konzentration auf die Art der Waffen bestimmen Ausfuhrlisten, welche Waffen welchen Genehmigungsvorbehalten unterliegen und welche Waffen überhaupt nicht oder nicht in bestimmte Länder ausgeführt werden dürfen. Diese Ausfuhrlisten müssen grundsätzlich alle Kleinwaffentypen, wie sie vom Sachverständigenausschuss der Vereinten Nationen aufgeführt wurden (UN 1997: § 24), enthalten. Tab. 3 gibt eine Übersicht, inwiefern die in dieser Arbeit untersuchten internationalen Dokumente sich auf Kleinwaffen beziehen.

Tab. 3 - Übersicht: Sachbereiche internationaler Dokumente

Name des Dokuments	Sachbereich beinhaltet alle Kleinwaffentypen?
<i>EU Verhaltenskodex für Waffenausfuhren</i>	gilt grundsätzlich für alle konventionellen Waffen und Dual-Use-Güter; gemeinsame Liste ist in Arbeit, die auch Kleinwaffen umfassen dürfte <sup>24</sup> ; zur Zeit nationale Ausfuhrlisten als Grundlage
<i>Gemeinsame Aktion der EU zu Kleinwaffen</i>	eigens für Kleinwaffen verabschiedet; eigene Liste mit allen <u>militärischen</u> Kleinwaffen und Munition (vgl. „Definitionen“)
<i>WA Initial Elements</i>	grundsätzlich alle konventionellen Waffen; die „Elements“ beziehen sich auf keine bestimmte gemeinsame Liste, sondern sollen den Teilnehmerstaaten bei ihren national eigenständig vorgenommenen Entscheidungen helfen; Grundlage sind daher nationale Ausfuhrlisten
<i>OAS-Konvention</i>	sehr weite Definition von Schusswaffen; umfasst theoretisch alle Arten von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie deren Munition (vgl. „Definitionen“);
<i>UN-ECOSOC Draft Firearms Protocol</i>	nur zivil verwendbare Schusswaffen; keine militärischen Waffen
<i>Arias-Kodex</i>	alle konventionellen Waffen und Munition ohne Ausnahme; zusätzlich militärische Ausrüstung, Training („expertise, knowledge, and skill“)
<i>OSZE-Prinzipien</i>	keine Definition von Waffen; daher nationale Ausfuhrlisten als Grundlage
<i>ECOWAS-Moratorium</i>	speziell für Kleinwaffen; darüber hinaus keine Spezifizierung des Begriffs

Über die grundsätzliche Genehmigungspflicht für alle Arten von Kleinwaffen hinaus können bestimmte Typen auch vollständig verboten werden, wenn Konsens über die unerwünschten Wirkungen ihres Einsatzes besteht. So besteht ein komplettes Verbot für bestimmte Munitionsarten, die besonders grausame Wirkungen haben, wie Dum-Dum-Geschosse oder die sog-

24 Vgl. Jahresbericht gemäß Nummer 8 der Operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/C 315/01, 3. 11. 1999. Im folgenden Jahresbericht.

nannten ‚tumbling bullets‘;<sup>25</sup> zum anderen auch für bestimmte Waffen wie Blendlaser<sup>26</sup> oder Antipersonenminen.<sup>27</sup>

Neben vollständigen Verboten ist der Versuch unternommen worden, Exportgenehmigungen vom „möglichen Einsatzzweck“ der Waffensysteme abhängig zu machen.<sup>28</sup> Dabei wurde die Geeignetheit von Waffen zu Zwecken der „internen Repression“ als entscheidendes Kriterium für die Versagung von Exporten eingeführt. Dieser Terminus taucht sowohl in den Kriterien des EU-Kodex als auch in den neuen Politischen Grundsätzen der Bundesregierung auf. In der Präambel des EU-Kodex findet sich die Bekräftigung des Willens, „die Ausfuhr von Ausrüstung zu verhindern, die zu interner Repression oder internationaler Aggression eingesetzt werden oder zu regionaler Instabilität beitragen könnte“. Dazu ist in Kriterium zwei (Die Achtung der Menschenrechte im Endbestimmungsland) festgelegt:

„Die Mitgliedstaaten werden, [...] a) keine Ausfuhrgenehmigung erteilen, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass *das zur Ausfuhr bestimmte Gerät zur internen Repression benutzt werden könnte*; b) besondere Vorsicht und Wachsamkeit bei der von Fall zu Fall und *unter Berücksichtigung der Art des Geräts* erfolgenden Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen an Länder walten lassen, in denen von den zuständigen VN-Gremien, dem Europarat oder der EU schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden.“ (Hervorh. T.K.)

- 
- 25 Dum-Dum-Geschosse sind Patronen, deren Spitze abgesägt oder eingekerbt (Hohlspitzgeschöß) oder deren Bleikern freigelegt wurde (Teilmantelgeschöß). Sie wurden erstmals 1890 im englischen Arsenal in Dam Dam/ Kalkutta hergestellt. Aufgrund der Manipulation des harten Mantels löst sich nach dem Eintritt des Geschosses in den Körper der weichere Bleikern aus seiner Ummantelung und verursacht dadurch einen trichterförmigen Austrittskanal und somit eine große Wunde im menschlichen Körper. Ähnlich wirken sog. ‚trudelnde Kugeln‘ (*tumbling bullets*), die aufgrund von aerodynamischen Manipulationen während des Fluges zu trudeln beginnen und dementsprechend beim Auftreffen auf den Körper ihre Energie nicht punktgenau, sondern auf eine größere Fläche verteilt abgeben und somit ebenfalls eine große Wunde verursachen. Als unnötiges Leid verursachend wird auch Plastikmunition angesehen, deren Splitter sich im ganzen Körper verteilen und mit Röntgenstrahlen nicht zu entdecken sind (vgl. dazu ausführlich Lumsden 1982). Bereits seit 1907 verbietet ein Artikel der Haager Landkriegsordnung den „Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötig Leid zu verursachen“ (Art. 23 Buchst. e des Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (IV. Haager Abkommen) v. 18. 10. 1907).
- 26 Der Einsatz und Transfer von Blendlasern ist gemäß Protokoll IV der „Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects“ verboten (abgedr. in: Disarmament vol. xix, No. 2 1996; S. 124).
- 27 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction. Text unter: <http://www.un.org/Depts/Treaty/collection/notpubl/notpubl.htm> (06.04.00). Die Konvention ist seit ihrer Ratifizierung durch 40 Staaten am 1. März 1999 völkerrechtsverbindlich. Sie wurde von 137 Staaten unterzeichnet; 94 Staaten haben sie ratifiziert (Stand: 14.3.2000). <http://www.icbl.org> (06.04.00).
- 28 Für eine der wenigen, gleichwohl kursorischen Versuche, Kleinwaffen nach Einsatzzweck und technischen Details zu klassifizieren, s. Kartha 1996a.

Aufgrund technischer Überlegungen und empirischer Erkenntnisse könnten bei einer strengen Auslegung dieser Bestimmungen jegliche Exporte von Kleinwaffen versagt werden, denn diese sind zur internen Repression besonders geeignet (vgl. „Privatisierung von Sicherheit“). Interessanterweise wurde dies auch vom US-Außenministerium anerkannt. In einem Bericht für den Kongress vom Juli 1997 heißt es:

„US policy is to restrict the sale of arms that clearly could be used to repress a civilian population, such as small arms and violent crowd-control devices.“ (zit. in Lumpe 1999: 157).

Hierbei wird also die Art der Waffen, d. h. ihr möglicher Verwendungszweck, als Kriterium für die Genehmigung eines Exportes zugrunde gelegt. Allerdings hält die oben zitierte US-Politik einer Überprüfung mit der Praxis nicht stand. So hat das US-Außenministerium 1996-1998 trotz o. g. Formulierung Lieferungen von Kleinwaffen im Wert von 25.593.310 US\$ an die Türkei genehmigt, darunter über 10.000 Pistolen/Revolver, 533 Karabiner und 130 M16-Sturmgewehre,<sup>29</sup> also Waffen, die für Zwecke der internen Repression nach der Definition des EU-Kodex besonders geeignet sind. An dieser Diskrepanz zwischen Norm und Praxis, die beide von demselben politischen Akteur bestimmt werden, offenbart sich die offensichtliche Ungeeignetheit der Norm. Das größere Problem besteht jedoch darin, die Waffen nach ihrem „möglichen Verwendungszweck“ zu unterscheiden, da sich die Art der Verwendung der Waffen nach den Motiven ihrer Besitzer richtet. Theoretisch kann eine ganze Reihe von Kleinwaffentypen sowohl zur Sicherung der nationalen Sicherheit als auch zur Verübung von Verbrechen, Menschenrechtsverletzungen oder zur internen Repression verwendet werden. Außerdem hängt die Bewertung der tatsächlichen Verwendung zu sehr vom Standpunkt des Betrachters ab, als dass man aus dieser Formulierung ein operables Kriterium für die Entscheidung über eine Exportgenehmigung ableiten könnte.

Eine Ausnahme bilden allerdings Waffen bzw. Gegenstände, die aufgrund ihrer Beschaffenheit nicht als Instrumente zur legitimen Selbstverteidigung geeignet sind, nämlich Folterwerkzeuge und andere Gegenstände oder Waffen, die ausschließlich von Sicherheitskräften zur internen Repression genutzt werden. Darunter fallen unter anderem Daumenschrauben, Ketten und Fußfesseln sowie bestimmte Elektroschockgeräte. Weitere Möglichkeiten der Beschränkung aufgrund der Art der Waffe bieten sich etwa für tragbare Flugabwehrraketen (MANPADS) an, die häufig von Terroristen eingesetzt werden. An einer strikten Kontrolle haben insbesondere die USA Interesse,

---

29 Quelle: NISAT-Datenbank; abrufbar unter: <http://www.nisat.org> (10 .02. 00).

das sie im Rahmen der Wassenaar-Konsultationen bereits geäußert haben (Boese 1998).

*b. Kriterien zur Beurteilung der Lage im Empfängerland*

Eine andere Herangehensweise, die auf dem zuvor aufgestellten Prinzip der Verantwortung des Staates für die Kontrolle von Kleinwaffen basiert, ist die Bestimmung der Legitimität eines Transfers anhand des jeweiligen Empfängerlandes. Staaten sind prinzipiell verantwortlich dafür, was mit den Kleinwaffen in ihrem Land bzw. den von ihren jeweiligen Staatsbürgern gehaltenen oder transferierten Kleinwaffen geschieht. Daher ist die Frage, wie das Empfängerland mit Kleinwaffen umzugehen pflegt, von zentraler Bedeutung bei der Genehmigung von Exporten. Die Richtlinien, die den Behörden bei der Genehmigung von Exporten als ermessenslenkende Entscheidungshilfe gegeben werden, müssen entsprechend der oben definierten Zielsetzung so gestaltet sein, dass der Endverwender diese Waffen ausschließlich zu legitimen Zwecken einsetzen wird. Um dies zu gewährleisten, müssen die Richtlinien berücksichtigen, welcher Art die Nachfrage nach Kleinwaffen im Empfängerland ist: Ist eine Verwendung zu illegitimen Zwecken, also Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts, nationaler oder regionaler Destabilisierung, interne Repression, kriminelle Aktivitäten, zu erwarten, müssen Exportanträge zwingend verweigert werden. Ist dagegen der Transfer nach dieser Prüfung unbedenklich oder sogar notwendig, um destabilisierende Verhältnisse zu verhindern bzw. umzukehren, kann ein Transfer genehmigt werden. Für diese materielle Ausgestaltung bietet die eingehendere Untersuchung der zwischenstaatlichen Dokumente einige Anhaltspunkte. Im einzelnen enthalten der EU-Verhaltenskodex, die OSZE-Kriterien,<sup>30</sup> die „Elements for objective analysis“ des WA<sup>31</sup> sowie der Arias-Kodex Bestimmungen bezüg-

---

30 „OSZE-Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen“ (Vereinbarung der Teilnehmerstaaten des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation. Wien 25. November 1993. Abgedr. in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1994; S. 268). Sie reflektieren in Substanz und zum Teil auch im Wortlaut die 1991 und 1992 erarbeiteten Gemeinsamen Prinzipien der EU, die 1998 in dem EU-Verhaltenskodex aufgingen. Da beide Kodizes lediglich geringe Unterschiede aufweisen (vgl. dazu Newall 1999: 75), werden hier die OSZE-Kriterien zugunsten des detaillierteren EU-Kodex vernachlässigt.

31 „Elements for objective analysis and advice concerning potentially destabilising accumulations of conventional weapons“ vom 3. Dezember 1998. Diese Elemente enthalten einen detaillierten Fragenkatalog, der den Teilnehmenden Staaten als Entscheidungshilfe bei der Genehmigung oder Versagung von konventionellen Waffentransfers dienen soll (Elements for objective analysis and advice concerning potentially destabilising accumulations of conventional weapons, Explanatory Note. <http://www.wassenaar.org> (12.02.00)). Sie sind allerdings nicht rechtsverbindlich; der vereinbarte Informationsaustausch ist freiwillig, Entscheidungen über Lizenzgenehmigungen oder -versagungen treffen die Teilnehmerstaaten für sich auf nationaler Ebene.

lich des grenzüberschreitenden Transfers von Kleinwaffen. Sie decken in unterschiedlicher Tiefe folgende Sachbereiche ab: Gefahr der unkontrollierten Umleitung im Käuferland bzw. des Reexports; Beachtung der Menschenrechte durch das Empfängerland; regionale Stabilität; Verhältnismäßigkeit der Militärausgaben; Gefahr des Terrorismus; innere Lage im Hinblick auf Bürgerkriege sowie die Verfasstheit des politischen Systems des Empfängerlandes; Einhaltung völkerrechtlicher Normen sowie anderer internationaler Verpflichtungen, insbesondere Waffenembargos. Diese Kriterien sowie ihre konkrete Ausformulierung werden in einem synoptischen Vergleich in bezug auf ihre Relevanz für Kleinwaffen untersucht.

#### *Kriterium 1 - Menschenrechte*

Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass die Kleinwaffen, die für Menschenrechtsverletzungen besonders geeignet sind und in der Vergangenheit häufig für diese Zwecke eingesetzt wurden, nicht für diese Zwecke verfügbar sein sollten (vgl. Kap. „Die Anerkennung der negativen Auswirkungen“). Die dieses Prinzip konkretisierenden Regeln für den grenzüberschreitenden Transfer müssen daher die Beachtung der Menschenrechte durch das Empfängerland berücksichtigen.

In allen drei untersuchten Dokumenten finden sich Kriterien, die nach der Möglichkeit einer Verwendung der zu liefernden Waffen für Menschenrechtsverletzungen fragen und dies zum Ausschlusskriterium für einen Transfer machen. Die WA-Kriterien fragen allerdings lediglich nach einem „eindeutig erkennbaren Risiko“ der Verwendung für Menschenrechtsverletzungen; auch der EU-Kodex enthält diese Schranke; gleichwohl ist für den Fall des Vorliegens eines solchen eindeutigen Risikos klar bestimmt, dass die Mitgliedstaaten nicht liefern *werden*. Sind durch bestimmte Gremien bereits schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen durch das Land festgestellt worden, wollen die EU-Mitgliedstaaten lediglich besondere „Wachsamkeit und Vorsicht“ walten lassen. Es ist nicht ersichtlich, warum für ein vermutetes Risiko, also eine *ex-ante*-Bewertung, eine schärfere Formulierung vorgesehen ist als für eine *ex post* festgestellte tatsächlich eingetretene Verletzung von Menschenrechten, bei der ihre Wiederholung günstigstenfalls nicht ausgeschlossen werden kann, schlechtestenfalls aber mit erhöhter Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Zudem ist fraglich, ob die „zuständigen Gremien der VN, des Europarates oder der EU“ eine ausreichend objektive Instanz darstellen, um Menschenrechtsverletzungen publik und damit zu einer Grundlage für die Entscheidung über Kleinwaffenexporte zu machen. Eine Berücksichtigung von Berichten unabhängiger Nichtregierungsorganisationen wie amnesty international oder Human Rights Watch wäre hier eine notwendige Ergänzung. Der Arias-Kodex umgeht diese Schwäche,

indem er vom Empfängerland als zwingende Voraussetzung für die Genehmigung eines Transfers nicht nur die rigorose Einhaltung von Menschenrechten bzw. Verfolgung von Menschenrechtsverletzungen verlangt, sondern zusätzlich die Errichtung unabhängiger Instanzen zumindest als mittelfristiges Ziel fordert, mit denen die Einhaltung der Menschenrechte überwacht werden kann. Insgesamt ist der Arias-Kodex für den Bereich der Menschenrechte das ausführlichste Dokument; es enthält klare Aufzählungen, welche Handlungen mindestens unter den Tatbestand der Menschenrechtsverletzung fallen, und fordert vom Empfängerstaat Maßnahmen zur Berücksichtigung der Menschenrechtsproblematik bei der Ausbildung seiner Soldaten.

Tab. 4 - Synopse: Kriterium Menschenrechte<sup>32</sup>

WA-Kriterien	Arias-Kodex	EU-Kodex
(1e) Is there a clearly identifiable risk that the weapons might be used for the violation and suppression of human rights and fundamental freedoms?	(Art. 3) Arms transfers may be conducted only if it can be reasonably demonstrated that the proposed transfer will not be used by the recipient state, or recipient party in the country of final destination, to contribute to grave violations of human rights; <sup>33</sup> Arms transfers may be conducted only if the proposed recipient state, or recipient party in the country of final destination: Vigorously investigates, prosecutes and brings to justice those responsible for the above-mentioned violations and abuses of human rights and violations of the laws and customs of war; Makes it part of the training of the armed forces and law enforcement agencies that anyone ordered to commit the above-mentioned grave violations has a duty to refuse; Works towards the establishment of impartial and independent bodies that oversee the protection of human rights and does not impede the free functioning of domestic and international human rights organisations.	(Crit. 2) Having assessed the recipient country's attitude towards relevant principles established by international human rights instruments, Member States will: a) not issue an export licence if there is a clear risk that the proposed export might be used for internal repression; b) exercise special caution and vigilance in issuing licences, on a case-by-case basis and taking account of the nature of the equipment, to countries where serious violations of human rights have been established by the competent bodies of the UN, the Council of Europe or by the EU. <sup>34</sup>

32 Zu Zwecken der besseren Vergleichbarkeit sind in den folgenden synoptischen Darstellungen die Texte in Englisch wiedergegeben, da die WA-Kriterien und der Arias-Kodex nicht auf deutsch verfügbar sind.

33 „Such as: genocide and other crimes against humanity, for example „ethnic cleansing“; extra-legal, summary or arbitrary executions; enforced disappearances; torture or other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; detentions in violation of international human rights standards.“

## *Kriterium 2 - Regionale Stabilität*

Um die negativen Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung und der damit einhergehenden Verfügbarkeit von Kleinwaffen auf die regionale Stabilität zu berücksichtigen, müssen die das Prinzip der Doppelverwendbarkeit konkretisierenden Regeln Bestimmungen enthalten, vermittels derer eine Kleinwaffenlieferung bei einer zu erwartenden regionalen Destabilisierung durch den Einsatz der gelieferten Waffen versagt werden kann.

Die Gefahr der regionalen Destabilisierung durch Verschiebungen des regionalen Kräftegleichgewichts, territoriale Dispute oder regionale Rüstungswettläufe ist neben den Gefahren der Proliferation von Massenvernichtungswaffen zentraler Fokus traditioneller Rüstungskontrollbemühungen. Für diese Gefahren sind indirekt auch Kleinwaffen von Bedeutung, da sie als Infanteriewaffen auch in zwischenstaatlichen Kriegen Verwendung finden. Insofern stellen diese Bemühungen eine notwendige Ergänzung für ein internationales Regime zur Kontrolle von Kleinwaffen dar. Allerdings werden diese Gefahren eher durch Lieferungen konventioneller Großwaffen oder Dual-Use-Güter zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen hervorgerufen; Kleinwaffenlieferungen können das regionale Kräftegleichgewicht direkt nur begrenzt beeinflussen. Durch ihre unkontrollierte Umleitung im Empfängerland bzw. durch den unkontrollierten Reexport an illegitime Endverwender<sup>35</sup> sowie durch Lieferungen an nichtstaatliche Gruppierungen kann aber dennoch eine für Kleinwaffen spezifische Bedrohung für die regionale Stabilität erwachsen.

Die Gefahr der regionalen Destabilisierung durch Waffenlieferungen ist in allen untersuchten Dokumenten enthalten; insbesondere die WA-Kriterien berücksichtigen dies ausführlich im Sinne traditioneller Rüstungskontrolle. Das Problem der Bewaffnung nichtstaatlicher Gruppierungen wird hingegen nicht thematisiert; es ist dort eindeutig vom Empfänger-„Staat“ die Rede. Im EU-Kodex ist lediglich vom „recipient“ (in der dt. Übersetzung: „der angegebene Empfänger“) die Rede, nicht aber vom Empfängerstaat. Da aber in den jeweiligen Textstellen zugleich auch von „einem anderen Land“

---

34 „For these purposes, equipment which might be used for internal repression will include, inter alia, equipment where there is evidence of the use of this or similar equipment for internal repression by the proposed end-user, or where there is reason to believe that the equipment will be diverted from its stated end-use or end-user and used for internal repression. In line with operative paragraph 1 of this Code, the nature of the equipment will be considered carefully, particularly if it is intended for internal security purposes. Internal repression includes, inter alia, torture and other cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, summary or arbitrary executions, disappearances, arbitrary detentions and other major violations of human rights and fundamental freedoms as set out in relevant international human rights instruments, including the Universal Declaration on Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights.“

35 Der unkontrollierte Reexport und die nicht autorisierte Umleitung im Empfängerland wird im folgenden separat abgehandelt (vgl. Kap. Reexport).

als potentieller Gegner des Empfängers die Rede ist, nichtstaatliche Organisationen in der Regel aber gegen reguläre Truppen im eigenen Land kämpfen, kann davon ausgegangen werden, dass diese Bestimmungen ausschließlich für staatliche Akteure gelten. Der Arias-Kodex hingegen trifft eine klare Unterscheidung zwischen dem „recipient state“ und der „recipient party in the country of final destination“; für beide Adressatengruppen gilt als Voraussetzung für eine Genehmigung, dass sie nicht in einen bewaffneten Konflikt verwickelt sind, kein qualitatives regionales Wettrüsten verursachen, die territorialen Grenzen anderer Staaten in der Region anerkennen sowie Waffenstillstandsvereinbarungen respektieren. Mit dieser ausführlichen Normierung würden in der Praxis Transfers an nichtstaatliche Akteure nicht mehr genehmigt, denn sollte ein nichtstaatlicher Akteur tatsächlich alle diese Punkte erfüllen, dürfte er ebenfalls keine Motivation zum Erwerb von Waffen überhaupt haben.

Während EU-Kodex und WA-Kriterien im Hinblick auf klassische zwischenstaatliche Konflikte und traditionelle Bedrohungen durch andere Staaten erarbeitet worden sind, reflektiert der Arias-Kodex durch den Einschluss von nichtstaatlichen Gruppierungen die veränderten Realitäten in bezug auf das Kriegsgeschehen und ist damit als einziges untersuchtes Dokument geeignet, den grenzüberschreitenden Transfer von Kleinwaffen unter dem Aspekt der regionalen Stabilität zu regeln.

Tab. 5 - Synopsis: Kriterium regionale Stabilität

WA-Kriterien	Arias-Kodex	EU-Kodex
<p>(1c) What are the general directions of the state's foreign policy? Is there a clearly identifiable risk that the state would use its weapons offensively against another country or in a manner inconsistent with the UN Charter; assert by force a territorial claim; or otherwise project power in a region?</p>	<p><b>(Art. 8)</b> Arms transfers may be conducted only if the proposed recipient state or recipient party in the country of final destination:</p> <p>A. Is not involved in an armed conflict in the region, unless it is recognised by the UN as being engaged in an act of self-defence in accordance with Article 51 of the UN Charter; or is playing a role in a UN-mandated operation;</p> <p>B. Is not, as a result of this transfer, introducing weapons beyond those considered appropriate for its legitimate self-defence; or introducing a significantly more advanced military technology into the region;</p> <p>C. Recognises the right of other UN-recognised states in the region to exist within agreed boundaries, and agrees to submit disputes relating to territorial claims to third party settlement;</p> <p>D. Carries out and/or respects an agreed cease-fire as party to a former conflict;</p> <p>E. Does not advocate national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, in particular propaganda inciting individuals to overthrow their own or a foreign government, or inflammatory propaganda in pursuit of the vindication of territorial claims;</p> <p>F. Is not engaged in armed actions or practices which are likely to lead to a significant number of displaced persons or refugees.</p>	<p><b>(Crit. 4)</b> Member States will not issue an export licence if there is a clear risk that the intended recipient would use the proposed export aggressively against another country or to assert by force a territorial claim. When considering these risks, EU Member States will take into account inter alia:</p> <p>a) the existence or likelihood of armed conflict between the recipient and another country;</p> <p>b) a claim against the territory of a neighbouring country which the recipient has in the past tried or threatened to pursue by means of force;</p> <p>c) whether the equipment would be likely to be used other than for the legitimate national security and defence of the recipient;</p> <p>d) the need not to affect adversely regional stability in any significant way.</p>

### Kriterium 3 - die Verhältnismäßigkeit von Militärausgaben

Die Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Kapazität des Empfängerlandes im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Militärausgaben ist für die Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen besonders relevant, da hochgerüstete Militärdiktaturen in vielen Fällen nur geringe Mittel für die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung bereitgestellt haben, was eine wachsende innergesellschaftliche Destabilisierung zur Folge hat und damit zu einer gesteigerten Nachfrage nach Kleinwaffen beitragen kann. Während alle untersuchten Dokumente den Zusammenhang zwischen übermäßigen Militärausgaben und innergesellschaftlicher Destabilisierung berücksichtigen, stellt einzig der Arias-Kodex eine konkrete Meßlatte bereit, mit der potentielle Rüstungstransfers bewertet werden können, indem die Militärausgaben mit den zusammengerechneten Ausgaben für Bildung und Gesundheitswesen ins Verhältnis gesetzt werden; die anderen rufen lediglich zu einer Berücksichtigung dieses Kriteriums auf, ohne konkrete Schwellen zu nennen. Allerdings ist bei allen drei Dokumenten nicht berücksichtigt worden, dass der monetäre Wert

Tab. 6 - Prozentualer Anteil der Militärausgaben an den Gesamtausgaben für das Bildungs- und Gesundheitswesen 1990-91 (ausgewählte Staaten)

Land	%	Krieg
Angola	208	x
Äthiopien	190	x
Brunei Daressalam	125	
Burma/Myanmar	222	
China	114	
Irak	271	x
Israel	106	x
Jemen	197	
Jordanien	138	
Katar	192	
Kuba	125	
Mosambik	121	x
Oman	293	
Pakistan	125	x
Rußland/UdSSR	132	
Singapur	129	
Sri Lanka	107	
Syrien	373	x
Ø Entwicklungsl.	62,6	--
Ø Nordamerika	43,4	--
Ø Industriel..	33,4	--
ØWelt	38,1	--

Quelle: United Nations Development Program (UNDP), 1998 Human Development Report, Military expenditure and resource use imbalances. <http://www.undp.org/hdro/military.htm> (08.03.00).  
*N.B.:* Der Wert „100%“ bedeutet dementsprechend, dass die Militärausgaben ebenso hoch sind wie die Ausgaben für Bildung und Gesundheit zusammen.

der Militärausgaben wenig aussagt über das tatsächliche Verhalten des Staates, insbesondere in bezug auf Kleinwaffen. Eine Militärdiktatur kann beispielsweise ohne weiteres große Mengen an billigen Kleinwaffen erwerben und diese zu destabilisierenden Zwecken einsetzen, ohne dass diese in den finanziellen Statistiken übermäßig zu Buche schlagen. Nichtsdestotrotz erlaubt der Vergleich der Staatsausgaben in diesen Bereichen eine Einschätzung des Verhaltens des betreffenden Staates und ist ein notwendiges, wenn auch nicht hinreichendes Kriterium zur Beurteilung eines potentiellen Empfängerlandes. Nach diesem Kriterium wären eine Reihe von Staaten von der Belieferung mit (Klein-)Waffen ausgeschlossen, wie Tab. 6 zeigt.

Tab. 7 - Synopse: Kriterium Verhältnismäßigkeit von Militärausgaben

WA-Kriterien	Arias-Kodex	EU-Kodex
<p><b>(3b)</b> What is the state's military expenditure? What percentage of GDP does it spend on the military? Is the information it gives on its military expenditures open and accurate, or does it seek to conceal the true costs?</p> <p><b>(3c)</b> Does the accumulation of conventional weapons by the state exacerbate an already economically insupportable burden of defence? Does it risk economic or social destabilisation, either nationally or regionally?</p>	<p><b>(Art. 10)</b> Arms transfers may be conducted only if the recipient state's expenditures on health and education combined exceed its military expenditures, unless the recipient state can reasonably demonstrate that such transfers are justified by exceptional needs to counter acts of aggression.</p>	<p><b>(Crit. 8)</b> Member States will take into account, in the light of information from relevant sources such as UNDP, World Bank, IMF and OECD reports, whether the proposed export would seriously hamper the sustainable development of the recipient country. They will consider in this context the recipient country's relative levels of military and social expenditure, taking into account also any EU or bilateral aid.</p>

#### *Kriterium 4 - Terrorismus*

Terroristen benötigen Kleinwaffen und Sprengstoffe zur Durchführung ihrer Aktivitäten. Sie beschaffen sich diese in einer Vielzahl von Fällen mit Hilfe von verdeckter staatlicher Unterstützung. Die USA veröffentlichen deshalb jedes Jahr eine Liste mit den Staaten, die sie der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtigen.<sup>36</sup> Um diese Nachschubwege für Terroristen zumindest einzuschränken, ist bei Waffentransfers das Verhalten des Empfängerstaates in bezug auf den internationalen Terrorismus zu berücksichtigen. Dies findet sich sowohl im Arias-Kodex als auch im EU-Kodex; in den WA-Kriterien dagegen gibt es außer dem allgemeinen Verweis auf

<sup>36</sup> Derzeit finden sich auf dieser Liste der Iran, Irak, Syrien, Sudan, Libyen, Nordkorea und Kuba (Simon/ Benjamin 2000: 61).

die Einhaltung internationaler Anti-Terrorismus-Normen keine Bestimmungen hierzu.

Für die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen ist dieses Phänomen nicht in dem Maße relevant wie etwa die Berücksichtigung von Menschenrechtsnormen oder von Bestimmungen des humanitären Völkerrechts, da die von dieser Akteursgruppe ausgehende Nachfrage quantitativ geringer ist als in anderen Kontexten. Ähnlich wie bei Kriterium sechs - Einhaltung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und anderer internationaler Verpflichtungen - kann das Verhalten von Staaten in bezug auf den internationalen Terrorismus aber Aufschluss geben darüber, inwiefern der potentielle Empfängerstaat die Instrumentalisierung von nichtstaatlichen Akteuren sowie der Lieferung von Waffen an diese Akteure als ein Mittel seiner Außenpolitik begreift. Auch wenn die an Terroristen gelieferten Mengen zur eigenen Verwendung im Vergleich zu anderen Akteuren nicht ins Gewicht fallen, muss dennoch schon allein deshalb eine Lieferung bzw. Umleitung an derartige Akteure verhindert werden, weil diese in vielen Fällen komplexe symbiotische Beziehungen zu anderen nichtstaatlichen Gruppen, etwa Rebellen Gruppen oder Drogenkartelle, unterhalten. Der Fall des saudischen Multimilliardärs Osama bin Laden, in den USA unter den zehn meistgesuchten Personen,<sup>37</sup> mit seinen vielfältigen Kontakten zu islamistischen Gruppierungen auf der ganzen Welt, kann hierfür als extremes, gleichwohl paradigmatisches Beispiel gelten.

*Kriterium 5 - die innere Lage im Empfängerland in bezug auf bewaffnete Konflikte und die Verfasstheit des Staates*

Zur Minimierung der destabilisierenden innergesellschaftlichen Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen müssen Regeln zur Genehmigung von Kleinwaffentransfers die innere Lage im Empfängerland dahingehend prüfen, ob sie eine Lieferung von Waffen zu Zwecken der Stabilisierung notwendig macht oder ob diese Lieferung im Gegenteil bestehende Spannungen verschärfen und bewaffnete Konflikte auslösen oder verlängern würde.<sup>38</sup> Im einzelnen ergibt sich aus der Natur des Problemfeldes folgender Prüfkatalog:

---

37 Federal Bureau of Investigation (FBI), <http://www.fbi.gov/mostwanted/topten/fugitives/laden.htm>. Für ihn bzw. Informationen, die zu seiner Ergreifung führen, sind bis zu fünf Mio. US-Dollar Belohnung ausgesetzt.

38 Dieser Grundsatz impliziert, dass grundsätzlich keine Waffen an nichtstaatliche militärisch organisierte Akteure geliefert werden dürfen, da die einzig mögliche Motivation für diese Akteure, Waffen zu erwerben, darin besteht, das Gewaltmonopol des Staates herauszufordern (vgl. Kap. „Auswirkungen“).

Tab. 8 - Synopse: Kriterium Terrorismus

WA-Kriterien	Arias-Kodex	EU-Kodex
(3a) Does the state comply with internationally-recognised human rights, anti-terrorism and non-proliferation norms?	(Art. 9) Arms transfers may be conducted only if the proposed recipient state, or recipient party in the country of final destination: A. Has ratified, and is not in violation of, the international conventions and instruments concerning terrorism or acts associated with terrorism; <sup>39</sup> B. Is in compliance with the international obligations relating to the apprehension and prosecution or extradition of terrorist suspects found within the territory of the recipient state; or of persons indicted by an international ad-hoc War Crimes Tribunal or by an international criminal tribunal; C. Does not allow its territory to be used as a base for terrorists, or as a base to supply or direct terrorists.	(Crit. 6) Member States will take into account inter alia the record of the buyer country with regard to: a) its support or encouragement of terrorism and international organised crime; [...] (Crit. 7) In assessing the impact of the proposed export on the importing country and the risk that exported goods might be diverted to an undesirable end-user, the following will be considered: [...] d) the risk of the arms being re-exported or diverted to terrorist organisations (anti-terrorist equipment would need particularly careful consideration in this context).

Ist der Staat in einen bewaffneten Konflikt verwickelt? Hält er Waffenstillstandsvereinbarungen ein und überprüft deren Einhaltung durch nichtstaatliche Akteure, insbesondere in bezug auf die Abgabe von Waffen? Gewährleistet er die effektive Organisierung von Demobilisierungsprogrammen? Gibt es funktionierende zivilgesellschaftliche Institutionen zum Konfliktaustrag? Gibt es innergesellschaftliche Konflikte, die Potential für einen gewaltsamen Austrag in sich bergen, etwa entlang sozialer, ethnischer, religiöser oder linguistischer Konfliktlinien? Ist der Staat generell in der Lage, sein Gewaltmonopol effektiv und verhältnismäßig durchzusetzen?

Der EU-Kodex enthält diese Kriterien insofern, als er bestimmt, dass Exporte, die bewaffnete Konflikte hervorrufen oder verlängern oder bestehende Spannungen verschärfen könnten, von den Mitgliedstaaten nicht erlaubt werden sollen. Dies impliziert indes auf der anderen Seite, dass alle anderen Transfers zur Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit und zur Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols als notwendig einzustufen sind.

39 „Including, for example: the Tokyo Convention on Offences and Certain Acts Committed Onboard Aircraft; the Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft; the Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civilian Aircraft; the Convention on Offences Against Internationally Protected Persons (New York Convention); the International Convention Against the Taking of Hostages (Hostages Convention); and the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material.“

Allerdings berücksichtigt der EU-Kodex ausschließlich die Implikationen des konkreten Transfers für die innere Lage, nicht aber die gesamte politische Situation. Dies dürfte in der Realität nur schwer voneinander zu trennen sein. Außerdem ist die Formulierung „Berücksichtigung der inneren Lage“ nicht genügend konkretisiert. Der Arias-Kodex macht demgegenüber allein die Verfasstheit des Staates in bezug auf demokratische Normen zum Gegenstand des Kriteriums. Zwar könnte die implizite Prämisse dieser Formulierung, nämlich die grundsätzliche Friedfertigkeit von Demokratien (vgl. dazu Senghaas 1994: 20ff.) durchaus in Frage gestellt werden; als Kriterium für Kleinwaffentransfers ist es jedoch zulässig, wenn es wiederum als notwendiges, gleichwohl nicht hinreichendes Kriterium behandelt wird. Mit anderen Worten: grundsätzlich dürfen Kleinwaffen nur an Demokratien geliefert werden; Voraussetzung bleibt indes, dass auch die anderen Anforderungen des Kodex’ vom Empfänger erfüllt werden.

Damit verfolgt der Arias-Kodex eine andere Herangehensweise als der EU-Kodex: Während jener lediglich die Auswirkungen des konkreten Transfers berücksichtigt, fragt der Arias-Kodex nach der generellen politischen Verfasstheit des Empfängerstaates und berücksichtigt so auch mögliche strukturelle Ursachen für innergesellschaftliche Spannungen (z.B. fehlende politische Partizipationsmöglichkeiten). Allerdings bleibt die Kapazität des Staates zur effektiven und verhältnismäßigen Durchsetzung seines Gewaltmonopols unberücksichtigt. Zudem fragt der Arias-Kodex nicht nach bestehenden innergesellschaftlichen Konfliktlinien, die aber zusammen mit fehlenden demokratischen bzw. zivilgesellschaftlichen Institutionen zur Konfliktlösung zu einer erhöhten Nachfrage nach Kleinwaffen beitragen können. Die WA-Kriterien fragen nicht konkret nach dem Implikationen des Transfers für die innere Stabilität, wohl aber nach der generellen Verfasstheit des Empfängerlandes sowie nach dem Grad der internen Stabilität. Sie gehen dabei allerdings zu sehr vom „gesunden Menschenverstand“ aus, da sie nicht explizit ausformulieren, wie sich die Berücksichtigung dieser Fragen auf die Genehmigung eines Transfers auswirken soll.

Tab. 9 - Synopse: Kriterium Innere Lage im Empfängerland in bezug auf bewaffnete Konflikte und die Verfasstheit des Staates

WA-Kriterien	Arias-Kodex	EU-Kodex
(3a) What is the general nature of the state's political system and what is the level of internal stability? Is there a civil armed conflict?	(Art. 5) Arms transfers may be conducted only if the proposed recipient state: A. Allows its citizens to choose their representatives through free and fairly-contested periodic elections that feature secret balloting; B. Permits its citizens to express their political views through the freedom to speak, disseminate ideas and information, assemble, associate, and organise, including the organisation of political parties. C. Has civilian institutions that determine national security policy and control the operations and spending of the armed forces and law enforcement agencies;	(Crit. 3) Member States will not allow exports which would provoke or prolong armed conflicts or aggravate existing tensions or conflicts in the country of final destination.

*Kriterium 6 - Einhaltung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und anderer internationaler Verpflichtungen*

Kleinwaffen werden regelmäßig nicht nur bei der Verübung von Menschenrechtsverletzungen eingesetzt, sondern auch bei Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht (HVR). Dies hat sich bislang in den Bemühungen um eine Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen nur ungenügend niedergeschlagen, wie auch das IKRK in seiner Studie feststellt:

„Indeed, the stated purpose of most transfers is to enable recipients to engage in armed conflict. Even if serious violations of international humanitarian law also represent violations of human rights, it is regrettable that among the existing body of export codes and national legislation known to the ICRC only the European Union Code of Conduct mentions respect for international humanitarian law as a basis for decisions on arms transfers.“ (ICRC 1999: 61).

Die unkontrollierte Verfügbarkeit von Kleinwaffen kann Spannungen verschärfen, ihren unterschiedslosen Einsatz erleichtern und die Anzahl ziviler Opfer erhöhen. Daher ist eine Beachtung des HVR bei der Entscheidung über die Genehmigung von Kleinwaffentransfers geboten (vgl. ICRC 1999: 63f.). Zwar erlaubt das Völkerrecht Staaten die Beschaffung von Waffen zu Zwecken ihrer Sicherheit; gleichzeitig haben jedoch alle Staaten gem. Art. 1 Genfer Konvention die gesetzliche Pflicht, das HVR „zu beachten und seine Beachtung sicherzustellen“. Obwohl die primäre Verantwortung für den völkerrechtsgemäßen Gebrauch einer Waffe beim Benutzer liegt, haben die Kleinwaffen produzierenden und herstellenden Staaten gegenüber der internationalen Gemeinschaft eine gewisse Verantwortung für die ordnungsgemäße Verwendung ihrer Waffen. Dies wurde bereits von politischen Ent-

scheidungsträgern anerkannt (vgl. Prinzipien). Anders als bei der Berücksichtigung der inneren Lage, der nachhaltigen Entwicklung oder der regionalen Stabilität gibt es bei diesem Kriterium mit den Bestimmungen des HVR bereits konkrete Normen, die als Grundlage für eine Versagung dienen können. Diese müssen in Form von Regeln zur Genehmigung von Kleinwaffentransfers Eingang in ein internationales Kleinwaffenregime finden.

Wie bereits erwähnt, enthält der EU-Kodex einen Verweis auf das HVR. Allerdings wird die Einhaltung des HVR durch den Empfänger lediglich „berücksichtigt“; dies ist im Lichte des Art. 1 der Genfer Konvention eine nicht hinreichende Formulierung. Die WA-Kriterien fragen zwar nach der Einhaltung von Non-Proliferations-, Anti-Terrorismus- und Menschenrechtsnormen, nicht hingegen nach der Einhaltung der Bestimmungen des HVR. Der Arias-Kodex verlangt vom Rezipienten, dass er nicht in schwere Verstöße gegen das HVR verwickelt ist, und führt die einschlägigen Normen und zusätzlich Tatbestände an. Darüber hinaus fordert er ungehinderten Zugang für humanitäre Organisationen in bewaffneten Konflikten oder bei humanitären Katastrophen und verlangt die Ausbildung von Soldaten in der Anwendung der Regeln des HVR (für diesen Passus s. Menschenrechte). Damit wird ein Kriterium geschaffen, mit dessen Hilfe die Überprüfung dieser Regel auch präventiv vorgenommen werden kann, also unabhängig von dem Vorhandensein eines bewaffneten Konflikts.

Insofern sind die Formulierungen des Arias-Kodex für den Sachbereich der Einhaltung der Bestimmungen des HVR geeigneter als die des EU-Kodex. Allerdings sollte der Arias-Kodex in diesem Sachbereich erweitert werden und zusätzlich berücksichtigen, ob neben einer formalen Verpflichtung zur Einhaltung der Regeln des HVR<sup>40</sup> der Empfängerstaat Verstöße gegen das HVR mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln verfolgt und ahndet - eine ähnliche Bestimmung findet sich im Arias-Kodex für die Menschenrechte. Weitere Indikatoren zur konkreten Umsetzung des Gebots der Beachtung des humanitären Völkerrechts, die vom IKRK entwickelt wurden, beziehen sich auf die Stabilität der staatlichen Strukturen sowie auf ihre Fähigkeit zur Durchsetzung der Regeln des HVR und zur effektiven Ausü-

---

40 Bislang haben 188 Staaten der Welt die vier Genfer Abkommen, 147 das erste und 139 das zweite Zusatzprotokoll unterzeichnet, wobei insbesondere die Unterzeichnung des zweiten Protokolls von Bedeutung ist, da es Regelungen über den nicht internationalen Konflikt (Bürgerkrieg) aufstellt (vgl. DRK-Generalsekretariat, a.aO. Fn. 1. Eine Reihe von Staaten hat dieses Zusatzprotokoll bislang nicht unterzeichnet, da sie befürchten, dass die westlichen Länder die Genfer Konvention und andere Verträge zur Regelung von Kriegen für ihre Interessen nutzen könnten, indem sie einerseits die Gewaltmaßnahmen zur Bewahrung von Kolonien bzw. ihres Einflusses auf ehemalige Kolonien aus der Regelung ausnehmen würden, andererseits aber die Gewaltmaßnahmen der einheimischen Bevölkerung als terroristisch brandmarken könnten (Hofmann 1997: 216).

bung der Kontrolle über die Verbreitung von Waffen, um die unautorisierte Umleitung oder den Reexport zu verhindern (ICRC 1999: 65f.). Diese Punkte sind in anderen Sachbereichen abgehandelt (vgl. innere Lage; Reexport). Bei der Einhaltung anderer internationaler Verpflichtungen sind in erster Linie Waffenembargos für den Bereich der Kleinwaffenkontrolle relevant. Dies wird vom EU-Kodex und vom Arias-Kodex zur Bedingung gemacht - vom ersteren als Regel für das Verhalten von Mitgliedstaaten, vom zweiten als Regel für den Empfängerstaat.

Die ausschließliche Berücksichtigung des Verhaltens der Empfängerländer durch den Arias-Kodex lässt die Berücksichtigung der Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch die Lieferländer unberücksichtigt; eine Lücke, die vom EU-Kodex geschlossen werden kann, da sie zum einen die internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten berücksichtigt - insbesondere die Durchsetzung von UN-, OSZE-, und EU-Embargos - zum anderen aber auch nach der Beachtung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen des Empfängerlandes fragt. Allerdings wird diese Formulierung lediglich in bezug auf das Gewaltverbot spezifiziert, das zudem fälschlicherweise im HVR angesiedelt wird (Amnesty International et al. 1999).

Im übrigen finden sich sowohl im EU-Kodex als auch in den WA-Kriterien klare Bestimmungen für die Einhaltung der internationalen Vereinbarungen bezüglich Massenvernichtungswaffen; in bezug auf die auch für Kleinwaffen relevante Einhaltung von Embargos und militärischen Sanktionen hingegen findet sich in

den WA-Kriterien keine Bestimmung; Eine Teilnahme am UN-Register für konventionelle Waffen<sup>41</sup> wird von den WA-Kriterien und vom Arias-Kodex, nicht aber vom EU-Kodex verlangt. Zwar ist das UN-Register für Kleinwaffen nicht relevant, da es nur bestimmte Kategorien von Großwaffen erfasst; die Regelmäßigkeit der Teilnahme kann aber Aufschluss über

---

41 Das UN-Register für konventionelle Waffen wurde 1992 auf der Grundlage der Resolution 46/36 L der UN-Generalversammlung ins Leben gerufen und erfaßt die jährlichen Im- und Exporte der UN-Mitgliedstaaten und aller anderen Staaten von bestimmten Großwaffen. Im einzelnen: Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme über 100mm Kaliber, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber, Kriegsschiffe über 750 Bruttoregistertonnen (sowie alle Schiffe mit Raketen von über 25 km Reichweite) sowie Raketen über 25 km Reichweite und Abschußeinrichtungen - ohne Boden-Luft-Raketen - (Laurance 1995: 150). Die abgegebenen Berichte sind öffentlich zugänglich (<http://domino.un.org/REGISTER.NSF>); allerdings sind sie nicht sonderlich aktuell; bislang (März 2000) können nur die Berichte von 1997 eingesehen werden. Zusätzlich können bestimmte Hintergrundinformationen über militärische Bestände, Beschaffungen und entsprechende nationale politische Strategien abgegeben werden. Die genauen technischen Details sind in dem „Report on the Register of Conventional Arms“, UN-Dok. A/47/342 (14. August 1992) niedergelegt. Für einen Überblick über die mittlerweile umfangreiche Literatur zum UN-Register s. Laurance 1995: Fn. 17. Im folgenden: UN-Register.

die Bereitschaft des Empfängerstaates geben, zur Verstärkung der Transparenz bei Waffenlieferungen beizutragen. Dieser Punkt ist wiederum für die Kontrolle der Verbreitung von zentraler Bedeutung (vgl. Kap. „Kontrollmechanismen“).

#### *Kriterium 7- Verhinderung des unkontrollierten Reexports*

Da die einzelnen Staaten unterschiedliche Exportkontrollpraktiken haben und bei der Erteilung von Genehmigungen unterschiedliche Kriterien anwenden, können Waffen, die von einem Land in ein zweites Land unter Einhaltung der Bestimmungen und unter Beachtung aller Kriterien transferiert wurden, von diesem importierenden Land in ein drittes Land reexportiert werden und dadurch gegen die Vorschriften des erstausführenden Landes verstoßen, ohne dass dieser Transfer nach den Gesetzen des reexportierenden Landes illegal wäre. Zudem ist die Umleitung von Militärhilfen im Empfängerland an illegitime Endverwender ein Übergangspunkt von legalen Kleinwaffen in den illegalen Kreislauf. Deswegen müssen nationalstaatliche Regelungen Möglichkeiten für eine Verhinderung des unkontrollierten Reexports bieten. Diese Reexporte können gleichwohl nicht vollständig verboten werden, da sie unter bestimmten Umständen im Rahmen der globalen wirtschaftlichen Verflechtungen von Unternehmen eine betriebswirtschaftliche Notwendigkeit darstellen können. Schwerer dürfte jedoch wiegen, dass der für diesen Fall notwendig werdenden extraterritorialen Anwendung nationalen Rechts Grenzen gesetzt sind, die sich aus dem völkerrechtlichen Grundsatz der Souveränität des Staates ergeben (vgl. dazu Behr 1996).

Zur Verhinderung des unkontrollierten Reexports bzw. der Umleitung im Empfängerland kann zum einen *vor* der Genehmigung eines Transfers eine Einschätzung des Risikos eines unkontrollierten Reexports/einer Umleitung vorgenommen werden, auf deren Grundlage eine Genehmigung erteilt bzw. versagt wird; zum anderen besteht die Möglichkeit, den tatsächlichen Endverbleib *nach* bzw. während des Transfers zu verifizieren (Greene 1999: 14ff.). Für die Erarbeitung von Regeln zur Genehmigung des grenzüberschreitenden Transfers ist die erste Herangehensweise von Bedeutung; die Kontrolle des Endverbleibs fällt in den Bereich der Kontrollmechanismen, die im folgenden Kapitel abgehandelt werden.

Tab. 10 - Synopse: Kriterium Einhaltung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts und anderer internationaler Verpflichtungen

WA-Kriterien	Arias-Kodex	EU-Kodex
<p>(3a) Has the state signed and/or ratified relevant international or regional agreements and treaties pertaining to arms control and limitation, non-proliferation, and confidence and security building? What is its record of compliance with those agreements and treaties?</p> <p>Does the state participate in the UN Register of Conventional Arms?</p> <p>Does the state comply with internationally-recognised human rights, anti-terrorism and non-proliferation norms?</p>	<p><b>I. International Humanitarian Law</b>  <b>(Art. 4)</b> Arms transfers may be conducted only if the proposed recipient state, or recipient party in the country of final destination:</p> <p>A. Does not engage in, or sponsor, grave breaches of the laws and customs of war<sup>42</sup></p> <p>B. Provides access on a regular basis to humanitarian non-governmental organisations in time of conflict or humanitarian emergency, including access of the International Committee of the Red Cross to detainees.</p> <p>C. Co-operates with international tribunals, either ad-hoc or general, with the power to adjudicate violations of the rules listed under (A).</p> <p><b>II. Other International Obligations</b>  <b>(Art. 6)</b> Arms transfers may be conducted only if the proposed recipient state, or recipient party in the country of final destination:</p> <p>A. Is in compliance with international agreements relating to arms embargoes and other military sanctions decreed by the United Nations Security Council, whether or not they have been adopted specifically under Chapter VII of the UN Charter;</p> <p>B. Is in compliance with arms embargoes and other military sanctions decreed by regional organisations or regional arrangements to which it is a party.</p> <p><b>(Art. 7)</b> Transfers may be conducted only if the recipient state fully participates in reporting arms transfers to the United Nations Register of Conventional Arms, as defined in United</p>	<p><b>(Crit. 1)</b> An export licence should be refused if approval would be inconsistent with, inter alia:</p> <p>a) the international obligations of member states and their commitments to enforce UN, OSCE and EU arms embargoes;</p> <p>b) the international obligations of member states under the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the Biological and Toxin Weapons Convention and the Chemical Weapons Convention;</p> <p>c) their commitments in the frameworks of the Australia Group, the Missile Technology Control Regime, the Nuclear Suppliers Group and the Wassenaar Arrangement;</p> <p>d) their commitment not to export any form of anti-personnel land mine.</p> <p><b>(Crit. 6)</b> Member States will take into account inter alia the record of the buyer country with regard to [...]</p> <p>b) its compliance with its international commitments, in particular on the non-use of force, including under international humanitarian law<sup>43</sup> applicable to international and non-international conflicts;</p> <p>c) its commitment to non-proliferation and other areas of arms control and disarmament, in particular the signature, ratification and implementation of relevant arms control and disarmament conventions [see Crit. 1b)].</p>

42 „As set forth in the Geneva Conventions of 1949, and additional Protocols of 1977, and other rules and principles of international humanitarian law applicable during inter-state or intra-state armed conflict which, for example, prohibit arbitrary and summary execution, indiscriminate killing, mutilation, torture and cruel treatment, and hostage taking.“

43 Amnesty international et al. (1999: 3) machen darauf aufmerksam, dass das humanitäre Völkerrecht kein Verbot der Gewaltanwendung enthält, sondern vielmehr auf eine Regulierung der Gewaltanwendung abzielt.

Zur Verhinderung einer nicht autorisierten Weiterleitung wurden auf nationaler Ebene bereits eine Reihe von Regelungen erlassen, die die Vorlage von Endverbleibsbescheinigungen, Wareneingangsbescheinigungen oder Importzertifikaten zur Voraussetzung für eine Genehmigung machen. Diese nationalstaatlichen Regelungen weisen jedoch von Land zu Land gravierende Unterschiede auf, die zudem durch Umgehung, Fälschung von Bescheinigungen oder Nicht-Einhaltung leicht wirkungslos gemacht werden können (Greene 1999: 14).

Für ein effektives Endverbleibssystem, das zum Ziel hat, ungewollte Reexporte durch den Importeur bzw. den importierenden Staat zu verhindern, muss für den Empfänger(staat) ein prinzipielles Verbot des Reexports normiert werden. Ausnahmen bedürfen der schriftlichen Genehmigung des erstausführenden Staates. Neben den privaten Endverbleibserklärungen sind bei allen Transfers zusätzlich amtliche Endverbleibserklärungen beizufügen, in denen der einführende Staat erklärt, dass er von dem geplanten Transfer Kenntnis genommen hat sowie dass die importierten Waffen in dem Land verbleiben und zu einem legitimen Zweck verwendet werden und nicht reexportiert werden bzw. im Falle eines Reexports zunächst die schriftliche Genehmigung des erstausführenden Landes eingeholt wird. Diese Bestimmungen müssen für alle Transfers gelten, unabhängig vom Volumen der Lieferung und insbesondere auch bei Staatsaufträgen. Reexporte müssen unabhängig vom Bestimmungsland generell genehmigungspflichtig sein.<sup>44</sup>

Die WA-Kriterien sprechen zwar das Risiko des Reexports/der Umleitung im Empfängerland an, enthalten aber keine konkreten Messkriterien zur Einschätzung dieses Risikos. Die einzige Ausnahme ist die Frage nach den quantitativen Erfordernissen des Empfängers im Vergleich mit den zu liefernden Mengen. Diese findet sich ebenso im EU-Kodex, der darüber hinaus weitere Messkriterien enthält (technische Kapazität, die gelieferten Waffen einsetzen zu können; Fähigkeit zur effektiven Exportkontrolle; legitime Sicherheits- und Verteidigungsinteressen; Risiko der Umleitung an Terroristen). Interessant ist insbesondere die Frage nach der Fähigkeit des Empfängers, die gelieferten Waffen auch einsetzen zu können. Um uner-

---

44 Im Mustervordruck für private EVE des deutschen Exportrechts werden Reexporte in die folgenden Länder von dem Genehmigungsvorbehalt ausgenommen: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Island, Italien, Japan, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Türkei, USA. Allerdings kann die EVE auch mit einem kompletten Reexportvorbehalt abgegeben werden, also ohne obige Ländereinschränkung (Bekanntmachung über Endverbleibsdokumente nach § 17 Abs. 2 der Außenwirtschaftsverordnung; 9. Dezember 1997. Bundesanzeiger, Nr. 34a vom 19. Februar 1998).

wünschte Reexporte zu verhindern, muss bei der Erteilung von Genehmigungen zunächst geprüft werden, ob die Armeeeinheiten oder die Sicherheitskräfte des importierenden Landes überhaupt in der Lage sind, diese Waffen auch einzusetzen (vgl. Oxfam 1998: 25). Dies bezieht sich bei Großwaffen eher auf qualitative Aspekte der Waffen, bei Kleinwaffen dürften eher ihre Anzahl im Vordergrund stehen.<sup>45</sup> Die Formulierung des EU-Kodex könnte insofern sinnvollerweise um die Frage nach den „operativen Fähigkeiten“ des Empfängerlandes bzw. seiner Sicherheitskräfte ergänzt werden.

Die beiden anderen Dokumente enthalten keine direkten Verweise auf die Gefahr des unkontrollierten Reexports bzw. der nicht autorisierten Umleitung. Sie verlangen allerdings für die Genehmigung eines Exports und eines Warendurchgangs (Transit), dass bestimmte Zertifikate vorliegen, in denen sowohl der Endverwender als auch der beabsichtigte Verwendungszweck identifiziert wird. Während also in diesen Dokumenten mit Hilfe von Zertifizierungsbestimmungen versucht wird, eine unkontrollierte Weiterleitung von Kleinwaffen zu verhindern, fordern WA-Kriterien und EU-Kodex lediglich eine Einschätzung des zu erwartenden Risikos einer Weiterleitung durch die Behörden und eröffnen ihnen damit einen weiten Ermessensspielraum bei der Genehmigung. Dabei enthält der Arias-Kodex die Bestimmung, dass die Staaten diese Erfordernisse durch nationales Recht normieren sollen, während die OAS-Konvention selbst die Zertifizierungserfordernisse enthält. Letzteres ist für das Ziel einer harmonisierten Gesetzgebung sinnvoller, da in diesem Falle die Überprüfung der nationalen Umsetzung gemäß den Erfordernissen des internationalen Dokuments entfällt. Zusätzlich ist der OAS-Konvention in diesem Falle der Vorzug vor dem Arias-Kodex zu geben, da sie zusammen mit den mittlerweile angenommenen Modellbestimmungen der inter-amerikanischen Kontrollkommission gegen den Drogenmissbrauch CICAD (UN 1999a: § 39) auf eine detaillierte Regelung der Zertifizierungsvorschriften und des damit verbundenen Informationsaustausches zurückgreifen kann (vgl. Kap. Kontrollmechanismen). Die CICAD-Vorschriften sind indes als Instrument zur Bekämpfung des illegalen Handels, nicht aber als Instrument zur Rüstungsexportkontrolle geschweige denn zur Rüstungskontrolle konzipiert. Dementsprechend wurden zwischenstaatliche Transfers und Transfers zu Zwecken der nationalen Sicherheit von der Regelung ausgenommen. Dies schmälert die Geeignetheit dieser Bestimmungen als Modell für ein globales Regime beträchtlich,

---

45 Beispielsweise hat das Außenministerium der USA im Zeitraum von 1996 bis September 1998 Lizenzen für den Export von 71.000 militärischen Handfeuerwaffen nach Südafrika vergeben. Südafrika hat allerdings derzeit lediglich 73.000 Soldaten unter Waffen (CDI Arms Trade Insider No. 21, 30. Juli 1999). Hier kann von einer Reexportabsicht ausgegangen werden.

da gerade der auch im deutschen Exportkontrollrecht bestehende Verzicht auf Endverbleibserklärungen bei Staatsaufträgen einen gravierenden Mangel darstellt. Bevor also die CICAD-Bestimmungen als Modell für ein globales Regime akzeptiert werden können, muss diese Einschränkung des Regelungsbereiches aufgehoben werden.

Neben den CICAD-Modellvorschriften in Verbindung mit der OAS-Konvention bieten ebenfalls die nationalen Bestimmungen des deutschen und des schwedischen Exportkontrollrechts einige interessante Modelle für die Verhinderung des unkontrollierten Reexports. So enthält die Neufassung der Politischen Grundsätze<sup>46</sup> Sanktionsbestimmungen für die Nichteinhaltung:

**(IV-4)** „Ein Empfängerland, das entgegen einer abgegebenen Endverbleibserklärung den Weiterexport von Kriegswaffen oder kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern genehmigt oder einen ungenehmigten derartigen Export wissentlich nicht verhindert hat oder nicht sanktioniert, wird bis zur Beseitigung dieser Umstände grundsätzlich von einer Belieferung mit weiteren Kriegswaffen und kriegswaffennahen sonstigen Rüstungsgütern ausgeschlossen.“

Durch diese einfache Sanktionsmaßnahme ergibt sich eine wirkungsvolle Möglichkeit, Staaten zur Befolgung der Bestimmungen anzuhalten.

Die im deutschen Exportkontrollrecht vorgesehene Benennung eines Ausführverantwortlichen, der persönlich für den rechtmäßigen Endverbleib der gelieferten Kleinwaffen haftet, stellt eine sinnvolle Ergänzung der staatlich organisierten Kontrolle von Transfers dar, mit der das Unternehmen in den Kontrollprozess eingebunden werden kann (s. dazu Greene 1999: 15; BAFA 1997: 1ff.) Eine weitere Sanktionsmöglichkeit besteht dabei in der Verschärfung der Strafvorschriften für die Ausführverantwortlichen auch für Delikte im Zusammenhang mit Kleinwaffentransfers. Zu prüfen wäre darüber hinaus, inwiefern Endverbleibszertifikate rechtsverbindlichen Charakter erhalten können (Greene 1999: 16). In Schweden müssen die Regierungen waffenimportierender Staaten der schwedischen Botschaft im jeweiligen Importland Endverbleibszertifikate vorlegen, die dann von der Botschaft auf ihre Echtheit geprüft wird. Diese Zertifikate sind auf Banknotenpapier gedruckt, um Fälschungen zu verhindern. Will der Importeur die Waffen reexportieren, muss er zunächst das Einverständnis der schwedischen Regierung einholen (Oxfam 1998: 26; Greene 1999: 15). Werden diese Maß-

---

46 „Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Beschluß der Bundesregierung vom 28. April 1982“; abgedr. in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 38; S. 309-311; Bonn 5.5.1982. Diese politischen Grundsätze, in der Fassung vom 21. Mai 1999, sind vom Oktober 1999 bis Januar 2000 von der rot-grünen Regierung überarbeitet und am 19. Januar verabschiedet worden (abgedr. in FR v.20. Januar 2000); im folgenden „Politische Grundsätze“.

nahmen, die sich bereits in der Praxis bewährt haben (Oxfam 1998: 26), als verpflichtend für alle Staaten in ein internationales Regime eingebunden, könnte die Kontrolle über den Reexport entscheidend verbessert werden.

Tab. 11 - Synopse: Kriterium Verhinderung unkontrollierter Reexporte/ Umleitungen

WA-Kriterien	Arias-Kodex	EU-Kodex	OAS-Konvention
<p>(1b) If conventional weapons or military technology are being acquired through import, does the state provide valid and credible end-use/end-user or re-transfer assurances? Are there risks of diversion to unauthorised end-use/ end-users?</p> <p>(1d) Are the quantities involved in the state's accumulation of conventional weapons inconsistent with its likely requirements, suggesting possible diversion to an unauthorised end-user or efforts to reverse-engineer?</p>	<p>(Art. 11) All States shall introduce national legislation and regulations which ensure effective implementation and enforcement of this Code. Such laws and regulations shall: [...]</p> <p>C. Require end-use certification which incorporates the principles of the Code into legally binding conditions for the receipt of arms. End-user certification must identify both the recipient, and the actual use to which the equipment will be put.</p>	<p>(Crit. 7) In assessing the impact of the proposed export on the importing country and the risk that exported goods might be diverted to an undesirable end-user, the following will be considered:</p> <p>a) the legitimate defence and domestic security interests of the recipient country, including any involvement in UN or other peace-keeping activity;</p> <p>b) the technical capability of the recipient country to use the equipment;</p> <p>c) the capability of the recipient country to exert effective export controls;</p> <p>d) the risk of the arms being re-exported or diverted to terrorist organisations (anti-terrorist equipment would need particularly careful consideration in this context).</p>	<p>(Art. IX Abs. 2) States Parties shall not permit the transit of firearms, ammunition, explosives, and other related materials until the receiving State Party issues the corresponding license or authorization.</p> <p>(Art. IX Abs. 3) States Parties, before releasing shipments of firearms, ammunition, explosives, and other related materials for export, shall ensure that the importing and in-transit countries have issued the necessary licenses or authorizations.</p>

### c. Ergebnis der Dokumentenanalyse

Kriterien zur Regelung des grenzüberschreitenden Transfers von Kleinwaffen lassen sich anhand der Art der zu liefernden Waffen nur schlecht explizieren; geeigneter ist dagegen die Bestimmung der Legitimität eines Transfers anhand der Situation und des Verhaltens des jeweiligen Empfängerlandes.

Während grundsätzlich alle drei untersuchten Dokumente - EU-Verhaltenskodex, WA-Elements, Arias-Kodex - Formulierungen enthalten, mit denen

die Grundlage für eine Strategie zur langfristigen Verhinderung der negativen Konsequenzen der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung gelegt werden könnte, sind gravierende Unterschiede in der Detailtiefe der Formulierungen und in der Geeignetheit für das Ziel einer effektiven Kontrolle festzustellen.

Beim Kriterium „*Menschenrechte*“ finden sich im Arias-Kodex ausführliche Bestimmungen, die für das o.g. Ziel geeignet sind; die im EU-Kodex enthaltene Formulierung des „eindeutigen Risikos“ einer Verwendung der Waffen zu Menschenrechtsverletzungen lässt einen zu weiten Ermessensspielraum für die genehmigenden Behörden. Zudem sollte die für diesen Fall geltende zwingende Versagungsvorgabe auch für Fälle bereits festgestellter Menschenrechtsverletzungen gelten.

Das Kriterium der *regionalen Stabilität* richtet sich in bezug auf Kleinwaffen vor allem gegen die Verhinderung der Verwendung von Kleinwaffen durch nichtstaatliche militärische Akteure. Dieser Anforderung wird lediglich der Arias-Kodex gerecht, da sowohl der EU-Kodex als auch die WA-Kriterien ausschließlich an die Adresse von Staaten als Empfänger von Waffen gerichtet sind. Andere Aspekte der regionalen Stabilität sind eher dem Kontext der konventionellen Rüstungskontrolle im Bereich von Großwaffen und Massenvernichtungswaffen zuzuordnen und werden von den in diesem Bereich erarbeiteten Dokumenten abgedeckt.

Der begrüßenswerte Einschluss der *Verhältnismäßigkeit von Militärausgaben* durch alle untersuchten Dokumente bedarf einer Konkretisierung durch Schwellenangaben. Sowohl der EU-Kodex als auch die WA-Kriterien sollten konkrete Schwellen nennen bzw. Indikatoren entwickeln, nach denen ein Export in das betreffende Land zwingend zu versagen ist. Eine konkrete Ausformulierung des Konzepts der „nachhaltigen Entwicklung“ in bezug auf Rüstungsexporte ist hierfür notwendig. Mittel- bis kurzfristig sollte die vom Arias-Kodex genannte Schwelle herangezogen werden.

Die Berücksichtigung der *inneren Lage* im Empfängerland ist in allen drei Dokumenten mit unterschiedlicher Fokussierung als Kriterium enthalten. Der EU-Kodex verlangt nur die Berücksichtigung der antizipierten Auswirkungen des konkreten Transfers, nicht aber die Untersuchung der politischen Lage im Land. Er vermeidet dadurch eine Berücksichtigung der Ursachen der inneren Destabilisierung und beschränkt sich auf eine ex ante-Bewertung der Auswirkungen des Transfers. Notwendig dagegen wäre eine ausführliche Analyse der Lage im Empfängerland unabhängig von konkreten Transfers, und zwar sowohl in bezug auf die Verfasstheit und Kapazitäten des Staates als auch in bezug auf die innergesellschaftliche Situation. Die WA-Kriterien fragen allgemein nach der Verfasstheit des Staates und nach dem Grad der inneren Stabilität, ohne jedoch konkrete Kriterien zu ihrer Untersuchung zu nennen. Eine Konkretisierung dieser Fragestellung

wäre jedoch eine richtige Maßnahme. Der Arias-Kodex verlangt zwar eine detaillierte Untersuchung der demokratischen Verfasstheit des Staates, nicht aber der gesellschaftlichen Situation in bezug auf Potentiale für bewaffnete Konflikte oder die Kapazität des Staates, sein Gewaltmonopol effektiv und verhältnismäßig durchzusetzen. Die zu begrüßende Berücksichtigung der inneren Lage bei der Genehmigung von Kleinwaffentransfers durch den EU-Kodex und die WA-Kriterien sollte weiter konkretisiert werden, und zwar a) in bezug auf die Verfasstheit und die Kapazitäten des Staates - hierbei kann die Aufnahme der Formulierungen des Arias-Kodex sinnvoll sein - sowie b) in bezug auf das gesellschaftliche Konfliktpotential.

Der häufigen Verwendung von Kleinwaffen bei *Verstößen gegen das HVR* ist grundsätzlich im Rahmen von EU-Kodex und WA-Kriterien entgegengetreten worden; allerdings sind die Formulierungen des EU-Kodex zu schwach und lassen einen zu großen Spielraum bei der Genehmigung; die WA-Kriterien sind hierfür irrelevant, da der Schwerpunkt auf der Einhaltung von Verpflichtungen bezüglich der Verbreitung von konventionellen Großwaffen und Massenvernichtungswaffen liegt. Der Arias-Kodex hat demgegenüber in diesem Sachbereich Vorbildcharakter, denn er verlangt nicht nur die Einhaltung der Bestimmungen des HVR, sondern enthält mit der Forderung nach Unterstützung von humanitären Organisationen und der adäquaten Ausbildung von Soldaten auch substantielle Ergänzungen, mit denen die präventive Überprüfung der Einhaltung operationalisiert werden kann. Die Einhaltung von Embargos wird lediglich von EU- und Arias-Kodex zur Bedingung gemacht; wobei sich letzterer nur auf das Verhalten der Empfängerstaaten bezieht, der EU-Kodex hingegen sich sowohl auf das Verhalten der EU-Staaten (als Lieferländer) als auch auf das der Empfängerländer. Gleichwohl ist die Formulierung bei letzteren erneut sehr schwach ausgefallen; die Einhaltung von Embargos wird explizit nicht erwähnt. Als Messkriterium für die Bereitschaft zur Transparenz sollte die im Arias-Kodex und in den WA-Kriterien enthaltene Frage der Teilnahme des Empfängerstaates am UN-Waffenregister ebenfalls in den EU-Kodex aufgenommen werden.

Der Regelungsbereich des *unkontrollierten Reexports* ist für den amerikanischen Kontinent durch die Verabschiedung der detaillierten CICAD-Bestimmungen hinreichend geregelt; diese Vorschriften können als Vorbild für ein globales Regime zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung in dem Bereich der Reexportregeln dienen. Allerdings ist der Verzicht auf eine Normierung des zwischenstaatlichen Transfers eine gravierende Lücke, durch die ein wichtiger Bereich der Kleinwaffenreexporte ungeregelt bleibt. Nationale Bestimmungen können hier ergänzend als Modell für ein internationales Regime herangezogen werden.

#### 4. Kontrollmechanismen<sup>47</sup>

Haben sich die beteiligten Akteure auf konsensuale Prinzipien und Normen sowie auf gemeinsame Regeln zur Steuerung des Verhaltens der beteiligten Akteure innerhalb des Politikfeldes geeinigt, ist zwar ein wichtiger Schritt getan. Ohne das vierte Element eines internationalen Regimes - Verfahren - bliebe dieses Regime jedoch lediglich eine auf dem Papier existierende Erklärung guten Willens. Eine konkrete Verhaltenssteuerung kann nur erreicht werden, wenn sich die beteiligten Akteure Verfahren unterwerfen, mit denen die Einhaltung der vereinbarten Regeln durch sie kontrolliert werden kann. Dies setzt einen umfassenden Informationsaustausch über das Verhalten der Akteure in dem konkreten Politikfeld voraus. Diese Informationen unterrichten über die Regime-Treue der Mitglieder (Müller 1993: 42). Die Verwertung dieser Informationen wird dann Verifikationsverfahren unterworfen (ibid.).<sup>48</sup> Hierbei ist jedoch nicht nur das Verhalten von Staaten zu überprüfen, wie Müller (1993: 45) feststellt:

„Im Unterschied zu innerstaatlichen Ordnungen ist der Implementationsprozeß von [internationalen] Regimen zweistufig: Es muss nicht nur die Regierung sich konform zu den Regimeregeln verhalten; der Staat muss auch diejenigen seiner Subjekte, die einen Einfluß auf die Regimefunktionen ausüben können, zu regimekonformen Verhalten zwingen.“

Diese allgemeine Aussage lässt sich direkt auf das Problemfeld Kleinwaffenverbreitung übertragen. Zum einen ist der Staat der wichtigste Lieferant und Produzent von Waffen und Munition bzw. als genehmigende Instanz für diese Bereiche verantwortlich und sein Verhalten in bezug auf den Transfer somit eine zentrale Variable bei der Kontrolle. Zum anderen aber ist der grenzüberschreitende Transfer von Kleinwaffen charakterisiert durch eine große Anzahl beteiligter Akteure, die - anders als beim Handel mit Großwaffen - auch nichtstaatlicher Art sind. Eine effektive Strategie zur Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen muss somit sowohl für

---

47 Die hier vorgenommene Abgrenzung zwischen Regeln einerseits und Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung dieser Regeln andererseits ist freilich in der Praxis nicht in dieser Klarheit zu treffen, denn sowohl Regeln als auch Mechanismen beruhen auf Gesetzen und Verwaltungsvorschriften bzw. internationalen Vereinbarungen. Für den Fortgang dieser Arbeit werden beide Bereiche jedoch folgendermaßen voneinander unterschieden: während Regeln konkrete Ge- und Verbote aussprechen, die die vereinbarten Normen umsetzen, regeln die Vereinbarungen und Vorschriften zur Etablierung von Mechanismen das Verhalten von Exekutiv- bzw. Administrativorganen zum Zwecke der Überwachung der Einhaltung dieser Ge- und Verbote.

48 Weitere Verfahrensarten beziehen sich auf Regelungen zur Revision des Regimes, um es aktuellen Entwicklungen anpassen zu können; Sanktionsprozeduren zur „Abschreckung gegen den Rekurs zum Unilateralismus“; Konfliktregelungs- und Routineprozeduren zur Bearbeitung alltäglicher Konflikte und Probleme innerhalb des Problemfeldes (Müller 1993: 41f.).

nichtstaatliche Akteure als auch für Staaten selbst Verifikationsmechanismen bereitstellen, mit denen die Einhaltung der vereinbarten Regeln überwacht werden kann. In den folgenden Abschnitten wird daher untersucht, welche Anforderungen sich an derartige Verifikationsmechanismen stellen und welche Schritte auf dem Weg zur Entwicklung solcher Mechanismen bereits unternommen worden sind.

*a. Die Kontrolle nichtstaatlicher Akteure - Bekämpfung des illegalen Waffenhandels*

Das oben skizzierte Regelwerk zur Kontrolle von Kleinwaffen stellt den gesamten Lebenszyklus einer Waffe, insbesondere den grenzüberschreitenden Transfer, unter Erlaubnisvorbehalt. Alle nicht autorisierten Transfers sind somit illegal. Der Begriff „illegaler Handel (illicit trafficking)“ wurde dementsprechend auch im Rahmen der OAS-Konvention definiert als

„the import, export, acquisition, sale, delivery, movement, or transfer of firearms, ammunition, explosives, and other related materials from or across the territory of one State Party to that of another State Party, if any one of the States Parties concerned does not authorize it“ (Art. 1 Abs. 2 OAS-Konvention).

Die Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen ist ein erklärtes Ziel der internationalen Staatengemeinschaft. Dementsprechend haben auch alle Staaten Strategien und Normen entwickelt, um dieses Problem angehen zu können (Greene 1999: 1). Im Lichte der unverminderten Virulenz des Waffenschwarzmarktes muss allerdings davon ausgegangen werden, dass diese nationalen Regelungen nicht ausreichend sind, um eine effektive Überwachung der Einhaltung der bestehenden Regeln zu gewährleisten (so auch Alves/Cipollone 1997: 66).

Aufgrund des transnationalen Charakters des illegalen Waffenhandels besteht die zentrale Herausforderung für eine effektive Überwachung der Einhaltung dieses Regelwerkes und für eine Unterbindung des illegalen Waffenhandels in einer Verstärkung der zwischenstaatlichen Kooperation auf diesem Gebiet (vgl. z.B. UN 1997: §§ 79e-f, 80g-h, k; UN 1999a: §§

113, 114). Dazu können bilaterale Bemühungen zwar ein Anfang sein.<sup>49</sup> Die Erfahrungen bei der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels durch die Behörden auf dem amerikanischen Kontinent haben freilich gezeigt, dass eine effektive Antwort auf die mobilen und vernetzt operierenden Waffenschmuggler am besten mit Hilfe von regionalen oder internationalen Vereinbarungen organisiert werden kann (Dyer/O'Callaghan 1999: 8). Für die internationale Bekämpfung des illegalen Waffenhandels können drei Sachbereiche identifiziert werden: erstens die gemeinsame Gewinnung und Nutzung von Informationen über beteiligte Akteure, verwendete Methoden und Transfer Routen (Alves/Cipollone 1998: 71; UN 1997: § 80g, 80h); zweitens die Koordinierung von Kennzeichnungsbestimmungen und -praktiken und die Harmonisierung des Umgangs mit daraus gewonnenen Informationen, um eine Verfolgbarkeit von Kleinwaffen („*traceability*“) gewährleisten zu können (Greene 1999: 20) sowie drittens die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie zur Bekämpfung der Geldwäsche als Maßnahme zur Unterbindung der Finanzierungsquellen für Rebellen und andere illegitime Akteure. Diesen Voraussetzungen ist im Rahmen internationaler Vereinbarungen bislang in unterschiedlichem Maße entsprochen worden.

### *Informationsaustausch*

Grundlagen für einen institutionalisierten Informationsaustausch werden von der OAS-Konvention gelegt. Art. XIII enthält Bestimmungen, die einen Informationsaustausch zwischen den Signatarstaaten in folgenden Bereichen vorsehen:

- „a. authorized producers, dealers, importers, exporters, and, whenever possible, carriers of firearms, ammunition, explosives, and other related materials;
- b. the means of concealment used in the illicit manufacturing of or trafficking in firearms, ammunition, explosives, and other related materials, and ways of detecting them;

---

49 Beispielsweise unterzeichneten die Innenminister Bulgariens und der Slowakei am 4. November 1999 ein Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Polizei, das unter anderem die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, des organisierten Verbrechens, der Geldwäsche und der Korruption sowie des Schmuggels mit Munition und Sprengstoffen vorsieht. Dabei soll auch die Zusammenarbeit durch den Austausch von „operativen Informationen“ gewährleistet werden (vgl. Deutsche Welle Monitordienst-Osteuropa, 8. November 1999). Südafrika und Mosambik unterzeichneten im Januar 1995 ein Kooperationsabkommen über grenzübergreifende Zusammenarbeit, das als Teil der „Operation Rachel“ bereits zu mehreren gemeinsamen Aktionen geführt hat, in deren Verlauf 450 Tonnen Kleinwaffen und Munition sichergestellt und zerstört wurden, darunter über 11.000 Maschinenpistolen, über 1.400 Raketen und Mörser, über 3,3 Mio. Schuß Munition und mehr als 2.600 Landminen. Weitere 120 unbewachte Waffenlager existieren noch in Mosambik (Disarmament Commission, Press Release DC/2631, 4. März 1999).

- c. routes customarily used by criminal organizations engaged in illicit trafficking in firearms, ammunition, explosives, and other related materials;
- d. legislative experiences, practices, and measures to prevent, combat, and eradicate the illicit manufacturing of and trafficking in firearms, ammunition, explosives, and other related materials; and
- e. techniques, practices, and legislation to combat money laundering related to illicit manufacturing of and trafficking in firearms, ammunition, explosives, and other related materials.“

Zusätzlich sollen wissenschaftliche und technologische Informationen ausgetauscht werden, die der Verstärkung der nationalstaatlichen Fähigkeiten zur Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Strafverfolgung von Fällen illegalen Waffenhandels bzw. der illegalen Produktion dienlich sein können. Die OAS-Konvention bietet somit ein geeignetes regionales Forum für einen institutionalisierten Informationsaustausch zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels. Die CICAD-Bestimmungen spezifizieren die Regelungen der OAS-Konvention noch weiter; sie enthalten detaillierte Vorschriften, welche Informationen für die Genehmigung eines Exports, Imports oder eines Warendurchgangs (Transit) vorzulegen sind und welche Mindestanforderungen an den Inhalt dieser Informationen zu stellen sind. Darüber hinaus legen die CICAD-Bestimmungen fest, wie mit diesen Informationen zu verfahren ist.<sup>50</sup> Das auf Grundlage der OAS-Konvention entwickelte „Draft Firearms Protocol“ der UN-ECOSOC Commission on Crime Prevention and Criminal Justice wird derzeit noch verhandelt und soll Ende 2000 verabschiedet werden. Es ist als rechtsverbindliches Dokument geplant und bietet eine Ausweitung der vielfach als substantiell gelobten OAS-Bestimmungen auf einen globalen Akteurskreis.

Im „EU-Programm zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen“ findet sich eine Bekräftigung der EU-Mitgliedstaaten zur Verstärkung ihrer kooperativen Anstrengungen in diesem Bereich, insbesondere eine Verpflichtung, ihrer nationalen Verantwortung bei der Umsetzung von einschlägigen Konventionen und Gemeinsamen Aktionen nachzukommen. In der Gemeinsamen Aktion der EU findet sich aber lediglich der dokumentierte Wille, „in den zuständigen internatio-

---

50 Beispielweise sollen die Aufzeichnungen über Im- und Exporte sowie über Warendurchgänge von jedem Land mindestens fünf Jahre aufbewahrt werden; die Staaten sollen einander über die Zuständigkeit der Behörden informieren; die Daten sollen, so weit möglich, computerisiert verarbeitet werden; jedes Land soll ein zentrales Informationsamt einrichten, das für die Bearbeitung von Informationsanträgen aus anderen Staaten zuständig ist. Hervorzuheben ist insbesondere eine Bestimmung, die vorsieht, Informationen über den Transfer von Schusswaffen durch Informationen über den illegalen Drogenhandel aus dem „Inter-American Drug Information System“ zu ergänzen. Mit Hilfe dieser Verknüpfung von Datenquellen könnte die für die Verbreitung von Kleinwaffen wichtige Verbindung zwischen Drogen- und Waffenhandel erhellt werden.

nenalen Gremien und gegebenenfalls im regionalen Rahmen Konsens“ über bestimmte Grundsätze „herbeizuführen“, zu denen unter anderem auch eine „Verpflichtung zur Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen durch die Durchführung wirkungsvoller einzelstaatlicher Kontrollen, wie beispielsweise effiziente Grenzüberwachungs- und Zollverfahren, regionale und internationale Zusammenarbeit und verstärkter Austausch von Informationen“ gehört (Art. 3 lit. f; s. Fn. 12). Dieses Dokument stellt somit keine Verpflichtung für die EU-Mitgliedstaaten selbst dar, sondern lediglich eine nach außen gerichtete Absichtserklärung.

Des weiteren werden im „Programm zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels“ der EU Überlegungen zum Ausbau der Kooperation und der Koordination zwischen nationalen Nachrichtendiensten, Zoll und anderen Exekutivorganen sowie eine Verbesserung des Informationsaustausches - etwa durch den Gebrauch internationaler Datenbanken - angeregt. Neben diesen innergemeinschaftlichen Bestimmungen werden im zweiten Teil die EG und ihre Mitgliedstaaten aufgefordert, andere Länder bei der Verhütung und Bekämpfung des illegalen Waffenhandels zu unterstützen. Es wurden keinerlei konkrete Maßnahmen vereinbart, außer der Bereitstellung von Geldern zur Umsetzung der Ziele dieses Programms und einer jährlichen Überprüfung. Allerdings sind im Zuge dieses Programms eine Reihe von nationalstaatlichen Maßnahmen ergriffen worden. So hat Belgien einen ressortübergreifenden Ausschuss eingesetzt, auf dessen Tagesordnung unter anderem die Ausarbeitung eines Protokolls betreffend den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Dienststellen steht. Auch die Niederlande haben eine stellenübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt, mit der ein Netz zuständiger Beamter aus dem Justiz-, Innen-, Verteidigungs-, Handels- und dem Außenministerium geschaffen und der Informationsaustausch gefördert werden soll. Ähnliche Arbeitsgruppen gibt es auch in Frankreich, Finnland und Schweden.<sup>51</sup>

Im Juni 1998 kam das Problem der Verbreitung von Kleinwaffen auf die Agenda der „Organization of African Unity“ (OAU). In einer Resolution ihrer Generalversammlung erklärte sie sich zur Übernahme der Koordinierung der Maßnahmen in Afrika bereit. Am 14. Juli 1999 wurde eine Resolution verabschiedet, in der ein koordiniertes Vorgehen gegen die illegale Verbreitung von Kleinwaffen gefordert wurde.<sup>52</sup> Konkretere Vereinbarungen gibt es auf dem afrikanischen Kontinent im Rahmen der Southern African Development Community (SADC). Im November 1998 vereinbarte die

---

51 EU-Programm zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen. Zweiter Jahresbericht. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 19.1.2000, C 15/1.

52 Tagung des OAU-Ministerrats in Ouagadougou v. 4.-7. Juni 1998; A/53/179, Annex I, Entscheidung CM/Dec. 432 (LXVIII); UN 1999a: §50; Adam 1999: 515.

SADC zusammen mit der EU ein regionales Aktionsprogramm zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels, das im Mai 1998 von Regierungsbeamten und Experten aus beiden Regionen ausgearbeitet worden war (UN 1999a: § 52). Adam (1999: 514) erwartet, dass aufgrund der derzeitigen intensiven Diskussionen in naher Zukunft ein „Southern African Regional Action Programme on Light Arms and Illicit Arms Trafficking“ zwischen den SADC-Mitgliedstaaten verabschiedet wird. Neben der Zusammenarbeit zwischen EU und SADC hat die EU im Rahmen ihres Programms zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Waffenhandels weitere Projekte zur Entwicklungszusammenarbeit initiiert oder unterstützt. So wurde das ECOWAS-Moratorium von Belgien, den Niederlanden, Großbritannien, Schweden und Frankreich finanziell und organisatorisch unterstützt.<sup>53</sup>

Während also auf dem europäischen, amerikanischen und dem afrikanischen Kontinent bereits konkrete Bemühungen um eine gemeinsame Kooperation bei der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels zu erkennen sind, befinden sich diese Bemühungen in anderen Regionen noch im Anfangsstadium. Die ASEAN-Staaten<sup>54</sup> haben sich bislang lediglich auf ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels geeinigt, ohne dies zu konkretisieren.<sup>55</sup> Auch die MERCOSUR-Staaten<sup>56</sup> haben sich am 24. Juli 1998 in einem Memorandum auf die Schaffung eines Registers über Käufer und Verkäufer von Schusswaffen geeinigt, allerdings noch keinerlei Schritte zur Umsetzung dieser Absicht unternommen (UN 1999a: § 42).

#### *Harmonisierung der Kennzeichnungsbestimmungen*

Bei derzeitiger Praxis der Kennzeichnung von Kleinwaffen sind erhebliche Mängel in der gegenwärtigen Praxis festzustellen. Die meisten Hersteller kennzeichnen ihre Waffen bei der Herstellung mit dem Namen der Firma, dem Waffentyp und einer Seriennummer auf einem oder mehreren Teilen der Waffe. Allerdings gibt es dabei aufgrund fehlender einheitlicher Gesetzgebung bzw. fehlender internationaler Vereinbarungen große Unterschiede. So werden je nach Land und Hersteller unterschiedliche Teile markiert, so dass es möglich ist, aus verschiedenen Einzelteilen eine vollständige Waffe zusammenzusetzen, die überhaupt keine Kennzeichnung trägt.

---

53 EU-Programm zur Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit konventionellen Waffen. Zweiter Jahresbericht. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften v. 19.1.2000, C 15/2.

54 Die „Association of South East Asian Nations“ besteht aus Brunei, Burma/Myanmar, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam.

55 BASIC Newsletter on International Security Policy, 5 July 1999.

56 Der „Mercado Común del Cono Sur“ besteht aus Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay. Auch Bolivien und Chile unterzeichneten das Memorandum (UN 1999a: § 42).

Zum Teil werden die gleichen Seriennummern in verschiedenen Fertigungsreihen verwendet. Außerdem können die Kennzeichnungen in den meisten Fällen relativ leicht wieder entfernt oder unkenntlich gemacht werden (Greene 1999: 20). Aufgrund dieser Mängel in bezug auf die derzeitigen Regelungen für eine Kennzeichnung von Kleinwaffen empfahlen die Regierungssachverständigen der UN in ihrem ersten Bericht die Anfertigung einer Studie über die Möglichkeit der Erarbeitung eines verlässlichen Kennzeichnungssystems für Kleinwaffen ab dem Zeitpunkt ihrer Herstellung (UN 1997: § 80I). Mit dieser Studie ist bislang allerdings noch nicht begonnen worden (UN 1999a: § 91). Bestimmungen bezüglich der Kennzeichnung von Schusswaffen auf internationaler Ebene gibt es im Rahmen des Draft Firearms Protocol (s. Dyer/O'Callaghan 1999: 3). In Artikel 9 des Protokolls der derzeitigen Fassung, das in seinem - wenngleich detaillierteren - Wortlaut auf der OAS-Konvention basiert, heißt es:

„For the purposes of identifying and tracing firearms, States Parties shall: (a) Require, at the time of manufacture of each firearm, the appropriate marking of the name of its manufacturer, its place of manufacture and its [serial number]; [(b) Require appropriate markings on each imported firearm [following its importation for the purpose of commercial sale within the importing country, or permanent private importation], permitting the identification of the importer's name and address [and an individual serial number if the firearm does not bear one at the time of import] [so that the source of the firearm can be traced]; and (c) [[Require] the appropriate marking of any firearm confiscated or forfeited pursuant to article 7 of this Protocol that is retained for official use.] [(d) Require, at the time of transfer of a firearm from government stocks to permanent civilian use, the appropriate marking of the place of transfer and serial number.] [1 *bis*. The firearms referred to in article 2, subparagraph (c) (ii), of this Protocol should be marked appropriately at the time of manufacture, if possible.] 2. States Parties shall encourage the firearm manufacturing industry to develop measures to guard against the removal of markings.“<sup>57</sup>

Die Vielzahl an eckigen Klammern in dem Text indiziert die Umstrittenheit des Protokolls auch bei der Frage der Kennzeichnung. Unstrittig ist allerdings bei allen an den Verhandlungen um das Firearms Protocol beteiligten Delegationen die Notwendigkeit einer Bestimmung bezüglich der Kennzeichnung von Schusswaffen (vgl. Fn. 117 des Draft Protocol). Allerdings ist noch unklar, wie die aus dieser Kennzeichnungspflicht gewonnenen Informationen verarbeitet werden sollen. Die einzige zwischenstaatliche Datenbank für illegale Waffen, die „Interpol Weapons and Explosives Tracking System Database (IWETS)“, wird von Interpol verwaltet und wurde

---

57 Revised Draft Protocol Against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime. Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime, Seventh session Vienna, 17-28 January 2000. UN-Dok. Nr. A/AC.254/L.147/Add.3.

für die Sammlung von Informationen über illegale Schusswaffen und Sprengstoffe entwickelt. Sie enthält Daten über gestohlene und sichergestellte Schusswaffen sowie über Personen, die in größerem Umfang in den illegalen Waffenhandel involviert sind. Zusätzlich bietet IWETS aktuelle Indizes von Schusswaffen und Sprengstoffherstellern, Waffentypen, Kalibern und andere für die Identifizierung von Waffen wichtige Informationen.<sup>58</sup> Diese Datenbank könnte auch für die Fahndung nach illegalen Kleinwaffen sinnvoll sein. Daher wurde von den UN-Regierungssachverständigen eine ausgiebige Nutzung dieser Datenbank sowie die zeitige und vollständige Übermittlung von Informationen an das IWETS-System angemahnt (UN 1999a: §114). Allerdings ist diese Datenbank nur für autorisierte Staatsbedienstete zugänglich; zudem fehlen vielen Entwicklungsländern die Möglichkeiten, IWETS effektiv zu nutzen (UN 1999a: §§ 83f.).

#### *Kontrolle internationaler Finanzströme und Bekämpfung der Geldwäsche*

Zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Finanzierungsquellen für Rebellen und andere illegitime Akteure, die im Zusammenhang mit dem illegalen Waffenhandel stehen, wurde neben einer verschärften Gesetzgebung bezüglich Steuererleichterungen in bestimmten Gebieten die Errichtung eines Registers für autorisierte Händler und Produzenten vorgeschlagen, um illegale Akteure schneller identifizieren zu können (IANSA 1999; Wood/Clegg 1999: 10). Dazu sollen im Rahmen der Vereinten Nationen mittels einer Studie die Möglichkeiten untersucht werden, die Herstellung von und den Handel mit Kleinwaffen auf lizenzierte Hersteller bzw. Händler zu beschränken und eine Datenbank über jene Lizenzinhaber zu erstellen (UN 1997: §80 I; UN-Dok. A/54/160, 6. Juli 1999). Darüber hinaus ist das Problem der Geldwäsche auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der Commonwealth-Staaten vom 12. bis 15. November 1999 in Durban, Südafrika ausdrücklich als schwerwiegendes Problem bezeichnet worden, das Verbesserungen in den bestehenden gesetzlichen Vorschriften notwendig mache.<sup>59</sup> Über derartige Problembekundungen hinaus tun sich die Staaten allerdings schwer, gegen den erklärten Widerstand ihrer jeweiligen Wirtschaftsvertreter Beschränkungen des Bankgeheimnisses, des freien Kapitalverkehrs oder von Steuererleichterungen für Überseeengeschäfte (offshore finance services) durchzusetzen. So enthält auch die OAS-Konvention in Art. XIII lediglich Bestimmungen bezüglich des Informationsaustausches über, inter alia, „techniques, practices, and legislation to combat money

---

58 5th International Symposium on Firearms and Explosives. 18-20 November 1998, Interpol General Secretariat, Lyon, France. Interpol Press Release. [http://193.123.144.14/interpol.com/English/press/fire\\_arm.htm](http://193.123.144.14/interpol.com/English/press/fire_arm.htm) (11.03.00).

59 CHOGM Statements, The Durban Communiqué. 15. November 1999. [http://www.iansa.org/documents/regional/nov\\_99/chogm99.pdf](http://www.iansa.org/documents/regional/nov_99/chogm99.pdf) (7.3.00).

laundering related to illicit manufacturing of and trafficking in firearms [...]“, nicht aber Vereinbarungen zur konkreten Bekämpfung der Geldwäsche selbst. Im Rahmen der Vereinten Nationen werden die Bemühungen gegen die Geldwäsche illegal erworbener Finanzmittel von dem Global Programme against Money Laundering (GPML) koordiniert. Das 1997 initiierte Programm stellt operative Unterstützung für Staaten bereit, führt Untersuchungen zu dem Thema durch und verwaltet die relevanten Aktivitäten innerhalb der Vereinten Nationen. In enger Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen verwaltet GPML zudem das International Money Laundering Information Network (IMOLIN), das zusammen mit dem United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention eine Datenbank zur Erforschung und Bekämpfung der Geldwäsche unterhält.<sup>60</sup>

Konkretere Bemühungen zur Koordinierung der Bekämpfung illegaler internationaler Finanzströme, insbesondere der Geldwäsche, gibt es im Rahmen der Financial Action Task Force (FATF) der Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Diese Arbeitsgruppe veröffentlicht einen jährlichen Bericht, der die jüngsten Entwicklungen und Bedrohungen beleuchtet sowie die von Mitgliedstaaten und anderen Staaten unternommenen Abwehrmaßnahmen darstellt.<sup>61</sup> Zur Unterbindung von Finanzierungsmöglichkeiten gibt es mit dem Instrumentarium der international abgestimmten finanziellen Sanktionen eine ganze Reihe von Möglichkeiten (wie das Einfrieren von Auslandsguthaben, die Blockade internationaler finanzieller Transaktionen, Beschränkung von Krediten), die zudem laut einer Studie eine höhere Erfolgsquote hätten als die häufiger verhängten allgemeinen Handelsbeschränkungen (zit. nach Bondi 1998: 12). Von diesen Möglichkeiten wurde bislang allerdings nur sporadisch Gebrauch gemacht.<sup>62</sup>

Insgesamt ist also festzustellen, dass die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels und damit zusammenhängender Phänomene für die internationale Staatengemeinschaft zwar ein Thema mit hoher Priorität ist. Die in diesem Kontext unternommenen Maßnahmen können auch eine sinnvolle Grundlage für eine gemeinsame Strategie zur Kontrolle internationaler Waffenströme im illegalen Bereich darstellen. Für spürbare Ergebnisse kommt es indes darauf an, die vorhandenen Mechanismen und Instrumente stärker als bisher

---

60 <http://www.imolin.org>

61 OECD News Release, Paris, 02 February 1999. <http://www.oecd.org/fatf>.

62 Eine bemerkenswerte Ausnahme ist die Verhängung eines UN-Embargos auf den Diamantenhandel mit der angolanischen Rebellenorganisation UNITA, der für diese die Haupteinnahmequelle darstellt. Nach zwanzig Jahren guter Zusammenarbeit hat sich schließlich aufgrund massiven Drucks seitens Nichtregierungsorganisationen auch das Unternehmen DeBeers bereit erklärt, das Embargo einzuhalten und keine von der UNITA stammenden Diamanten mehr zu handeln (Lock 1999: 13).

zu unterstützen und für nationale Maßnahmen sowie für ein multilateral abgestimmtes Vorgehen zu nutzen.

*b. (Selbst-)Kontrolle staatlichen Handelns*

Die für die Überwachung der Regeln zuständigen Akteure, die Staaten, sind selbst keinerlei supranationaler Kontrollinstanz innerhalb des internationalen Systems unterworfen. Gleichzeitig liegt es im Interesse vieler Staaten oder ihrer machthabenden Eliten, den Schwarzmarkthandel zu ignorieren, die Implementierung ihrer eigenen Richtlinien zu vernachlässigen (Greene 1996: 7) oder sogar im Rahmen von verdeckten Transfers eigene Standards zu missachten. Daher ist vielfach die Forderung nach einer Verstärkung der Transparenz von staatlichen oder staatlich genehmigten Rüstungstransfers erhoben worden, um mit Hilfe der daraus gewonnenen Informationen das tatsächliche Verhalten von Staaten an den Normen messen zu können, die sie im Rahmen von politischen Absichtserklärungen zuvor verkündet haben (vgl. stellvertretend etwa Dyer/Goldring (1996); Lumpe (1999a: 154ff.), Boutwell/Klare (1998: 9)). Dieser Ruf ist mittlerweile auch von politischen Entscheidungsträgern selbst zu vernehmen.<sup>63</sup> ‚Transparenz‘ wird in diesem Zusammenhang verstanden als die Menge an verfügbaren Informationen über die Rüstungstransferpraktiken von Staaten sowie über die Transfers selbst (Dyer/Goldring 1996: 2).

Eine größere Transparenz über Umfang und regionale Verteilung von Kleinwaffenstransfers ist eine Vorbedingung für Politikempfehlungen ebenso wie für eine Einschätzung der konkreten Auswirkungen der Kleinwaffenverbreitung auf Menschen und Gesellschaften. Zudem können dadurch Regierungen den Endverbleib besser verifizieren. Nichtregierungsorganisationen und nationale Parlamente können Regierungen dabei unterstützen, den ungewollten Retransfer legal gelieferter Waffen zu unterbinden. Informationen über geplante Transfers könnten ein Frühwarnsystem zur Entdeckung regionaler oder staatlicher Instabilität und Spannungen unterstützen und damit auch eine vertrauensbildende Maßnahme darstellen, indem destabilisierende Anhäufungen frühzeitig erkannt und so von der internationalen Staatengemeinschaft bzw. einzelnen Regierungen angesprochen werden können (Brown 1998: 6; Meek 1998: 255; Lumpe 1999: 155).

---

63 Der norwegische Außenminister *Knut Vollebæk* (1998: 10) bemerkte, eine der wichtigsten Initiativen, die Regierungen ergreifen könnten, sei die Verstärkung der Transparenz über die von ihnen autorisierten Kleinwaffenexporte. Die deutsche Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Heidemarie Wieczorek-Zeul* (1999: 364) konstatierte, dass es weder über die Produktion noch über die Transporte von Kleinwaffen oder Munition genügend Informationen gebe; ein wichtiger erster Schritt zur Lösung des Kleinwaffenproblems sei daher eine Verbesserung der Transparenz zur Verstärkung des öffentlichen Drucks.

Kleinwaffen sind dabei in besonderem Maße geeignet für Transparenzmaßnahmen, denn sie sind keine strategischen Waffen; einzelne Transfers stellen keine Bedrohung für die nationale Sicherheit dar. Einwände gegen eine verstärkte Transparenz von legalen Kleinwaffentransfers sind vor allem von Seiten der Industrie zu erwarten, falls der Käufer unerkannt bleiben möchte (Lumpe 1999: 156). Hier wäre allerdings genauer zu prüfen, woher das Bedürfnis des Käufers nach Geheimhaltung resultiert und es wäre eine Güterabwägung zwischen den Interessen des Käufers bzw. des Verkäufers einerseits und dem Ziel einer Kontrolle von Kleinwaffentransfers andererseits vorzunehmen.

Zur Zeit gibt es kaum Informationen darüber, wie viele Kleinwaffen wohin geliefert werden. Dies resultiert zum einen aus dem mangelnden Bewusstsein über die negativen Auswirkungen der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung, das sich erst langsam zu entwickeln beginnt, und zum anderen aus dem im Bereich Rüstungsexportpolitik traditionell herrschenden hohen Maß an Geheimhaltung. Aufgrund dieser mangelhaften Transparenz ist es schwierig, genau zu bestimmen, wie viele dieser Waffen existieren, wo sie gelagert werden und wohin sie transferiert werden. Kleinwaffen tauchen in keiner der offiziellen Statistiken über den Rüstungshandel explizit auf (vgl. Klare 1995: 33). Die Statistiken des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), des Congressional Research Service (CRS) und des International Institute for Strategic Studies (IISS) umfassen ausschließlich konventionelle Großwaffen. Bei den Statistiken der United States Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) sind Kleinwaffen zwar mit eingeschlossen; die Daten werden aber aggregiert angeboten, so dass man aus den Gesamtzahlen keinerlei Rückschlüsse auf Kleinwaffentransfers im Besonderen ziehen kann. Lobenswerte Ausnahme ist hierbei die US-Regierung, die in ihrem sog. „Section 655 report“ aufgeschlüsselte Daten über Transfers veröffentlicht (jedoch keine Daten über verdeckte Lieferungen nach National Security Act), in denen auch Kleinwaffentransfers auftauchen. Andere Länder ziehen allmählich nach und veröffentlichen ebenfalls Rüstungsexportberichte, so etwa Großbritannien, die Niederlande, Schweden, Kanada, Norwegen, die Schweiz und seit 2000 auch Deutschland. Allerdings ist die Qualität dieser Berichte höchst unterschiedlich und in bezug auf Kleinwaffen nur zum Teil zu verwerten. Über diese nationalen Maßnahmen hinaus ist für diese Arbeit von Bedeutung, was für einen Beitrag internationale Vereinbarungen zu einer Verstärkung der Transparenz staatlichen Handelns auf dem Gebiet der Rüstungstransfers leisten können bzw. bereits geleistet haben.

Eine häufig diskutierte Möglichkeit der Verbesserung der Transparenz in bezug auf Kleinwaffentransfers ist die Errichtung von Waffenregistern, entweder durch die Ausweitung des bestehenden UN-Registers, durch die

Schaffung eines eigenständigen Kleinwaffenregisters, oder durch die Entwicklung von regionalen Registern (Brown 1998: 5; vgl. auch Dyer/Goldring 1996: 2). Ein Waffenregister ist ein Instrument zur Vertrauensbildung unter den Teilnehmerstaaten, etwa als Teil eines größeren Rüstungskontroll- oder Abrüstungsregimes. Ziel eines Waffenregisters ist die Erhöhung der Transparenz der Produktion, Bestände und/oder Bewegung von militärischen Rüstungsgütern (Brown 1998: 6). Die Daten werden von amtlichen Regierungsstellen übermittelt. Offizielle Daten stehen zwar häufig unter dem Verdacht, geschönt worden zu sein. Unabhängig davon können diese amtlichen Daten trotz etwaiger Unvollständigkeit die Grundlage für einen intergouvernementalen Dialog über das weitere Vorgehen in bezug auf diese Waffen bilden (Brown 1998: 7). Dabei sollte ein Register zur Erfassung von Kleinwaffen und Munition aufgrund der Vielzahl der vorhandenen Waffen und der Dringlichkeit des Problems weniger versuchen, die Seriennummern aller Waffen und Munitionsbestände weltweit zu erfassen, sondern sich vielmehr darauf konzentrieren, die Bewegungen größerer Quantitäten zu erfassen und so die Transparenz über den Fluss dieser Bestände zu erhöhen (Brown 1998: 9). Dieser Register-Ansatz unterscheidet sich somit von dem oben skizzierten Ansatz eines umfassenden Kennzeichnungs- und Fahndungssystems für Schusswaffen, das im Bereich der Verbrechensbekämpfung für die Fahndung nach einzelnen Waffen entwickelt wurde.

Das wichtigste internationale Waffenregister ist das UN-Register (vgl. Fn. 41), dessen Ausweitung auf Kleinwaffen verschiedentlich diskutiert wurde,<sup>64</sup> allerdings wenig sinnvoll erscheint. Zum einen wurde das UN-Register ins Leben gerufen, um durch regelmäßige Beobachtungen von Waffentransfers destabilisierende und übermäßige Anhäufungen von konventionellen Waffen zu verhindern, die den Ausbruch grenzübergreifender bewaffneter Konflikte zur Folge haben können (Laurance 1995: 152). Es bezieht sich somit vor allem auf den Aspekt der regionalen Destabilisierung. Dies ist zwar auch bei Kleinwaffen eine der Konsequenzen ihrer unkontrollierten Verbreitung. Zusätzlich hat die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen aber auch ökonomische, soziale und humanitäre Konsequenzen (Latham 1997: 23), die durch ein solches Instrument nur schwer erfasst werden können. Außerdem verläuft die Proliferation konventioneller Großwaffen anders als die Diffusion von Kleinwaffen, weswegen auch die Probleme bei der Kontrolle der Verbreitung andere sind. Eine Verquickung beider Problemfelder innerhalb eines Kontrollinstruments könnte daher

---

64 Dafür sprechen sich etwa Dyer und Goldring (1996: 2f) sowie Boutwell und Klare (1998) aus. Für eine (im Ergebnis ablehnende) Diskussion dieser Frage vgl. etwa den „Report on the continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms“, UN-Dok. A/52/316 v. 29. August 1997; §37f.

negative Konsequenzen für den einen Bereich haben, ohne notwendigerweise sichtbare Erfolge im anderen zu zeitigen.

Neben der Schaffung eines eigenständigen UN-Registers für Kleinwaffen, für das es - insbesondere für den Bereich der militärischen Kleinwaffen - derzeit allerdings keinerlei Unterstützung gibt (Latham 1997: 24), besteht eine weitere Möglichkeit der Kontrolle des Verhaltens von Staaten in bezug auf Kleinwaffentransfers in der Errichtung regionaler Register.<sup>65</sup> Innerhalb einiger regionaler Organisationen, darunter die ASEAN und die OAS (Dyer/Goldring 1996: 3), gibt es Überlegungen zur Schaffung regionaler Register, denen bislang allerdings noch keine Taten gefolgt sind (Laurance 1995: 153, UN 1999a: §§ 39ff.). In Afrika sind allerdings bereits konkrete Schritte zur Schaffung von Kontrollmechanismen zur Erhöhung der Transparenz von staatlichen Kleinwaffentransfers vereinbart worden. Das „Programme for Co-ordination and Assistance for Security and Development in West Africa (PCASED)“, das im Rahmen des dreijährigen Moratoriums von den Außenministern der ECOWAS-Staaten am 24. 3. 1999 in der mali-schen Hauptstadt Bamako angenommen wurde, sieht als Grundlage für eine Art Frühwarnsystem die Einrichtung einer Datenbank für Informationen über die Verbreitung von Kleinwaffen in der Region, über Art und Anzahl der mit Kleinwaffen in Verbindung stehenden Verbrechen sowie die Einrichtung eines Registers für legal gehaltene Kleinwaffen vor. Zur Ausgestaltung dieser Datenbank wurde am 23. und 24. September 1999 in Accra, Ghana, ein Workshop abgehalten, auf dem sich die Delegierten aus 20 afrikanischen Ländern auf die technischen und politischen Details einigten. So soll die via Internet zugängliche Datenbank detaillierte Informationen über den Import, Export, die Herstellung, Konfiszierung sowie über die jeweiligen Armeebestände in sieben Kategorien von militärischen Kleinwaffen enthalten; diese Informationen sollen nationalen Regierungen, intergouvernementalen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen, militärischen Einrichtungen, Sicherheits- und Exekutivorganen (Interpol), Waffenlieferanten und -händlern, der OAU sowie der OAS zugänglich sein. Die Datenbank soll auch Informationen bezüglich Munition enthalten.<sup>66</sup>

---

65 Regionale Waffenregister könnten durchaus im Interesse von Staaten liegen, wenn sie die spezifischen Sicherheitsbedürfnisse der Region besser berücksichtigen als das UN-Register. Die geringe Beteiligung afrikanischer Staaten am UN-Register (1992-1996 übermittelten durchschnittlich lediglich 19,5 Prozent der afrikanischen Staaten Daten an das Register, während in allen anderen Regionen durchschnittlich mindestens 50 Prozent partizipierten. Werte ermittelt aus: Report on the continuing operation of the United Nations Register of Conventional Arms“, UN-Dok. A/52/316 v. 29. August 1997; § 13) läßt sich neben mangelnden Rüstungskontroll-Kapazitäten dieser Staaten mit der Tatsache erklären, dass die vom Register erfaßten Großwaffensysteme für ihre Sicherheit schlicht keine Relevanz haben, da die hauptsächliche Gefährdung für die nationale Sicherheit von Kleinwaffen ausgeht (vgl. Meek 1998: 254).

66 United Nations Press Release AFR/176, DC/2663 v. 28. September 1999.

Eine zweite Möglichkeit, Kontrolle über das Verhalten von Staaten auszuüben, sind internationale Foren, in deren Rahmen Staaten ohne rechtliche Verpflichtungen Informationen über Waffentransfers austauschen können und eventuelle Bedenken über destabilisierende Anhäufungen oder über ein konkretes Risiko des Einsatzes von Kleinwaffen zu illegitimen Zwecken äußern können. Auch wenn damit keine direkte Kontrolle im Sinne von Sanktionsautomatismen bei Nichteinhaltung vereinbarter Regeln verbunden ist, kann dieser Informationsaustausch dennoch Einfluss auf das Verhalten von Staaten haben, insbesondere wenn das Forum über den konkreten Politikbereich hinaus von den Teilnehmerstaaten positiv bewertet wird wie im Falle der Europäischen Union. Hierfür kommen insbesondere das Wassenaar Arrangement (WA, vgl. Fn 15) und die im Rahmen der operativen Bestimmungen des EU-Verhaltenskodex vereinbarten Mechanismen in Frage.

Das erklärte Ziel des WA ist es, Transparenz und Verantwortlichkeit bei Transfers von konventionellen Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern zu fördern, um destabilisierende Anhäufungen dieser Rüstungen zu verhindern. Es konzentriert sich auf die Bedrohungen des internationalen und regionalen Friedens und der Sicherheit, die sich aus dem Transfer von Rüstungen und sensitiven Dual-Use-Gütern ergeben können. Außerdem soll die Kooperation zwischen den teilnehmenden Staaten verstärkt werden, um die Beschaffung von Rüstungen und Dual-Use-Gütern zu militärischen Zwecken zu verhindern, wenn die regionale Situation oder das Verhalten eines Staates den teilnehmenden Staaten Anlass zu großer Sorge gibt (vgl. Initial Elements des WA v. 12. Juli 1996). Aufgrund dieser Zielsetzung ist das WA grundsätzlich als Forum für den Informationsaustausch geeignet. Newall (1999: 74) zufolge ist das WA sogar das einzige multilaterale Forum, in dem Rüstungsexporture Themen diskutieren, die ihre jeweiligen nationalen Rüstungsexportpraktiken berühren. Der Beitrag des WA zur Transparenz reicht dabei von Informationen über Rüstungstransfers in den sieben Kategorien des UN-Waffenregisters bis hin zu aggregierten Notifizierungen von Lizenzverweigerungen bei sensitiven Dual-Use-Gütern (Newall 1999: 74). In bezug auf Kleinwaffen hat das WA insofern Relevanz, als auf der vereinbarten Liste der militärischen Güter (Munitions List) in den Positionen ML1 - ML4 sämtliche militärische Kleinwaffen zu finden sind. Für diese militärischen Güter konnte man sich allerdings im Gegensatz zum Bereich der Dual-Use-Güter nur auf einen Minimalkonsens einigen (vgl. Werner 1998: 186). Obwohl gem. Art. III.1 *alle* von den Güterlisten erfassten Waffentransfers kontrolliert werden sollen, wurde über die Vereinbarung zur Notifizierung von Transfers konventioneller Waffen der Kategorien des UN-Waffenregisters (vgl. Fn.41) in Nicht-Teilnehmerstaaten hi-

naus (Art. VI. 2) keinerlei Informationsaustausch vereinbart.<sup>67</sup> Kleinwaffen bleiben davon also ausgenommen. Darüber hinaus verpflichten sich die teilnehmenden Staaten lediglich unverbindlich, effektive nationale Exportkontrollen über den Transfer dieser auf der „Munitions List“ aufgeführten Waffen auszuüben, um den nicht autorisierten Transfer bzw. Retransfer zu verhindern (Lauriola 1999: 84). Diese wenig konkrete Vereinbarung lässt die Einschätzung Werners (1998: 185) plausibel erscheinen, dass viele Staaten der Ansicht seien, die Liste der militärischen Güter sei nur entworfen worden, „um mit ihrer Hilfe die Liste der Mehrzweckgüter [sic] zu definieren. Exporte konventioneller Rüstung seien Angelegenheit nationaler Politiken und könnten international nicht geregelt werden“. Im Rahmen des WA dienen Notifizierungen somit in erster Linie dem Zweck, den teilnehmenden Staaten bessere Kenntnis über die jeweiligen Exportkontrollpolitiken zu verschaffen; erst in zweiter Linie sollen damit auch Umwegbeschaffungen verhindert werden (Werner 1998: 186).

Indirekte Bedeutung hat das WA für Kleinwaffen insofern, als über konkrete Transfers hinaus auch ein „genereller Informationsaustausch“ vorgesehen ist, der gemäß Anhang 1 der Initial Elements den Teilnehmerstaaten die Möglichkeit geben soll, sich über besorgniserregende Beschaffungsaktivitäten, Exportpolitiken sowie sonstige „Projects of Concern“ auszutauschen. Hier könnten auch Probleme, die aus der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen resultieren, diskutiert werden.

Zwar gab es bereits Bemühungen, den Informationsaustausch auch auf bestimmte Kleinwaffenarten auszudehnen. Denn in Art. VI. 2 der Initial Elements wird betont, die bestehenden Vereinbarungen seien lediglich ein „Ausgangspunkt“ für eine Fortentwicklung des Arrangements. Insbesondere die USA hatten sich für eine Ausdehnung des WA auf tragbare Luftabwehraketen (MANPADS) eingesetzt. Dieser Vorschlag wurde jedoch von Frankreich und Russland mit der Begründung abgelehnt, zunächst sollten die existierenden Mechanismen verbessert werden, bevor neue Notifizierungsverpflichtungen vereinbart würden (Boese 1998). Dennoch verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten auf der Überprüfungskonferenz am 2./3. Dezember 1998 in Wien, „äußerste Wachsamkeit“ in Bezug auf Kleinwaffentransfers in Konfliktgebiete walten zu lassen und beauftragten

---

67 In der Zielbestimmung der Initial Elements des WA heißt es „It will complement and reinforce, *without duplication*, the existing control regimes for weapons of mass destruction and their delivery systems, as well as other internationally recognised measures designed to promote transparency and greater responsibility [...]“ (Hervorh. T.K.). Wenn jedoch im Rahmen des allgemeinen Informationsaustausches lediglich die Transfers Gegenstand sind, die ohnehin im Rahmen des bestehenden UN-Waffenregisters bekannt gemacht werden, stellt sich die Frage, inwiefern das WA seinem eigenen Anspruch überhaupt gerecht werden kann, ein neuartiges Informationsforum zu sein, ohne bestehende Transparenzmechanismen zu duplizieren.

die Arbeitsgruppe Allgemeine Angelegenheiten (general working group), Gespräche über die Verhütung von illegalen Transfers tragbarer Luftabwehrraketen zu initiieren (Boese 1998). Zudem wurde vereinbart, weiterhin keine Waffen nach Afghanistan zu liefern und „größtmögliche Zurückhaltung“ bei Transfers in afrikanische Krisengebiete zu üben (ibid.). Diese Verpflichtung wurde allerdings bereits durch Lieferungen Russlands und Bulgariens an Äthiopien sechs Monate nach Ausbruch des Krieges mit Eritrea konterkariert (ibid.).<sup>68</sup>

Der amtierende Vorsitzende des WA, Luigi Lauriola, nimmt folgende Einschätzung des möglichen Beitrags des WA zu einer Kontrolle der Verbreitung von Kleinwaffen vor:

„There is potential for a more robust voluntary information exchange related to small arms and light weapons, for example on illicit arms traffickers and risky end-users. This is the kind of information that the WA hopes to include in the WA Information System, so that it may be instantly retrievable by individual Participating States.“ (Lauriola 1998: 85).

Die Akteure selbst begreifen also das WA in bezug auf den Beitrag zur Kontrolle von Kleinwaffen keineswegs als ein Instrument zur Selbstkontrolle, sondern vielmehr als ein Forum zur Koordinierung und Bereitstellung von Informationen zur Bekämpfung des illegalen Handels und damit als Mechanismus zur Kontrolle nichtstaatlicher Akteure. Bezieht man den Terminus „risky end-users“ auf Staaten, so kann das WA ebenfalls nicht als Selbstkontrollmechanismus interpretiert werden, sondern als eine Möglichkeit, sich stärker gegenüber den Nicht-Exporteuren abzugrenzen und so quasi einen exklusiven „Club der Exporteure“ zu gründen.

Der EU-Verhaltenskodex kommt aufgrund seiner Operativen Bestimmungen als weiteres Forum für den Informationsaustausch zwischen Staaten zum Zwecke der (Selbst)Kontrolle ihres Verhaltens in bezug auf Kleinwaffenstransfers in Betracht. Die Operativen Bestimmungen regeln das Verhalten von Staaten im Falle der Verweigerung einer Exportgenehmigung. Exportverbote und -genehmigungen sollen den anderen Staaten bekannt gemacht werden, gleichwohl sind sie vertraulich zu behandeln. Beabsichtigt ein Staat, ein Exportverbot eines anderen Staates zu unterlaufen („undercutting“), sollen bilaterale Konsultationen stattfinden. Die Ausfuhr kann zwar trotz eines Exportverbotes eines anderen Landes stattfinden, muss aber begründet werden - dies allerdings auf Betreiben Frankreichs nur gegenüber

---

68 Darüber hinaus gab ein Vertreter der russischen Rüstungsagentur Promexport am 9. November 1999 bekannt, dass Rußland seine Kalaschnikow-Exporte auf mehrere Dutzend Mio. US\$ pro Jahr erhöhen werde. Die Hauptrezipienten werden afrikanische Länder sein, hieß es. Das Kalaschnikow-Sturmgewehr macht zusammen mit dem Kampflugzeug MiG-29 20 Prozent aller russischen Waffenexporte aus (Itar-Tass, 10. November 1999; <http://www.cnn.com>).

dem Staat, der das erste Exportverbot ausgesprochen hatte, nicht gegenüber allen EU-Staaten (Adam 1999: 512). Darüber hinaus ist der Austausch von Informationen über Rüstungstransfers sowie über die Umsetzung des Kodex' vorgesehen, für den allerdings Vertraulichkeit vereinbart wurde. Das Arrangement soll auf jährlich stattfindenden Treffen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einer Überprüfung unterzogen werden, die in einem gemeinsamen Jahresbericht resultiert. Der erste Jahresbericht wurde im November 1999 veröffentlicht; darin waren die Meinungen der Mitgliedstaaten bezüglich der Umsetzung des Kodex' positiv:

„Der Kodex hat zu einem besseren gegenseitigen Verständnis für die Politiken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der konventionellen Waffen geführt, und zwar sowohl direkt durch die Übermittlung von Verweigerungsmitteilungen als auch indirekt durch Mitwirken an einer Kultur größerer Transparenz und Offenheit. Der in seiner Art einzigartige Konsultationsmechanismus wurde für effizient gehalten. Verweigerungsmitteilungen wurden in großer Zahl übermittelt, und die Mitgliedstaaten haben aktive Konsultationen zu spezifischen Fragen der Ausfuhrgenehmigung eingeleitet.“<sup>69</sup>

Da weitere Informationen über die Konsultationsverfahren geheim bleiben, können diese Aussagen nicht überprüft werden. Die im Zuge des Jahresberichtes übermittelten Zahlen über Genehmigungen und Verweigerungsmitteilungen sind wenig aussagekräftig: Beispielsweise hat Deutschland laut Jahresbericht 1998 11.400 Genehmigungen für konventionelle Waffen erteilt; 27 Anträge wurden abgelehnt; einmal fand eine bilaterale Konsultation statt, d.h. ein Land beabsichtigte, eine deutsche Verweigerung zu unterlaufen (Jahresbericht, S. 4). Unklar bleibt, ob diese Absicht nichtsdestotrotz in die Tat umgesetzt wurde, um welches Land es sich handelt, in welches Land geliefert werden sollte sowie was geliefert werden sollte bzw. worden ist.

Unabhängig von der Bewertung der Effektivität des Kodex' stellt sich indes die Frage, was die Operativen Bestimmungen des EU-Kodex' für das Ziel der Schaffung von Mechanismen zur Überprüfbarkeit staatlichen Handelns durch eine Verstärkung der Transparenz in bezug auf Kleinwaffentransfers leisten können. Zunächst ist festzustellen, dass die Kriterien des Kodex' den nationalen Regierungen weiten Spielraum bei der Entscheidung von Ausfuhranträgen lassen; ein regelmäßiger Informationsaustausch und Konsultationsprozess ist daher notwendig, um Entscheidungsprozesse zu koordinieren und zu harmonisieren und eine national unterschiedliche Auslegung zu verhindern (Greene 1999: 9). Der vereinbarte Mechanismus, der ein Unter-

---

69 Jahresbericht gemäß Nummer Acht der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren. Amtsblatt der EU, 3. November 1999 C 315/1. Im folgenden „Jahresbericht“.

laufen einer Exportverweigerung erst nach bilateralen Konsultationen vor-  
sieht, kann deswegen in der Tat als „bemerkenswerte Neuerung“ bezeichnet  
werden (Bauer 1998b: 33), die die notwendige Grundlage für eine Verstär-  
kung der Transparenz bildet. Dennoch birgt die Beschränkung auf bilaterale  
und nicht etwa EU-weite Konsultationen Probleme: zum einen können  
dadurch Staaten praktisch unbemerkt eine Ausfuhrverweigerung eines Staa-  
tes unterlaufen, da nur der erstausführende Staat hiervon Kenntnis erhält;  
zum anderen entwickelt sich durch bilaterale Konsultationen kein gemein-  
sames Verständnis bezüglich sensibler Endverwender unter den Mitglied-  
staaten (Amnesty International et al. 1999).

Während sich der Informationsaustausch des WA nur auf Transfers an  
Nicht-Mitgliedstaaten bezieht, sehen die Operativen Bestimmungen des  
EU-Verhaltenskodex' dies generell für alle Transfers vor (Newall 1999:  
75). Zudem gibt es keinerlei Beschränkungen bezüglich der Waffenarten,  
zugrundegelegt werden nationale Ausfuhrlisten. Dies ist gleichzeitig eine  
Schwachstelle im EU-Kodex, denn die nationalen Listen weisen Unter-  
schiede und damit Schlupflöcher auf, die erstaunlicherweise selbst den  
jeweiligen zuständigen Behörden nur zum Teil bekannt sind (Greene 1999:  
12). Eine gemeinsame Ausfuhrliste, verschiedentlich gefordert (Greene  
1999: 11; Amnesty International et al. 1999), ist daher bereits als „oberste  
Priorität“ für künftiges Vorgehen auf die Tagesordnung der für Rüstungs-  
handel zuständigen Arbeitsgruppe des EU-Rates, COARM gesetzt worden  
(Jahresbericht, S. 1). Da diese gemeinsame Liste nicht nur „die derzeitigen  
Anliegen hinsichtlich der internationalen Sicherheit“, sondern auch der  
Menschenrechte widerspiegeln sollen (Jahresbericht, S. 2 u. 3), besteht  
Grund zu der Annahme, dass auch Kleinwaffen auf dieser Liste zu finden  
sein werden.

Über die Mitgliedstaaten der EU hinaus verpflichteten sich eine Reihe von  
Staaten, die Bestimmungen des EU-Kodex' einzuhalten, darunter die  
USA,<sup>70</sup> Kanada<sup>71</sup> und die assoziierten mittel- und osteuropäischen Staa-  
ten.<sup>72</sup> Damit sind wichtige Kleinwaffenexporteure Unterzeichner der Krite-  
rien des EU-Verhaltenskodex'. Einzig die fehlende Teilnahme Russlands  
und der Ukraine ist zu bemängeln. „Im Geiste des Kodex haben nun einige

---

70 U.S.-EU Statement of Common Principles on Small Arms and Light Weapons. United  
States Mission to the European Union. Brussels, Belgium 17. Dezember 1999.  
<http://www.useu.be/summit/arms1299.html> (12.01.00).

71 Joint Statement on Small Arms and Anti-Personal Mines. Adopted at the Canada-EU  
Transatlantic Summit. December 1998. <http://www.iansa.org/documents/gov/gov6.htm>  
(30.01.00).

72 Bulgarien, Estland, Island, Lettland, Litauen, Norwegen, Polen, Rumänien, Slowakei,  
Slowenien, Tschechien und Ungarn sowie Zypern haben sich im Sommer 1998 dem EU-  
Verhaltenskodex und im Frühjahr 1999 der Gemeinsamen Aktion angeschlossen (Gree-  
ne 1999: v, 2).

dieser Länder damit begonnen, Informationen über ihre Verfahren in bezug auf die Ausfuhrkontrolle für konventionelle Waffen zu übermitteln.“ (Jahresbericht, S. 2). Ob diese Absichtserklärung jener Staaten sich auch in konkrete Verhaltensänderungen bei der Genehmigung von Kleinwaffenexporten umsetzt, hängt neben dem politischen Willen auch davon ab, inwiefern sie in den Prozess des Informationsaustausches und der Konsultationen eingebunden werden (Greene 1999: 12). Geschieht dies nicht, fehlen ihnen die nötigen Informationen zur Koordinierung ihrer Bemühungen um eine restriktivere Rüstungsexportpolitik (ibid.). Demgegenüber steht die Befürchtung, Verweigerungsnotifizierungen könnten von Nicht-EU-Staaten genutzt werden, um eine Nachfrage und damit einen lukrativen Markt zu identifizieren und diesen durch ein Unterlaufen von EU-Verweigerungen zu befriedigen. Aus diesem Grund werden in den von COARM festgelegten „Leitlinien zur Verbesserung der praktischen Umsetzung des Verhaltenskodex“ Drittländer vom Informationsaustausch ausgeschlossen:

„Drittländer, die erklärt haben, dass sie sich den Grundsätzen und Kriterien des Kodex anschließen, und die in die Umstrukturierung der europäischen Rüstungsindustrie einbezogen worden sind, erhalten Zugang zu der sich fortentwickelnden Auslegung der Grundsätze und Kriterien des Kodex. Dies bedeutet nicht, dass Zugang zu den Informationen besteht, die im Laufe der Verfahren gemäß den operativen Bestimmungen des Kodex zur Verfügung gestellt werden.“ (Jahresbericht, S. 2).

Für diese Drittländer besteht insofern eine ‚Informations-Einbahnstraße‘: während sie (zwar freiwillig) Informationen über ihre Ausfuhrkontrolle übermitteln, verweigert die EU ihnen einen gleichberechtigten Zugang zu entsprechenden Informationen und gewährt ihnen lediglich Einsicht in die Fortentwicklung des von ihnen festgesetzten Rechts. Für eine wirksame Kontrolle insbesondere der mittel- und osteuropäischen Länder kommt es aber darauf an, diese Staaten so schnell wie möglich in den gesamten Mechanismus europäischer Rüstungsexportkontrolle einzubinden. Wird befürchtet, dass einige assoziierte Staaten mit Hilfe der Informationen aus den Verweigerungsnotifizierungen durch eigene Exporte EU-Verweigerungen unterlaufen könnten, könnte ein freiwilliger Austausch von jährlichen Berichten mit zunächst einigen, vertrauenswürdigeren Ländern auf multilateraler Basis vereinbart werden, unabhängig davon, ob sich ein EU-weiter Konsens herstellen lässt (Greene 1999: 12).

### *c. Fazit - Kontrollverfahren für Kleinwaffentransfers*

Die zwischenstaatliche Kooperation zur Kontrolle des Verhaltens nichtstaatlicher Akteure bei der Verbreitung von Kleinwaffen ist bei den meisten Staaten ein Thema mit hoher Priorität. Zur Schaffung eines hierfür notwendigen institutionalisierten zwischenstaatlichen Informationsaustau-

sches über Akteure, Methoden und Routen des illegalen Handels, über autorisierte Händler und Produzenten sowie über legal gehaltene staatliche und private Kleinwaffen hat die OAS-Konvention zusammen mit den CICAD-Bestimmungen ein umfassendes und rechtsverbindliches Verfahren zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels geschaffen, das zudem von den VN als Vorbild für ein weltweites Instrument herangezogen wurde.<sup>73</sup> Im Rahmen anderer regionaler Organisationen wurden bislang lediglich ad-hoc-Vereinbarungen getroffen, die allerdings einen Ausgangspunkt für weiteren Dialog in dem Bereich bieten können. Insbesondere der von der EU in Gang gesetzte interregionale Prozess der Entwicklungszusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels sollte intensiviert werden. Parallel dazu sollten bestehende Kanäle innerhalb der EU genutzt werden, um auch den illegalen Handel innerhalb der EU zu bekämpfen und dadurch die Absichtserklärung der Gemeinsamen Aktion zu implementieren.

Die Ausweitung der OAS-Konvention auf die globale Ebene durch das geplante rechtsverbindliche Firearms Protocol rechtfertigt die Einschätzung, dass für den Bereich der Kontrolle nichtstaatlicher Akteure sowohl der Wille aller betroffenen Staaten als auch konkrete Schritte zur Errichtung effektiver Verfahren vorhanden sind. Allerdings befindet sich das Firearms Protocol noch in der Verhandlungsphase, die noch eine Reihe von kontroversen Punkten beinhaltet. Eine endgültige Bewertung dieses Instruments in bezug auf seine Geeignetheit für das Ziel der effektiven Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung durch internationale Kontrollverfahren kann daher erst nach seiner endgültigen Verabschiedung vorgenommen werden.

Der umfassenden Bearbeitung des Problemfeldes auf der Ebene der Kontrolle nichtstaatlicher Akteure steht eine ungenügende Bearbeitung in bezug auf die Kontrolle staatlichen Verhaltens entgegen. Konkrete Bemühungen zur Schaffung geeigneter regionaler Kleinwaffenregister sind neben einer Reihe von Absichtserklärungen lediglich auf dem afrikanischen Kontinent zu erkennen. Multilaterale Kooperationsforen für den Austausch von Informationen über staatliche Rüstungsexportpraktiken als zweite Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Verhaltens existieren im Rahmen des WA und der EU. Für Kleinwaffen ist das WA indes nur bedingt geeignet, da diese Waffen vom vereinbarten institutionalisierten Informationsaustausch ausge-

---

73 Gleichwohl sollte hierbei nicht vergessen werden, dass die USA als „*key player*“ maßgeblich an der Erarbeitung dieser OAS-Regelung beteiligt waren und bei der Entwicklung des UN Firearms Protocol vermutlich deshalb so sehr auf die Verwendung der OAS-Konvention als Vorbild bedacht waren, weil sie dadurch keine Änderungen an ihrer eigenen Gesetzgebung vornehmen müßten (vgl. Dyer/O’Callaghan 1998: 19), was aufgrund der starken Position der waffenfreundlichen Lobby-Organisationen, allen voran die „National Rifle Association (NRA)“ auch schwierig wäre (vgl. z. B. Goldring 1999: 61 ff).

nommen sind; darüber hinaus wird es - trotz grundsätzlicher Geeignetheit als Instrument zur Kontrolle staatlichen Verhaltens bei Kleinwaffentransfers - von den Teilnehmerstaaten eher als Mittel zur Bekämpfung des illegalen Handels, höchstens aber zur Verhinderung von Transfers an unerwünschte Staaten gesehen, keinesfalls aber als Möglichkeit zur Koordinierung und Verifizierung eigener Praktiken. Eine Ausweitung des WA-Konsultationsmechanismus auf Kleinwaffen scheint daher unwahrscheinlich.

Die Operativen Bestimmungen des EU-Kodex hingegen bieten durch den vereinbarten „no undercutting without consultation“-Mechanismus ein geeignetes Forum zur Überprüfung staatlichen Verhaltens durch geregelten Informationsaustausch auch für Kleinwaffen. Es enthält einige Schwächen - insbesondere die Beschränkung auf bilaterale Konsultationen, Verwendung nationaler Ausfuhrlisten, fehlende Einbindung assoziierter Staaten in den Informationsaustausch - die beseitigt werden müssen; nichtsdestotrotz ist der institutionelle Rahmen der EU auch deshalb für diese Zwecke von Bedeutung, weil er aufgrund der vielfältigen Vorteile der europäischen Integration eine Sogwirkung auf andere Staaten über den konkreten Politikbereich hinaus entfaltet und sich so Einflussmöglichkeiten auf die nationalen Kleinwaffentransferpraktiken über die EU hinaus ergeben.

##### *5. Zusammenfassung: Möglichkeiten zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung*

Es besteht international weitgehend Konsens über die negativen Auswirkungen der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen und über die Verantwortung der Staaten, diese Gewaltinstrumente einer stärkeren Kontrolle zu unterwerfen. Auch das Prinzip der Doppelverwendbarkeit von Kleinwaffen wird von den meisten Staaten anerkannt und gleichzeitig als Gegenargument für stärkere Kontrollen ins Feld geführt. Einzig der südostasiatische Raum hat bislang keinerlei diesbezügliche Äußerungen verlautbart, geschweige denn diesbezüglich Maßnahmen ergriffen. Dies ist insbesondere deshalb bedauerlich, weil insbesondere in dieser Region große Mengen an Kleinwaffen vorhanden sind. Hier wären insbesondere die ASEAN-Staaten gefordert, sich den globalen Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen anzuschließen bzw. eigene regionale Initiativen zu ergreifen.

Trotz der Notwendigkeit der Kontrolle können diese Waffen nicht vollständig verboten werden. Daher bedarf dieses Prinzip der Doppelverwendbarkeit der näheren Ausgestaltung durch eine Norm, mit der ein grundsätzliches Verbot des Umgangs mit Kleinwaffen, insbesondere der grenzüberschreitende Transfer, geschaffen wird, der aber unter bestimmten Umständen erlaubt werden kann (Erlaubnisvorbehalt). Hierfür gibt es bislang keine

internationale Vereinbarung. Eine Textgrundlage für Verhandlungen bietet der Arias-Kodex. Im Rahmen der EU verhindert bislang der eine grundsätzliche Freiheit des Rüstungshandels normierende Art. 296 des Amsterdamer Vertrages die Schaffung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für Kleinwaffen. Gleichzeitig bietet sich hier auch eine Möglichkeit, eine derartige Norm EU-weit zu setzen: Dieser Artikel wurde in erster Linie geschaffen, um die nationalen Rüstungsindustrien zu sichern. Da die Produktion von Kleinwaffen aufgrund des weltweiten Überangebots wenig lukrativ ist und zudem im EU-Raum aus industrie- und beschäftigungspolitischer Sicht lediglich eine untergeordnete Rolle spielt, könnten durch die in einer Studie des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) vorgeschlagene Beschränkung des Sachbereichs des Art. 296 (s. Gießmann 2000c: 30) Kleinwaffen von der grundsätzlichen Freiheit des Rüstungsexports ausgenommen werden und so den Weg für ein EU-weites prinzipielles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Kleinwaffen freimachen. Für die Schaffung eines internationalen Regimes, das den Erfordernissen einer weitgehenden Harmonisierung von Bestimmungen Rechnung trägt, kommt es indes darauf an, diese Norm für einen möglichst großen Akteurskreis verbindlich festzuschreiben. Die EU sollte daher nicht nur den Art. 296 reformieren (durch die Zulassung von Ausnahmen für die grundsätzliche Rüstungsexportfreiheit) und im Rahmen des Gemeinschaftsrechts ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Kleinwaffentransfers schaffen, sondern auch im Zuge des Integrationsprozesses darauf hinwirken, dass eine möglichst große Zahl von Staaten sich diesen Bestimmungen anschließt, wie dies bereits bei der Gemeinsamen Aktion zu Kleinwaffen und dem EU-Verhaltenskodex geschehen ist.

Diese formelle Normierung eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für den Umgang mit Kleinwaffen muss mit Hilfe von Regeln konkret für die einzelnen Sachbereiche ausgestaltet werden. Die Produktion von Kleinwaffen ist derzeit weitgehend national geregelt und weist dementsprechend im internationalen Vergleich große Unterschiede auf. Auf internationaler Ebene enthält lediglich die OAS-Konvention rechtsverbindliche Bestimmungen bezüglich dieses Regelungsbereiches. Ähnlich verhält es sich mit dem Bereich des privaten Erwerbs, Besitzes und innerstaatlichen Handels. Diese Unterschiede eröffnen vielfältige Möglichkeiten, nationale Kontrollen zu umgehen. Das aus diesem Grunde derzeit bearbeitete Draft Firearms Protocol stellt eine sinnvolle Grundlage zur Harmonisierung dar, allerdings muss aufgrund des derzeitigen Verhandlungsprozesses eine endgültige Bewertung ausbleiben. Der für diese Untersuchung zentrale Regelungsbereich des grenzüberschreitenden Transfers ist auf Grundlage der Situation im Empfängerland bzw. der zu erwartenden oder bereits festgestellten Auswirkungen von Kleinwaffentransfers im jeweiligen Empfängerland zu organisie-

ren. Die sieben aufgestellten Kriterien zur Bestimmung der Legitimität von Kleinwaffentransfers - Menschenrechtssituation, regionale Stabilität, Verhältnismäßigkeit von Militärausgaben, Einstellung des Empfängerlandes gegenüber dem internationalen Terrorismus, innere Lage, Einhaltung der Bestimmungen des HVR, Verhinderung des unkontrollierten Reexports - sind von den international verabschiedeten Dokumenten - dem EU-Verhaltenskodex, den darauf aufbauenden OSZE-Kriterien und den WA-Kriterien - zwar angesprochen. Gleichwohl sind die verwendeten Formulierungen als konkrete Richtlinien zur Entscheidungslenkung bei der Genehmigung von Kleinwaffentransfers nicht geeignet, da sie in vielen Fällen zu vage bleiben. Der von Friedensnobelpreisträgern erarbeitete Arias-Kodex enthält demgegenüber Formulierungen, mit denen eine effektive Regelung von Kleinwaffentransfers möglich wäre; er bietet sich somit als Formulierungsgrundlage für die Verbesserung bestehender Dokumente an.

Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung der aufgestellten Regeln für den grenzüberschreitenden Transfer sind für den Bereich der nichtstaatlichen Akteure vergleichsweise weit gediehen; die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels wird von den meisten Staaten als vordringliche Herausforderung angesehen. Die aufgrund transnationaler Verflechtungen damit zusammenhängende notwendige Kontrolle des Verhaltens staatlicher Akteure durch freiwillige Selbstkontrollen ist dagegen schwieriger durchzusetzen, da dieses Thema in den Bereich nationalstaatlicher Souveränität eingreift und damit die Interessen von Staaten zentral berührt. Hier ist noch einige Aufklärungsarbeit vonnöten, um zu verdeutlichen, dass für Kleinwaffen der strategische Nutzen von Kleinwaffentransfers insgesamt geringer wiegt als die Kosten der Auswirkungen der dadurch verursachten unkontrollierten Verbreitung dieser Waffen.

Die Bearbeitung des Problems der weltweiten Verbreitung von Kleinwaffen kann mit Hilfe von Instrumenten aus zwei unterschiedlichen Politikfeldern organisiert werden: zum einen können mit Instrumenten aus dem Bereich der Rüstungskontrolle und des Exportkontrollrechts *Regeln* für den grenzüberschreitenden Transfer von Kleinwaffen erarbeitet werden, die die negativen Konsequenzen der unkontrollierten Verbreitung und ihres unterschiedslosen Einsatzes berücksichtigen und damit verringern können. Dazu bedarf es allerdings ihrer substantiellen Überarbeitung, da sie in ihrer gegenwärtigen Formulierung nur bedingt für eine effektive Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung geeignet sind. Durch die Erweiterung dieser für konventionelle Großwaffen oder andere Rüstungsgüter erarbeiteten Instrumente auf Kleinwaffen können zugleich auch *Verfahren* geschaffen werden, die aufgrund des konsensualen Charakters ihrer Entscheidungsfindungsprozesse die Interessen der Staaten berücksichtigen und gleichzeitig eine (Selbst-)Kontrolle staatlichen Verhaltens gewährleisten können. Zum anderen kann

mit Hilfe von Instrumenten zu Bekämpfung des illegalen Waffenhandels die Kontrolle des Verhaltens nichtstaatlicher Akteure verbessert werden, die bislang weitgehend national organisiert war und dadurch der Transnationalität des Problems nicht gerecht wurde. Eine isolierte und gleichzeitig in ihrem Akteurskreis beschränkte Anwendung dieser Instrumente wird dagegen der Komplexität des Diffusionsprozesses bei Kleinwaffen nicht gerecht. Neben einer substantiellen Überarbeitung der vorhandenen Instrumente kommt es daher zusätzlich darauf an, sie auf Grundlage von *Prinzipien* und *Normen* in eine umfassende Strategie zur Kontrolle der weltweiten Verbreitung von Kleinwaffen zu integrieren und diese auf einen möglichst großen Akteurskreis auszudehnen.

### **III. Ergebnis - Die Verbreitung von Kleinwaffen: unkontrolliert, aber kontrollierbar**

Die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen ist ein neues Thema auf der Liste der zu bearbeitenden Probleme der internationalen Sicherheit. Die Unkontrolliertheit dieser Verbreitung hat negative Auswirkungen auf die Sicherheit von Menschen, Gesellschaften, Staaten und Regionen. Dabei kann das Problem aufgrund seiner spezifischen Eigenschaften mit den Instrumenten klassischer Rüstungskontrolle bzw. des Rüstungshandels nicht analysiert werden. Die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen muss als ein Diffusionsprozess verstanden werden, der weitgehend unkontrolliert abläuft und komplexer ist als die Proliferation von konventionellen Großwaffen.

Für die Kontrolle dieses „neuen“ Phänomens ist zum einen die substantielle Überarbeitung und Anpassung herkömmlicher Rüstungskontrollinstrumente, einschließlich des geltenden Exportkontrollrechts, notwendig; zum anderen müssen aber auch Elemente von Instrumenten zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels miteinbezogen werden. Um vom gegenwärtigen Flickenteppich bestehender Kontrollmaßnahmen einen qualitativen Schritt nach vorn zu schaffen, ist die Schaffung eines internationalen Regimes eine geeignete Strategie, den aus dieser Charakterisierung des Problemfeldes resultierenden Anforderungen gerecht zu werden.

Dabei ist die internationale Staatengemeinschaft noch weit davon entfernt, ein internationales Regime zu besitzen, mit dem die weltweite Verbreitung dieser Waffen effektiv kontrolliert werden könnte. Obwohl ein grundsätzlicher Konsens über die Notwendigkeit zum Handeln festzustellen ist, hat man sich bislang auf keinerlei konkrete Normen, Regeln oder gar konkrete Verfahren zur Kontrolle einigen können. Während diese Aussage nicht überrascht angesichts der Tatsache, dass dieses Problem erst seit vergleichsweise kurzer Zeit ins internationale Bewusstsein gerückt ist, gibt es durch-

aus bereits internationale Vereinbarungen, die als Elemente eines internationalen Regimes zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung verwendet werden können. In der derzeitigen Form bleiben sie allerdings ungenügend, da sie zum einen nur für einen beschränkten Akteurskreis gelten und/oder nur bestimmte Aspekte des Problems erfassen, wichtige andere dagegen dem Diktat des kleinsten gemeinsamen Nenners zum Opfer gefallen sind. Insbesondere die Beschränkung auf einen Sachbereich, entweder den der Rüstungskontrolle oder den der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels, stellt bei der Bearbeitung des komplexen Problems der Kleinwaffenverbreitung ein Hindernis für die Erarbeitung einer effektiven Strategie dar.

Da aber die Verbreitung von Kleinwaffen als den „eigentlichen Massenvernichtungswaffen“ nach wie vor eine Bedrohung für die Menschen, Gesellschaften, Staaten und Regionen darstellt, ist es an der Zeit, den grundsätzlichen Konsens unter den politischen Entscheidungsträgern zu nutzen und ein umfassendes internationales Regime zur Kontrolle von Kleinwaffen auszuarbeiten. Die Grundlagen hierzu sind vorhanden.

## Literaturverzeichnis<sup>74</sup>

- ACDA 1998: Small Arms Issues: U.S. Policy and Views. U.S. Arms Control and Disarmament Agency Factsheet. 11 August. <http://www.prep-com.org/low/pc2/pc2a33.htm> (15.10.98).
- Adam, Bernard 1999: Efforts to control the international trade in Light Weapons. In: SIPRI Yearbook 1999. Armaments, Disarmament and International Security. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford; S. 506-516.
- Adibe, Clement 1995: Managing Arms in Peace Processes: Somalia. United Nations Institute for Disarmament Research, Disarmament and Conflict Resolution Project: New York/ Geneva (UNIDIR/95/30).
- Alves, Péricles Gasparini / Daiana Belinda Cipollone 1997: Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies: An Action Oriented Agenda. In: Disarmament Vol. xx, No. 2+3; S. 61-78.
- Amnesty International et al. 1999: The EU Code of Conduct on the Arms Trade: Final Analysis. Prepared by Amnesty International, BASIC, Christian Aid, Oxfam, Saferworld, World Development Movement. [http://www.iansa.org/documents/research/res\\_archive/ngo11.htm](http://www.iansa.org/documents/research/res_archive/ngo11.htm) (29.01.00).
- Anthony, Ian 1997: The Conventional Arms Trade. In: Pierre, Andrew J. (Hg.) 1997; S. 15-41.
- BAFA 1997: Handbuch der deutschen Exportkontrolle HADDEX. Nationales und internationales Exportkontrollrecht. Hrsg. v. Bundesausfuhramt (BAFA). Bd. 1 Kommentierungen. Loseblattsammlung. Köln (Grundwerk Februar 1997).
- BASIC Project on Light Weapons 1998: Campaigns and Current Projects on Light Weapons. PLW Report 98.3 Internet Edition. <http://www.basincint.org/campproj.htm> (27.9.98).
- BASIC Project on Light Weapons 1999: Small Arms and Light Weapons: An Issue for the OSCE? Hofburg Palace, Vienna 9-10 November 1998. A Report of a Workshop organised by the Governments of Canada, Norway, the Netherlands and Switzerland in association with the British American Security Information Council (BASIC). Compiled by Sally Chin, Tom McDonald, Geraldine O'Callaghan.
- Bauer, Sybille 1998b: Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte, in: antimilitarismus informationen, 28. Jg. Heft 7, Juli; S. 27-34.

---

74 Seitenzahlen bei Internet-Dokumenten beziehen sich teilweise nicht auf das Originaldokument, sondern auf die Zählung beim Ausdruck.

- Behr, Nikolas Baron von 1996: Multinationale Unternehmen und Exportkontrollen. Völkerrechtliche Zulässigkeit und Grenzen extraterritorialer Ausfuhrbeschränkungen. Frankfurt/M. u.a.
- Berman, Eric 1996: Managing Arms in Peace Processes: Mozambique. United Nations Institute for Disarmament Research, Disarmament and Conflict Resolution Project: New York/ Geneva (UNIDIR/96/22).
- BICC 1997: s. Bonn International Center for Conversion (BICC)
- Boese, Wade 1998: Little Progress at Wassenaar Export Control Regime Plenary. In: Arms Control Today November/ Dezember. <http://www.armscontrol.org/ACT/novdec98/abnd98.htm>.
- Bondi, Loretta 1998: Arms Embargoes. Paper presented on the Human Rights Watch Symposium on Targeted Sanctions, December 7, 1998.
- Bonn International Center for Conversion 1997: Conversion Survey 1997. Global Disarmament and Disposal of Surplus Weapons. Oxford University Press: Oxford.
- Boutwell, Jeffrey/ Michael T. Klare 1998: Small Arms and Light Weapons: Controlling the Real Instruments of War. In: Arms Control Today. August/September.
- Boutwell, Jeffrey/ Michael T. Klare/ Laura W. Reed (eds.) 1995: Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons. Cambridge/Mass.: American Academy of Arts and Sciences.
- Brown, Angus 1998: An International Register of Small Arms and Light Weapons: Issues and Model. Report prepared under contract for the Canadian Government, Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa/Ontario, Canada. Oktober. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/english/foreignp/disarm/smreg-e.htm> (11.03.00).
- Brzoska, Michael 1999: Abrüstung mit Todesfolge. In: der überblick 3/99. S. 76-78.
- Chiaro III, Joseph Di 1998: Reasonable Measures: Addressing the Excessive Accumulation and Unlawful Use of Small Arms, BICC brief 11. Bonn International Center for Conversion. August.
- Cilliers, Jakkie/ Peggy Mason (eds.) 1999: Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-torn African Societies. Halfway House: Institute for Security Studies.
- Cock, Jacklyn 1998: The Legacy of War: The Proliferation of Light Weapons in Southern Africa. In: Rotberg/ Mills 1998; S. 89-121.
- Daase, Christopher 1999: Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegsführung die internationale Politik verändert. Baden-Baden.

- Donowaki, Mitsuro 1997: Developing Associated Transparency Measures for Light Weapons and Small Arms and A Regional Arms Register in West Africa. In: Disarmament Vol. xx, No. 2+3; S. 103-123.
- Dyer, Susannah / Geraldine O'Callaghan 1998: Combating Illicit Light Weapons Trafficking: Development and Opportunities. BASIC-Report 98.1, Januar.
- Dyer, Susannah / Geraldine O'Callaghan 1999: One Size Fits All? Prospects for a global convention on illicit trafficking by 2000. BASIC Research Report 99.2. British American Security Information Council.
- Dyer, Susannah L./ Natalie Goldring 1995: Analysing Policy Proposals to Limit Light Weapons Transfers. In: Singh 1995a; S. 127-139.
- Dyer, Susannah L./ Natalie Goldring 1996: Controlling Global Light Weapons Transfers: Working Toward Policy Options. Project on Light Weapons. Paper prepared for the annual meeting of the International Studies Association San Diego, CA 16-20 April.
- Efinger, Manfred/ Volker Rittberger/ Klaus Dieter Wolf/ Michael Zürn 1990: Internationale Regime und internationale Politik. In: Rittberger, Volker (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag 1990; S. 263-285.
- Ekwall-Uebelhart, Barbara/ Andrei Raevsky 1996: Managing arms in peace processes: Croatia and Bosnia-Herzegovina. Disarmament and Conflict Resolution Project. UNIDIR, Geneva. New York [u.a.]: United Nations.
- Epping, Volker 1993: Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle. Berlin (zugl. Univ. Diss. Bochum 1992).
- Epping, Volker 1996: Novellierungsbedarf im Bereich des Kriegswaffenexportrechts? In: Recht der Internationalen Wirtschaft Heft 6, 42. Jg., Juni; S. 453-458.
- Erbe, Jürgen 1999: Mindestkapazitäten und Rüstungsexport. In: Soldat und Technik 10/99; S: 581.
- Gamba, Virginia / Jakkie Potgieter 1996: UNIDIR's Project on Managing Arms during Peace Processes: A Research Summary. Research Note prepared for: Light Weapons Proliferation and Opportunities for Control. An International Workshop of the British American Security Information Council's Project on Light Weapons. London 30 June - 2 July.
- Gehring, Thomas 1995: Regieren im internationalen System. Verhandlungen, Normen und Internationale Regime. In: Politische Vierteljahresschrift 36. Jg. Heft 2; S. 197-219.

- Gießmann, Hans J. 2000a: Die Berücksichtigung einer nachhaltigen Entwicklung bei Empfängerstaaten von Rüstungsgütern. In: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik: Rüstungsexporte und –exportkontrollen: Stand und Perspektiven. Studie für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Unveröff. Manuskript. Hamburg.
- Gießmann, Hans J. 2000b: Neuer Streit um Rüstungsexporte. In: Ratsch, Ulrich/ Reinhard Mutz/ Bruno Schoch (Hrsg.): Friedensgutachten 2000. Münster/ Hamburg, i.E.
- Goldring, Natalie 1997: Bridging the Gap: Light and Major Conventional Weapons in Recent Conflicts. Research paper prepared for the annual meeting of the International Studies Association, Toronto, Ontario, 18-21 March 1997 (<http://www.basicint.org/isa97.htm>).
- Goldring, Natalie 1999: The NRA goes global. In: Bulletin of the Atomic Scientist Vol. 55, No. 1 Jan/Feb; S. 61-65.
- Goose, Stephen D./ Frank Smyth 1994: Arming Genocide in Rwanda. In: Foreign Affairs Sept./Oct., S. 86-96.
- Greene, Owen 1996: Developing regimes to promote transparency, accountability and restraint in light weapons transfers. Research Note prepared for: Light Weapons Proliferation and Opportunities for Control. An International Workshop of the British American Security Information Council's Project on Light Weapons. London 30 June - 2 July.
- Greene, Owen 1999: Tackling Illicit Trafficking in Conventional Arms: Strengthening Collective Efforts by EU and Associate Countries. Saferworld Report. April.
- Hasenclever, Andreas/ Peter Mayer/ Volker Rittberger 1997: Theories of international Regimes. Cambridge University Press: Cambridge.
- Hofmann, Frank 1997: Das Phänomen des internationalen Terrorismus. Analyse und Bekämpfungsmaßnahmen. In: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 2/97; S. 211-217.
- IANSAs 1999: Founding Document of the International Action Network on Small Arms (IANSAs). <http://www.iansa.org/mission/index.htm>.
- ICRC 1999: Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict. A Study by the International Committee of the Red Cross. Geneva. June.
- IISS 1999: The Military Balance 1999/2000. International Institute for Strategic Studies. London/Oxford 1999.
- Karp, Aaron 1993: Arming Ethnic Conflict. In: Arms Control Today September; S. 8 - 13.

- Karp, Aaron 1994: The Rise of Black and Gray Markets. In: *Annals of the American Academy of Political Scientists* 535, September; S. 175-189.
- Kartha, Tara 1996a: Ammunition as a Tool for Conflict Control. Research Note prepared for: Light Weapons Proliferation and Opportunities for Control. An International Workshop of the British American Security Information Council's Project on Light Weapons. London 30 June - 2 July.
- Kartha, Tara 1996b: Classifying the conflicts and the weapons in use. Research Note prepared for the 46<sup>th</sup> Pugwash Conference on Science and World Affairs. Security, Cooperation and Disarmament: The Unfinished Agenda for the 1990s. Lahti, Finland, 2-7- September.
- Klare, Michael 1995: The Global Trade in Light Weapons and the International System in the Post-Cold War Era. In: Boutwell et al. 1995; S. 31-43.
- Klare, Michael 1997: The New Arms Race: Light Weapons and International Security. In: *Current History*. Vol. 96, No. 609 (April); S. 173-178.
- Klare, Michael 1999: The Kalashnikov Age. In: *Bulletin of the Atomic Scientist* Vol. 55, No. 1 Jan/Feb; S. 18-22.
- Klare, Michael/ David Anderson 1996: A Scourge of Guns. The Diffusion of Small Arms and Light Weapons in Latin America. Washington: Federation of American Scientists.
- Krasner, Stephen D. 1983: Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: ders. (ed.): *International Regimes*. Ithaca.
- Krause, Keith 1998: The Challenge of Small Arms and Light Weapons. Arbeitspapier für die Konferenz "Networking the Security Community in the Information Age". 3<sup>rd</sup> International Security Forum and 1<sup>st</sup> Conference of the PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes, 19 – 21 October 1998, Kongreßhaus Zürich, Schweiz. [http://www.isn.ethz.ch/securityforum/Online\\_Publications/WS5/WS\\_5D/Krause.htm](http://www.isn.ethz.ch/securityforum/Online_Publications/WS5/WS_5D/Krause.htm) (02.02.00)
- Kühne, Winrich 1998: Consolidating Peace Through Practical Disarmament Measures and Control of Small Arms - From Civil War to Civil Society. Report of the 3<sup>rd</sup> International Workshop Berlin, July 2-4, 1998. Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Latham, Andrew 1997: Light Weapons and Human Security: A Conceptual Overview. Abgedr. in: UNIDIR Aldershot: Ashgate Publishing Ltd. December.; S. 11-36.

- Laurance, Edward J. 1995: Addressing the Negative Consequences of Light Weapons Trafficking: Opportunities for Transparency and Restraint. In Boutwell et al. (Hg.) 1995; S. 140-157.
- Laurance, Edward J./ Sarah Meek 1996: The New Field of Micro-Disarmament: Addressing the Proliferation and Buildup of Small Arms and Light Weapons. BICC Brief 7, September.
- Lauriola, Luigi 1999: Prospects for Agreeing Common Controls within the Wassenaar Arrangement. In: BASIC Project on Light Weapons 1999; S. 73-75.
- Lock, Peter 1996: Kriege im Wandel. Neue Anforderungen an die Politik. Arbeitspapier 1/1996 der Forschungsstelle Kriege, Rüstung und Entwicklung an der Uni Hamburg. Hamburg.
- Lock, Peter 1997: Armed Conflicts and Small Arms Proliferation. Refocusing the Research Agenda. In: Policy Sciences No. 30, S. 117-132.
- Lock, Peter 1999: Pervasive Illicit Small Arms Availability: A Global Threat. HEUNI Papers No. 14/1999. The European Institute for Crime Prevention and Control. Helsinki.
- Lodgaard, Sverre / Carsten F. Rønnefeldt (eds.) 1998: A Moratorium on Light Weapons in West Africa. Norwegian Initiative on Small Arms Transfers (NISAT) and Norwegian Institute of International Affairs. Oslo.
- Lodgaard, Sverre/ Ivor R. Fung 1998: A Moratorium on Light Weapons in West Africa. In: Lodgaard/ Rønnefeldt 1998; S. 57-68.
- Lumpe, Lora 1999: Curbing the Proliferation of Small Arms and Light Weapons. In: Security Dialogue Vol. 30, No. 2; S. 151-164.
- Lumsden, Malvern 1982: Perversionen der Waffentechnik. SIPRI-Report. Stockholm.
- Meek, Sarah 1998: Conflict Prevention and Arms Control: Developing an Early Warning System for Light Weapons. In: Cross, Peter (ed.) 1998: Contributing to Preventive Action. CPN Yearbook 1997/98. Baden-Baden. S. 253-266.
- Mendiburu, Marcos/ Sarah Meek 1996: Managing Arms in Peace Processes: Haiti. United Nations Institute for Disarmament Research, Disarmament and Conflict Resolution Project: New York/ Geneva (UNIDIR/96/48).
- Müller, Harald 1989: Regimeanalyse und Sicherheitspolitik: das Beispiel Nonproliferation. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen. Baden-Baden; S. 277-313.
- Müller, Harald 1993: Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen. Darmstadt.

- Nassauer, Otfried 1995: An Army's Surplus - the NVA's heritage. In: Laurance, Edward J./ Herbert Wulf (eds.): Coping with Surplus Weapons. BICC brief No. 3. Bonn International Center for Conversion. Bonn.
- Nelson, Daniel N. 1993: Ancient Enmities, Modern Guns. In: Bulletin of the Atomic Scientists Vol. 49, No. 10, Dezember, S. 21-27.
- Newall, Peter 1999: The Significance of the EU Code of Conduct on Arms Exports. Developing Similar Criteria in the Wassenaar Arrangement and the OSCE. In: BASIC Project on Light Weapons 1999; S. 73-75.
- Oxfam 1998: Out of Control. The loopholes in UK controls of the arms trade. Oxfam GB, Dezember.
- Pierre, Andrew J. 1997a: Introduction. In: ders. (Hg.): Cascade of Arms. Managing Conventional Weapons Proliferation. Washington/ Cambridge/Mass.
- Pierre, Andrew J. 1997b: Toward an International Regime for Conventional Arms Sales. In: ders. (Hg.): Cascade of Arms. Managing Conventional Weapons Proliferation. Washington/ Cambridge/Mass. S. 369-436.
- Rana, Swadesh 1995: Small Arms and Intra-State Conflicts. UNIDIR Research Paper No. 34, (March) United Nations: New York/ Geneva.
- Renner, Michael 1997: Small Arms, Big Impact: The Next Challenge of Disarmament. World Watch Paper 137, Oktober.
- Renner, Michael 1999: Arms Control Orphans. In: Bulletin of the Atomic Scientist Vol. 55, No. 1 Jan/Feb; S. 22-26.
- Rotberg, Robert I./ Greg Mills (eds.) 1998: War and Peace in Southern Africa. Washington.
- Senghaas, Dieter 1994: Wohin driftet die Welt? Frankfurt/M.
- Simon, Steven/ Daniel Benjamin 2000: America and the New Terrorism. In: Survival Vol. 42, No.1, Spring; S. 59-75.
- Singh, Jasjit (Hg.) 1995a: Light Weapons and International Security. Indian Pugwash Society/ BASIC: New Dehli/ Washington/ London.
- Singh, Jasjit 1995b: Controlling the Spread. In: ders. (1995); S. 152-160.
- SIPRI 1998: SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmament and International Security. Stockholm International Peace Research Institute. Oxford University Press.
- Smith, Christopher 1994: Light Weapons - The Forgotten Dimension of the International Arms Trade. In: Centre for Defense Studies: Brassey's Defence Yearbook 1994. London, S. 271-277.

- UN 1997: General and Complete Disarmament: Small Arms. Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms. (Bericht des Ausschusses der Regierungssachverständigen über Kleinwaffen) UN-Dok. A/52/298, 27 August. United Nations: Geneva.
- UN 1998a: Criminal Justice Reform and Strengthening of Legal Institutions: Measures to Regulate Firearms. Economic and Social Council, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. Report of the Secretary-General. E/CN.15/1998/4. 11 March.
- UN 1998b: General and Complete Disarmament: Small Arms. Report of the Secretary-General. Replies received from Governments. UN-Dok. A/53/169. 7 July.
- UN 1999a: General and Complete Disarmament: Small Arms. Report of the Group of Governmental Experts on Small Arms. UNGA-Dok. A/54/258. 19 August.
- UN 1999b: Report of the Group of Experts on the problem of ammunition and explosives. UNGA-Dok. A/54/155. Distributed 29 June 1999.
- UN 1999c: Report of the Disarmament Commission. General Assembly, Official Records. Fifty Fourth Session Supplement No. 42 (A/54/42). New York. 6 May.
- UNISFR 1997: United Nations International Study on Firearms Regulation. Prepared by the Crime Prevention and Criminal Justice Division, United Nations Office at Vienna. E/CN.15/1997/CRP.6, 25. April. (<http://www.ifs.univie.ac.at/~uncjin/firearms/>).
- Vollebæk, Knut 1998: Small Arms – Great Challenges. The Fridtjof Nansen Memorial Lecture 12 October, Peace Palace, The Hague.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie 1999: Sicherheitspolitische Bezüge der Entwicklungspolitik. Rede zur Abschlußveranstaltung des Kernseminars der Bundesakademie für Sicherheitspolitik am 28. Mai 1999 in Bonn. Abgedr. in Bulletin d. Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 34, 31. Mai 1999; S. 360-364.
- Wood, Brian/ Elizabeth Clegg 1999: Controlling the gun-runners: Proposals for EU action to regulate arms brokering and shipping agents. BASIC/ NISAT/ Saferworld Briefing; Februar (<http://www.basicint.org/gun-runners.htm>).
- Wulf, Herbert 1996: Wandel im Handel mit Waffen. In: Internationale Politik und Gesellschaft 3/96; S. 277-292.