

Waffenregister: Vorbild Völkerbund – Langer Vorlauf – Exporteure und Importeure – Deutschland auf dem zweiten Platz bei den Ausfuhren (15)

(Vgl. auch Thomas Roeser, Rüstungsgüter, Regierungsverantwortung und völkerrechtliche Verpflichtungen. Der internationale Handel mit konventionellen Waffen in der Praxis der Vereinten Nationen, VN 4/1987 S. 123 ff.).

Die Mitglieder des Völkerbundes vereinbarten 1919 in dessen Satzung, sich wechselseitig »über den Stand ihrer Rüstungen . . . und die Lage ihrer auf Kriegszwecke erstellten Industrien« zu informieren (Artikel 8). Auf der Grundlage der offiziellen nationalen Statistiken legte das Völkerbund-Sekretariat seit 1924 ein »Rüstungsbuch« und von 1924 bis 1938 ein »Statistisches Jahrbuch zum Handel mit Waffen, Munition und Kriegsgütern« vor. An diese Erfahrungen knüpft das bei den Vereinten Nationen geführte *Register für konventionelle Waffen* an.

I. Seit Mitte der sechziger Jahre schlugen mehrere Staaten (so schon 1965 Malta und 1967 Dänemark), nichtstaatliche Organisationen etwa aus dem Bereich der Friedensforschung und Expertengruppen (1980 die Brandt-Kommission) vor, ein globales Rüstungshandelsregister zu veröffentlichen. Am 7. Dezember 1988 beschloß die UN-Generalversammlung in ihrer Resolution 43/75 I, Möglichkeiten für mehr Offenheit und Transparenz im Bereich des globalen Rüstungshandels zu untersuchen. Als die dafür eingesetzte Expertengruppe im August 1991 ihre Empfehlungen vorlegte, waren als Folge des weltpolitischen Umbruchs die wichtigsten Hindernisse überwunden. Bereits zuvor hatten es die Mitglieder des KSZE-Rates bei ihrem Berliner Treffen am 20. Juni 1991 für erforderlich gehalten, »hinsichtlich der Verlagerung von konventionellen Waffen und Waffentechnologien, insbesondere in Spannungsgebiete, mehr Zurückhaltung zu üben und größere Transparenz zu gewährleisten«. Auf Initiative der 12 EG-Staaten und Japans nahm die Generalversammlung auf ihrer 46. Ordentlichen Tagung am 9. Dezember 1991 mit 150 Stimmen ohne Gegenstimme bei Enthaltung Iraks und Kubas die Resolution 46/36L zur Einrichtung eines internationalen Waffentransferregisters an. Zur Umsetzung dieses Beschlusses richtete der Generalsekretär in der Hauptabteilung Abrüstung des Sekretariats der Weltorganisation ein Register zur Sammlung von Informationen zu Waffentransfers ein. Mitte Dezember 1992 billigte die Generalversammlung in ihrer Entschließung 47/52L den vom Generalsekretär vorgelegten Bericht (UN Doc. A/47/342 v. 14.8.1992) zu den technischen Modalitäten, wonach die Meldungen folgende Angaben enthalten sollten:

- Zahlen über das im vorangegangenen Kalenderjahr transferierte Großgerät, also die ein- oder ausgeführten Kampfpanzer, gepanzerten Kampffahrzeuge, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, großkalibrige Artillerie, Kriegsschiffe und Raketen;
- Informationen über ihre nationalen Rüstungsbestände und die inländische Produktion auf

freiwilliger Basis (dies bereits im Vorgriff auf die angestrebte Ausweitung des Registers);

- Angaben über die innerstaatliche Gesetzeslage zur Einschränkung des Handels mit konventionellen Waffen.

Ziel der Errichtung dieses Transparenzregimes ist die Bildung von Vertrauen und Sicherheit durch den Abbau von Mißtrauen, die Förderung zurückhaltenden Verhaltens und die rechtzeitige Erkennung von Trends beim Rüstungstransfer. Zur Vorbereitung der Staaten führten die Vereinten Nationen im Frühjahr 1993 vier regionale Seminare für den asiatisch-pazifischen Raum (in Japan), für die Mittelmeeranrainerstaaten (in Florenz), für die lateinamerikanischen Staaten (in Buenos Aires) und für die mitteleuropäischen Staaten (in Warschau) durch. Erstmals sollten alle Staaten bis zum 30. April 1993 ihre Rüstungstransfers im Berichtszeitraum 1992 melden.

II. Mit Meldungen für das Jahr 1992 beteiligten sich im ersten Berichtsjahr 90 Staaten, davon 39 von 52 KSZE-Mitgliedern, 19 asiatische, 15 lateinamerikanische, 11 afrikanische und 6 ozeanische Staaten (A/48/344 v. 11.10.1993 mit Add. 1 v. 19.11.1993). Auf der Exportseite waren mehr als neun Zehntel der globalen Waffenausfuhren in den sieben Kategorien für Großgerät erfaßt, während sich bei den Rüstungsimporten nur 14 der 20 wichtigsten Einfuhrländer beteiligten. Es fehlten aber Saudi-Arabien, Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate, die nach Angaben der US-amerikanischen Rüstungskontroll- und Abrüstungsbehörde (ACDA) 1993 annähernd zwei Drittel aller Rüstungsgüter im Mittleren Osten importierten. Die Bundesregierung übermittelte ihre Meldung fristgerecht auf der Grundlage der von den Firmen erbetenen Angaben sowie von Daten aus dem militärischen Bereich. Nach den Vereinigten Staaten folgte die Bundesrepublik Deutschland als zweitgrößter Rüstungsexporteur, wobei es sich allerdings zu einem beträchtlichen Teil um Exporte von Material der ehema-

ligen Nationalen Volksarmee der DDR handelte. Über die sieben Waffenkategorien hinaus stellten 1992 nur 15 Staaten Hintergrundinformationen zur Rüstungsbeschaffung und über Bestände bereit, weitere 9 Staaten informierten nur zu den Beständen und weitere 9 Staaten gaben zusätzliche Hintergrundinformationen (jedoch nicht zu Beschaffung und Beständen).

Aus der Sicht des deutschen Auswärtigen Amtes war das erste Meldeergebnis als »durchaus erfolgreich« zu bewerten, wenngleich der von ihm vorgelegte Jahresabrüstungsbericht 1993 »zwischen den Angaben einiger Liefer- und Empfängerländer z.T. erhebliche Diskrepanzen« feststellte. Seit 1993 erörtert die Genfer Abrüstungskonferenz (vgl. VN 2/1995 S. 68) im Rahmen ihres Ad-hoc-Ausschusses zur Rüstungstransparenz Möglichkeiten einer Ausweitung des Meldeumfangs der Rüstungstransfers, der nationalen Rüstungsproduktion und -bestände. Im Februar 1994 begann eine Gruppe von Regierungssachverständigen, für die 49. Generalversammlung einen Bericht zur Weiterentwicklung dieses Rüstungsregisters zu erstellen.

Am 13. Oktober 1994 legte der Generalsekretär das zweite Melderegister für das Register für konventionelle Waffen vor (A/49/352), wonach 1993 wieder die USA – gefolgt von Deutschland – zu den wichtigsten Rüstungsexporturen, Türkei und Griechenland zu den wichtigsten Rüstungsimporten zählten. Insgesamt war die Erfüllungsquote von unter 50 vH mit 81 Meldungen rückläufig, wenn auch wiederum 90 vH der internationalen Waffenströme erfaßt wurden. Aus dem KSZE-Bereich fehlen die Staaten des ehemaligen Sowjetisch-Mittelasiens sowie Aserbaidschan und Moldau, was einen Verstoß gegen die ergänzenden KSZE-Regeln darstellt. Das Auswärtige Amt erklärt den zweiten Platz Deutschlands in der Registerskala damit, daß die Ausfuhren »auch 1993 nahezu ausschließlich durch den Waffentransfer von Gerät der ehemaligen Nationalen Volksarmee auf der Grundlage des KSE-Vertrages bedingt« waren.

Kein Mangel herrscht in Bürgerkriegs- und Spannungsgebieten an konventionellen Waffen. Beispiel Afghanistan (Khoster Becken, April 1991): Gefangener aus den Reihen der Regierungstruppen beim Säubern von Waffen, die von den Mudschahedin erbeutet wurden.



Einige der wichtigsten Rüstungsimporteure, zum Beispiel Saudi-Arabien, wirkten auch an der zweiten Meldung nicht mit, weshalb deren Importe nur indirekt aus den Exporten der Staaten ermittelt werden können, die ihrer Berichtspflicht nachkamen.

III. Weder die Erörterung in der Ad-hoc-Gruppe der Genfer Abrüstungskonferenz zu Fragen der Rüstungstransparenz noch der Bericht der Expertengruppe (A/49/316 v. 22.9.1994) führte zu einer Erweiterung des Rüstungstransferregisters. Selbst der Vorschlag des Untergeneralsekretärs für humanitäre Angelegenheiten, gegen Personen gerichtete Landminen in den Berichtsumfang einzubeziehen, war nicht konsensfähig. Die Expertengruppe befürwortete dagegen darüber hinausgehende komplementäre regionale und subregionale Transparenzmaßnahmen, die auch kleinere Waffen einbeziehen und so den Weg für eine spätere Ausweitung des globalen Regimes ebnen könnten. Die Generalversammlung verabschiedete am 15. Dezember 1994 ihre Resolution 49/75G, die eine erneute Befassung der Genfer Abrüstungskonferenz mit dem Register sowie die Einberufung einer weiteren Expertengruppe durch den Generalsekretär für das Jahr 1997 vorsieht.

Da das Rüstungsregister nur die Zahl der in den sieben Kategorien transferierten Waffen, aber nicht die dafür aufgewandten Ausgaben auführt, bleiben auch weiterhin die entsprechenden Angaben in den Jahrbüchern und Berichten des Stockholmer Friedensforschungsinstituts (SIPRI), des Londoner Instituts für Strategische Studien (IISS), der ACDA und des Forschungsdienstes des amerikanischen Kongresses (CRS) unverzichtbare Quellen. Gegenüber dem im Rahmen der Wiener KSZE-Dokumente von 1990, 1992 und 1994 vorgesehenen Informationsaustausch und der dort erreichten Umsetzung bleibt das Register der Vereinten Nationen noch weit zurück. Es bleibt abzuwarten, ob der beim KSZE-Gipfel in Budapest neben dem Wiener Dokument von 1994 vereinbarte »weltweite Austausch militärischer Informationen« und der »Verhaltenskodex zu politischen und militärischen Aspekten der Sicherheit« auf globaler Ebene einen Lernprozeß auslösen. Im OSZE-Rahmen soll dieser umfassende Informationsaustausch bis zum 15. Juli 1995 erstmals das gesamte konventionelle militärische Potential aller Mitgliedstaaten dieser Regionalorganisation einschließlich der Streitkräftekontingente, die außerhalb des OSZE-Raums stationiert sind, erfassen.

Hans Günter Brauch □

Wirtschaft und Entwicklung

Weltsozialgipfel: Erklärung und Aktionsprogramm von Kopenhagen – Mangel an Verbindlichkeit – Armutsbekämpfung – 20-zu-20-Vereinbarungen und ›Tobin-Steuer‹ (16)

(Vgl. auch Jens Martens, Sozialer Sprengstoff liegt nicht bloß im Süden. Vor dem Weltgipfel für soziale Entwicklung, VN 6/1994 S. 203ff.)

Nationale und internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung zu formulieren, hatten sich die Vereinten Nationen mit der Veranstaltung des *Weltgipfels für soziale Entwicklung* (World Summit for Social Development) zum Ziel gesetzt. Die Konferenz fand vom 6. bis 12. März 1995 in Kopenhagen statt. Gemessen an der Zahl der Beteiligten, stellt der Gipfel den bisherigen Höhepunkt in der Kette der Weltkonferenzen der neunziger Jahre dar. Allein 117 Staats- oder Regierungschefs waren, begleitet von rund 4000 Delegierten, in die dänische Hauptstadt gekommen. 2300 Vertreter nichtstaatlicher Organisationen (NGOs) versuchten, auf die letzte Verhandlungsphase Einfluß zu nehmen, 2600 Medienvertreter berichteten über das Ereignis.

Verpflichtungen, die nicht verpflichten

Die Ergebnisse des Gipfels standen weitgehend bereits nach der dritten und letzten Tagung seines Vorbereitungsausschusses im Januar 1995 fest. Wie bei Weltkonferenzen üblich, wurde auch in Kopenhagen eine Abschlusserklärung und ein Aktionsprogramm verabschiedet. Es war von Anfang an klar, daß die Regierungen auf dem Gipfel nicht zu weitergehenden, rechtsverbindlichen Beschlüssen, etwa in Form einer Konvention oder einer Weltsozialcharta, wie sie vom UNDP vorgeschlagen worden war, bereit sein würden.

Im Mittelpunkt der Erklärung von Kopenhagen stehen zehn politische ›Verpflichtungen‹ (Commitments) statt der sonst üblichen ›Grundsätze‹ oder ›Ziele‹. Mit ihnen werden die zentralen Themenbereiche des Gipfels markiert:

1. wirtschaftliche, politische, soziale, kulturelle und rechtliche Rahmenbedingungen;
2. Beseitigung der Armut;
3. Förderung der Vollbeschäftigung;
4. Förderung der sozialen Integration;
5. Respektierung der Menschenwürde sowie Verwirklichung der Gleichstellung und Gleichberechtigung von Mann und Frau;
6. qualifizierte Ausbildung und höchstmöglicher Gesundheitsstandard;
7. Entwicklung Afrikas und der am wenigsten entwickelten Länder;
8. soziale Ausrichtung von Strukturansatzprogrammen;
9. Bereitstellung von Ressourcen für die soziale Entwicklung;
10. Verbesserung und Stärkung der multilateralen Zusammenarbeit.

Diese Verpflichtungen sind in ihrer Zielsetzung weitgehend unumstritten, jedoch so allgemein formuliert, daß sie – entgegen ihrem Namen – die Regierungen faktisch zu nichts verpflichten. Eine größere Verbindlichkeit ergibt sich erst durch ihre Koppelung an konkrete Politikmaßnahmen, Zeitpläne und Zielgrößen.

Diesem Zweck sollte das Aktionsprogramm dienen, dessen Aufgabe es ist, für die zehn Verpflichtungen Umsetzungsempfehlungen zu formulieren. Es wird mit seinen 100 Punkten dem Anspruch, ein ›Aktionsprogramm zu sein, allerdings bestenfalls in Einzelbereichen gerecht. Klar definierte Umsetzungsschritte mit präzisen Zeit- und Zielvorgaben finden sich vor allem

dort, wo auf Beschlüsse aus der Vergangenheit zurückgegriffen wird. So sollen als Voraussetzung zur Beseitigung der Armut beispielsweise bis zum Jahre 2000 mindestens vier Fünftel aller Kinder eine Grundschulausbildung erhalten, und die Analphabetenrate unter Erwachsenen soll mindestens auf die Hälfte des Standes von 1990 reduziert werden – Ziele, die bereits 1990 von der UNESCO auf ihrer Weltkonferenz ›Grundbildung für alle‹ im thailändischen Jomtien festgelegt worden waren.

In weiten Teilen bleibt das Aktionsprogramm von Kopenhagen dagegen eher vage. In seiner Diktion orientiert es sich an früher vereinbarten Sprachregelungen (agreed language). Verwiesen wird meist auf die primäre Eigenverantwortung der Staaten für ihre Entwicklung. Die Industrieländer setzten sich gegenüber der ›Gruppe der 77‹ (G-77) mit ihrer Haltung durch, daß internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut, Arbeitslosigkeit und Marginalisierung lediglich unterstützenden Charakter haben könnten.

Staatlichen Eingriffen in den Markt wird allerdings in den Beschlüssen von Kopenhagen eine größere Bedeutung beigemessen, als dies in der neoliberalen Ära der achtziger Jahre häufig der Fall war. Im Aktionsprogramm heißt es ausdrücklich über den sozialen Fortschritt: »Dieser wird jedoch nicht einfach durch das freie Spiel der Marktkräfte herbeigeführt. Es bedarf staatlicher Maßnahmen, um Marktversagen zu korrigieren, die Marktmechanismen zu ergänzen, die soziale Stabilität zu wahren und ein nationales und internationales Wirtschaftsumfeld zu schaffen, das ein nachhaltiges Wachstum in weltweitem Umfang fördert.« (Ziffer 6)

In den Dokumenten spiegelt sich damit zwar keine naive Marktgläubigkeit wider, wohl aber eine undifferenzierte Wachstumsgläubigkeit. Nicht nur Umweltverbände kritisierten in Kopenhagen, daß das Aktionsprogramm – als ob der Erdgipfel von Rio nie stattgefunden hätte – gebetsmühenhaft ein anhaltendes Wirtschaftswachstum als Grundvoraussetzung jeglichen sozialen Fortschritts propagiere und die negativen ökologischen Folgen eines zügellosen Wachstums im Norden nicht zur Sprache kämen. Es ist bezeichnend, daß die härtesten Verhandlungen in der Schlußphase des Gipfels lediglich über die Frage geführt wurden, ob in den Dokumenten als Ziel durchgängig von »anhaltendem Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung« (Vorschlag der G-77) die Rede sein sollte, oder von »anhaltendem Wirtschaftswachstum im Kontext nachhaltiger Entwicklung«, wie es die Vereinigten Staaten forderten. Da man sich nicht einigen konnte, finden sich im Abschlußdokument nun beide Formulierungen wieder.

Unterschiedliches Echo

Insgesamt wurden die Ergebnisse von Kopenhagen von den Regierungen überwiegend positiv aufgenommen. Für die Bundesregierung äußerte sich der stellvertretende Delegationsleiter Botschafter Gerhard Henze zufrieden mit den nach seinen Worten »ausgewogenen« Konferenzdokumenten. Für Kubas Staatspräsidenten Fidel Castro war der Gipfel allein schon des-