

Die Humanisierung des Waffenkontrollrechts – Zur Neuausrichtung der Waffenkontrolle auf menschliche Sicherheitsbedürfnisse

The Humanisation of Arms Control Law – On the Reorientation of Arms Control to Meet the Requirements of Human Security

von David Furger

translated by Gareth Norbury

I. Problemstellung

Der ehemalige UN-Generalsekretär *Kofi Annan* nannte in seiner Rede am UN-Millenniumsgipfel im Jahr 2000 die Bekämpfung der Proliferation von Klein- und Leichtwaffen als eine der wesentlichen Herausforderungen der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert.¹ Denn, so *Annan*, „die durch Kleinwaffen verursachte Zahl der Todesopfer [stellt] diejenige von allen anderen Waffensystemen in den Schatten – und deren jährliche Todesrate übersteigt in den meisten Jahren bei weitem die Zahl aller Todesopfer der in Hiroshima und Nagasaki abgeworfenen Atombomben“. Er bezeichnete deshalb die Klein- und Leichtwaffen als die wahren „Massenvernichtungswaffen“.²

Zur Kategorie der Klein- und Leichtwaffen (engl. Small Arms and Light Weapons, SALW) werden Pistolen, Gewehre und andere kleinere Kriegsinstrumente gezählt. Bezeichnend ist, dass sie im Gegensatz zu den größeren Kriegsmaterialien in der Regel von einer oder wenigen Personen getragen und verwendet werden können.³ Aufgrund der

I. Problem

In his speech to the UN Millennium Summit in the year 2000, former UN Secretary-General *Kofi Annan* named the fight against the proliferation of small arms and light weapons as one of the major challenges facing the United Nations in the 21st century.¹ Because, as *Annan* put it, “The death toll from small arms dwarfs that of all other weapons systems – and in most years greatly exceeds the toll of the atomic bombs that devastated Hiroshima and Nagasaki.” He therefore identified small arms and light weapons as the true “weapons of mass destruction”.²

The category of small arms and light weapons (SALW) includes pistols, guns and other smaller instruments of war. One of their characteristics is that, unlike larger war materials, they can usually be carried and used by one or a few persons.³ Their ease of transport, simple construction and potential for operation by untrained combatants means that small

1 *Kofi Annan*, Millennium Report, 2000, part IV: Freedom from fear, 52.

2 *Annan*, op. cit., 52 (freie Übersetzung des Autors).

3 *Rachel Stohl/Suzette R. Grillo*, The international arms trade (2009), 83. Vgl. die Auflistung von SALW-Unterkategorien in *United Nations*, Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, A/52/298 (1997), para. 26. M.w.N. *Small arms survey*, Profiling the problem (2001), 18 ff.; *Mike Bourne*, Arming conflict: The proliferation of small arms (2007), 4 ff.

1 *Kofi Annan*, Millennium Report, 2000, part IV: Freedom from fear, 52.

2 *Annan*, op. cit., 52.

3 *Rachel Stohl/Suzette R. Grillo*, The international arms trade (2009), 83. See the list of SALW sub-categories in *United Nations*, Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, A/52/298 (1997), para. 26. Further evidence in *Small arms survey*, Profiling the problem (2001), 18 ff.; *Mike Bourne*, Arming conflict: The proliferation of small arms (2007), 4 ff.

guten Transportmöglichkeit und der einfachen Konstruktion und Bedienbarkeit durch unausgebildete Kombattanten stellen die Klein- und Leichtwaffen die erfolgreichste Kategorie von Waffen in den Konflikten der 1990er und 2000er Jahre dar.⁴ Da sie sowohl militärisch als auch zivil eingesetzt werden können, sind sie zudem nur schwer zu kontrollieren. Die hohe Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen wird als Ursache oder zumindest als verstärkender Faktor von hohen Opferzahlen in Bürgerkriegen, Flüchtlingswellen, der Behinderung humanitärer Hilfe, der Schädigung sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung und ganz allgemein der Entstehung von „Waffenkulturen“ angesehen.⁵

Beachtenswert an Annans Rede ist insbesondere seine Beschreibung der Gefahr, welche von einer unkontrollierten Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen ausgeht. Er fährt nämlich fort: „Die Proliferation von Kleinwaffen ist nicht lediglich eine Frage der Sicherheit, sie betrifft auch die Menschenrechte und die wirtschaftliche Entwicklung.“⁶ Er anerkennt also, dass die Kleinwaffenproblematik auch unter dem Blickwinkel der Menschenrechte und der wirtschaftlichen Entwicklung betrachtet werden muss, geht aber grundsätzlich von einer Trennung dieser Faktoren vom Aspekt der Sicherheit aus. Diese formale Trennung zwischen der (äusseren) Sicherheit und Faktoren wie den Menschenrechten oder der gesellschaftlichen Entwicklung, welche als innerstaatliche Angelegenheiten eingestuft wurden, widerspiegelt das traditionelle,

arms and light weapons have been the most successful category of weapons in the conflicts of the 1990s and 2000s.⁴ Since they can be used by both the military and civilians they are also very difficult to control. The widespread availability of small arms and light weapons is regarded as a cause or at least an intensifying factor in the high numbers of victims of civil wars, the refugee waves, the hampering of humanitarian assistance, damage to social and economic development and in general to the emergence of “weapons cultures”.⁵

Of particular note in Annan’s speech is its description of the danger posed by the uncontrolled spread of small arms and light weapons. He continues: “Small arms proliferation is not merely a security issue; it is also an issue of human rights and of development.”⁶ He thus recognises that the problem of small arms must also be seen from the perspective of human rights and economic development, but in principle assumes the separation of these factors from the issue of security. This formal separation between (external) security and factors such as human rights or social development, which were classified as internal matters, reflects the traditional, state-focused understanding of international law that significantly determines the collective peacekeeping system of the United Nations. The sovereignty of individual states was at the centre of the protec-

4 Vgl. ICRC, *Arms availability and the situation of civilians in armed conflict* (1999), 5; *Zeray Yihdego*, *The arms trade and international law* (2007), 13 ff.

5 Vgl. statt vieler *Barbara Frey*, *Progress report on the prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons*, E/CN.4/Sub.2/2004/37 (2004).

6 *Annan*, op. cit., 52 (freie Übersetzung des Autors).

4 See ICRC, *Arms availability and the situation of civilians in armed conflict* (1999), 5; *Zeray Yihdego*, *The arms trade and international law* (2007), 13 ff.

5 See (specifically) *Barbara Frey*, *Progress report on the prevention of human rights violations committed with small arms and light weapons*, E/CN.4/Sub.2/2004/37 (2004).

6 *Annan*, op. cit., 52.

staatenfokussierte Völkerrechtsverständnis, welches massgeblich das kollektive Friedenssicherungssystem der Vereinten Nationen prägte. Als Schutzobjekt stand die Souveränität der einzelnen Staaten im Zentrum der Rechtsetzung; Staaten waren die letztmassgeblichen Akteure, die es zu schützen gilt, aber auch die Akteure, vor denen geschützt werden soll.

Im aktuellen Völkerrecht kann jedoch ein Paradigmenwechsel festgestellt werden, der diese traditionelle Sichtweise zunehmend in Frage stellt. Die Staaten werden als die bisher einzig massgeblichen Rechtssubjekte durch neue Akteure abgelöst oder zumindest ergänzt, die Fokussierung auf staatliche Partikularinteressen wird zugunsten von Gemeininteressen mit einem gewissen universellen Geltungsanspruch verschoben und die bisherigen normativen Standards werden durch ausserstaatliche, informelle Grundsätze bereichert. Das Völkerrecht steht in einem kontinuierlichen Umbruchprozess hin zu einer überstaatlichen Werteordnung mit einer universellen ethischen Grundlage.⁷

Dieser Wandel zeigt sich eindrücklich am Beispiel der Entwicklung des völkerrechtlichen Sicherheitsbegriffs. Im klassischen Völkerrecht wurde Sicherheit verstanden als Schutz der staatlichen Integrität vor äusseren Einwirkungen. Völkerrechtskodifikationen waren folglich in erster Linie bestrebt, eine zwischenstaatliche, strategische Stabilität zum Schutze der nationalen Grenzen zu schaffen. Seit einigen Jahrzehnten lässt sich jedoch eine Neufokussierung der Sicherheitsdebatte erkennen. Sicherheit wird nicht länger nur als eine zwischenstaatliche, sondern auch als eine innerstaatliche bzw. überstaatliche Frage verstanden, welche die staatliche Souveränitätshülle zu durchdringen vermag und den Schutz des

tion afforded by law-making; states were the ultimate players to be protected, but also those against whom protection was to be provided.

In current international law, however, a paradigm shift can be seen that increasingly questions this traditional view. States, previously the only significant legal entities, are being replaced or at least supplemented by new players; the focus on the particular interests of states has shifted in favour of common interests with a certain universal claim to validity; and previous normative standards are being enriched by extra-national, informal principles. International law is undergoing a continuous process of radical change into a supra-national order of values with a universal ethical basis.⁷

This change is emphatically demonstrated by the example of the development of the concept of security under international law. In the classical interpretation of international law, security is the protection of a state's integrity from outside interference. Codifications of international law therefore primarily aimed at creating international strategic stability in order to protect national borders. For some decades now, however, a new focus in the security debate has become apparent. Security is no longer understood merely as an international issue, but also as an internal or supra-national matter that can penetrate the carapace of state sovereignty and includes the protection of the individual, either separately or as a part

7 Vgl. statt vieler *Stefan Kadelbach*, Ethik des Völkerrechts unter Bedingungen der Globalisierung, *ZaöRV* 64 (2004), 1–20, 10 ff.

7 See (specifically) *Stefan Kadelbach*, Ethik des Völkerrechts unter Bedingungen der Globalisierung, *ZaöRV* 64 (2004), 1–20, 10 ff.

Individuums, einzeln oder als Teil einer Gesellschaft, miteinbezieht. Die Waffenkontrolle, als eines der klassischen Kerngebiete internationaler Sicherheitsbestrebungen, blieb von diesem Konzept der „menschlichen Sicherheit“ nicht unbeeinflusst. Moderne Abkommen über die Regulierung von Waffen weisen vermehrt eine humanitäre Zielsetzung auf und berücksichtigen insbesondere den Schutz der Zivilbevölkerung. Die Humanisierung des Waffenkontrollrechts lässt sich dabei auf verschiedenen Ebenen beobachten:

- eine Verschiebung der Regelungsmaterie von Waffentypen, welche strategisch wichtig sind hin zu Waffentypen, welche besonders verheerende Folgen für die Menschen, insbesondere die Zivilbevölkerung, haben; z. B. Antipersonenminen oder Streumunition;
- ein vermehrt präventiver Ansatz der Waffenkontrolle, insbesondere durch die Verhinderung der Weitergabe und Verbreitung von Waffen;
- eine Ergänzung der formellen Regulierungsformen durch rechtlich unverbindliche Verhaltenskodizes;
- eine verstärkte Einbindung weiterer Kreise in die Rechtssetzung – insbesondere die vermehrte, teils institutionalisierte Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen – wie auch in die Rechtsanwendung.

Ziel dieses Beitrags ist es, aufzuzeigen, inwiefern diese Neuausrichtung des Völkerrechts im Allgemeinen und des Sicherheitskonzepts im Speziellen in die Waffenkontrolle einfluss und inwiefern das Waffenkontrollrecht noch immer von einem klassischen, staatenfokussierten Denken geprägt ist. An der eingangs angesprochenen Problematik der Klein- und Leichtwaffen bzw. am bisherigen Scheitern der Regulierung dieser Waffenkategorie wird nämlich auch ersichtlich, dass die Neuausrichtung des Sicherheitssystems keineswegs eine abge-

of a society. Arms control, as one of the classic core areas of international security efforts, is not exempt from the influence of this concept of “human security”. Modern agreements on the regulation of arms increasingly exhibit a humanitarian goal and in particular consider the protection of the civilian population. The humanisation of arms control law can here be seen at different levels:

- a shift in the object of regulation from weapon types that are strategically important to weapon types that have particularly devastating consequences for humans, in particular the civilian population; e. g. anti-personnel mines or cluster munitions;
- an increasingly preventive approach to arms control, in particular through the prevention of transfer and spread of weapons;
- a supplementing of the formal regulatory forms by legally non-binding codes of conduct;
- a greater involvement of wider circles in law-making procedures, in particular the increased, partly institutionalised participation of non-governmental organisations, including in the application of the law.

The aim of this contribution is to show to what extent this reorientation of international law in general and the concept of security in particular has influenced arms control, and to what extent arms control law is still marked by classical, state-focused thinking. The above-mentioned problem of small arms and light weapons and the previous failure to regulate this category of weapons also makes it clear that the reorientation of the security system in no way represents a final development. The fact that small arms and light weapons, unlike most other cate-

schlossene Entwicklung darstellt. Die Tatsache, dass Klein- und Leichtwaffen im Gegensatz zu den meisten anderen Waffenkategorien wie etwa den Kernwaffen, chemischen Waffen oder biologischen Waffen von der bisherigen (rechtlich verbindlichen) Waffenkontrolle fast gänzlich unberührt blieb, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass diese in erster Linie eine Gefahr für die staatliche Sicherheit und weniger für die menschliche Sicherheit darstellen.

II. Das Konzept der menschlichen Sicherheit aus völkerrechtlicher Sicht

Das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ entstand hauptsächlich aus dem *Human Development Report* des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) von 1994. Verstanden wird darunter die Ausrichtung der Sicherheitspolitik auf menschliche Bedürfnisse anstelle von staatlichen Interessen. Bezugspunkt völkerrechtlicher Regulierung ist der Mensch, einzeln oder vereint in einer Gesellschaft – nicht als abstraktes Staatsgebilde, sondern als eine Vielzahl von Menschen. Der UN-Report von 1994 legte dem Begriff einen breiten Ansatz zugrunde und schloss sowohl den Schutz des Menschen vor Verfolgung und Gewalt („freedom from fear“) als auch den Schutz vor Not („freedom from want“) mit ein.⁸ In der Konzeption des UNDP bezieht sich die menschliche Sicherheit folglich sowohl auf die bürgerlich-politischen Freiheiten als auch auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.⁹ Jüngere Studien verstehen den Begriff häufig in einem engeren Sinn und beschränken sich auf den Schutz vor Gewalt

gories of weapons (such as for example nuclear weapons, chemical weapons or biological weapons) have remained almost completely unaffected by previous (legally binding) arms control measures is above all attributable to the fact that the first mentioned weapons systems primarily represent a danger to human, rather than to national, security.

II. The concept of human security from the perspective of international law

The concept of “human security” has developed mainly from the 1994 *Human Development Report* of the United Nations Development Programme (UNDP). It intended that security policy should be oriented towards human needs instead of national interests. The point of reference for the orientation of international law is the human being, either individually or together in a society – not as an abstract state construct, but as a multiplicity of persons. The 1994 UN report took a broad approach to the concept and included both the protection of humans from persecution and violence (“freedom from fear“) and their protection from need (“freedom from want“).⁸ In the conception of the UNDP, human security therefore relates both to civil and political rights and to economic, social and cultural rights.⁹ More recent studies frequently understand the concept in a narrower sense, limiting it to protection from violence and persecution, in particular to the consequences of civil wars, genocides or expulsions.¹⁰ This “humanised” concept of secu-

8 *United Nations Development Program (UNDP), Human Development Report (1994), 24.*

9 *Wolfgang Beneck, Der Beitrag des Konzepts der menschlichen Sicherheit zur Friedenssicherung, in: Klaus Dicke et al. (Hrsg.), Weltinnenrecht, Liber amicorum Jost Delbrück (2005), 25–36, 26.*

8 *United Nations Development Program (UNDP), Human Development Report (1994), 24.*

9 *Wolfgang Beneck, Der Beitrag des Konzepts der menschlichen Sicherheit zur Friedenssicherung, in: Klaus Dicke et al. (ed.), Weltinnenrecht, Liber amicorum Jost Delbrück (2005), 25–36, 26.*

und Verfolgung, namentlich auf die Folgen von Bürgerkriegen, Völkermorden oder Fluchtverursachungen.¹⁰ Dieses „humanisierte“ Sicherheitskonzept dient dabei einerseits als Beschreibung eines Trends, vermehrt den Menschen in den Mittelpunkt des Völkerrechts und allgemein der Aussenpolitik zu stellen; andererseits auch als politisches Postulat an zukünftige Regulierungsbestrebungen, die menschliche Komponente vermehrt ins Zentrum zu rücken („putting people first“¹¹).¹²

Die Ursachen für diesen Paradigmenwechsel sind vor allem in der sich ändernden Bedrohungslage unserer Zeit zu suchen: Seit den 1990er Jahren nimmt die Zahl der internationalen, zwischenstaatlichen Konflikte stetig ab, während innerstaatliche, nur schwer mit militärischen Mitteln zu bekämpfende Probleme unverändert hoch oder sogar im Steigen begriffen sind.¹³ Dabei erweisen sich die traditionellen Mechanismen zur Verhinderung zwischenstaatlicher Gewalt – und damit zum Schutz der staatlichen Sicherheit – als inadäquat für die Lösung innerstaatlicher Probleme. Aktuellen Bedrohungen wie dem internationalen Terrorismus, der organisierten Kriminalität und dem internationalen Drogen-, Waffen- oder Menschenschmuggel ist mit dem (allei-

urity on the one hand thus serves as a description of a trend, increasingly placing human beings at the centre of international law and foreign policy generally; on the other it also acts as a political postulate for future efforts at regulation, increasingly moving the human component to the centre (“putting people first“¹¹).¹²

The causes of this paradigm shift should in particular be sought in the changing nature of threats in our times: since the 1990s the number of international conflicts between states has been constantly decreasing, while internal problems that can only with difficulty be fought by military means remain high or have even increased.¹³ The traditional mechanisms for the prevention of violence between states – and thus the protection of national security – have proven inadequate as a solution to internal problems. Current threats, such as international terrorism, organised crime and the international trafficking of drugs, arms or people cannot be dealt with (solely) through the protection of national security. This move away from national security will be fur-

10 Vgl. *Human Security Centre, Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century* (2005), VII.; *Keith Krause, Is Human Security „More than Just a Good Idea“?*, in: Michael Brzoska/Peter Croll (Hrsg.), *Brief 30* (2004), 43–46, 44. Die vorliegende Studie bezieht sich im Folgenden aufgrund der Fokussierung auf Waffengewalt auf das engere Konzept.

11 *Krause, op. cit.*, 44.

12 Vgl. *Gerd Oberleitner, Human Security: A Challenge to International Law?*, *Global Governance* 11 (2005), 185–203, 188.

13 *Beneck, op. cit.*, 25. Gemäss einer Studie von 1996 sind von 96 Konflikten, die zwischen 1989 und 1995 stattfanden, waren nur gerade 5 Konflikte zwischen zwei oder mehr Staaten; *Peter Wallensteen/Margareta Sollenberg, The End of International War? Armed Conflict 1989–95*, *Journal of Peace Research* 33 (1996), 353–370, 356.

10 See *Human Security Centre, Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century* (2005), VII.; *Keith Krause, Is Human Security „More than Just a Good Idea“?*, in: Michael Brzoska/Peter Croll (ed.), *Brief 30* (2004), 43–46, 44. The focus in this study means that it will use the narrower concept in its development.

11 *Krause, op. cit.*, 44.

12 See *Gerd Oberleitner, Human Security: A Challenge to International Law?*, *Global Governance* 11 (2005), 185–203, 188.

13 *Beneck, op. cit.*, 25. According to a 1996 study, of 96 conflicts occurring between 1989 and 1995, only five were between two or more states; *Peter Wallensteen/Margareta Sollenberg, The End of International War? Armed Conflict 1989–95*, *Journal of Peace Research* 33 (1996), 353–370, 356.

nigen) Schutz der nationalen Sicherheit nicht angemessen beizukommen. Verstärkt wird die Abkehr von der staatlichen Sicherheit durch die fortlaufende Globalisierung und die damit einhergehende Erosion staatlicher Institutionen, sowie durch das gleichzeitige Aufkommen nichtstaatlicher Akteure als Faktoren der Sicherheitspolitik.¹⁴

Idealerweise bereichern sich die staatliche und die menschliche Sicherheit gegenseitig. Daher wird der um die menschliche Sicherheit erweiterte Ansatz auch als integratives oder ganzheitliches Konzept verstanden,¹⁵ betont es doch die Interdependenz beider Sicherheitsebenen. Vereinfacht bedeutet diese Interdependenz, dass ein Staat nur sicher ist, wenn auch die im Staat lebenden Menschen sicher sind, und umgekehrt.¹⁶

A. Dogmatische Grundlagen der menschlichen Sicherheit

Der Paradigmenwechsel hin zur menschlichen Sicherheit muss, wie eingangs erwähnt, vor dem Hintergrund einer allgemeinen Transformation des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen betrachtet werden. Dabei spielten das Aufkommen von Rechtsgebieten wie dem

thered by continuing globalisation and the concomitant erosion of national institutions, as well as by the simultaneous advent of non-governmental players as factors in security policy.¹⁴

In an ideal world, state and human security would be of mutual benefit to one another. An approach extended to human security is therefore also to be understood as an integrative or a holistic concept,¹⁵ while nevertheless emphasising the interdependence of both levels of security. In simple terms, this interdependence means that a state is only secure if the people living in that state are secure – and vice versa.¹⁶

A. Dogmatic bases of human security

The paradigm shift as regards human security must, as mentioned above, be seen against the background of a general transformation of international law and international relations. Here it is the advent of areas of law such as international humanitarian law, human rights or international criminal

14 Vgl. ausführlich *Hisashi Owada*, Human Security and International Law, in: Ulrich Fastenrath et al. (Hrsg.), *From Bilateralism to Community Interest* (2011), 505–520, 508 f.; auch *Beneck*, op. cit., 28.

15 Vgl. *Matthias C. Kettmann*, The Conceptual Debate on Human Security, *Human Security Perspectives* 3 (2006), 39–52, 46.; *Tobias Debiel*, The Need for an Integrated Security Concept, in: Michael Brzoska/Peter Croll (Hrsg.), *Brief* 30 (2004), 52–54.

16 *Oberleitner*, Human Security: A Challenge to International Law?, 190, 192, welcher das Konzept der menschlichen Sicherheit in einer vermittelnden Rolle zwischen dem staatenzentrierten Sicherheitssystem der UNO auf der einen Seite und ihrem Auftrag zum Schutz der Menschenrechte auf der anderen Seite sieht.

14 See at length *Hisashi Owada*, Human Security and International Law, in: Ulrich Fastenrath et al. (ed.), *From Bilateralism to Community Interest* (2011), 505–520, 508 f.; also *Beneck*, op. cit., 28.

15 See *Matthias C. Kettmann*, The Conceptual Debate on Human Security, *Human Security Perspectives* 3 (2006), 39–52, 46.; *Tobias Debiel*, The Need for an Integrated Security Concept, in: Michael Brzoska/Peter Croll (ed.), *Brief* 30 (2004), 52–54.

16 *Oberleitner*, Human Security: A Challenge to International Law?, 190, 192, which sees the concept of human security as having a mediating role between the state-centred security system of the UN on the one hand and its obligation to protect human rights on the other.

humanitären Völkerrecht, den Menschenrechten oder auch dem Völkerstrafrecht ebenso eine Rolle wie faktische Veränderungen, insbesondere der Bedeutungsverlust der Staaten durch das Aufkommen neuer Akteure in einer globalisierten Weltgemeinschaft.

Als konkrete normative Ableger der Idee, den Menschen als Schutzobjekt in den Mittelpunkt des Völkerrechts zu rücken, kann sicher das humanitäre Völkerrecht sowie der internationale Menschenrechtsschutz genannt werden. Das humanitäre Völkerrecht und im Besonderen die darin inkorporierte „Martens’sche Klausel“¹⁷, welche an die „Gesetze der Menschlichkeit“ und die „Forderung des öffentlichen Gewissens“ appelliert¹⁸ und zur Einhaltung elementarer menschlicher Grundwerte unabhängig von der Rechtmässigkeit der staatlichen Kriegsführung verpflichtet, setzten bereits früh die Grundsteine für eine Humanisierung des Völkerrechts, welche sich weit über das *Ius in bello* hinaus auswirkte.¹⁹

law that plays a role alongside a change in factual circumstances, particularly the loss in states’ significance due to new players arriving in a globalised world community.

International humanitarian law and the international protection of human rights can surely be deemed concrete normative offshoots of the idea of the moving of human beings, as an object of protection, to the centre of international law. International humanitarian law and, in particular, the “Martens Clause”¹⁷ incorporated therein, which appeals to the “laws of humanity” and the “demands of the public conscience”,¹⁸ requiring adherence to elementary fundamental human values irrespective of the legitimacy of warfare between states, laid an early foundation for a humanisation of international law whose ramifications went far beyond the *ius in bello*.¹⁹

17 Die Martens’sche Klausel findet sich in den Genfer Abkommen und in den Zusatzprotokollen, z. B. in Art. 1 Abs. 2 des ersten Zusatzprotokolls (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts [Protocol I], 8. Juni 1977 [in Kraft getreten am 7. Dezember 1978], 1125 U.N.T.S. 3).

18 Vgl. zur Martens’sche Klausel *Thilo Rensmann*, Die Humanisierung des Völkerrechts durch das *ius in bello*: Von der Martens’schen Klausel zur “Responsibility to Protect”, in: *ZaöRV* 68 (2008), 111–128, 112 ff.; *Theodor Meron*, The humanization of international law (2006), 16 ff.

19 Vgl. IGH, *Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), Urteil vom 9. April 1949, I.C.J. Reports 1949, 4, 22, wonach die Staaten allgemein zur Berücksichtigung von „elementary considerations of humanity“ verpflichtet sind.

17 The “Martens’sche Clause” is contained in the Geneva Agreement and its additional protocols, e. g. in Art. 1 para. 2 of the first additional protocol (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977 (effective as of 7 December 1978), 1125 U.N.T.S. 3).

18 See on the “Martens’sche Clause” *Thilo Rensmann*, Die Humanisierung des Völkerrechts durch das *ius in bello*: Von der Martens’schen Klausel zur “Responsibility to Protect”, in: *ZaöRV* 68 (2008), 111–128, 112 ff.; *Theodor Meron*, The humanization of international law (2006), 16 ff.

19 See ICJ, *Corfu Channel Case* (United Kingdom v. Albania), judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949, 4, 22, whereby states are in general obliged to observe “elementary considerations of humanity”.

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie die universellen und regionalen Menschenrechtsverträge stehen wiederum am Ursprung der Idee, die territoriale Souveränität auch als Verpflichtung des Staates zu sehen („sovereignty as responsibility“). Und diese gilt nach heutigem Verständnis nicht, wie ursprünglich ausgelegt,²⁰ nur gegenüber anderen Staaten (und ihren Angehörigen), sondern auch gegenüber der eigenen Bevölkerung.²¹ Ein entscheidender Faktor stellt dabei die allmähliche Anerkennung des Individuums als eigenständiger Rechtsträger dar.²² Als Subjekt des Völkerrechts emanzipierte sich der Mensch so vom Staat, der nach dem traditionellen Verständnis des „bilateral gesinnten“²³ Völkerrechts gemäss der sogenannten „Objektlehre“ einziger unmittelbarer Rechtsträger war und seinen Staatsangehörigen allenfalls durch diplomatischen Schutz

The Universal Declaration of Human Rights as well as global and regional human rights conventions in turn lie at the origin of the idea of also seeing territorial sovereignty as an obligation of the state (“sovereignty as responsibility“). This, according to today’s understanding, applies not as originally set out²⁰ in relation merely to other states (and their citizens), but also to their own populations.²¹ A crucial factor thereby is the gradual acknowledgment of the individual as an independent legal entity.²² As a subject of international law, humans thus emancipated themselves from the state which, according to the traditional understanding of “bilaterally minded”²³ international law in accordance with the so-called “object doctrine” was the only direct legal entity; where necessary it could aid its citizens indirectly in enforcing their rights by means of diplomatic protection.²⁴ As a consequence of the

20 Im Sinne einer Schutzpflicht gegenüber fremden Staaten und ihren Angehörigen, vgl. Permanent Court of Arbitration, *Island of Palmas Case* (or *Miangas*) (United States of America v. The Netherlands), Entscheidung vom 4. April 1928, UNRIAA, vol. II, 829: “Territorial sovereignty [...] has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory.”

21 Vgl. *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, *The Responsibility to Protect Report* (2001), Kapitel 2.15: “Thinking of sovereignty as responsibility [...] implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. [...] The case for thinking of sovereignty in these terms is strengthened by the ever-increasing impact of international human rights norms, and the increasing impact in international discourse of the concept of human security.”

22 Zur Rechtsstellung des Individuums vgl. *Antonio Cassese*, *International Law* (2005), 142 ff.; *Meron*, op. cit., 314 ff.; *Anne Peters*, *Das subjektive internationale Recht*, in: Peter Häberle (Hrsg.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 59 (2011), 411–456.

20 In the sense of an obligation of protection with regard to other states and their citizens, see Permanent Court of Arbitration, *Island of Palmas Case* (or *Miangas*) (United States of America v. The Netherlands), decision of 4 April 1928, UNRIAA, vol. II, 829: “Territorial sovereignty [...] has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory.”

21 See *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, *The Responsibility to Protect Report* (2001), Chapter 2.15: “Thinking of sovereignty as responsibility [...] implies that the state authorities are responsible for the functions of protecting the safety and lives of citizens and promotion of their welfare. [...] The case for thinking of sovereignty in these terms is strengthened by the ever-increasing impact of international human rights norms, and the increasing impact in international discourse of the concept of human security.”

22 On the of the legal status of the individual, see *Antonio Cassese*, *International Law* (2005), 142 ff.; *Meron*, op. cit., 314 ff.; *Anne Peters*, *Das subjektive internationale Recht*, in: Peter Häberle (ed.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart* 59 (2011), 411–456.

indirekt zu ihren Rechten verhelfen konnte.²⁴ Als Folge der Menschenrechtskodifikation geht denn die Völkerrechtslehre heute allgemein von einer gewissen Rechtsfähigkeit des Individuums im Völkerrecht aus, wobei der genaue Umfang seiner subjektiven Rechte (und Pflichten) umstritten bleibt.²⁵ Die individuelle Rechtsstellung beschränkt sich nicht auf den ursprünglichen Bereich der Menschenrechte, sondern weitet sich auf andere Gebiete des Völkerrechts aus, so etwa auf Ansprüche aus dem Wiener Abkommen über konsularische Beziehungen,²⁶ aus Verträgen über die Rechtsstellung von Ausländern oder aus Verträgen über das geistige Eigentum.²⁷ Dieser relativ neue Ansatz der Völkerrechtssubjektivität des Individuums hat also wesentlich dazu beigetragen, den Menschen – und damit auch die menschliche Sicherheit – in den Mittelpunkt völkerrechtlicher Regulierung zu stellen und den Staat folglich von seiner Rolle als „letztmassgebliche Einheit der internationalen Gemeinschaft“²⁸ zu verdrängen.

codification of human rights, international law doctrine today generally assumes a certain legal capacity of the individual in international law, although the exact scope of his or her subjective rights (and obligations) remains disputed.²⁵ The independent legal status of the individual is not limited to the original scope of human rights, but extends to other areas of international law, for instance the requirements of the Vienna Convention on Consular Relations²⁶, agreements regarding the legal status of foreigners or agreements governing intellectual property.²⁷ This relatively new approach as regards the subjectivity of the individual under international law has thus substantially contributed to placing humans – and thus human security – at the centre of international law regulation, thereby displacing the state from its role as the “ultimate unit of the international community”²⁸.

23 *Bruno Simma* beschreibt das traditionelle Völkerrecht in Anlehnung an eine Aussage von *Willem Riphagen* (Special Rapporteur on State Responsibility) als „bilateral minded“. M.w.N. *Bruno Simma*, From Bilateralism to Community Interest in International Law, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye* (1994), 217–384, 230.

24 Zur Objektlehre *Peters*, op. cit., 416.

25 Vgl. ausführlich zur Völkerrechtssubjektivität des Individuums *Peters*, op. cit.

26 Vienna Convention on Consular Relations, 18. April 1961 (in Kraft getreten am 19. März 1967), 596 U.N.T.S. 261.

27 Mit weiteren Beispielen *Peters*, op. cit., 434. Generell zur Völkerrechtssubjektivität von Individuen IGH, *LaGrand Case* (Germany v. United States of America), Urteil, I.C.J. Reports 2001, 466, para. 77; IGH, *Case concerning Avena and Other Mexican Nationals* (Mexico v. United States Of America), Urteil, I.C.J. Reports 2004, 12, para. 106.

28 *Hersch Lauterpacht*, zitiert in der deutschen Übersetzung von *Peters*, op. cit., 415.

23 *Bruno Simma* describes traditional international law drawing on an statement by *Willem Riphagen* (Special Rapporteur on State Responsibility) as “bilateral minded”. Further evidence in *Bruno Simma*, From Bilateralism to Community Interest in International Law, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye* (1994), 217–384, 230.

24 On the object doctrine, *Peters*, op. cit., 416.

25 See at length on the subjectivity of the individual under international law *Peters*, op. cit.

26 Vienna Convention on Consular Relations, 18 April 1961 (effective as of 19 March 1967), 596 U.N.T.S. 261.

27 With further examples *Peters*, op. cit., 434. In general on the subjectivity of the individual under international law ICJ, *LaGrand Case* (Germany v. United States of America), judgment, I.C.J. Reports 2001, 466, para. 77; ICJ, *Case concerning Avena and Other Mexican Nationals* (Mexico v. United States Of America), judgment, I.C.J. Reports 2004, 12, para. 106.

28 *Hersch Lauterpacht*, quoted in the German translation by *Peters*, op. cit., 415.

Als weitere, die Entwicklung der menschlichen Sicherheit begünstigende „Auslegung“ der Menschenrechte kann die graduelle „Vergemeinschaftlichung“²⁹ der Rechtsdurchsetzung angeführt werden. Hintergrund dieser Entwicklung ist die Auffassung, dass die Verwirklichung der Menschenrechte nicht als rein interne Angelegenheit eines Staates, sondern als Anliegen der Staatengemeinschaft als Ganzes betrachtet werden muss. Der Staatengemeinschaft als Ganzes sowie auch den einzelnen Staaten dieser Gemeinschaft wird folglich ein legitimes Interesse an der Einhaltung dieser Rechte zuerkannt, selbst wenn diese nicht selber bzw. einer seiner Angehörigen direkt durch die völkerrechtswidrige Handlung verletzt worden ist. Damit unterscheidet sich die unter dem Einfluss der Menschenrechte entstandene Rechtsüberzeugung klar von der früher herrschenden Völkerrechtstheorie, wonach eine Rechtsverletzung eines Staates gegenüber einem Individuum nur über den Umweg des diplomatischen Schutzes gerügt werden konnte – m. a. W. eine Verletzung des Heimatstaats konstruiert werden musste.³⁰ Das Interesse der Staatengemeinschaft an der Einhaltung humanitärer Standards ist heute weitgehend anerkannt im Zusammenhang mit *erga omnes*-Verpflichtungen. Nach einer ursprünglich

As a further point, the development of the “interpretation” of human rights in favour of human security can be attributed to the gradual “communitarisation”²⁹ in the implementation of law. The background to this development is the view that the implementation of human rights is not purely an internal matter for one state, but must be regarded as a matter for the community of states as a whole. The community of states as a whole, as well as the individual states making up this community, are therefore granted a legitimate interest in the observance of such rights, even if the states themselves or their citizens are not harmed by the internationally wrongful act. The legal conviction developed under the influence of human rights thus clearly differs from the formerly dominant theory of international law whereby a state breaking the law as regards an individual could only be censured by means of diplomatic protection, i.e. some prejudice to the “home state” had to be construed.³⁰ The interest of the community of states in observing humanitarian standards is today to a large extent recognised in connection with *erga omnes* obligations.

29 Vgl. etwa *Simma*, op. cit. und *Benedict Kingsbury/Megan Donaldson*, From Bilateralism to Publicness in International Law, in: Ulrich Fastenrath et al. (Hrsg.), From Bilateralism to Community Interest (2011), 184–199.

30 Vgl. Das traditionelle Völkerrechtsverständnis in *Emmerich de Vattel*, The Law of Nations: Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns (1844), 161: “Whoever uses a citizen ill, indirectly offends the state, which is bound to protect this citizen; and the sovereign of the latter should avenge his wrongs, punish the aggressor, and, if possible, oblige him to make full reparation; since otherwise the citizen would not obtain the great end of the civil association, which is, safety.”

29 See e.g. *Simma*, op. cit. and *Benedict Kingsbury/Megan Donaldson*, From Bilateralism to Publicness in International Law, in: Ulrich Fastenrath et al. (ed.), From Bilateralism to Community Interest (2011), 184–199.

30 See the traditional understanding of international law in *Emmerich de Vattel*, The Law of Nations: Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns (1844), 161: “Whoever uses a citizen ill, indirectly offends the state, which is bound to protect this citizen; and the sovereign of the latter should avenge his wrongs, punish the aggressor, and, if possible, oblige him to make full reparation; since otherwise the citizen would not obtain the great end of the civil association, which is, safety.”

ablehnenden Haltung³¹ anerkannte der internationale Gerichtshof die Existenz solcher universell geltender, der Staatengemeinschaft geschuldeter Pflichten in seinem Entscheid *Barcelona Traction* und zählte exemplarisch das Aggressionsverbot, das Genozidverbot, grundlegende Menschenrechte – darunter das Verbot der Sklaverei und der Rassendiskriminierung – und, in einem späteren Entscheid, zentrale Rechte des humanitären Völkerrechts auf.³²

Diese Rechtsprechung reflektierte sich auch in der Kodifikation des Rechts der Staatenverantwortlichkeit – in Form des Entwurfs über die Staatenverantwortlichkeit der *International Law Commission* (ILC)³³. Unter Einfluss der Menschenrechte, des Konzepts der *erga omnes*-Normen und der *ius cogens*-Normen (wie sie Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention³⁴ anerkennt) vollzog die ILC eine „Humanisierung der Staatenverantwortlichkeit“.³⁵ Tatsächlich weist der ILC-Entwurf über die Staatenverantwortlichkeit einen auf die menschliche Sicherheit erheblichen Einfluss auf: So wählte die ILC einen objektivierten Ansatz der Staatenverantwortlichkeit, d.h. sie verzichtete bei den Tatbestandelementen auf die Voraussetzung des materiellen Schadens³⁶ und des Verschuldens (vgl. Art. 1 ILC-Entwurf).³⁷ Dadurch führt grundsätz-

While initially dismissive of the idea,³¹ the International Court of Justice has recognised the existence of such universally valid obligations on the community of states in its *Barcelona Traction* ruling and cited as examples the prohibition of aggression, the prohibition of genocide, fundamental human rights – including the prohibition of slavery and racial discrimination – and, in a later decision, central rights of humanitarian international law.³²

This jurisprudence was also reflected in the codification of the law of state responsibility in the form of the draft articles on the responsibility of states produced by the *International Law Commission* (ILC)³³. Under the influence of human rights, the concept of *erga omnes* norms and *ius cogens* norms (as recognised in Art. 53 of the Vienna Convention on the Law of Treaties³⁴), the ILC has realised a “humanisation of state responsibility”.³⁵ The ILC draft articles on state responsibility have indeed had a substantial influence on human security: the ILC elected to use a more objective approach to state responsibility, i.e. it abandoned the condition of material damage and fault in regard to the factual elements³⁶ (see Art. 1 of the ILC draft articles).³⁷ Disregarding an obligation under international law thus in principle already incurs the responsibility of the

31 IGH, *South West Africa Cases* (Ethiopia/Liberia v. South Africa), Second Phase, Urteil, I.C.J. Reports 1966, 6, para. 50.

32 IGH, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* (Belgium v. Spain), Urteil, I.C.J. Reports 1970, 3, para. 32 ff.; IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 226, para. 79. M.w.N.Owada, op. cit., 513 ff.

33 Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, A/56/10 (2001).

34 Vienna Convention on the Law of Treaties, 23.Mai 1969 (in Kraft getreten am 27. Januar 1980), 1155 U.N.T.S. 331.

35 *Meron*, op. cit., 247 ff.

31 ICJ, *South West Africa Cases* (Ethiopia/Liberia v. South Africa), Second Phase, Urteil, I.C.J. Reports 1966, 6, para. 50.

32 ICJ, *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited* (Belgium v. Spain), judgment, I.C.J. Reports 1970, 3, para. 32 ff.; ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 226, para. 79. Further evidence in *Owada*, op. cit., 513 ff.

33 Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, A/56/10 (2001).

34 Vienna Convention on the Law of Treaties, 23 May 1969 (effective as of 27 January 1980), 1155 U.N.T.S. 331.

35 *Meron*, op. cit., 247 ff.

lich bereits die Nichteinhaltung einer völkerrechtlichen Verpflichtung zur Verantwortlichkeit des Staates. Insbesondere im Fall von Menschenrechtsverletzungen ergibt sich aus dem Verzicht auf das Erfordernis eines materiellen Schadens, dass sich Staaten auch ohne eigene Verletzung für die betroffenen Individuen einsetzen können. Dies wird durch Art. 48 ILC-Entwurf gestützt, welcher auch dem nicht direkt verletzten Staat eine Palette an Möglichkeiten bietet, die Staatenverantwortlichkeit geltend zu machen. Auf dieser Grundlage ist nicht nur – wie bisher aufgezeigt – das Individuum, sondern die Staatengemeinschaft als Ganzes berechtigt, die Verwirklichung grundlegender Garantien der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts einzufordern. Der Ansatz des ILC-Entwurfs zur Staatenverantwortlichkeit geht dabei noch weiter und statuiert nicht nur eine Berechtigung, sondern auch eine Verpflichtung der Staatengemeinschaft im Zusammenhang mit der Verwirklichung dieser fundamentalen Rechte: Gemäss Art. 41 ILC-Entwurf haben die Staaten bei schwerwiegenden Völkerrechtsverletzungen „mit rechtmässigen Mitteln“ zusammenzuarbeiten, um der Verletzung ein Ende zu setzen (Abs. 1), und dürfen den durch die Verletzung herbeigeführten Zustand nicht anerkennen oder zu dessen Aufrechterhaltung Beihilfe und Unterstützung leisten (Abs. 2).

Nicht zuletzt dreht es sich auch in der Debatte um die humanitäre Intervention und die *responsibility to protect* um eine Frage der menschlichen Sicherheit.³⁸ Schliesslich lässt sich eine humanitäre Intervention der

state. Particularly in the case of violations of human rights, abandoning the material damage requirement means that a state may take action on behalf of the individuals concerned even if it has suffered no injury itself. This is supported by Art. 48 of the ILC draft articles, which offers a range of options to a state that has not been directly injured to invoke the responsibility of another state. On this basis, as seen before, it is not just the individual, but the community of states as a whole that is entitled to invoke the implementation of fundamental guarantees of human rights and international humanitarian law. The ILC view of state responsibility goes still further, setting out not just an authorisation but indeed an obligation on the international community to implement such fundamental rights: under Art. 41 of the ILC draft articles, states must co-operate in the event of serious breaches of international law “through lawful means” in order to bring the violation to an end (para. 1) and may not recognise the situation thus caused, nor render aid or assistance in maintaining that situation (para. 2).

Finally, also the debate about humanitarian intervention and the responsibility to protect concerns a matter of human security.³⁸ Humanitarian interventions by the United Nations can only ultimately be legiti-

36 Damit verfolgt die ILC den Ansatz, dass der Schaden im Völkerrecht bereits in der Rechtsverletzung enthalten ist: “[...] under international law an injury, material or moral, is necessarily inherent in every violation of an international subjective right of a State.” *Roberto Ago*, 3rd Report, YBILC 1971/II(1), 199 ff. (1971), 273.

37 Vgl. *International Law Commission*, Commentaries to the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, A/56/10, in: YBILC 2001/II(2) (2001), Art. 2, Ziff. 10.

36 The ILC thus takes the approach that an injury under international law is already contained in the violation: “[...] under international law an injury, material or moral, is necessarily inherent in every violation of an international subjective right of a State.” *Roberto Ago*, 3rd Report, YBILC 1971/II(1), 199 ff. (1971), 273.

37 See *International Law Commission*, Commentaries to the Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, A/56/10, in: YBILC 2001/II(2) (2001), Art. 2 (10).

Vereinten Nationen nur legitimieren, wenn die menschliche Sicherheit, und nicht nur die staatliche Sicherheit, einen Grund für eine Intervention nach Kapitel VII der UN-Charta darstellt. Dabei geht das Konzept der humanitären Intervention noch einen Schritt weiter, indem es die humanitäre Sicherheit nicht nur als relevant erachtet, sondern sie zudem in bestimmten Situationen stärker gewichtet als die staatliche Sicherheit; sodass eine Gefahr für die humanitäre Sicherheit zu einer Ausnahme vom Gewaltverbot – welches die staatliche Sicherheit schützt – berechtigt.³⁹

Zusammenfassend können all diese Entwicklungsschritte im Lichte einer allgemeinen Transformation hin zu einer internationalen Werteordnung gesehen werden, welche einerseits ihre normative Wirkung direkt auf der Stufe des einzelnen Individuums ansetzt und andererseits vermehrt vergemeinschaftlichte Durchsetzungsmechanismen aufweist. Wie im Folgenden aufzuzeigen ist, wirkte sich dieser Wandel direkt auf völkerrechtliche Kodifikationen zum Schutz der menschlichen Sicherheit aus.

B. Völkerrechtliche Kodifikationen zum Schutz der menschlichen Sicherheit

Neben der bisher erwähnten allgemeinen Entwicklung zu einer Humanisierung des Völkerrechts wurden in den letzten zwei Jahrzehnten auch konkrete Völkerrechtsverträge abgeschlossen, welche die Anliegen der humanitären Sicherheit spezifisch in Völkerrechtsbestimmungen übersetzen. Als Beispiele von Abkommen zum Schutz der menschlichen Sicherheit werden typischer-

mised if human security, and not just national security, represent a reason for intervention under Chapter VII of the UN Charter. The concept of humanitarian intervention goes even further in that it holds human security not only relevant, but also in certain situations more important than national security; a danger to humanitarian security thus justifies an exception to the prohibition of force that otherwise protects national security.³⁹

In summary, all of these developments can be seen in the light of a general transformation to an international order of values that on the one hand applies its normative effect directly at the level of the individual, while on the other hand increasingly features communitarian implementation mechanisms. As will be seen in the following, this change has directly influenced the codification of the protection of human security.

B. Codifications of international law for the protection of human security

Alongside the general development of a humanisation of international law as mentioned above, the last two decades have also seen concrete agreements concluded under international law that specifically transpose matters of human security into the regulations of international law. Frequently named examples of agreements on the protection of human security are the Ottawa Convention

38 Vgl. *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, op. cit., Kapitel 2.21 ff.; *Beneck*, op. cit., 33.

39 Vgl. zum Verhältnis zwischen menschlicher Sicherheit und humanitären Interventionen *Gerd Oberleitner*, *Human Security and Human Rights: ETC Occasional Paper Series*, 8 (2002), 13.

38 See *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, op. cit., Chapter 2.21 ff.; *Beneck*, op. cit., 33.

39 On the relationship between human security and humanitarian interventions, see *Gerd Oberleitner*, *Human Security and Human Rights: ETC Occasional Paper Series*, 8 (2002), 13.

weise die Ottawa Konvention über das Verbot von Anti-Personenminen (1997)⁴⁰ und das Römer Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (1999)⁴¹ genannt. Weitere oft genannte Vertragswerke, die einen Ansatz der menschlichen Sicherheit verfolgen, sind die Protokolle zur Kinderrechtskonvention über Kindersoldaten (2000)⁴² und über Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie (2000)⁴³, die Konvention gegen transnationales organisiertes Verbrechen (2000)⁴⁴ und ihr Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels (2000)⁴⁵, das Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention (2002)⁴⁶ und das Übereinkommen über das Verbot von Streumunition (2008)^{47, 48}

outlawing anti-personnel mines (1997)⁴⁰ and the Rome Statute of the International Criminal Court (1999)⁴¹. Other oft-mentioned treaty systems that pursue a human security aim are the protocols to the Convention on the Rights of the Child as regards child soldiers (2000)⁴² and the sale of children, child prostitution and child pornography (2000)⁴³, the Convention against Transnational Organized Crime (2000)⁴⁴ and its supplementary protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children (2000)⁴⁵, the supplementary protocol to the Convention against Torture (2002)⁴⁶ and the convention on the prohibition of cluster munitions (2008)^{47, 48}.

40 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 18. September 1997 (in Kraft getreten am 1. März 1999), 2056 U.N.T.S. 211.

41 Rome Statute of the International Criminal Court, 17. Juli 1998 (in Kraft getreten am 1. Juli 2002), 2187 U.N.T.S. 90.

42 Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict, 25. Mai 2000 (in Kraft getreten am 12. Februar 2002), 2173 U.N.T.S. 222.

43 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, 25. Mai 2000 (in Kraft getreten am 18. Januar 2002), 2171 U.N.T.S. 227.

44 United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15. November 2000 (in Kraft getreten am 29. September 2003), 2225 U.N.T.S. 209.

45 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15. November 2000 (in Kraft getreten am 25. Dezember 2003) 2237 U.N.T.S. 319.

46 Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 18. Dezember 2002 (in Kraft getreten am 22. Juni 2006), Resolution A/57/199 (2003).

47 Convention on Cluster Munitions, 30. Mai 2008 (in Kraft getreten am 1. August 2010).

48 *Beneck*, op. cit., 34; *Oberleitner*, Human Security: A Challenge to International Law?, 195.

40 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, 18 September 1997 (effective as of 1 March 1999), 2056 U.N.T.S. 211.

41 Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998 (effective as of 1 July 2002), 2187 U.N.T.S. 90.

42 Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict, 25 May 2000 (effective as of 12 February 2002), 2173 U.N.T.S. 222.

43 Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, 25 May 2000 (effective as of 18 January 2002), 2171 U.N.T.S. 227.

44 United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000 (effective as of 29 September 2003), 2225 U.N.T.S. 209.

45 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 November 2000 (effective as of 25 December 2003) 2237 U.N.T.S. 319.

46 Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 18 December 2002 (effective as of 22 June 2006), Resolution A/57/199 (2003).

47 Convention on Cluster Munitions, 30 May 2008 (effective as of 1 August 2010).

48 *Beneck*, op. cit., 34; *Oberleitner*, Human Security: A Challenge to International Law?, 195.

Den genannten Völkerrechtsverträgen ist gemeinsam, dass sie den anfangs erwähnten integrativen Sicherheitsansatz verfolgen, demnach sich staatliche und menschliche Sicherheitsbedürfnisse gegenseitig bedingen und bereichern⁴⁹. Die meisten Abkommen zum Schutz der menschlichen Sicherheit betonen zudem in besonderem Masse das Bedürfnis nach einem präventiven Sicherheitskonzept.⁵⁰ So wird versucht, mit geeigneten Instrumenten möglichst frühzeitig eine Gefahr zu erkennen und zu verhindern, beispielsweise mit Trainingsprogrammen für Friedenstruppen, regelmässiger Überwachung von Strafanstalten⁵¹, Informationsaustausch oder – wie in der Einleitung angesprochen – nicht nur mit der Einschränkung des Einsatzes, sondern auch der Weitergabe von Waffen.⁵²

C. Nichtstaatliche Akteure als Gestalter des Völkerrechts

Unterschiede von Verträgen zum Schutz der menschlichen Sicherheit gegenüber Verträgen zum Schutz der staatlichen Sicherheit sind nicht nur beim Schutzobjekt oder bei den Schutzmassnahmen, sondern bereits beim Entstehungsprozess von Völkerrechtsverträgen festzustellen. Verträge zum Schutz der menschlichen Sicherheit entstehen nämlich häufig sowohl in einer engen Zusammenarbeit der Staaten mit internationalen Organisationen als auch mit verschiedenen nicht-staatlichen Akteuren. Namentlich die Ottawa-Konvention über das Verbot von Anti-Personenminen wird als zukunftsweisendes Beispiel einer neuen, partizipativen Völkerrechtsbildung genannt,⁵³ bei der Vertreter von NGOs massgeblich an der Entwicklung von Konventionen beteiligt

Common to all these international law conventions is that they pursue the initially mentioned aim of integrative security, so that the security needs of the state and of human beings mutually determine and enrich one another⁴⁹. Most agreements on the protection of human security also place particular emphasis on the need for a preventive approach to security.⁵⁰ They attempt to recognise and use suitable instruments to prevent danger as early as possible, for example via training programmes for peacekeeping forces, the regular monitoring of penal establishments⁵¹, exchanges of information or – as mentioned in the introduction – not only by means of restrictions on the use, but also on the transfer of weapons.⁵²

C. The role of non-governmental players in shaping international law

The differences between agreements on the protection of human security compared to agreements on the protection of national security lie not just in the object of their protection or in their protective measures, but also in the development process. In fact, agreements on the protection of human security frequently arise in the context of close co-operation of states with international organisations and with various non-state players. In particular, the Ottawa Convention on the prohibition of anti-personnel mines is deemed a trend-setting example of a new, participative way of forming international law,⁵³ in which representatives of NGOs are considerably involved in the

49 Vgl. oben II.A.

50 *Beneck*, op. cit., 30, 35.

51 Vgl. Art. 1 Zusatzprotokoll zur Antifolterkonvention.

52 Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. b Ottawa-Konvention.

53 *Oberleitner*, Human Security and Human Rights, 24; *Beneck*, op. cit., 29 f.

49 See above II.A.

50 *Beneck*, op. cit., 30, 35.

51 See Art. 1 Supplementary Protocol to the Anti-Torture Convention.

52 See Art. 1 (1) (b) of the Ottawa Convention.

53 *Oberleitner*, Human Security and Human Rights, 24; *Beneck*, op. cit., 29 f.

sind.⁵⁴ Nichtstaatliche Akteure wirken dabei sowohl als Impulsgeber für neue Völkerrechtsinstrumente wie auch als überwachende Instanz in der nachfolgenden Implementierung.⁵⁵ Diese Erweiterung des Spektrums der beteiligten Akteure widerspiegelt die „Erosion der Idee, dass der Staat alleiniger Herr des Völkerrechts ist“⁵⁶ auch im Bereich der Völkerrechtsbildung.

Doch auch bisherige Völkerrechtsakteure nehmen in den genannten Verträgen teilweise neue Rollen ein. Bei der Entwicklung der Ottawa-Konvention wurde anfangs bewusst ein Weg ausserhalb der UN-Strukturen gewählt, sodass eine Koalition aus kleineren Staaten ohne den Widerstand der Grossmächte die Grundzüge der Konvention erarbeiten konnte.⁵⁷

III. Das Recht der Waffenkontrolle im Wandel

Im Folgenden soll nun näher auf die Waffenkontrolle bzw. Rüstungskontrolle und deren Wandel im Laufe der Zeit eingegangen werden. Ziel ist es, aufzuzeigen, inwiefern die Waffenkontrolle die aktuellen Bedürfnisse der menschlichen Sicherheit angemessen berücksichtigt.

development of conventions.⁵⁴ In this case, non-state actors act both as the instigators of new international law instruments and as the monitoring body for their implementation.⁵⁵ This extension of the range of participants reflects “the erosion of the idea that the state is the sole master of international law”⁵⁶ in the formation international law.

But previous players in international law are also in some cases taking on new roles in such agreements. A conscious decision was made when developing the Ottawa Convention to choose a path outside the UN structures, so that a coalition of smaller states could draw up the outlines of the convention without facing resistance from the great powers.⁵⁷

III. The changing face of the law on arms control

What follows is a more detailed appraisal of arms or armaments control and how it has changed over time. The aim is to indicate to what extent arms control duly considers the current requirements of human security.

54 Vgl. ausführlich unten III.D.

55 Vgl. die Beispiele in *Daniel Thürer/Martin Zobl, Are Nuclear Weapons Really Legal? – Thoughts on the Sources of International Law and a Conception of the Law imperio rationis Instead of ratione imperii*, in: Ulrich Fastenrath et al. (Hrsg.), *From Bilateralism to Community Interest* (2011), 184–197, 191 f.

56 *Oberleitner, Human Security and Human Rights*, 23 (freie Übersetzung des Autors).

57 *Oberleitner, Human Security: A Challenge to International Law?*, 196. Vgl. auch die Ausführungen zum „Netzwerk für menschliche Sicherheit“, einer 1999 gebildeten Koalition von gleich gesinnten Staaten in *Beneck, op. cit.*, 26 f.

54 See at length below III.D.

55 See the examples in *Daniel Thürer/Martin Zobl, Are Nuclear Weapons Really Legal? – Thoughts on the Sources of International Law and a Conception of the Law imperio rationis instead of ratione imperii*, in: Ulrich Fastenrath et al. (ed.), *From Bilateralism to Community Interest* (2011), 184–197, 191 f.

56 *Oberleitner, Human Security and Human Rights*, 23.

57 *Oberleitner, Human Security: A Challenge to International Law?*, 196. See also *Beneck, op. cit.*, 26 f., on the “Human Security Network”, a 1999 coalition of likeminded states.

A. Begriff

Diese Studie verwendet die Begriffe „Waffenkontrolle“ und „Rüstungskontrolle“ synonym. Da mit „Rüstung“ eher Waffenbestände von militärischen Streitkräften und der staatlichen Sicherheit assoziiert sind, wird im Folgenden – in Anlehnung an das angelsächsisch geprägte Konzept der *arms control*⁵⁸ – grundsätzlich von der Waffenkontrolle gesprochen.

In seiner traditionellen Verwendung bezeichnet der Begriff der Waffenkontrolle bzw. Rüstungskontrolle denn auch nur die Begrenzung des militärischen Potentials eines Staates bzw. einer Gruppe von Staaten.⁵⁹ Die Kontrolle erfolgt dabei quantitativ, etwa durch das Festlegen einer Obergrenze des Waffenarsenals, oder aber qualitativ durch die Einschränkung bis hin zum vollständigen Verbot gewisser Waffenkategorien. In einer erweiterten, mehr zeitgemässen Verwendung bezeichnet der Begriff demgegenüber nicht mehr nur die Einschränkung des Waffenarsenals, sondern aller mit Waffen oder Kriegsmaterialien verbundener Handlungsformen – im Wesentlichen die Entwicklung, die Herstellung, den Erwerb, die Lagerung, die Weitergabe und den Einsatz von Waffen.⁶⁰ Diese Begriffserweiterung lässt sich wesentlich mit der im Folgenden beschriebenen Neuausrichtung

A. Concept

This study uses the terms “arms control” and “armaments control” synonymously. As the expression “armaments” tends to be associated with stocks of weapons of military forces and with national security, we will use the general term of arms control⁵⁸ in the following.

Traditionally the term arms control or armaments control simply means the limiting of the military potential of a state and/or a group of states.⁵⁹ Control is thus quantitative, for instance through the establishment of an upper limit on weapons arsenals, or qualitative, by restricting or completely banning certain weapons categories. The extended and more contemporary use of the term is in contrast no longer limited to restrictions on weapons arsenals, but to all forms of action connected with weapons or materials of war, essentially the development, production, acquisition, storage, transfer and use of arms.⁶⁰ This extension of the term can substantially be explained by the reorientation of arms control for the protection of human security as described below. On the basis of the thesis that arms control has further developed in recent years, this study also presupposes an

58 Ursprünglich wurde vor allem im Zusammenhang mit den Bestrebungen zur Verhinderung des Aufrüstungswettbewerbs (im Kalten Krieg) von „arms control“ gesprochen. Heute wird der Begriff oft gleichbedeutend mit „arms regulation“, „arms limitation“, „arms reduction“ und „disarmament“ verwendet. Vgl. *Jozef Goldblat, Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements* (2002), 3.

59 Diese traditionelle Sichtweise geht denn auch von einer klaren Trennung des Rechts der Rüstungskontrolle und dem humanitären Völkerrecht aus. Vgl. *Daniel Thürer/Malcolm MacLaren, Might the Future of the ABC Weapons Control Regime lie in a Return to Humanitarianism*, SZIER 13 (2003), 339–371, 342.

58 Originally the term “arms control” was particularly used to describe the efforts to prevent the arms race during the Cold War. Today the term is often used to mean the same as “arms regulation”, “arms limitation”, “arms reduction” and “disarmament”. See *Jozef Goldblat, Arms Control: The New Guide to Negotiations and Agreements* (2002), 3.

59 This traditional view also proceeds from a clear separation of arms control law and international humanitarian law. See *Daniel Thürer/Malcolm MacLaren, Might the Future of the ABC Weapons Control Regime lie in a Return to Humanitarianism*, SZIER 13 (2003), 339–371, 342.

der Waffenkontrolle auf den Schutz der menschlichen Sicherheit erklären. Der These folgend, dass sich die Waffenkontrolle in den letzten Jahren weiterentwickelt hat, geht diese Studie denn auch vom erweiterten Konzept der Waffenkontrolle aus. Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem solche Bestimmungen, welche die eingangs angesprochene Proliferation von Waffen zu regulieren versuchen, also im Besonderen Bestimmungen über die Herstellung und die Weitergabe von Waffen.

B. Erste Regulierungsbestrebungen

Abkommen und Verträge zur Einschränkung der Weitergabe von Waffen wurden bereits in der Antike und im Mittelalter abgeschlossen. Kennzeichnend für diese frühen Regulierungsformen ist die Absicht, den politischen Gegner durch ein gemeinsames Vorgehen an der Aufstockung des Waffenbestands zu hindern. So wurde beispielsweise an den Laterankonzilien im 12. und 13. Jahrhundert ein Verbot des Verkaufs von Waffen an die Sarazenen beschlossen, um die christlichen Kreuzzüge nicht durch Waffenweitergaben zu gefährden.⁶¹ Auch einig-

extended concept of arms control. It concentrates above all on the regulations that attempt to regulate the proliferation of weapons mentioned at the outset, i.e. regulations to govern the production and transfer of weapons.

B. First regulatory efforts

Agreements and conventions to restrict the transfer of weapons had been concluded as early as Antiquity and the Middle Ages. A characteristic of these early forms of regulation was the intention, by means of a joint approach, to prevent a political opponent from increasing his stocks of weapon. Thus for example the Lateran Councils in the 12th and 13th centuries decided to prohibit the sale of weapons to the Saracens in order not to jeopardise the Christian crusades through arms transfers.⁶¹ The European powers in the Middle Ages also agreed not to sell

60 Vgl. zur Begriffsdefinition *Robert J. Mathews/Timothy L. H. McCormack*, The Relationship between International Humanitarian Law and Arms Control, in: Helen Durham/Timothy L.H. McCormack (Hrsg.), *The changing face of conflict and the efficacy of international humanitarian law* (1999), 65–98, 74; *Cherif Bassiouni*, A manual on international humanitarian law and arms control agreements (2000), 1 ff.; wohl von einem engeren Begriff ausgehend *Jeffrey Arthur Larsen*, *Historical dictionary of arms control and disarmament* (2005), 3 ff. und 23.

61 *Stuart Croft*, *Strategies of arms control: A history and typology* (1996), 21; *Romain Yakemitchouk*, *Les transferts internationaux d'armes de guerre* (1980), 25.

60 See on the definition of the term *Robert J. Mathews/Timothy L. H. McCormack*, The Relationship between International Humanitarian Law and Arms Control, in: Helen Durham/Timothy L. H. McCormack (ed.), *The changing face of conflict and the efficacy of international humanitarian law* (1999), 65–98, 74; *Cherif Bassiouni*, A manual on international humanitarian law and arms control agreements (2000), 1 ff.; with a narrower definition *Jeffrey Arthur Larsen*, *Historical dictionary of arms control and disarmament* (2005), 3 ff. and 23.

61 *Stuart Croft*, *Strategies of arms control: A history and typology* (1996), 21; *Romain Yakemitchouk*, *Les transferts internationaux d'armes de guerre* (1980), 25.

ten sich die europäischen Mächte im Mittelalter, keine Waffen an das Osmanische Reich zu veräußern.⁶² Das Ziel solcher Vereinbarungen lag also klar im Schutz der Partikularinteressen einer Gruppe von Staaten durch strategische Absprachen über ihre Waffenproduktion.

Erst im Zuge der Industrialisierung, welche zu einer steil ansteigenden Produktion technisch hoch entwickelter Waffen und einer Globalisierung des Waffenmarkts führte, begann die Staatengemeinschaft ein eigentliches *arms control law* zu entwickeln. Anfangs des 20. Jahrhunderts fingen die meisten Staaten Europas an, die bis anhin überwiegend private Waffenindustrie durch strenge Ausfuhrkontrollen oder gar durch die Verstaatlichung des Industriezweigs eng an die nationale (Aussen-)Politik zu binden.⁶³ Neben diesen primär machtpolitisch motivierten Ausfuhrbestimmungen auf nationaler Ebene fanden aber auch erste Bestrebungen statt, die negativen Auswirkungen von Waffenexporten auf internationaler Ebene einzuschränken. Als absolutes Novum gegenüber früheren Vereinbarungen begannen die Staaten, internationale Kontrollmechanismen zu entwickeln, etwa in der Brüsseler Antisklavereiakte vom 2. Juli 1890 oder später im Rahmen des Völkerbundes.⁶⁴ Diese frühen Versuche der internationalen Regulierung des Waffenhandels scheiterten jedoch grösstenteils am Wider-

weapons to the Ottoman Empire.⁶² The aim of such agreements was thus to protect the particular interests of a group of states through strategic agreements on their arms production.

Only in the course of industrialisation, which led to a steep rise in the production of high-tech weaponry and a globalisation of the arms market, did the community of states begin to develop a form of “arms control law”. At the beginning of the 20th century most European states began to tie the arms industry, which had previously been largely in private hands, to national (foreign) policy by strict export controls or even through nationalisation of the industry.⁶³ Alongside these export regulations at national level, which were primarily motivated by power politics, the first efforts were seen to limit the negative effects of arms exports at an international level. As an absolutely new development in relation to earlier agreements, states began to develop international control mechanisms, for instance in the Brussels anti-slavery acts of 2 July 1890, or later in the context of the League of Nations.⁶⁴ These early attempts at international regulation of the arms trade however to a large extent failed because of the resistance of the community of states and the general arms build-up prior to the Second

62 Rachel Stohl, Targeting Children: Small Arms and Children in Conflict, in: *The Brown Journal of World Affairs* IX (2002), 281–292, 139.

63 Stohl/Grillot, op. cit., 15; Yihdego, op. cit., 51.

64 Vgl. Croft, op. cit., 31; Ausführlich zur Waffenregulierung des Völkerbundes Thomas Roeser, *Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen* (1988), 59 ff.

62 Rachel Stohl, Targeting Children: Small Arms and Children in Conflict, in: *The Brown Journal of World Affairs* IX (2002), 281–292, 139.

63 Stohl/Grillot, op. cit., 15; Yihdego, op. cit., 51.

64 See Croft, op. cit., 31; at length on arms control under the League of Nations, Thomas Roeser, *Völkerrechtliche Aspekte des internationalen Handels mit konventionellen Waffen* (1988), 59 ff.

stand der Staatengemeinschaft und an der allgemeinen Aufrüstung im Vorfeld des 2. Weltkriegs. Gleichwohl kann in der durch den Völkerbund geschaffenen Möglichkeit der kollektiven Sanktionsmassnahmen⁶⁵ ein Vorläufer des später erfolgreich eingesetzten Waffenembargos der Vereinten Nationen gesehen werden.

Erfolgreicher als die Versuche zur Einschränkung des Waffenhandels waren die Bestrebungen zur Beschränkung bzw. zum Verbot des Einsatzes bestimmter, besonders grausamer Waffenkategorien. Wenige Jahre nach der Gründung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) einigte sich eine grosse Zahl von Staaten in der Deklaration von St. Petersburg⁶⁶ erstmals auf eine spezifische Einschränkung der Wahl der Mittel in der Kriegsführung;⁶⁷ später kam die internationale Ächtung von sogenannten „Dum-Dum“-Geschossen dazu.⁶⁸ Bemerkenswert ist bei diesen ersten Abkommen über das Verbot gewisser Kriegsmittel, dass sie nur Geltung im bewaffneten Konflikt zwischen „zivilisierten Nationen“ bzw. zwischen Vertragsstaaten beanspruchten.⁶⁹

World War. Nevertheless, the possibility of collective sanctions created by the League of Nations⁶⁵ can be seen as a forerunner to later, successfully applied United Nations arms embargoes.

More successful than the attempts to restrict the arms trade were the efforts to restrict or prohibit the use of particularly cruel categories of weapons. A few years after the establishment of the International Committee of the Red Cross (ICRC), a large number of states for the first time agreed in the Declaration of St. Petersburg⁶⁶ on a specific restriction of the choice of weapons in warfare;⁶⁷ while later the international ban on so-called “dum-dum” bullets was added.⁶⁸ It is a remarkable aspect of these first agreements on the prohibition of certain weapons that they only applied to armed conflicts between “civilised nations” or between the contracting states.⁶⁹

65 Art. 16 der Satzung des Völkerbundes vom 28. April 1919.

66 Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight vom 11. Dezember 1868.

67 Die Vertragsstaaten dürften bei dieser gemeinsamen Ächtung von Sprenggeschossen sowohl strategische wie auch humanitäre Beweggründe gehabt haben. Vgl. *Thürer/MacLaren*, op. cit., 345.

68 Declaration concerning Expanding Bullets vom 29. Juli 1899.

69 Ausführlich *Mathews/McCormack*, op. cit., 68 ff.

65 Art. 16 of the Covenant of League of Nations dated 28 April 1919.

66 Declaration Renouncing the Use, in Time of War, of Explosive Projectiles Under 400 Grammes Weight dated 11 December 1868.

67 Contracting states may have had both strategic and humanitarian motives for this joint ban on explosive shells. See *Thürer/MacLaren*, op. cit., 345.

68 Declaration concerning Expanding Bullets dated 29 July 1899.

69 At length *Mathews/McCormack*, op. cit., 68 ff.

Eine der ältesten Einschränkungen des Waffenhandels lässt sich aus dem Neutralitätsrecht herleiten.⁷⁰ Vereinfacht ausgedrückt verpflichteten die Regeln des Neutralitätsrechts die an einem Krieg unbeteiligten, neutralen Staaten zur Enthaltung jeglicher Kriegsteilnahme sowie zur Gleichbehandlung der Kriegsparteien. In Bezug auf den Waffenhandel bedeutet dies primär, dass es einem neutralen Staat untersagt war, an eine kriegsführende Macht „Kriegsschiffe, Munition oder sonstiges Kriegsmaterial“ abzugeben.⁷¹ Der Einfluss des Neutralitätsrechts auf den internationalen Waffenhandel wurde jedoch bereits damals durch zwei Einschränkungen relativiert:

Erstens ist der neutrale Staat grundsätzlich gemäss dem kodifizierten Neutralitätsrecht nur verpflichtet, den staatlichen, nicht aber den privaten Waffenhandel mit den Kriegsparteien zu unterbinden.⁷²

Zweitens hängt die Anwendbarkeit der Neutralitätsregeln von der Existenz einer kriegerischen Auseinandersetzung ab. In Friedenszeiten – auch im Vorfeld eines Krieges – sind die Staaten nicht verpflichtet, ihre Waffenausfuhr einzuschränken. Während die erste Einschränkung – die strikte Trennung von staatlichem und privatem Waffenhandel – durch die Lehre und die Praxis im Laufe der Zeit abgeschwächt wurde,⁷³ konnte das Neutralitätsrecht aufgrund der Einschränkung seines Anwendungsbereichs auf den Kriegsfall⁷⁴ keine präventive Wirkung in Bezug auf den Ausbruch von Kriegen entfalten. Kommt hinzu, dass mit der

One of the oldest restrictions on the arms trade can be deduced from the law on neutrality.⁷⁰ In simple terms, the law of neutrality obliged neutral states that were not participating in a war to abstain from any participation in the war and to ensure equal treatment of all belligerents. With regard to the arms trade, this primarily meant that neutral states were forbidden to deliver “warships, ammunition or other war materials”⁷¹ to powers engaged in war. The influence of the law on neutrality on the international arms trade was however weakened by two restrictions at that time:

First, the neutral state is, in accordance with the codified law on neutrality, in principle only obliged to prevent arms trading with the belligerents by the state – but not by private entities.⁷²

Second, the applicability of the law on neutrality depends on the existence of a military conflict. In times of peace – including leading up to a war – states are not obliged to limit their arms exports. While the first restriction, i. e. the strict separation of state and private arms trading, was weakened over time in both theory and practice⁷³ due to the restriction of its applicability to actual war situations,⁷⁴ the law on neutrality was not capable of having any preventive effect on the outbreak of wars. In addition, with the creation of the UN system of collective

70 Die neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen sind an der Haager Friedenskonferenz 1907 im V. und XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Fall eines Land- bzw. Seekriegs grösstenteils kodifiziert worden (beide vom 18. Oktober 1907).

71 Art. 6 des XIII. Haager Abkommens.

72 Art. 7 des XIII. Haager Abkommens sowie Art. 7 des V. Haager Abkommens.

70 The legal obligations of neutrality were to a large extent codified at the Hague Peace Conference of 1907 in the V and XIII Hague Conventions concerning the rights and obligations of neutral powers in the event of land or naval warfare (both dated 18 October 1907).

71 Art. 6 of the XIII Hague Convention.

72 Art. 7 of the XIII Hague Convention and Art. 7 of the V Hague Convention.

Schaffung des UN-Systems der kollektiven Sicherheit das Rechtsinstitut zunehmend verdrängt wurde und es fraglich ist, ob die Neutralität heute mehr als bloss eine politische Option darstellt.⁷⁵

security, this legal institution was increasingly displaced and it is questionable whether neutrality today represents anything more than a merely political option.⁷⁵

73 Die herrschende Lehre argumentiert, dass die private Waffenausfuhr neutralitätsrechtlich dem Staat zugerechnet wird. Begründet wird dies damit, dass die Erteilung von staatlichen Exportgenehmigungserfordernissen nach politischen Kriterien erfolgt, Entscheide über die Ausfuhr von Waffen schliesslich eine staatliche Handlung werden und folglich vom Neutralitätsrecht erfasst seien. Vgl. *Roeser*, op. cit., 229 f.; *Stefan Oeter*, Neutralität und Waffenhandel (1992), 220 f.; *Adrian R. Schaub*, Neutralität und kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen *modus vivendi* (1995), 17; *Jörg Künzli*, Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes: Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten (2008), 417.

74 Im Sinne eines rechtlichen Status, welcher grundsätzlich durch eine förmliche Kriegserklärung eingeleitet wird. Vgl. aber zur Kritik an dieser formalistischen Haltung *Dietrich Schindler*, Ist das Neutralitätsrecht noch Teil des universellen Völkerrechts?, in: Konrad Ginther et al. (Hrsg.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität* (1995), 385–399, 392 f.; *Patricia Egli*, Rechtliche Schranken des Handels mit Kriegsmaterial, *SZIER* 15 (2005), 665–683, 670 ff.

75 Vgl. *Schindler*, op. cit., 390, 392; *Urs Saxer*, Art. 185, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung* (2008), 2705–2729, Rn. 13.

73 Prevailing doctrine argues that, under the law of neutrality, private exports of arms are attributable to the state. This is justified by the fact that distribution is under national export licensing procedures based on political criteria, with decisions on the export of weapons being ultimately those of the state and thus within the scope of the law on neutrality. See *Roeser*, op. cit., 229 f.; *Stefan Oeter*, Neutralität und Waffenhandel (1992), 220 f.; *Adrian R. Schaub*, Neutralität und kollektive Sicherheit: Gegenüberstellung zweier unvereinbarer Verhaltenskonzepte in bewaffneten Konflikten und These zu einem zeit- und völkerrechtsgemässen *modus vivendi* (1995), 17; *Jörg Künzli*, Vom Umgang des Rechtsstaats mit Unrechtsregimes: Völker- und landesrechtliche Grenzen des Verhaltensspielraums der schweizerischen Aussenpolitik gegenüber Völkerrecht missachtenden Staaten (2008), 417.

74 In the sense of a legal status created in principle by a formal declaration of war. See however on criticism of this formalistic approach *Dietrich Schindler*, Ist das Neutralitätsrecht noch Teil des universellen Völkerrechts?, in: Konrad Ginther et al. (ed.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität* (1995), 385–399, 392 f.; *Patricia Egli*, Rechtliche Schranken des Handels mit Kriegsmaterial, *SZIER* 15 (2005), 665–683, 670 ff.

75 See *Schindler*, op. cit., 390, 392; *Urs Saxer*, Art. 185, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (ed.), *Die schweizerische Bundesverfassung* (2008), 2705–2729, Rn. 13.

C. Die klassische Waffenkontrolle – Strategische Rüstungsbeschränkungen und Abkommen über Massenvernichtungswaffen

In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg bis zum Ende des Kalten Kriegs schuf die Staatengemeinschaft ein dichtes System von Kontrollinstrumenten betreffend grössere militärische Waffen und Massenvernichtungswaffen. Dabei lassen sich grob zwei Bereiche unterscheiden: Erstens entstanden strategische Rüstungsbeschränkungen zwischen zwei oder mehreren Staaten, welche durch eine gegenseitige Abmachung die Stabilität auf internationaler Ebene zugunsten der nationalen Sicherheit zu fördern versuchten. Dazu gehören typischerweise sog. „defensive Rüstungsabkommen“⁷⁶, wie das COCOM⁷⁷-Regime zur Zeit des Kalten Kriegs, bei welchen gleichgesinnte Staaten – im Falle der COCOM waren dies die meisten der späteren NATO-Mitglieder – durch eine Koordinierung der gemeinsamen Waffenexportpolitik eine Schwächung der militärischen Schlagkraft des politischen Gegners zu erreichen versuchten.⁷⁸ Daneben wurden auch bi- oder multilaterale Abkommen abgeschlossen, welche allgemein – sowohl zwischen politisch verbündeten als auch gegnerischen Staaten – die Wahrscheinlichkeit eines Kriegsausbruchs oder zumindest die negativen Folgen eines Krieges durch eine gemeinsame Abrüstung oder eine Aufrüstungsbeschränkung zu vermindern versuchten.⁷⁹ Solche Abkommen beinhalteten beispielsweise die Errichtung atomwaffenfreier Zonen, quantitative Gren-

C. Classic arms control – strategic arms restrictions and agreements on weapons of mass destruction

In the period after the Second World War and up to the end of the Cold War, the community of states created an extensive system of control instruments for larger, military weapons and weapons of mass destruction. Roughly two areas can be differentiated: first, strategic arms restrictions developed between two or more states as an attempt to promote stability at international level through mutual agreement in favour of national security. These typically included

so-called “defensive arms control agreements”⁷⁶ such as the COCOM⁷⁷ regime at the time of the Cold War by means of which a group of likeminded states – in the case of COCOM, mostly of subsequent NATO members – attempted, by co-ordinating their common arms export policies, to weaken the military power of a political rival.⁷⁸ Bilateral and multilateral agreements were also concluded, generally aiming (between both politically allied and opposing states) to decrease the probability of an outbreak of war, or at least the negative consequences of war, via mutual disarmament or restrictions on armaments.⁷⁹ Such agreements contained for example the establishment of nuclear weapons-free zones, quantitative limits on certain arms types, e.g. on the possession of nuclear warheads and defensive missiles or limitations on the number of armed forces

76 Croft, op. cit., 51.

77 Coordinating Committee (Koordinierungsausschuss). Nach der Auflösung der COCOM im Jahr 1994 wurde unter einem grösseren Staatenkreis das Wassenaar-Arrangement als direkter Nachfolger beschlossen.

78 Obwohl die COCOM keine rechtliche Verbindlichkeit besass, vermochte sie den Handel mit Waffen während des Kalten Krieges effektiv zu koordinieren und auf den Export auf Bündnispartner zu beschränken. Vgl. Roeser, op. cit., 87.

79 Vgl. Croft, op. cit., 44.

76 Croft, op. cit., 51.

77 Coordinating Committee. Following the 1994 dissolution of COCOM, the Wassenaar Arrangement covering more states arose as its direct successor.

78 Although COCOM had no legally binding force, it was able to effectively co-ordinate the trade in arms during the Cold War and to limit exports to allies. See Roeser, op. cit., 87.

79 See Croft, op. cit., 44.

zen für bestimmte Rüstungsbereiche, etwa für den Besitz von nuklearen Sprengköpfen und Abwehrraketen oder eine Limitierung der Anzahl von stationierten Streitkräften.⁸⁰

Ein weiterer wichtiger Bereich des klassischen Rüstungskontrollrechts nimmt das internationale Regime über die Massenvernichtungswaffen ein, welches aus der Trias des Übereinkommens über chemische Waffen (CWÜ⁸¹), über biologische Waffen (BWÜ⁸²) und über nukleare Waffen (Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag, NVV⁸³) besteht. Diese Übereinkommen unterscheiden sich insofern von den oben genannten Rüstungsbeschränkungen, als sie – mit einigen entscheidenden Ausnahmen beim nuklearen Nichtverbreitungsvertrag – gewisse Kategorien von Waffen nicht nur durch eine quantitative Obergrenze im Besitz einschränken, sondern diese vollumfänglich verbieten. Neben dem Besitz verbieten das Biologie- und das Chemiewaffenübereinkommen also auch den Einsatz, die Entwicklung und Herstellung sowie jegliche Form der Weitergabe oder Beihilfe in Zusammenhang mit diesen Waffen.⁸⁴ Anders der nukleare Nichtverbreitungsvertrag: In einer für das Völkerrecht eher atypischen Weise unterscheidet er zwischen Nichtkernwaffenstaaten und Kernwaffen-

permitted to be stationed.⁸⁰

A further important area of classic arms control law is the international regime governing weapons of mass destruction, which consists of the three conventions on chemical weapons (CWC⁸¹), biological weapons (BWC⁸²) and nuclear weapons (Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT⁸³). These conventions differ from the arms restrictions mentioned above to the extent that they (with certain crucial exceptions as regards the nuclear non-proliferation treaty) do not just limit certain categories of weapons by means of a quantitative upper limit on their possession, but totally prohibit them. Besides possession, the biological and chemical weapons conventions also ban the use, development and production of such weapons as well as any form of transfer or assistance in relation to them.⁸⁴ The Nuclear Non-Proliferation Treaty is different: somewhat atypically in international law, it differentiates between non-nuclear weapons states and nuclear weapons states (these being the USA, Russia, the UK, France and China), with only the latter authorised to possess nuclear weapons. In return, the

80 Z. B. der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, 19. November 1990 (in Kraft getreten am 9. November 1992), 30 I.L.M. 1 (1991).

81 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 13. Januar 1993 (in Kraft getreten am 29. April 1997), 1974 U.N.T.S. 45.

82 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, 10. April 1972 (in Kraft getreten am 26. März 1975), 1015 U.N.T.S. 163.

83 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1. Juli 1968 (in Kraft getreten am 5. März 1970), 729 U.N.T.S. 161.

84 Vgl. z. B. Art. I und II BWÜ.

80 For example the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, 19 November 1990 (effective as of 9 November 1992), 30 I.L.M. 1 (1991).

81 Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction, 13 January 1993 (effective as of 29 April 1997), 1974 U.N.T.S. 45.

82 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction, 10 April 1972 (effective as of 26 March 1975), 1015 U.N.T.S. 163.

83 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, 1 July 1968 (effective as of 5 March 1970), 729 U.N.T.S. 161.

84 See for instance Arts. I and II of the BWC.

staaten (dazu gehören die USA, Russland, Grossbritannien, Frankreich und China); nur letztere sind zum Besitz von nuklearen Waffen autorisiert. Im Gegenzug verpflichten sich die Kernwaffenstaaten, den anderen Staaten den Zugang zur friedlichen Kernenergienutzung zu gewähren. Obwohl letztlich die vollständige nukleare Abrüstung das Ziel des Vertrages ist – die Vertragsstaaten verpflichten sich „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen“ über eine vollständige nukleare Abrüstung unter „strenger und wirksamer internationaler Kontrolle“⁸⁵ – liegt der Fokus des Vertrages klar auf der Verhinderung der Weitergabe von nuklearen Waffen. So dürfen Kernwaffenstaaten solche Waffen nicht unmittelbar oder mittelbar weitergeben und Nichtkernwaffenstaaten diese nicht annehmen.⁸⁶ Ein generelles Verbot des Einsatzes von nuklearen Waffen sieht der Vertrag jedoch nicht vor.⁸⁷ Ein wichtiges Novum gegenüber früheren Rüstungsabkommen enthalten sowohl der nukleare Nichtverbreitungsvertrag als auch das Chemiewaffenüberein-

nuclear-armed states commit themselves to grant other states access to the use of nuclear energy for peaceful purposes. Although the long-term aim of the treaty is full nuclear disarmament – the contracting states undertake to “pursue negotiations in good faith” in order to achieve complete nuclear disarmament under “strict and effective international control”⁸⁵ – the focus of the treaty is clearly on preventing the transfer of nuclear weapons. Thus nuclear weapons states may not transfer such weapons, whether directly or indirectly, and non-nuclear weapons states may not accept them.⁸⁶ The treaty does not however provide for a general ban of the use of nuclear weapons.⁸⁷ Both the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the Chemical Weapons Convention contain an important innovation in relation to earlier arms agreements: both contain a legally binding verification system.⁸⁸ The International Atomic Energy Authority (IAEO) and the Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) control the observance and implementation of the

85 Art. VI NVV. Gemäss dem IGH stellt diese Bestimmung nicht nur einen einfachen Verhaltenskodex, sondern eine Ergebnisverpflichtung dar, IGH, *Nuclear Weapons Advisory Opinion*, op. cit., para. 99 ff. Vgl. dazu *Miguel Marin Bosch*, *The Non-Proliferation Treaty And Its Future*, in: Laurence Boissonde Chazourmes/Philippe Sands (Hrsg.), *International law, the International Court of Justice and nuclear weapons* (1999), 375–389, 375.

86 Art. I und II NVV.

87 Der IGH kam in seinem Gutachten über die Rechtmässigkeit der Drohung oder des Einsatzes von Nuklearwaffen zum Schluss, dass das Völkerrecht weder ein geschriebenes noch ein gewohnheitsrechtlich geltendes Einsatzverbot enthalte. Der Gerichtshof hielt aber auch fest, dass die allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts, worunter auch das humanitäre Völkerrecht gezählt wird, ebenso für den Einsatz von Nuklearwaffen gelten. Und er führte weiter aus, dass ein Einsatz von Nuklearwaffen wohl kaum mit diesen Prinzipien vereinbar sei. Vgl. IGH, *Nuclear Weapons Advisory Opinion*, op. cit., para. 105d und 95.

85 Art. VI of the NPT. According to the ICJ, this provision represents not just a behavioural code, but a resultant obligation: ICJ, *Nuclear Weapons Advisory Opinion*, op. cit., para. 99 ff. See *Miguel Marin Bosch*, *The Non-Proliferation Treaty And Its Future*, in: Laurence Boissonde Chazourmes/Philippe Sands (ed.), *International law, the International Court of Justice and nuclear weapons* (1999), 375–389, 375.

86 Arts. I and II of the NPT.

87 In its assessment of the legality of the threat or the use of nuclear weapons, the ICJ concluded that international law contains no written or customary law prohibition on their use. The Court however held that the general principles of international law, including international humanitarian law, also apply to the use of nuclear weapons, further concluding that the use of nuclear weapons was scarcely compatible with such principles. See ICJ, *Nuclear Weapons Advisory Opinion*, op. cit., para. 105d and 95.

kommen: Beide sehen ein rechtlich verbindliches Verifikationssystem vor.⁸⁸ Die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) resp. die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) kontrollieren die Einhaltung und Umsetzung der Verträge innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten. Insgesamt wurde damit im Bereich der Massenvernichtungswaffen ein relativ weitgehendes Waffenkontrollsystem errichtet, welches die Mehrheit der Staatengemeinschaft einschliesst.⁸⁹ Der international koordinierte Verifikationsmechanismus darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im Falle einer Verletzung der vertraglichen Verpflichtungen praktisch keine vertraglich festgelegten Sanktionsmöglichkeiten bestehen.⁹⁰

Obwohl die Staatengemeinschaft bei allen drei Übereinkommen über Massenvernichtungswaffen die Unmenschlichkeit und die Zerstörungskraft der betroffenen Waffen betonten⁹¹ und das „Interesse der gesamten Menschheit“ als Beweggrund für den Abschluss der Verträge nannten,⁹² dürften doch eher strategische, staatliche Interessen anstelle von menschlichen Schutzinteressen im Vordergrund gestanden haben. Die primäre Sorge der Staaten lag bei der Verhinderung der „horizontalen Weiterverbreitung“

agreements within individual member states. Overall, therefore, a relatively wide-ranging arms control system has been established as regards weapons of mass destruction that includes the majority of the community of states.⁸⁹ These internationally coordinated verification mechanisms cannot however conceal the fact that, in the event of a breach of their obligations, the treaties provide virtually no possibility of sanctions.⁹⁰

Although in all three treaties governing weapons of mass destruction the community of states stressed the inhumanity and destructive strength of the weapons concerned⁹¹ and the “interests of humanity as a whole” in concluding these treaties,⁹² strategic and national interests might rather have taken precedence over the protection of human beings. The primary concern of the member states lay in the prevention of the “horizontal proliferation” of weapons to other states. In particular in the area of bio-

88 Im Bereich der Biologiewaffen scheiterte bisher die Schaffung einer Kontrollbehörde. Regelmässige Überprüfungskonferenzen finden erst seit 2003 und bloss als unverbindliche Experten- und Staatentreffen statt. Vgl. *Una Becker/Harald Müller/Tabea Seidler-Diekmann*, Die Regime zur Kontrolle nuklearer, biologischer und chemischer Waffen, *Die Friedens-Warte* 83 (2008), 57–80, 61 f; *Künzli*, op. cit., 375.

89 Aktuell haben 155 Vertragsstaaten das BWÜ ratifiziert, das CWÜ 188 Staaten und der NVV 189 Staaten. Nicht Vertragsstaaten des NVV sind namentlich Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan.

90 Vgl. *Guido Den Dekker*, The law of arms control: International supervision and enforcement (2001), 209 ff.

91 Vgl. ausführlich im Zusammenhang mit dem CWÜ *Mathews/McCormack*, op. cit., 80.

92 Vgl. die Präambel aller drei Verträge.

88 Attempts to establish a control authority for biological weapons have so far failed. Regular conferences to examine the situation have only taken place since 2003 and then only as non-binding meetings of experts and states. See *Una Becker/Harald Müller/Tabea Seidler-Diekmann*, Die Regime zur Kontrolle nuklearer, biologischer und chemischer Waffen, *Die Friedens-Warte* 83 (2008), 57–80, 61 f; *Künzli*, op. cit., 375.

89 Currently 155 states have ratified the BWC, with 188 states for the CWC and 189 states for the NPT. Not party to the NPT are notably India, Israel, North Korea and Pakistan.

90 See *Guido Den Dekker*, The law of arms control: International supervision and enforcement (2001), 209 ff.

91 See at length as regards the CWC *Mathews/McCormack*, op. cit., 80.

92 See the preamble to all three treaties.

der Waffen an andere Staaten. Insbesondere im Bereich der biologischen und chemischen Waffen dürfte eine gemeinsame völkerrechtliche Regulierung aus strategischer Sicht wohl sinnvoller gewesen sein als der Aufbau einer einzelstaatlichen Verteidigungsstrategie – deren Erfolg für den Fall eines Angriffs als fragwürdig galt.⁹³

Insgesamt können also sowohl die strategischen Rüstungs- und Handelsbeschränkungen als auch das Regime über die Massenvernichtungswaffen eher dem Schutz der staatlichen Sicherheit als der menschlichen Sicherheit zugeschrieben werden. Diese Folgerung ergibt sich auch aus der Betrachtung der eingeschränkten Waffenkategorien: Diese betreffen ausschliesslich grössere militärische Waffen, welche vor allem in zwischenstaatlichen Konflikten zum Angriff oder zur Sicherung der externen Grenzen verwendet werden können. Die in der Einleitung angesprochenen Klein- und Leichtwaffen sind grundsätzlich nicht miteingeschlossen. Nichtsdestotrotz darf nicht übersehen werden, dass auch diese strategischen Abkommen, insbesondere diejenigen über die Massenvernichtungswaffen entscheidende Auswirkungen auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zeigen, da durch die vertraglich vorgesehenen Abrüstungsvorgänge insgesamt weniger unterschiedslos wirkende oder unnötiges Leid verursachende Waffen eingesetzt werden.⁹⁴

logical and chemical weapons, joint regulation under international law might from a strategic viewpoint have made more sense than establishing a defensive strategy based on individual nations, which would be of doubtful value in the event of an attack.⁹³

In sum, both the strategic arms restrictions and the regime governing weapons of mass destruction can thus be attributed more to the protection of national security than to that of human security. This can also be inferred in view of the limited categories of weapons involved, i. e. exclusively larger, military weapons mainly be used in international conflicts for attacking or defending external borders. The small arms and light weapons mentioned in the introduction are generally not covered. Nonetheless it cannot be ignored that these strategic agreements, in particular those governing weapons of mass destruction, have had a critical effect on the observance of international humanitarian law, as the disarmament procedures under the treaties have ensured the employment of fewer weapons that have indiscriminate effect or that cause unnecessary suffering.⁹⁴

93 Vgl. *Mathews/McCormack*, op. cit., 81, 83.

94 Vgl. *Thürer/MacLaren*, op. cit., 348.

93 See *Mathews/McCormack*, op. cit., 81, 83.

94 See *Thürer/MacLaren*, op. cit., 348.

D. Die moderne Waffenkontrolle unter dem Einfluss des humanitären Völkerrechts

1. Das UN-Waffenübereinkommen

Während in den 1960er Jahren und 1970er Jahren also vorwiegend die grösseren Waffen und die Massenvernichtungswaffen im Zentrum der Waffenkontrolle standen, verschob sich der Fokus der internationalen Rechtsetzung ab den späten 1970er Jahren vermehrt auf die kleineren, konventionellen Waffentypen. Dafür verantwortlich war wohl vor allem die Einsicht der Staaten, dass die Kriege immer noch hauptsächlich mit konventionellen Waffen geführt wurden und deren Einsatz durch die neuen, niederschweligen und innerstaatlichen Konflikte sogar zunahm. Einen Anfang machte die Staatengemeinschaft mit dem UN-Waffenübereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können (CCW⁹⁵). Das Übereinkommen bot den rechtlichen Rahmen für eine Reihe von Beschränkungen gegenüber als besonders inhuman eingestuftem Waffenkategorien, darunter das Protokoll (I) über den Einsatz von nichtentdeckbaren Splintern, das Protokoll (II⁹⁶) über den Einsatz von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen, das Protokoll (III) über den Einsatz von Brandwaffen, das Protokoll (IV) über blindmachende Laserwaffen und das Protokoll (V) über explosive Kriegsmunitionsrückstände.

D. The influence of international humanitarian law on modern arms control

1. The UN Weapons Convention

While in the 1960s and 1970s it was predominantly larger weapons and weapons of mass destruction that were the focus of arms control, from the late 1970s international law-making shifted its attention more towards smaller, conventional types of weapons. The reason was most likely the realisation by states that wars were still mainly fought with conventional weapons and that their use had even increased in new, low-level and civil conflicts. The community of states made a start with the UN Weapons Convention prohibiting or restricting the use of certain conventional weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate Effects (CCW⁹⁵). The convention provided a legal framework for a set of restrictions on weapons categories classified as particularly inhuman, including Protocol (I) on the use of non-detectable fragments; Protocol (II⁹⁶) on the use of mines, booby traps and other devices; Protocol (III) on the use of incendiary weapons; Protocol (IV) on blinding laser weapons and Protocol (V) on explosive remnants of war.

95 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, 10. Oktober 1980 (in Kraft getreten am 2. Dezember 1983), 1342 U.N.T.S. 137. Vgl. zum CCW *Jozef Goldblat*, op. cit., 287 ff.; *William H. Boothby*, Weapons and the law of armed conflict (2009), 106 ff.

96 Der Geltungsbereich des Protokolls II wurde am 3. Mai 1996 erweitert.

95 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, 10 October 1980 (effective as of 2 December 1983), 1342 U.N.T.S. 137. See on the CCW *Jozef Goldblat*, op. cit., 287 ff.; *William H. Boothby*, Weapons and the law of armed conflict (2009), 106 ff.

96 The scope of application of Protocol II was extended on 3 May 1996.

Wie bereits aus dem Titel des Übereinkommens hervorgeht, handelt es sich beim CCW in erster Linie um eine Einschränkung des Einsatzes der betroffenen Waffentypen. Die Staatengemeinschaft schien nicht bereit, grundsätzlich auf den Besitz oder den Handel mit betreffenden Waffen zu verzichten. Eine Ausnahme bilden jedoch die Protokolle betreffend Minen und blindmachende Laser, welche auch eine Beschränkung der Weitergabe enthalten. Die Nonproliferationsbestimmungen gelten jedoch nur für wenige Waffentypen, und zudem ist es fragwürdig, ob die Beschränkungen überhaupt in Friedenszeiten und für die Weitergabe an Nicht-Vertragsstaaten gelten.⁹⁷ Diese und weitere Einschränkungen bezüglich des Verbots der genannten Waffenkategorien brachten dem Übereinkommen auch viel Kritik ein.⁹⁸ Insbesondere in Bezug auf den Einsatz von Landminen wurde vorgebracht, dass das Protokoll II nur wenig substantielle Einschränkungen brächte, welche nicht sowieso schon durch die allgemeinen Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten seien.⁹⁹ Gleichwohl stellt das UN-Waffenübereinkommen wohl das erste Abkommen dar, welches eindeutig dem Bereich des humanitären Völkerrechts – und damit dem Schutz der menschlichen Sicherheit – zugeschrieben werden kann.

As can be deduced from the agreement's title, the CCW primarily concerns a restriction of the use of the weapons types concerned. The community of states did not appear in principle prepared to give up possessing or trading in such weapons. One exception was however the protocols on mines and blinding lasers, which contain restrictions on transfers. These non-proliferation provisions however only apply to a few weapons types and it is in any case doubtful whether the restrictions apply at all in times of peace and to transfers to non-party states.⁹⁷ These and other limitations as regards the prohibition of the above weapons categories also provoked much criticism of the convention.⁹⁸ In particular as regards the use of landmines, it was asserted that Protocol II would provide only little in the way of substantial restrictions that were not already imposed by the general rules of international humanitarian law.⁹⁹ The UN Weapons Convention nevertheless probably represents the first agreement that can clearly be attributed to the area of international humanitarian law – and thus the protection of human security.

97 Vgl. ausführlich *Maya Brehm*, *Conventional Arms Transfers In The Light Of Humanitarian And Human Rights Law* (2005), 25 ff.; *Maya Brehm*, *The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law*, *Journal of Conflict & Security Law* 12 (2007), 359–387, 366 ff.

98 Vgl. *Stohl/Grillot*, op. cit., 142; *Stuart Maslen*, *Commentaries on arms control treaties: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction* (2005), 22 f.

99 Vgl. mit weiteren Nachweisen *Merón*, op. cit., 81.

97 See at length *Maya Brehm*, *Conventional Arms Transfers In The Light Of Humanitarian And Human Rights Law* (2005), 25 ff.; *Maya Brehm*, *The Arms Trade and States' Duty to Ensure Respect for Humanitarian and Human Rights Law*, *Journal of Conflict & Security Law* 12 (2007), 359–387, 366 ff.

98 See *Stohl/Grillot*, op. cit., 142; *Stuart Maslen*, *Commentaries on arms control treaties: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction* (2005), 22 f.

99 See with further examples *Merón*, op. cit., 81.

2. Die Ottawa-Konvention über das Verbot von Antipersonenminen

Als sich 1996 anlässlich der Erneuerung des Protokolls II CCW in der Staatengemeinschaft keine Mehrheit für ein vollständiges Verbot von Landminen fand, wuchs die Idee, ein Verbotssystem ausserhalb der vom UN-Waffenübereinkommen geschaffenen Strukturen zu schaffen. Bereits gegen Ende der Konferenz zur Erneuerung des Protokolls II rief deshalb der kanadische Aussenminister *Lloyd Axworthy* zu einer Verhandlung mit anschliessendem Abschluss eines Übereinkommens über ein vollständiges Verbot von Antipersonenminen auf.¹⁰⁰ Unterstützt wurde er dabei von der „Internationalen Koalition für das Verbot von Landminen“, einem 1992 gegründeten Zusammenschluss von verschiedenen NGOs sowie vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Aber auch zahlreiche intergouvernementale Organisationen wie der Europarat, die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS), die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) und die Arabische Liga begrüsst ein vollständiges Verbot der Minen.¹⁰¹ Innerhalb der Zeitspanne von einem Jahr schaffte es die Koalition aus Nichtregierungsorganisationen und Kleinstaaten in der Folge, ein Übereinkommen über das bis anhin nicht mehrheitsfähige vollständige Verbot von Antipersonenminen auszuarbeiten, welches dann im Dezember 1997 von 122 Staaten unterzeichnet wurde und schliesslich am 1. März 1999 in Kraft trat.

Bemerkenswert ist am „Ottawa-Prozess“¹⁰² neben der extrem kurzen Zeitdauer, die vom Aufruf zur Verhandlung über das Übereinkommen bis zu seinem Inkrafttreten verging,¹⁰³ dass – wie bereits angesprochen¹⁰⁴ – eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedensten Ebenen bei den Verhand-

2. The Ottawa Convention prohibiting anti-personnel mines

When in 1996, on the occasion of the renewal of Protocol II of the CCW, no majority existed for a complete ban on landmines in the community of states, the idea evolved of creating a prohibition regime outside the structures created by the UN Weapons Convention. Thus, towards the end of the conference for the renewal of Protocol II, *Lloyd Axworthy*, the Canadian foreign minister, called for negotiations to conclude a convention on the complete prohibition of anti-personnel mines.¹⁰⁰ It was supported by the “International Campaign to Ban Landmines”, a group of different NGOs created in 1992, as well as by the International Committee of the Red Cross (ICRC). In addition, numerous intergovernmental organisations such as the Council of Europe, the Organization of American States (OAS), the Organization of African Unity (OAU) and the Arab League welcomed a complete ban on mines.¹⁰¹ Within a year, this coalition of non-governmental organisations and small states had prepared a convention on a complete ban on anti-personnel mines (for which it had not previously been possible to obtain a majority), which was then signed by 122 states in December 1997, finally entering into force on 1 March 1999.

What is remarkable about the Ottawa process¹⁰², apart from the extremely short time between the call for negotiations on the convention and its entry into force¹⁰³ is that (as already mentioned¹⁰⁴) so many players were involved in the negotiations at so many different levels. When it became obvious

100 *Maslen*, op. cit., 26.

101 *Meron*, op. cit., 82.

102 *Maslen*, op. cit., 26.

100 *Maslen*, op. cit., 26.

101 *Meron*, op. cit., 82.

102 *Maslen*, op. cit., 26.

lungen beteiligt waren. Als offensichtlich wurde, dass ein Konsens über ein Verbot von Antipersonenminen nicht im Rahmen der Vereinten Nationen erreicht werden konnte, bildete sich eine „Koalition der Willigen“¹⁰⁵ unter Einschluss einiger kleinerer, befürwortenden Staaten¹⁰⁶ sowie der erwähnten NGOs und intergouvernementaler Organisationen. Die Koalition erreichte schliesslich, dass die bisherige Waffenkontroll-Plattform der Vereinten Nationen, die *Conference on Disarmament* (CD), in die Bedeutungslosigkeit gedrängt wurde und ihre Verhandlungen zugunsten des Ottawa-Prozesses einstellen musste.¹⁰⁷

Die Ottawa-Konvention erfasst neben dem Einsatz, dem Besitz, der Herstellung und dem Erwerb auch den Transfer von Waffen. Den Vertragsstaaten ist untersagt, Antipersonenminen weiterzugeben oder andere „zu unterstützen, zu ermutigen oder zu veranlassen“ nach dem Vertrag verbotenen Tätigkeiten vorzunehmen.¹⁰⁸ Neben diesen präventiven Verpflichtungen enthält der Vertrag auch Wiederherstellungsmassnahmen, so die Verpflichtung zur Vernichtung und Beseitigung von Antipersonenminen in verminten Gebieten und zu Opferschutzmassnahmen.¹⁰⁹ Der Anwendungsbereich ist somit sowohl in sachlicher,

that consent on a ban on anti-personnel mines would not be achieved in the context of the United Nations, a “Coalition of the Willing”¹⁰⁵ was formed that included certain smaller, favourable states¹⁰⁶ as well as the above-mentioned NGOs and intergovernmental organisations. Finally, the coalition managed to marginalise the previous United Nations arms control platform, the Conference on Disarmament (CD), obliging it to align its negotiations in favour of the Ottawa process.¹⁰⁷

Apart from their use, stockpiling, production and acquisition, the Ottawa Convention also covers transfers of weapons. Contracting states may not transfer anti-personnel mines or “assist, encourage or induce” others in activities prohibited under the treaty.¹⁰⁸ Alongside these preventive obligations, the convention also contains rehabilitation measures, such as an obligation to destroy and remove anti-personnel mines from mined areas and to take measures to assist victims.¹⁰⁹ The scope of application is thus more extensive in material, personnel and temporal terms than the revised Protocol II to the CCW.¹¹⁰ The ban

103 Das IKRK bemerkte zum Inkrafttreten des Vertrags, dass das Ottawa-Übereinkommen schneller rechtlich verbindlich wurde als alle bisherig abgeschlossenen Verträge im Bereich der Waffenkontrolle. ICRC, Pressemitteilung vom 1. März 1999.

104 Vgl. oben II.C.

105 *Lloyd Axworthy/Sarah Taylor, A Ban for All Seasons: The Landmines Convention and Its Implications for Canadian Diplomacy*, International Journal 53 (1998), 189–203, 193.

106 Zu der Kerngruppe der befürwortenden Staaten gehörten anfangs Österreich, Belgien, Kanada, Irland, Mexiko, die Niederlande, Norwegen, die Philippinen, Südafrika und die Schweiz. Vgl. *Maslen*, op. cit., 27.

107 Vgl. ausführlich *Maslen*, op. cit., 44 ff.

108 Art. 1 Abs. 1 lit. b und c Ottawa-Konvention.

109 Art. 5 und Art. 6 Abs. 3 Ottawa-Konvention.

103 The ICRC noted on its entry into force that the Ottawa Convention became legally binding more quickly than any other agreement previously entered into regarding arms control. ICRC press release dated 1 March 1999.

104 See above II. C.

105 *Lloyd Axworthy/Sarah Taylor, A Ban for All Seasons: The Landmines Convention and Its Implications for Canadian Diplomacy*, International Journal 53 (1998), 189–203, 193.

106 The core group of favourable states initially consisted of Austria, Belgium, Canada, Ireland, Mexico, the Netherlands, Norway, the Philippines, South Africa and Switzerland. See *Maslen*, op. cit., 27.

107 See at length *Maslen*, op. cit., 44 ff.

108 Art. 1 (1) (b) and (c) of the Ottawa Convention.

109 Art. 5 and Art. 6 (3) of the Ottawa Convention.

personeller und zeitlicher Hinsicht weiter gefasst als im überarbeiteten Protokoll II CCW.¹¹⁰ Das Verbot erfasst Waffentransfers an Vertragsstaaten, Nichtvertragsstaaten und nichtstaatliche Akteure und gilt sowohl in Kriegs- als auch in Friedenszeiten.¹¹¹ Trotz der hohen Zahl von Vertragsstaaten¹¹² bleibt der Wirkungsraum des Vertrages aufgrund der Nichtbeteiligung bedeutender Staaten (u.a. die USA, Russland, China, Indien und Pakistan) weiterhin begrenzt.

3. Das Übereinkommen über das Verbot von Streumunition

Das Übereinkommen über das Verbot von Streumunition (CCM) ähnelt sowohl in Bezug auf den Entstehungsprozess als auch in Bezug auf den materiellen Inhalt seinem Vorgänger, der Ottawa-Konvention.¹¹³ Nachdem an einer CCW-Überprüfungskonferenz erfolglos versucht wurde, die Ächtung der Streumunition auf die internationale Agenda zu setzen, bildete sich nach dem Muster des „Ottawa-Prozesses“ wieder ein Zusammenschluss von wenigen Befürworterstaaten und mehreren NGOs, versammelt in der *Cluster Munition Coalition*. Der teilweise wortwörtlich von der Ottawa-Konvention übernommene Vertragstext enthält ebenso präventive Verpflichtungen wie auch Massnahmen zur Beseitigung der von

covers arms transfers to contracting states, non-contracting states and non-governmental players and applies both in times of war and peace.¹¹¹ Despite the high number of contracting states,¹¹² the treaty's effectiveness remains limited owing to the non-participation of major states (e.g. the USA, Russia, China, India and Pakistan).

3. The Convention on Cluster Munitions

In both its development process and its material contents, the Convention banning Cluster Munitions (CCM) resembles its predecessor, the Ottawa Convention.¹¹³ After a CCW investigative conference unsuccessfully attempted to get a ban on cluster munitions onto the international agenda, a group consisting of a few favourable states and several NGOs formed the Cluster Munitions Coalition following the model of the Ottawa process. The text of the treaty, partly lifted verbatim from the Ottawa Convention, also contains both preventive obligations and measures for the rehabilitation of damage

110 Zu beachten ist, dass nur Antipersonenminen vom Verbot erfasst werden. Im Gegensatz zum überarbeiteten Protokoll II CCW beschränkt die Ottawa-Konvention keine anderen Landminen wie z. B. Minen, die gegen Fahrzeuge gerichtet sind.

111 *Brehm*, Conventional Arms Transfers In The Light Of Humanitarian And Human Rights Law, 25 ff.

112 Zurzeit haben 159 Staaten den Vertrag ratifiziert.

113 Vgl. ausführlich zum CCM *Bonnie Docherty*, Breaking New Ground: The Convention on Cluster Munitions and the Evolution of International Humanitarian Law, *Human Rights Quarterly* 31 (2009), 934–963.

110 Note that only anti-personnel mines are covered by the ban. Unlike the revised Protocol II to the CCW, the Ottawa Convention does not place any restriction on other landmines, e. g. mines intended for use against vehicles.

111 *Brehm*, Conventional Arms Transfers In The Light Of Humanitarian And Human Rights Law, 25 ff.

112 To date 159 states have ratified the convention.

113 See at length on the CCM *Bonnie Docherty*, Breaking New Ground: The Convention on Cluster Munitions and the Evolution of International Humanitarian Law, *Human Rights Quarterly* 31 (2009), 934–963.

Streumunition bewirkten Schäden. Das Übereinkommen wurde am 30. Mai 2008 von 107 Staaten unterzeichnet und trat schliesslich am 10. August 2010 in Kraft.¹¹⁴

4. *Bestrebungen zur Regulierung von anderen konventionellen Waffen – insbesondere Klein- und Leichtwaffen*

Doch wie steht es um die Kontrolle der eingangs angesprochenen Klein- und Leichtwaffen? Die bisher beschriebenen modernen Waffenkontrollabkommen befassen sich nur mit bestimmten, als besonders inhuman geltenden Waffenkategorien. Der Einsatz bzw. der Besitz und Transfer anderer konventioneller Waffen, insbesondere derjenige von Klein- und Leichtwaffen, blieben bisher ohne rechtlich bindende Regulierung.

Anders als bei den besonders inhumanen Waffen und den Massenvernichtungswaffen ist der Einsatz von konventionellen Waffen nicht *per se* illegal, sondern hängt von den konkreten Umständen des Einsatzes ab (z. B. Begehung einer Verletzung des Gewaltverbots, des humanitären Völkerrechts oder der Menschenrechte). Da jedoch, wie eingangs beschrieben, die Verbreitung und die daraus resultierende hohe Verfügbarkeit der Waffen eine erhebliche Gefahr für die menschliche Sicherheit in den betroffenen Regionen darstellen kann, hat sich die internationale Staatengemeinschaft schon mehrfach bemüht, eine Regulierung des Transfers solcher Waffen zu schaffen. Präventive Ansätze zur Verhinderung von Waffengewalt – insbesondere zur Eindämmung der Verbreitung der Waffen – scheiterten aber oft an der Frage, nach welchen Kriterien solche Einschränkungen anzusetzen sind. Sollten Waffentransfers nur verboten sein, wenn sie gegen ein Waffenembargo der Vereinten Nationen verstossen? Oder wenn sie an nichtstaatliche Akteure gelangen könnten? Oder wenn die Gefahr

caused by cluster munitions. The convention was signed by 107 states on 30 May 2008 and finally entered into force on 10 August 2010.¹¹⁴

4. *Efforts to regulate other conventional weapons – in particular small arms and light weapons*

But what of the control of small arms and light weapons mentioned at the beginning? The modern arms control agreements described so far are concerned only with certain weapons categories deemed particularly inhuman. The use, possession or transfer of other conventional weapons, in particular of small arms and light weapons, are not as yet legally regulated.

Unlike particularly inhuman weapons and weapons of mass destruction, the use of conventional weapons is not *per se* illegal, but depends on the actual circumstances of employment (e. g. violations of the prohibition on the use of force, of international humanitarian law or of human rights). Since however, as described above, the spread and resultant high availability of weapons may represent a substantial danger to human security in the regions concerned, the international community of states has already several times attempted to regulate the transfer of such weapons. Preventive approaches to halt armed violence – in particular containment of the spread of weapons – have however often failed in the face of questions as to which criteria such restrictions should obey. Should weapons transfers only be forbidden if they breach a United

114 Zurzeit haben 71 Staaten den Vertrag ratifiziert.

114 To date 71 states have ratified the convention.

besteht, dass sie in einer menschenrechts-widrigen Weise oder in Verletzung des humanitären Völkerrechts eingesetzt werden könnten?

Die internationale Staatengemeinschaft hat in den letzten 30 Jahren in diversen Zusammensetzungen auf teils regionaler, teils globaler Ebene Anläufe unternommen, die Verbreitung von konventionellen Waffen unter eine völkerrechtliche Kontrolle zu stellen. Entstanden sind dabei vor allem formelle Massnahmen zur Verbesserung der Transparenz und der Koordination der Waffentransporte¹¹⁵ sowie auch eine Reihe von substantiellen Regeln, so etwa der „Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren des Europäischen Rates“ oder das „Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies“. Gemeinsam ist diesen Bemühungen, dass sie keine rechtliche Bindewirkung gegenüber den Staaten besitzen, einerseits weil sie als „weiches Recht“ bewusst ohne rechtliche Verbindlichkeit ausgestaltet wurden oder weil sie von einem Rechtssubjekt erlassen wurden, welches keine Autorität zum Erlass verbindlicher Massnahmen besitzt. Nichtsdestotrotz kann beobachtet werden, dass solche ethischen Verhaltenskodizes, welche den Export von Waffen an gewisse Standards betreffend der Rechtsstaatlichkeit, der Achtung der Menschenrechte oder der regionalen Stabilität knüpfen, nicht ohne Wirkung bleiben.¹¹⁶

Nations weapons embargo? Or if they might reach non-state actors? Or if there is a risk that they might be used to breach human rights or international humanitarian law?

The international community of states has in the past 30 years adopted various forms of approach – partly regional, partly global – to place the proliferation of conventional weapons under the control of international law. In particular, procedural measures have been taken to improve transparency and to co-ordinate arms transports,¹¹⁵ as well as a set of substantial rules, for instance the European Council’s “European Union Code of Conduct on Arms Exports” or the “Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies”. These efforts all share the common feature that they do not have any legally binding effect on states, either because they were consciously drafted as “soft law” with no legally binding nature, or because they were issued by a legal entity that has no authority to issue binding measures. It can nevertheless be observed that such ethical codes of conduct that tie arms exports to certain standards regarding the rule of law, observance of human rights or regional stability, are not without effect.¹¹⁶

115 Beispielsweise das UN Register of Conventional Arms (UNROCA), das UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN PoA) oder die Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions.

116 Vgl. etwa Final Report der UNIDIR, European action on small arms and light weapons and explosive remnants of war (2006), 26.

115 For example the UN Register of Conventional Arms (UNROCA), the UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (UN PoA) or the Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions.

116 See for instance the Final Report of UNIDIR, European action on small arms and light weapons and explosive remnants of war (2006), 26.

Zudem zeichnen sich seit fünf Jahren allmählich die Konturen eines globalen, rechtlich verbindlichen *Arms Trade Treaty* (ATT) ab – eines Waffenkontrollvertrags zur Regulierung des Transfers sämtlicher konventioneller Waffen, inklusive der Klein- und Leichtwaffen. Im Jahr 2006 stimmten über 150 Staaten in der UN-Generalversammlung für eine Resolution, welche die Schaffung von gemeinsamen Standards für den Import, Export und Transfer von konventionellen Waffen verlangte.¹¹⁷ Die durch die Resolution geschaffene Arbeitsgruppe untersuchte in der Folge die eingegangenen Stellungnahmen der Staaten und kam zum Schluss, dass eine grosse Anzahl von Staaten rechtlich verbindliche Exportkriterien unterstützt.¹¹⁸

Gemäss den Berichten der Arbeitsgruppe unterstützt eine Mehrheit der Staaten den Einschluss von Klein- und Leichtwaffen in den Anwendungsbereich, ebenso wie die Regulierung von Munition, Waffenbestandteilen und auch von blossen Know-How-Transfers. Unterschiedliche Ansichten bestehen vor allem in Bezug auf die aufzunehmenden Exportkriterien. Die Experten­gruppe stellte in den staatlichen Stellungnahmen fünf verschiedene Kategorien von Exportkriterien fest: (1) Die Vereinbarkeit der Waffenexporte mit dem bestehenden Völkerrecht, namentlich mit der UN-Charta, Waffenembargos und regionalen Abkommen; (2) die Wahrscheinlichkeit des Waffeneinsatzes durch einen unerwünschten Akteur, namentlich durch Terroristen, kriminelle Gruppierungen oder andere nicht-staatliche Akteure; (3) die Wahrscheinlichkeit des völkerrechtswidrigen Waffeneinsatzes, welcher namentlich im Wider-

In addition, the last five years have gradually seen the outlines emerge of a global, legally binding Arms Trade Treaty (ATT) that would regulate transfers of all conventional weapons, including small arms and light weapons. In 2006 over 150 states in the UN General Assembly voted for a resolution requiring the creation of common standards for the import, export and transfer of conventional weapons.¹¹⁷ The working group created by the resolution subsequently examined in detail the positions of states and concluded that numerous states support legally binding export criteria.¹¹⁸

In accordance with the working group reports, a majority of states supports the inclusion of small arms and light weapons in the scope of application, as well as the regulation of munitions, weapons components and even know-how transfers. Different opinions exist in particular as regards the export criteria to be adopted. The group of experts determined five different categories of export criteria contained in national positions: (1) the compatibility of arms exports with existing international law, in particular with the UN Charter, arms embargoes and regional agreements; (2) the probability of the use of arms by unwanted actors, in particular terrorists, criminal groupings or other non-state actors; (3) the probability of the arms being used contrary to international law, in particular in violations of human rights or international humanitarian law or in the commission of genocide or crimes against humanity; (4) the probability of a

117 Resolution A/61/89 (2006): Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms.

118 Vgl. zur Entstehung des ATT-Prozesses die diversen Artikel in ASIL Proceedings 331(2009), 331–343.

117 Resolution A/61/89 (2006): Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms.

118 See on the development of the ATT process the various articles in ASIL Proceedings 331(2009), 331–343.

spruch mit den Menschenrechten oder dem humanitären Völkerrecht steht oder der Begehung eines Völkermords oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit dient; (4) die Wahrscheinlichkeit einer negativen Auswirkung auf die innerstaatliche oder regionale Stabilität, auf bestehende Konflikte oder auf die wirtschaftliche Entwicklung oder (5) die Unerwünschtheit des Empfängerlandes, beispielsweise aufgrund dessen Menschenrechtsverstößen in der Vergangenheit oder dessen hohen Korruptionslevels.¹¹⁹

Die Arbeitsgruppe traf sich in der Folge regelmässig, um unter Einbezug von Staaten, NGOs und auch Waffenherstellern ein multilaterales Staatsabkommen vorzubereiten. Im Januar 2010 beschloss die UN-Generalversammlung, im Jahr 2012 eine vierwöchige internationale Konferenz durchzuführen, um auf Konsensbasis „eine rechtsverbindliche Übereinkunft über die höchstmöglichen gemeinsamen internationalen Normen für den Transfer konventioneller Waffen auszuarbeiten“¹²⁰.

Die Staatengemeinschaft kam vom 2. – 27. Juli 2012 in New York zusammen, um das Abkommen auszuarbeiten. Trotz zähen Verhandlungen über einige umstrittene Themen (insbesondere den Einbezug von Munition und die Formulierung der materiellen Exportkriterien) erarbeiteten die Staaten einen Entwurf, der einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen erwarten liess. Die Verhandlungen kamen jedoch am letzten Tag zu einem Stillstand, als die USA, gefolgt von acht weiteren Staaten, mehr Beratungszeit forderten.¹²¹

negative effect on internal or regional stability, on existing conflicts or on economic development; or (5) the undesirability of the recipient country, for example on account of its previous violations of human rights or its high levels of corruption.¹¹⁹

The working group consequently met regularly to prepare a multilateral state treaty with input from states, NGOs and also from arms manufacturers. In January 2010 the UN General Assembly decided to hold a 4-week international conference in 2012 with the aim of reaching a consensus in order “to elaborate a legally binding instrument on the highest possible common international standards for the transfer of conventional arms”¹²⁰.

The community of states met from 2 to 27 July 2012 in New York to draw up an agreement. Despite tough negotiations in some disputed areas (in particular the inclusion of ammunition and formulating the material export criteria), the states produced a draft that raised expectations of a successful conclusion to the negotiations: these came to a halt on the last day, however, when the USA and another eight states demanded more time for consultations.¹²¹

119 Sarah Parker, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty* (2007), Sarah Parker, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty* (2008).

120 Resolution A/64/48 (2010), para. 4.

121 Vgl. ausführlich zur Konferenz Aaron Fellmeth, *ASIL insights* 16/30 (20. September 2012).

119 Sarah Parker, *Analysis of States' Views on an Arms Trade Treaty* (2007), Sarah Parker, *Implications of States' Views on an Arms Trade Treaty* (2008).

120 Resolution A/64/48 (2010), para. 4.

121 On the conference, see Aaron Fellmeth, *ASIL insights* 16/30 (20 September 2012).

Da jedoch eine Mehrheit der Staaten eine Unterstützung des ATT-Entwurfs signalisiert haben, ist es wahrscheinlich, dass der Abkommenstext trotz des Misserfolgs im Juli bald durch einen Entscheid der UN-Generalversammlung zu Unterzeichnung vorgelegt werden könnte. Das ATT würde dann in Kraft treten, wenn eine genügende Anzahl Staaten das Abkommen ratifiziert haben. Auch ein Vorgehen ausserhalb der Vereinten Nationen wäre möglich – so wie dies beim Ottawa Abkommen der Fall war. Bei beiden Vorgehensweisen droht jedoch die Gefahr, dass die wichtigsten Waffenlieferanten, namentlich die USA, China und Russland, nicht einbezogen würden und die Reichweite eines zukünftigen Abkommens vorläufig beschränkt bliebe.

IV. Fazit

Vergleicht man die Waffenkontrollabkommen der letzten 30 Jahre mit früheren Waffenregulierungen, zeigt sich eindrücklich, wie sich das Recht der Waffenkontrolle im Laufe der Zeit vermehrt dem Schutz der menschlichen Sicherheit zugewandt hat. Diese Entwicklung manifestiert sich nicht nur in Bezug auf das Schutzobjekt an sich – also in der Fokussierung auf menschliche anstelle von staatlichen Sicherheitsbedürfnissen –, sondern auch hinsichtlich der Art, wie das Ziel zu erreichen versucht wird, also auch hinsichtlich des Zustandekommens der Rechtsetzung. Dabei hat sich diese Entwicklung in den letzten 30 Jahren fortlaufend akzentuiert: Während in das UN-Waffenabkommen von 1980 noch vorwiegend Bestimmungen über den Einsatz der Waffen aufgenommen wurden und dabei grösstenteils die Prinzipien des humanitären Völkerrechts wiederholt wurden, erfassen die Ottawa-Konvention und das Übereinkommen über das Verbot von Streumunition den vollständigen Zyklus der Waffen, beginnend mit einem Verbot der Entwicklung, Herstellung und des Transfers der Waffen über das Verbot des Einsatzes der

Since however a majority of states had signalled their support for the draft ATT, it is probable – despite the failure in July – that the text of the treaty could soon be submitted for signature by means of a decision of the UN General Assembly. The ATT would then come into force if a sufficient number of states ratify the agreement. It would also be possible, as was the case with the Ottawa agreement, to take steps outside of the United Nations. Both procedures however entail the risk that the most important arms suppliers, namely the USA, China and Russia, would not be included and that the scope of any future agreement would for the time being remain limited.

IV. Summary

If we compare the arms control agreements of the last 30 years with earlier arms regulation, it is clear how the law of arms control has over time increased the protection of human security. This development manifests itself not just in regard to the object of protection, i. e. the focusing on human rather than national security needs, but in regard to the way in which attempts are made to achieve this aim, i. e. also in regard to the evolution of law-making. This development has continually been accentuated over the last 30 years: while the UN Weapons Convention of 1980 still predominantly contained regulations regarding the use of weapons, thus to a large extent repeating the principles of international humanitarian law, the Ottawa Convention and the Convention on Cluster Munitions cover the full cycle of weapons, beginning with a ban on the development, production and transfer of weapons, continuing via a prohibition on their use and finally addressing the obligations to compensate the damage caused by these weapons. And while the ICRC was indeed involved from the outset in the negotiations on the UN Weapons Convention,

Waffen bis hin zu Verpflichtungen hinsichtlich der Wiedergutmachung von durch die Waffen ausgelösten Schäden. Und während das IKRK beim UN-Waffenabkommen immerhin schon an der Aufnahme von Verhandlungen beteiligt war, haben NGOs bei der Ächtung von Antipersonenminen und Streumunition eine führende Position eingenommen und waren direkt an den Verhandlungen beteiligt.

Die Entwicklung der Waffenkontrolle hin zur Berücksichtigung der menschlichen Sicherheit ist noch zu jung und zu vereinzelt, um als eine dauerhafte und nachhaltige Verschiebung bezeichnet zu werden. Jedoch hat die erfolgreiche „Wiederholung“ des Ottawa-Prozesses bei der Entwicklung des Übereinkommens über die Streumunition bestätigt, dass es sich bei der Ottawa-Konvention nicht nur um einen Einzelfall handelt. Gleichwohl bedeutet aber das Fernbleiben bedeutende Akteure des Waffenmarktes – insbesondere der USA, Russlands und Chinas –, dass die eigentliche Erfolgssprüfung dieser neuen Waffenkontrollabkommen noch bevorsteht. Dem ist aber anzufügen, dass auch andere Völkerrechtsabkommen im Bereich der Waffenkontrolle ohne die Unterstützung bedeutender Staaten unterzeichnet wurden und erst durch nachträglich erfolgte Ratifikationen zu ihrer heutigen Akzeptanz gelangten. So traten beispielsweise Frankreich und China, zwei der aktuellen Kernwaffenstaaten, erst im Jahr 1992 dem nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) bei – über 20 Jahre nach Abschluss des Vertrags.¹²²

Die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen über ein zukünftiges *Arms Trade Treaty* zeigen aber auch, dass die Humanisierung des Waffenkontrollrechts noch keineswegs alle Bereiche der Waffenkontrolle erreicht hat. Dabei ist insbesondere bei den Klein- und Leichtwaffen der weit verbreitete

NGOs took a leading position in the ban on anti-personnel mines and cluster munitions and were directly involved in the negotiations.

The evolving of arms control to consider human security is still too recent and too isolated to speak of a permanent and lasting shift. However, the successful “repetition” of the Ottawa process in the development of the Convention on Cluster Munitions confirmed that the Ottawa Convention is not just an individual case. Nevertheless, the absence of important players in the arms market, in particular the USA, Russia and China, means however that an actual test of the success of these new arms control agreements is yet to occur: although it should be said that various arms control agreements under international law have also been signed without the support of important states, only later obtaining their current acceptance via ratification. Thus for example France and China, two of today’s nuclear weapon states, only joined the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) in 1992, over 20 years after the treaty was concluded.¹²²

However, the difficulties in the negotiations on a future Arms Trade Treaty also show that the humanisation of arms control law has by no means yet pervaded to all areas of arms control. This is in particular obvious from the widespread unwillingness of states to regulate small arms and light

¹²² Vgl. Parker, Implications of States’ Views on an Arms Trade Treaty, 56.

¹²² See Parker, Implications of States’ Views on an Arms Trade Treaty, 56.

Unwille der Staaten zur Regulierung offensichtlich: Während von den grösseren konventionellen Waffen und den Massenvernichtungswaffen auch eine konkrete Bedrohung für die staatliche Sicherheit ausgeht, stellt das Vorhandensein von Klein- und Leichtwaffen in erster Linie eine Gefahr für die menschliche Sicherheit dar – und nur mittelbar, etwa durch die längerfristige Destabilisierung gesellschaftlicher Strukturen, auch eine Gefahr für den Staat. Zusätzlich können Klein- und Leichtwaffen im Gegensatz zu den besonders inhumanen Waffen wie Antipersonenminen oder Streumunition sowohl völkerrechtswidrig als auch völkerrechtskonform eingesetzt werden. Während die Bedürfnisse der staatlichen Sicherheit gegebenenfalls von einer schwachen Regulierung über den Erwerb von Klein- und Leichtwaffen profitieren, verlangen die Bedürfnisse der menschlichen Sicherheit eine strenge Regulierung unter Berücksichtigung der Einhaltung der Menschenrechte des Empfängers. Dieser Widerspruch reflektiert sich in der Resolution der UN-Generalversammlung über die Schaffung des *Arms Trade Treaty*: Auf der einen Seite warnt die Generalversammlung vor der Gefahr, welche von einer unkontrollierten Waffenproliferation ausgeht, auf der anderen Seite ist sie aber auch darauf erpicht, das souveräne Recht der Staaten, sich zu bewaffnen, sich zu verteidigen, Waffen zu produzieren und zu exportieren, möglichst nicht einzuschränken.¹²³

Wie aufgezeigt werden konnte, entsteht der beschriebene Paradigmenwechsel in der Waffenkontrolle nicht in einem rechtlichen Vakuum, sondern er ist ein Produkt einer kontinuierlichen Transformation des Völkerrechts. Geprägt von der internationalen Verankerung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sowie von der Vergemeinschaftlichung der Durchsetzung dieser Rechte erfährt das Völkerrecht eine

weapons: while larger conventional weapons and weapons of mass destruction also pose a concrete threat to national security, the presence of small arms and light weapons primarily represents a danger to human security; only indirectly, for instance via the long-term destabilisation of social structures, are they also a danger to the state. In addition, unlike particularly inhuman weapons such as anti-personnel mines or cluster munitions, small arms and light weapons can be used in ways that may or may not observe international law. While the needs of national security may in some cases benefit from the weak regulation of the acquisition of small arms and light weapons, the needs of human security require a strict regulation that considers the observance of human rights by the recipient. This contradiction is reflected in the resolution of the UN General Assembly on the creation of the Arms Trade Treaty: on the one side the General Assembly warns of the danger of uncontrolled arms proliferation, while on the other it is also eager if possible not to limit the sovereign right of states to arm themselves, to defend themselves, to produce arms and to export them.¹²³

As has been indicated, the paradigm shift described in arms control has not developed in a legal vacuum, but is a product of the continuous transformation of international law. Marked by the international incorporation of human rights and humanitarian international law, as well as the communitarianisation of the implementation of these rights, international law is undergoing a general “humanisation”.¹²⁴ The fact that

123 Resolution A/61/89 (2006), Präambel.

123 Resolution A/61/89 (2006), Preamble.

allgemeine „Humanisierung“.¹²⁴ Die Tatsache, dass dieser Wandel auch in der Waffenkontrolle seine Spuren hinterlässt, spricht für eine gewisse Öffnung dieses Rechtsbereichs gegenüber allgemeinen Trends des Völkerrechts. Die ehemals in der Völkerrechtslehre verbreitete Auffassung, die Waffenkontrolle als ein eigenständiges, klar vom humanitären Völkerrecht zu unterscheidendes Rechtsgebiet zu betrachten, erweist sich durch diese Änderungsprozesse zumindest als überholt.¹²⁵ Ein Hinweis auf das Zusammenrücken der Rechtsgebiete lässt sich auch in der ATT-Resolution der UN-Generalversammlung entnehmen, welche besagt, dass die bestehenden Grundprinzipien und Verpflichtungen des Völkerrechts als Basis für die Formulierung eines zukünftigen Vertrags dienen sollen.¹²⁶

Die verstärkte Einbindung der Waffenkontrolle in das allgemeine System der kollektiven Sicherheit unter Berücksichtigung des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Rechts der Staatenverantwortlichkeit stellt einen wesentlichen Schritt zum verbesserten Schutz menschlicher Sicherheitsinteressen dar. Insofern sollte es bei einem zukünftigen *Arms Trade Treaty* denn auch nicht so sehr um die Einführung neuer Restriktionen gegenüber dem Transfer von Waffen als vielmehr um die bessere Durchsetzung bestehender Prinzipien des Völkerrechts gehen. Dazu gehört, dass Waffentransfers dann nicht erfolgen dürfen, wenn sie – direkt oder indirekt – Gemeinwohlinteressen der Staatengemeinschaft und insbesondere der betroffenen Gesellschaft zuwiderlaufen; namentlich wenn sie der Verletzung von Menschenrechten oder des humanitären Völkerrechts die-

this change has also left its traces in arms control indicates a certain opening up of this area of law in relation to general trends in international law. This process of change shows that the former doctrine, widespread in international law, that held that arms control was a separate area of law and clearly differentiated from humanitarian international law, is now at the very least outmoded.¹²⁵ A reference to this drawing together of the areas of law can also be inferred from the ATT resolution of the UN General Assembly, which states that the existing basic principles and obligations of international law are to serve as the basis for the formulation of any future treaty.¹²⁶

The greater integration of arms control into the general system of collective security under consideration of humanitarian international law, human rights and the law of state responsibility represents a major step towards the improved protection of human security interests. To this extent, a future Arms Trade Treaty should not be concerned so much with the introduction of new restrictions on the transfer of arms as with the better implementation of the existing principles of international law. This also means that arms transfers may not take place if they – directly or indirectly – run counter to the common interest of the community of states and in particular of the society concerned, especially if they would abet the violation of human rights or of humanitarian international law. The participation of other circles in case law through the involvement of non-governmental organisations

124 Vgl. oben II.A. Auch *Meron*, op. cit., 1 ff.; *Thürer/Zobl*, op. cit., 190 ff.

125 In diesem Sinne auch *Dekker*, op. cit., 347 ff.; *Maya Brehm*, *Conventional Arms Transfers In The Light Of Humanitarian And Human Rights Law*, 22 f.; *Thürer/MacLaren*, op. cit., 342 f.

126 Resolution A/61/89 (2006), para. 5.

124 See above II. A. Also *Meron*, op. cit., 1 ff.; *Thürer/Zobl*, op. cit., 190 ff.

125 See too in this sense *Dekker*, op. cit., 347 ff.; *Maya Brehm*, *Conventional Arms Transfers In The Light Of Humanitarian And Human Rights Law*, 22 f.; *Thürer/MacLaren*, op. cit., 342 f.

126 Resolution A/61/89 (2006), para. 5.

nen. Die Beteiligung weiter Kreise in der Rechtsfortbildung unter Einbezug von Nichtregierungsorganisation und privaten Waffenherstellern sowie auch deren Einbindung in der Durchsetzung und Überwachung wird der Waffenkontrolle zu einer erhöhten Legitimation und zu einer verbesserten Durchsetzungskraft verhelfen.

and private arms manufacturers, as well as their participation in the implementation and monitoring procedures, will assist arms control to achieve increased legitimation and greater strength of implementation.