

Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit

Die Bemühungen der Vereinten Nationen um Mikroabrüstung

HERBERT WULF

Von den »menschlichen und wirtschaftlichen Hilfsquellen der Welt«, so die Charta der Vereinten Nationen in ihrem Artikel 26, solle »möglichst wenig für Rüstungszwecke abgezweigt« werden. Dem Sicherheitsrat wiesen die Gründer der Weltorganisation unter anderem die Aufgabe zu, Pläne zur »Errichtung eines Systems der Rüstungsregelung vorzulegen«. Auch der Generalversammlung wurde zugestanden, »Grundsätze für die Abrüstung und Rüstungsregelung« zu erörtern (Art. 11). In Resolutionen dieses Gremiums war später von der »allgemeinen und vollständigen Abrüstung« die Rede – ein Ziel, dessen Verwirklichung offenkundig nicht unmittelbar bevorsteht. Doch waren in den fünfzehn Jahren der UN-Geschichte auch bemerkenswerte Durchbrüche zu verbuchen; genannt seien nur der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, das Verbot der Chemiewaffen oder die Vereinbarung eines Stopps für Atomwaffentests. Wo darüber hinaus Abrüstungserfolge zu verzeichnen waren, hatten sie mitunter eine Kehrseite: nach dem Ende der Blockkonfrontation fand eine Vielzahl von den Streitkräften in Ost und West nicht mehr benötigter Waffen willige, aber dubiose Abnehmer. Sie diesen wieder wegzunehmen, erfordert erheblichen politischen und materiellen Aufwand, wie sich unlängst in Mazedonien beobachten ließ. Die Vereinten Nationen hatten bereits 1991 in Resolution 46/36H der Generalversammlung die »Erkenntnis« formuliert, »daß über den unerlaubten Waffenhandel beschaffte Waffen mit größter Wahrscheinlichkeit für gewalttätige Zwecke eingesetzt werden und daß sogar Handfeuerwaffen, die auf diesem Wege direkt oder indirekt von Terroristengruppen, Drogenhändlern oder Untergrundorganisationen erworben werden, eine Gefahr für die regionale und internationale Sicherheit und ganz gewiß für die Sicherheit und politische Stabilität der betroffenen Länder darstellen können«. Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali führte Anfang 1995 den Begriff der »Mikroabrüstung« ein. Aus diesen Ansätzen¹ heraus kam es zur Einberufung einer Gruppe von Regierungssachverständigen für Kleinwaffen; die in deren Bericht² enthaltenen Empfehlungen machte sich die Generalversammlung 1997 zu eigen³. 1998 entschied sie, eine Konferenz über Kleinwaffen einzuberufen⁴. Sie fand dann vom 9. bis 20. Juli dieses Jahres am Sitz der Vereinten Nationen statt. Kurz zuvor hatte sich die Generalversammlung unter spezifischer Ausrichtung auf die Organisierte Kriminalität ebenfalls mit der Handfeuerwaffenthematik befaßt: am 31. Mai 2001 verabschiedete sie ein Rechtsinstrument zur Bekämpfung der unerlaubten Herstellung von Feuerwaffen⁵.

Die Kleinwaffenplage

Das Problem der weltweiten Verbreitung von Kleinwaffen ist inzwischen hinlänglich bekannt. Jährlich werden mindestens 500 000 Personen durch Handfeuerwaffen und leichte Waffen getötet. Kofi Annan, der gegenwärtige Generalsekretär der Vereinten Nationen, stellte in seinem Millenniumsbericht im letzten Jahr nüchtern fest, daß durch Kleinwaffen jedes Jahr mehr Menschen sterben als durch die Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki⁶. Sie sterben als Kämpfer in innergesellschaftlichen Konflikten, als Mitglieder von kriminellen Banden, als Opfer staatlich angeordneten Terrors, als unschuldige Zivilisten, die bei gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen die Fronten geraten, oder auch als Opfer von Selbstmorden oder Raubüberfällen. Die Ursachen für Gewaltanwendung, für Ver-

letzungen und Tod sind vielfältig; doch bemerkenswert ist, daß die leichte Verfügbarkeit der Kleinwaffen deren Einsatz und Mißbrauch so einfach macht. In neueren Untersuchungen des Instituts für Graduiertenstudien der Universität Genf zur Kleinwaffenkontrolle⁷ wird geschätzt, daß weltweit mindestens 550 Millionen Kleinwaffen und leichte Waffen irgendwo eingesetzt, gelagert, versteckt oder auch offen getragen werden. Zu diesen Waffen zählen nach UN-Definitionen sämtliche Waffen, die von einer oder zwei Personen getragen, transportiert und bedient werden können. Es sind dies vor allem Revolver, Pistolen, Gewehre, automatische Gewehre und deren Munition, aber auch leichte Mörser, panzerbrechende Waffen und Abwehrraketen.

Seit einer Reihe von Jahren ist die Kontrolle der Kleinwaffen auf der Tagesordnung der internationalen Gemeinschaft, und der bisherige Höhepunkt dieser Bemühungen war die Kleinwaffenkonferenz im Juli dieses Jahres in New York. Die Abrüstungsexperten haben erkannt – nachdem während der Zeit des Ost-West-Konflikts vor allem Massenvernichtungswaffen auf der Abrüstungs-Agenda gestanden hatten –, daß die meisten Menschen heute durch Kleinwaffen sterben. Entwicklungshilfeorganisationen beklagen, daß die mangelnde Kontrolle der Kleinwaffen manchen Entwicklungserfolg zunichte macht oder die Durchführung von Projekten verhindert. Menschenrechtsorganisationen weisen zu Recht darauf hin, daß vor allem Kleinwaffen eingesetzt werden, um ganze Bevölkerungsgruppen einzuschüchtern und zu drangsalieren. Das UNICEF führt eine Kampagne durch, um die rund 300 000 Kindersoldaten zu entwaffnen und sie in die Gesellschaft zu integrieren. Wie kommen Maschinengewehre und andere Kleinwaffen in die Hand von Kindern? Warum greifen Kinder zur Waffe, um sich ihren Lebensunterhalt zu sichern? Wieso kann sich heute jeder so leicht bewaffnen?

Kleinwaffen sind nicht nur ein Problem, wenn sie in die Hände von Kindern gelangen. Vielmehr sieht die traurige Wirklichkeit so aus, daß sich heute jeder, der über die notwendigen finanziellen Mittel verfügt, mit militärischen Waffen ausrüsten kann. Waffen sind also nicht die Marotte einiger weniger schießwütiger oder ängstlicher Personen, sondern eine regelrechte Epidemie. Sie werden von einem Konflikt in den nächsten transferiert.

Erstaunlich war selbst für Experten, daß sich weniger als die Hälfte dieser Waffen in der Hand der dafür legitimierten Polizei und Streitkräfte befindet. Mehr als die Hälfte sind in Privatbesitz, vor allem in den USA, und weit weniger als ein halbes Prozent wird von Aufständischen und Rebellen eingesetzt. Nicht die Waffen selbst sind das Hauptproblem, sondern deren Mißbrauch, und dieser Mißbrauch geschieht zumeist, wenn die Waffen in die falschen Hände geraten.

Besitz von Kleinwaffen weltweit

	Stückzahl	Prozent
Polizei	18 000 000	3,3
Staatlich kontrolliertes Militär	226 000 000	41,1
Privat (nur legaler Besitz) mindestens	305 000 000	55,4
Aufständische, Rebellen etwa	1 000 000	0,2
Gesamt (geschätzt)	550 000 000	100,0

Quelle: University of Geneva (Graduate Institute of International Studies), Small Arms Survey 2001, Oxford (Oxford University Press) 2001, S. 88

Kontroversen in New York

Jetzt endlich hat sich auf höchster politischer Ebene eine Konferenz der Vereinten Nationen des Problems angenommen. Ihr Programm war ehrgeizig: Es ging um nichts weniger als darum, die Quellen für die Lieferung besser zu kontrollieren, den Export und Import von Kleinwaffen zu regulieren und vor allem die Vielzahl der in den Konflikten herumvagabundierenden Kleinwaffen abzuschöpfen und möglichst zu verschrotten. Doch schon vor Beginn der Tagung gab es reichlich Konfliktstoff, und es liegt auf der Hand, daß die Verhandlungen bei den Vereinten Nationen nur einen ersten Schritt darstellen.

Die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten drücken sich schon in dem gewundenen Konferenztitel aus: »Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten«. Zahlreiche Regierungen, vor allem die Japans, der Schweiz, der nordischen Länder, der Mitgliedsländer der Europäischen Union und auch einiger afrikanischer Länder wollten nicht nur über den illegalen Handel mit Waffen sprechen, sondern auch über den staatlich lizenzierten Handel, der keineswegs unproblematisch ist. Rußland, die meisten arabischen Staaten und zahlreiche Entwicklungsländer, vor allem China, wehrten sich vehement dagegen, staatliche Waffenpolitik – ob die Produktion, den Handel oder den Umgang mit überschüssigen Waffen betreffend – überhaupt zu thematisieren. Eine seltene nahöstliche Einigkeit gab es in dieser Frage zwischen Ägypten und Israel, am liebsten nur über den illegalen Waffenhandel verhandeln zu wollen, die zahlreichen problematischen staatlicherseits durchgeführten oder autorisierten Waffengeschäfte aber nicht anzusprechen. Dies, obwohl die Erkenntnis inzwischen weltweit akzeptiert ist, daß fast alle illegal gehaltenen Waffen ursprünglich einmal mit staatlicher Genehmigung produziert und verkauft wurden. Erst im Laufe der Zeit und nach dem mehrfachen Wechsel des Besitzers gelangen die Waffen dann auf den Schwarzmarkt.

Der Kompromiß in den Vereinten Nationen war dann die alles umfassende Formulierung, über »alle Aspekte« des illegalen Kleinwaffenhandels zu sprechen. Dies gab beiden Seiten dann Gelegenheit, sowohl während der Vorbereitung zur Konferenz als auch während der eigentlichen Verhandlungen gebetsmühlenhaft auf die eigene Position hinzuweisen⁸.

Schon weit im Vorfeld der Konferenz klagten nichtstaatliche Organisationen (NGOs), aber auch viele Diplomaten öffentlich über die mangelnde Kooperationsbereitschaft einiger großer Lieferländer, allen voran Chinas, Rußlands und der Vereinigten Staaten.

Positiv zu beurteilen ist, daß das Problem der Proliferation der Kleinwaffen überhaupt auf der Abrüstungs- und Rüstungskontroll-Agenda steht, nachdem es jahrzehntelang im Schatten der Nukleardiskussion und der Verhandlungen über schwere konventionelle Waffensysteme in Europa gestanden hatte und kaum beachtet worden war. Die Probleme der Kontrolle sind vielfältig; die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedsländer lassen sich an fünf zentralen Kontroversen festmachen.

1. Überschüssige Waffen

Da ist zunächst einmal das Waffenarsenal in den Streitkräften, das durch Abrüstungsvereinbarungen, vor allem in Europa, oder durch die Beendigung von Kriegen überschüssig wurde. Das paradoxe Ergebnis der Abrüstung und Rüstungskontrolle in Europa, die mit dem Ende des Kalten Krieges möglich wurde, ist, daß die Armeen heute über große Mengen überschüssiger Waffen verfügen. Viele dieser Waffen wurden exportiert, teils verkauft, teils auch verschenkt. Selbst die eifrigsten Befürworter einer schärferen Kleinwaffenkontrolle und die Förderer der UN-Konferenz – auch die westeuropä-

schen Länder – tun sich schwer, wenn es darum geht, die eigenen Überschüsse zu verschrotten. Man muß sich nur die hinlänglich bekannten Finanzprobleme der Bundeswehr ansehen, um zu wissen, daß die Versuchung, den Überschuß zu exportieren statt zu verschrotten, groß ist und ihr häufig genug nachgegeben wurde – obwohl die dabei erzielten Erlöse vergleichsweise bescheiden waren. Zwar hat beispielsweise das deutsche Verteidigungsministerium in den vergangenen Jahren Kleinwaffen in großer Zahl verschrottet und angekündigt, auch die jetzt zur Ausmusterung vorgesehenen Gewehre ebenfalls zu vernichten. Doch trotz dieser positiven Entscheidung besteht die Regierung weiterhin auf dem Recht, auch in Zukunft überschüssige Waffen aus dem Besitz deutscher Behörden an andere Länder zu veräußern. Man hat sich damit der Chance begeben, während der New Yorker Konferenz ein politisch wichtiges Signal abzugeben, indem man grundsätzlich auf den Verkauf von Überschüssen verzichtet hätte.

Verschärft stellt sich dieses Problem in den finanzschwachen Ländern Osteuropas, in Rußland und in einigen Entwicklungsländern. Man verzichtet nicht gern auf diese Einnahmequelle. Deshalb gelangen die Waffen zum Teil illegal und unter Verletzung von UN-Sanktionen in Kriegs- und Konfliktgebiete. Obwohl diese Sünden kurzzeitiger Exportpolitik mit überschüssigen Waffen vor allem Anfang der neunziger Jahre eine wesentliche Quelle für die heutige weite Verbreitung der Kleinwaffen sind, wurde das Problem auf der Konferenz weitgehend ausgespart und erst recht nicht verbindlich geregelt.

2. Überschüssige Produktionskapazitäten

Nach dem Ende des Kalten Krieges sank die weltweite Nachfrage nach Kleinwaffen; die Produktionskapazitäten aber wurden zum Teil durch Lizenzvergaben weiter ausgebaut. Wir erleben die paradoxe Situation, daß die Zahl der Produzenten weiter steigt – eine Übersicht geht von mehr als 600 Firmen in 95 Ländern aus⁹ –, während gleichzeitig viele der traditionellen Produzenten (wie beispielsweise »FN Herstal« in Belgien, »Heckler & Koch« in Deutschland und die Kalaschnikow-Produzenten in Rußland und Osteuropa) in eine Krise gerieten und zum Teil Bankrott machten. Viele der neuen und alten Kleinwaffenhersteller versuchen nun mit allen Mitteln – auch illegalen wie dem Bruch von Waffenembargos – ihre Produkte an die Kunden zu bringen. Wie Pilze schossen dubiose Waffenmaklerfirmen und Transportunternehmen aus dem Boden, um für den reibungslosen Nachschub in die Kriegs- und Konfliktgebiete dieser Welt zu sorgen. Im Krieg befindliche Parteien oder an bewaffneten Auseinandersetzungen Interessierte (ob Regierungstruppen, Rebellen oder kriminelle Netzwerke wie die kolumbianischen Drogenbosse oder die russische Mafia) haben keine Schwierigkeiten, Nachschub zu erhalten, wenn sie über die nötigen Finanzmittel verfügen. Da sich zahlreiche Staaten, so China und Rußland, nicht in den Umgang mit den eigenen Produktionskapazitäten hereinreden lassen wollten, blieb diese Problematik weitgehend außerhalb des Blickfelds der Konferenz.

3. Waffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure

Einige wenige Regierungen sprachen sich gegen ein generelles Verbot der Lieferung an nicht-staatliche Akteure aus und setzten sich mit dieser Position bei der Konferenz durch. Vor allem die Vereinigten Staaten äußerten zu dieser im Konferenzdokument ursprünglich vorgesehenen Passage ein striktes Nein. Die USA wollen sich nicht die Freiheit nehmen lassen, Waffen beispielsweise an Rebellenorganisationen in sogenannten Schurkenstaaten zu liefern. Trotz der schlechten Erfahrungen der Vergangenheit mit den Lieferungen an afghanische Mudschahedin oder die Contras in Nicaragua will

»Waffen und Entwicklung«: Werkstattseminar des BICC in New York

Das Internationale Konversionszentrum Bonn (Bonn International Center for Conversion, BICC) nahm als NGO an der Kleinwaffenkonferenz der Vereinten Nationen teil und veranstaltete in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), dem Norwegischen Institut für Auswärtige Politik (NUPI), dem Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR), dem Büro der Vereinten Nationen für Projektdienste (UNOPS) sowie mit finanzieller Unterstützung des deutschen Auswärtigen Amtes am 10. Juli ein konferenzbegleitendes Werkstattseminar in der deutschen Ständigen Vertretung bei den Vereinten Nationen, dem sich eine Informationsveranstaltung im UN-Gebäude anschloß. Das Thema lautete »Praktische Abrüstung: Waffen und Entwicklung«.

Ziel von »Workshop« und »Briefing« war es zu zeigen, daß trotz der auf dem diplomatischen Parkett vorhandenen Differenzen bereits jetzt wichtige Projekte zur Kontrolle der Kleinwaffen durchgeführt werden und diese auch in Zukunft der Unterstützung bedürfen. Das BICC und die Mitveranstalter wiesen vor allem auf den Zusammenhang zwischen dem Einsatz von Kleinwaffen und der Behinderung des Entwicklungsprozesses hin. Es gilt durch Programme zur Einsammlung und Verschrottung von Waffen die Voraussetzungen für eine nachhaltige Entwicklung der einzelnen Länder zu schaffen. Im Mittelpunkt der Zusammenkunft standen Berichte von Praktikern aus Projekten, in denen Waffen eingesammelt und vernichtet sowie Entwicklungsprojekte initiiert wurden. Beteiligte aus Albanien, Kambodscha, Kenia und Togo berichteten über die bisherigen Erfolge, aber auch über die Hindernisse bei der Waffenkontrolle.

Während der Veranstaltung erinnerte der für Abrüstungsfragen zuständige UN-Untergeneralsekretär Jayantha Dhanapala daran, daß das Konzept der »praktischen Abrüstungsmaßnahmen«, das inzwischen Eingang in den Sprachgebrauch der Vereinten Nationen gefunden hat, keineswegs unumstritten war. Doch heute zeigten solche praktischen Abrüstungsmaßnahmen in Projekten wie in Gramsch in Albanien die Leistungsfähigkeit solcher Ansätze, weil nämlich die betroffene Bevölkerung durchaus daran interessiert sei, der Kleinwaffenplage Herr zu werden. Wörtlich sagte er: »Diese praktischen Abrüstungsmaßnahmen haben gezeigt, daß der Erfolg dadurch gewährleistet werden kann, daß die Versprechen (zur Durchführung dieser Maßnahmen) auch eingehalten werden.«

Insofern ist die Konferenz der Vereinten Nationen in New York auch ein Versprechen an die Betroffenen. Gerade die Ergebnisse der praktischen Projekte, die in zahlreichen Ländern bereits erfolgreich durchgeführt werden, beweisen, daß sich die zur Kontrolle der Kleinwaffen bereiten Regierungen und NGOs durch die allzu kleinen Schritte bei großen Konferenzen nicht von eigenen Aktivitäten abhalten lassen müssen. Denn die bisherigen Erfahrungen in der Praxis sind durchaus vielversprechend.

*

Das BICC veröffentlichte zur Konferenz eine Broschüre (Small Arms Control and Disposal: Research, Consultancy & Support), in der diverse BICC-Projekte zur Kleinwaffenkontrolle dokumentiert sind. Sie kann beim BICC (An der Elisabethkirche 25, D-53113 Bonn) kostenlos bezogen werden oder unter <http://www.bicc.de/weapons/publications.html> aus dem Internet abgerufen werden.

Der vollständige Text der Ausführungen von Jayantha Dhanapala (Practical Disarmament: A principal concern of the United Nations) kann ebenfalls aus dem Internet abgerufen werden: www.bicc.de/weapons/events/unconf.

man sich dieses Instrument aus außenpolitischen und strategischen Überlegungen nicht aus der Hand nehmen lassen. Pakistan reagierte ähnlich, wenn auch öffentlich weniger prominent als die US-Regierung; schließlich will man die Rebellen in Kaschmir weiter beliefern. Mancher Befürworter eines Lieferverbots an nichtstaatliche Akteure ist jedoch kaum von besonderen moralischen Motiven getrieben. Manchem Diktator käme es gelegen, wenn auf diesem Wege der innergesellschaftlichen Opposition der Zugang zu Waffen verwehrt würde, man selbst aber weiter ungehindert rüsten könnte.

4. Transparenz

Mangelnde Transparenz der Waffenbestände, der Handelsströme (legale wie illegale), des Einsatzes der Waffen, der Export- und Importkontrollen und der Strafverfolgung bei illegalen Geschäften ist als ein zentrales Problem erkannt worden. Informationsvermittlung, Absprachen in praktischen Fragen (wie beispielsweise die Kooperation zwischen Zoll- oder Strafverfolgungsbehörden), staatlicher Austausch über Praktiken von Maklern und Speditionsunternehmen, die UN-Waffenembargos umgehen, oder auch die einheitliche Markierung von Waffen, um das Waffenherkunftsland auch noch nach Jahren feststellen zu können – all dies sind praktische Vorschläge, die durchaus unmittelbare Wirkung in einer besseren Kontrolle der Kleinwaffen zeitigen könnten. Doch auch in der Frage der Transparenz blieb es bei Appellen. Hier war zweifellos China der großer Bremsen. Die chinesische Delegation wandte sich gegen jede Form vermehrter Transparenz im Waffenhandel und wehrte sich vehement gegen verbindliche Absprachen. In Beijing betrachtet man dies als eine Einmischung in innere Angelegenheiten. So bleibt nur zu hoffen, daß der bei diesem Problembereich anvisierte Kompromiß, nämlich zu regionalen Absprachen zu kommen, auch tatsächlich umgesetzt wird.

5. Privater Waffenbesitz

Privater Waffenbesitz ist vor allem in den Vereinigten Staaten ein (im wahrsten Sinne des Wortes) »heißes Eisen«. Fast wäre die Konferenz hieran gescheitert. In seiner Eröffnungsrede am ersten Tag der Konferenz führte der US-Delegationsleiter und Stellvertretende Außenminister John R. Bolton aus, daß die Behandlung dieses Themas den Rückzug der USA von der Konferenz bedeuten würde; denn, so Bolton: »Die Vereinigten Staaten glauben, daß der verantwortliche Gebrauch von Feuerwaffen ein legitimer Aspekt des nationalen Lebens ist.« Bissig hieß es dazu am Folgetage in einem Leitartikel der »New York Times«: »Die Bush-Administration hätte gleich Charlton Heston, den Präsidenten der National Rifle Association, schicken können, um die Eröffnungsrede zu halten.« Und die Rüstungslobby der Vereinigten Staaten legte nach, da die UN-Konferenz angeblich das Recht, Waffen zu tragen, und die Freiheit der US-Bürger einschränken wolle. Die symbolische Verbrennung von Waffen am Eröffnungstage der Konferenz verglich ein Vertreter der Rüstungslobby in der Zeitschrift »National Review« mit der Buchverbrennung während der Nazizeit, über die der »Völkische Beobachter« am 12. Mai 1933 ausführlich berichtet habe¹⁰. Als Kontrapunkt zu dem Aufruf zur Verschrottung von Waffen anlässlich der Eröffnung der Konferenz deklarierte die US-Waffenlobby den 9. Juli zum »Tag des Kaufes von Handfeuerwaffen« und forderte die US-Bürger zum Erwerb von Waffen und Munition auf.

Tatsächlich setzten sich die USA mit ihrer starren Haltung auf der Konferenz durch. Das Thema der Kontrolle des privaten Waffenbesitzes taucht im Schlußdokument nicht auf. Um den Gipfel nicht scheitern zu lassen, verzichteten die übrigen Teilnehmer auf Kampf abstimmungen und damit auf entsprechende Passagen in dem Dokument. In seinem Schlußwort machte der kolumbianische Konferenzvorsitzende Camilo Reyes Rodriguez – für die Vereinten Nationen ungewöhnlich offen und undiplomatisch – keinen Hehl aus seinem Mißvergnügen:

»Ich muß als Präsident auch meine Enttäuschung über die den Interessen eines Staates geschuldete Unfähigkeit der Konferenz zum Ausdruck bringen, zu einer Verständigung hinsichtlich der Etablierung und Durchführung von Kontrollen des privaten Besitzes dieser tödlichen Waffen ... zu gelangen.«

War schon für eine Vielzahl von Staatenvertretern dieser Ausgang überaus enttäuschend, so galt dies erst recht für die Vertreter der nichtstaatlichen Organisationen (NGOs). Immerhin hatten sich zahl-

reiche NGOs an den Vorbereitungen zur Konferenz und auch während der Verhandlungen in New York betätigt. Weit über 100 Organisationen ließen sich offiziell bei den Vereinten Nationen akkreditieren. Wissenschaftliche Organisationen und Forschungsinstitute, Abrüstungsbefürworter und Friedensgruppen, kirchliche Gruppen und Kampagnenorganisationen, Menschenrechtsorganisationen ebenso wie Entwicklungsdienste waren dort vertreten, um sich für deutlich verschärfte Kontrollen der Kleinwaffen einzusetzen. Doch auch die Gegner der Kleinwaffeninitiativen wie der Britische Sport-schützenverband und die ›National Rifle Association of America‹ waren registriert, um ihre Tätigkeit zugunsten der Rüstungslobby durchzuführen und Fortschritte bei der Konferenz möglichst zu torpedieren.

Die Beteiligung von NGOs an der Konferenz war leider keine Selbstverständlichkeit. Anders als beispielsweise im Bereich der Umwelt-themen, in dem seit langem die gute Arbeit und der Sachverstand der NGOs auch von Regierungen akzeptiert und anerkannt ist und die NGOs eine feste Größe bei internationalen Verhandlungen sind, fehlt diese selbstverständliche Anerkennung auf dem Gebiet der Ab-rüstung. Im Vorfeld der Konferenz bemühten sich verschiedene Re-gierungen (vor allem China und einige arabische Regierungen), die NGOs ganz von der Konferenz auszuschließen. Nicht ohne Grund fürchteten sie, aus deren Kreis wegen ihrer Haltung zu Kleinwaffen und deren Weitergabe kritisiert zu werden. Während noch auf den Vorbereitungstagungen für die New Yorker Konferenz die NGOs ihre Teilnahme und das Rederecht an wenigstens einem der Verhandlungstage erkämpfen mußten, gelang dies während der Hauptkonferenz ohne große Widerstände. Zahlreiche Regierungen aus westli-chen Ländern hatten zudem die Zeichen der Zeit erkannt und Vertre-ter von fachlich qualifizierten NGOs in ihre Delegationen aufge-nommen.

Der vor zwei Jahren nach dem Vorbild der Landminenkampagne ge-gründete Dachverband der an der Kleinwaffenkontrolle interessier-ten NGOs, das ›International Action Network on Small Arms‹ (IAN-SA), koordinierte die Aktivitäten vieler NGOs und ist auch jetzt ins-besondere um die Umsetzung der – aus seiner Sicht freilich spär-lichen – Ergebnisse der New Yorker Konferenz bemüht. Den im IANSA aktiven Organisationen geht es vor allem darum, eine stär-kere öffentliche Bewegung zur Kleinwaffenkontrolle in Gang zu set-zen, auf die hohen menschlichen Kosten der Kleinwaffenflut hinzu-weisen, die Ergebnisse von New York in international anerkannte Konventionen umzuwandeln, nationale und regionale Initiativen ak-tiv zu unterstützen, die Kleinwaffenpolitik der Regierungen kritisch zu begleiten und zu dokumentieren sowie den Aufbau der Kapazitä-ten zur Kleinwaffenkontrolle zu fördern¹¹.

Problemländer

Aber nicht nur auf der Lieferseite gibt es Kontrollprobleme und poli-tische Widerstände. Die weite Verbreitung der Kleinwaffen, ihre leichte Verfügbarkeit, ihr niedriger Preis und die einfache Handha-bung machen Kleinwaffen zu den eigentlichen Massenvernichtungs-waffen in den heutigen Kriegen. Die bereits in Umlauf befindlichen Waffen sind schwer zu kontrollieren. In vielen Empfängerländern wurden zahlreiche politische Initiativen ergriffen. Das Schlußdoku-ment der Konferenz enthält eine fünfseitige Anlage, in der die zahl-reichen regionalen und subregionalen Initiativen aufgeführt sind. Beispielsweise die Erklärung von Bamako der Organisation der Afrikanischen Einheit (OAU), in der eine Ministerkonferenz der OAU zur Abrüstung der Kleinwaffen in Afrika aufruft. Die Organi-sation Amerikanischer Staaten (OAS) hat eine Konvention verabschiedet, die die Produktion und den Transfer in Nord- und Süd-amerika regelt. In der von zehn Staaten des ostafrikanischen Zwi-schenseengebiets und des Horns von Afrika angenommenen Dekla-

Vereinbarte Folgemaßnahmen

Im abschließenden Teil IV (Folgemaßnahmen) des am 20. Juli 2001 ohne förmliche Abstimmung angenommenen Aktionspro-gramms der Konferenz empfahlen die Konferenzteilnehmer der Generalversammlung der Vereinten Nationen,

- eine Folgekonferenz spätestens für 2006 anzuberaumen;
- ein Staatentreffen in jedem zweiten Jahr abzuhalten, um die nationale, regionale und globale Umsetzung des Aktionspro-gramms zu erörtern,
- eine Studie hinsichtlich der Zweckmäßigkeit eines interna-tionalen Rechtsinstruments zur Identifizierung des illegalen Waffenhandels in Auftrag zu geben,
- weitere Schritte zur Stärkung der internationalen Kooperati-on beim Vorgehen gegen den illegalen Waffenhandel zu be-raten.

Zugleich verlangten die Konferenzteilnehmer

- daß die Vereinten Nationen und andere einschlägige interna-tionale und regionale Organisationen Initiativen zur Imple-mentierung des Aktionsprogramms ergreifen;
- Initiativen, um Ressourcen und Expertise zur Umsetzung des Aktionsprogramms zu mobilisieren;
- von den NGOs und der Zivilgesellschaft Beiträge zur Umset-zung des Aktionsprogramms.

ration von Nairobi werden allgemeine politische Maßnahmen zur Einschränkung des Waffentransfers in Ostafrika gefordert. In West-afrika haben 16 Staaten ein Moratorium verabschiedet, das ein Transfer- und Produktionsverbot von Kleinwaffen enthält. Ähnliche Initiativen gibt es für den Balkan, die Länder der Organisation für Si-cherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), im Gebiet des Ver-bandes Südostasiatischer Nationen (ASEAN) und in weiteren Regio-nen.

Doch was bedeuten diese Regierungsdokumente für die Praxis des Kleinwaffenhandels und -einsatzes? Oftmals handelt es sich nur um wohlgemeinte (von manchen nicht einmal ernst gemeinte) Absichts-erklärungen, die bei der ersten Gelegenheit beiseite geschoben wer-den. Wie ernst ist beispielsweise die Initiative der kenianischen Re-gierung gemeint? Einerseits ist der Versuch der Deklaration von Nairobi lobenswert, durch Kooperation der Länder der Region eine bessere Kontrolle über die Waffenströme zu erlangen. Andererseits aber fragt man sich, an wen wohl die Munition geliefert wird, die in einer neu in Kenia errichteten Fabrik belgischer Lizenz in großen Mengen hergestellt wird. Da die Produktion weit über den Bedarf der kenianischen Sicherheitskräfte hinausgeht, liegt die Vermutung na-he, daß die Konfliktparteien am Horn von Afrika und im ostafrikani-schen Zwischenseengebiet mit Munition aus Kenia versorgt werden, um damit ihre militärischen Auseinandersetzungen zu führen. Ähn-liche Beispiele lassen sich für zahlreiche andere Länder und Regio-nen finden.

Oft fehlt es am politischen Willen. Auch macht in manchen Ländern die scheinheilige Politik öffentlicher Deklarationen bei gleichzeiti-ger Geschäftemacherei in Kriegen und Konflikten die Kleinwaffen-kontrolle schwierig. Häufig bestehen aber auch objektive Hindernisse, die schwer zu überwinden sind. Es fehlen den Entwicklungslän-dern die Mittel (vor allem ausreichende und effiziente Polizei-, Zoll- und Justizkapazitäten), um die beabsichtigten Kontrollen wirksam umzusetzen. Selbst wenn Waffeneinsammel- und Verschrottungs-programme durchgeführt werden, fehlt häufig das Know-how, um diese Vorhaben wirksam umzusetzen; es fehlen die Kapazitäten, um Waffen zu registrieren und eine sichere Lagerhaltung zu gewährlei-sten. Hier ist Kooperation und vor allem Unterstützung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vonnöten.

Die nächsten Schritte

Was ist angesichts dieser Problemlage das Ergebnis der UN-Konferenz über die Kleinwaffen? Anders als bei den Diskussionen um ein Verbot der Landminen kann es bei den Kleinwaffen nicht um ein generelles Verbot oder die Ächtung dieser Waffen gehen; denn allgemein wird die Bewaffnung von autorisierten Sicherheitskräften (Polizei und Militär) als notwendig und legitim angesehen. Öffentlicher Druck auf die Regierungen kann also nicht mit einer einfachen und eingängigen Forderung für ein generelles Verbot dieser Waffenkategorie ausgeübt werden. Es geht nicht um die generelle Abschaffung dieser Waffen, wohl aber um deren Regulierung. Durch die Konferenz wurden zwei Ziele erreicht, die der weiteren Unterstützung bedürfen.

Erstens bedeuten die Formulierungen im »Aktionsprogramm« der Konferenz¹² nichts weniger als die Etablierung wichtiger internationaler Normen in der Kleinwaffenkontrolle. Es sind Passagen enthalten, an denen in Zukunft die Praxis der Regierungen gemessen werden kann. Diese Normen sollten durch öffentlichen Druck als allgemeiner Verhaltenskodex Eingang in die Verträge der internationalen Gemeinschaft finden. In diesem Schlußdokument ist die Rede davon, daß Regierungen wegen der weiten Verbreitung der Kleinwaffen äußerst besorgt sind; daß der Transfer dieser Waffen die Anwendung von Gewalt verschärft; daß die Regierungen anerkennen, daß sie selbst die Hauptverantwortung dafür tragen, dem illegalen Treiben Einhalt zu gebieten; daß sie sich verpflichten, international zu kooperieren und Problemländern Unterstützung zukommen zu lassen. Strikte Ex- und Importkontrollen, die Registrierung der Waffenmakler, die sichere Lagerung von Waffen, die Kennzeichnung von Waffen und strenge Endverbleibsregelungen werden angestrebt, die jetzt jeweils national umgesetzt werden müßten. Auch wenn diese Normen nicht verbindlich geregelt sind, die Maßnahmen wenig konkret benannt wurden und die Umsetzung jeweils national erfolgen soll, so bilden sie dennoch einen Kriterienkatalog, der neue Maßstäbe setzt.

Zweitens wurden Folgemaßnahmen vereinbart. Die Konferenz verständigte sich auf das Aktionsprogramm und vereinbarte eine Folgekonferenz. Auch hieran wäre die Konferenz fast gescheitert, da sich einige Regierungen intensiv darum bemühten, das Thema Kleinwaffenkontrolle wieder ganz von der internationalen Agenda zu streichen. Doch hier setzten sich die Befürworter strenger Kontrollen durch. Im Jahre 2006 soll eine Folgekonferenz die Umsetzung der Maßnahmen zur Kleinwaffenkontrolle überprüfen, und jedes zweite Jahr soll ein Treffen auf staatlicher Ebene stattfinden, bei dem die national, regional und global ergriffenen Maßnahmen und deren Umsetzung beraten werden sollen. Auch wenn einige der notwendigen

Maßnahmen (zum Beispiel Rückkauf- und Verschrottungsprogramme) nicht fest vereinbart wurden, so gibt das Aktionsprogramm den Vereinten Nationen dennoch das Mandat, aktiv zu werden, und die einzelnen Staaten werden ermuntert, auf der Basis dieses Mandats bilateral oder regional wirksame Schritte zu tun.

UN-Generalsekretär Kofi Annan begrüßte das Konferenzergebnis und den erzielten Konsens als wichtigen ersten Schritt, der für die Herausbildung von Normen bedeutsam sei. Der Sicherheitsrat rief Ende August alle Mitgliedstaaten dazu auf, »die erforderlichen Maßnahmen zur raschen Umsetzung der ... Empfehlungen zu treffen«. Der Rat erkenne »seine Verantwortung an, bei der Umsetzung dieses Aktionsprogramms behilflich zu sein«¹³.

Wichtig ist vor allem, daß durch Folgeveranstaltungen das Thema auf der Tagesordnung bleibt und die heutigen Bremser, wenn sie ihr Verhalten nicht ändern, in Zukunft wirksam und mit Verweis auf die Absichtserklärungen an den Pranger gestellt werden können.

Die notwendigen Initiativen sind nicht kurzfristig zu realisieren, und viele Regierungen werden wohl nur dann die Kleinwaffenplage wirklich aktiv bekämpfen, wenn öffentlicher Druck – ähnlich wie bei der Landminenkampagne – sie dazu zwingt.

1 Siehe Edward J. Laurance / Herbert Wulf, Neue Aufgabe Mikroabrüstung. Die Vereinten Nationen sagen den Kleinwaffen den Kampf an, VN 1/1997 S. 14ff.

2 UN Doc. A/52/298 (Report of the United Nations Panel of Governmental Experts on Small Arms in Pursuance of General Assembly Resolution 50/70B) v. 27.8.1997.

3 Mit ihrer Resolution 52/38J v. 9.12.1997.

4 Mit ihrer Resolution 53/77E v. 4.12.1998. Im Jahr darauf, mit Resolution 54/54V v. 15.12.1999, wurde die Einladung der Schweiz, die Tagung in Genf auszurichten, begrüßt und als Zeitpunkt der Konferenz »Juni/Juli 2001« in Aussicht genommen. Allerdings fand dann aus Kostenüberlegungen die Konferenz doch in New York statt; mit Beschluß 55/415 v. 20.11.2000 wurden Zeit (9.-20.7.2001) und Ort (New York) förmlich festgelegt.

5 Mit ihrer Resolution 55/255 (Protokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit, in Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität).

6 UN-Dok. A/54/2000 (Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert) v. 27.3.2000, Ziff. 238.

7 University of Geneva (Graduate Institute of International Studies), Small Arms Survey, Oxford 2001.

8 Der Autor war als Gutachter vom Juli 2000 bis zum Februar 2001 in einer vom UN-Generalsekretär eingesetzten Gruppe von Regierungsexperten tätig, die eine Machbarkeitsstudie als Konferenzgrundlage erarbeitete, um Vorschläge zur Kontrolle von Waffenmaklern, Spediteuren und Finanziers zu unterbreiten. Auch in dieser Gruppe wurde selten die eigentliche Aufgabe ins Visier genommen, sondern regelmäßig über den Wirkungsbereich der Konferenz gestritten. Das Ergebnis des Berichts (A/CONF.192/2) ist äußerst mager, auch deshalb, weil die beteiligten Länder nicht unabhängige Sachverständige, sondern Regierungsvertreter entsandten, die darauf achteten, daß die jeweilige Regierungsposition zur Geltung kam, nicht aber zu weitgehende Maßnahmen vorgeschlagen wurden.

9 Survey (Anm. 7), S. 7.

10 Im Internet unter: <http://www.nationalreview.com/Kopel/kopelprint073001.html>.

11 Zu den Aufgaben und Aktivitäten der IANSA ebenso wie zu den Konferenzergebnissen: www.iansa.org.

12 Aktionsprogramm zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten, in: A/CONF.192/15 (Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten).

13 S/PRST/2001/21* v. 4.9.2001; Text. S. 200f. dieser Ausgabe.



Einen Kurzbesuch in den Vereinigten Staaten unternahm der deutsche Bundeskanzler am 9. Oktober dieses Jahres. In Washington traf er mit US-Präsident George W. Bush, in New York mit dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und dem Bürgermeister der Stadt zusammen. Im Gespräch mit Kofi Annan drückte Gerhard Schröder seinen Respekt für die Rolle aus, die der UN-Generalsekretär und die UN seit dem 11. September gespielt haben; mit den Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats sei ein Stück Völkerrechtsgeschichte geschrieben worden. Die Völkergemeinschaft habe damit gemeinsam den Kampf gegen den Terrorismus aufgenommen.