

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen:

2. Überprüfungskonferenz 2012

- Einigung auf Abschlussdokument und Nachfolgeprozess
- Defizite bleiben bestehen

Simone Wisotzki

(Vgl. Simone Wisotzki, *Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen: Viertes Staatentreffen 2010*, VN, 5/2010, S. 222ff.)

Kleinwaffen sind das vorrangige Gewaltmittel in innerstaatlichen Konflikten. Jedes Jahr werden weltweit mehr als 500 000 Menschen durch Kleinwaffen getötet. Das UN-Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 befasst sich mit den Problemen der unkontrollierten Proliferation von Klein- und Leichtwaffen.

Vom 27. August bis 7. September 2012 fand in New York die zweite Überprüfungskonferenz des **Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten** (kurz: **UN-Kleinwaffenaktionsprogramm – PoA**) statt. Es gelang den Staaten, ein Abschlussdokument zu verabschieden. Dieser Einigung zwischen den 193 UN-Mitgliedstaaten gingen jedoch harte Verhandlungen voraus. Auch zehn Jahre nach der Verabschiedung des Aktionsprogramms (UN Doc. A/CONF. 192/15 v. 20.7.2001) liegen die Auffassungen der Staaten weit auseinander, welche Ziele mit dem lediglich politisch verbindlichen Aktionsprogramm verbunden sind. Die erste Überprüfungskonferenz des PoA im Jahr 2006 war am erklärten Widerstand der Vereinigten Staaten gescheitert. Die Regierung von Barack Obama trat auf der Überprüfungskonferenz 2012 deutlich kompromissbereiter auf.

Nicht nur deshalb gelang es den Staaten, ein gemeinsames Abschlussdokument

zu verabschieden. Grundlage dafür war vielmehr die große Koalition gleichgesinnter Staaten, die sich für eine fokussiertere Umsetzung des PoA einsetzten. Hierzu gehörten die von illegaler Kleinwaffenproliferation betroffenen Staaten, wie die Länder in Subsahara-Afrika, Lateinamerika und der Karibik. Auch die EU-Staaten, die Schweiz, Norwegen, Japan, Neuseeland und Australien setzten sich für ein Abschlussdokument ein, das die neue Akzente setzen und normative Lücken des PoA schließen sollte. Am Ende blieb das Dokument hinter den Erwartungen der gleichgesinnten Staaten zurück, was nicht zuletzt dem Konsensprinzip geschuldet war. Der stärkste Widerstand gegen weitreichendere Normen kam von Iran, Kuba, Nordkorea, Syrien und Venezuela. Auch die Schwellenländer Brasilien, Indien und Pakistan brachten ihre Sorge vor technischer Diskriminierung durch die Industrienationen zum Ausdruck. Sie verlangten, in den Formulierungen des Abschlussdokuments den vom PoA vorgegebenen Rahmen nicht zu verlassen.

Hintergrund

Das Kleinwaffenaktionsprogramm war im Jahr 2001 von der internationalen Staatengemeinschaft verabschiedet worden. Danach sind alle Staaten aufgefordert, der unkontrollierten und unbegrenzten Verbreitung von Kleinwaffen sowohl präventiv wie auch reaktiv zu begegnen. Ziel des Aktionsprogramms ist, die Ursachen für die Nachfrage und die illegalen Angebote von Kleinwaffen anzugehen. Hierzu enthält es eine Reihe von Empfehlungen, etwa zur Lagersicherheit, Markierung und Registrierung, Zerstörung von überschüssigen Waffen oder Demobilisierung und Wiedereingliederung in Nachkriegssituationen. Zugleich bildet das PoA den Ausgangspunkt für zahlreiche neue globale, regionale und subregionale Initiativen zur Kleinwaffenkontrolle.

Die zweite Überprüfungskonferenz 2012 fand unmittelbar nach der vorläufig gescheiterten Staatenkonferenz zu einem Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty – ATT) statt (siehe Bericht von Michael Brzoska und Ulrich

Kühn, VN, 5/2012, S. 223ff.). Im Vorfeld war von zahlreichen Staatenvertretern befürchtet worden, dass sich die Aufmerksamkeit der Staaten zu sehr auf den ATT-Prozess konzentrieren und sich dies negativ auf die Überprüfung des PoA auswirken könnte. Dass dies nicht geschah, war nicht zuletzt den intensiven, Vorbereitungen der nigerianischen Vorsitzenden Joy Owgu zu verdanken. Sie hatte im Vorfeld in informellen Konsultationen die Staatenpositionen im Hinblick auf Inhalte und Reichweite des Abschlussdokuments abgefragt und präsentierte zu Beginn der Verhandlungen bereits Textentwürfe.

Verhandlungsthemen

Die Verhandlungen auf der Überprüfungskonferenz waren in vier Themenbereiche aufgeteilt, die sich auch im Abschlussdokument wiederfinden: 1. die Erklärung 2012, verstanden als politische Erklärung; 2. die Umsetzung des PoA; 3. die Umsetzung des Internationalen Rückverfolgungsinstruments (International Tracing Instrument – ITI) und 4. der Zeitplan der Staatentreffen 2012 bis 2018.

Das Abschlussdokument bekräftigt nun die Ziele des Kleinwaffenaktionsprogramms und verlangt seine bessere Umsetzung für den kommenden sechsjährigen Zyklus. Hierfür betont es die Verantwortlichkeit von Staaten, benennt die Bedeutung regionaler und subregionaler Regelungen der Kleinwaffenkontrolle sowie die wichtige Rolle der Vereinten Nationen. Um die Zusammenarbeit zwischen Gebern und Nehmern zu verbessern, wird im UN-Rahmen ein Treuhandfonds (Multi-Donor Trust Fund) eingerichtet. Deutschland kündigte an, im kommenden Jahr 500 000 Euro eigens für Kleinwaffenprojekte bereitzustellen.

Inhaltliche Streitfragen

Schon im Hinblick auf die Ziele des Kleinwaffenaktionsprogramms offenbarten sich deutliche Unterschiede: Während einige Staaten darauf bestanden, dass das PoA allein auf eine verbesserte Kontrolle des illegalen Kleinwaffenhandels ziele, machten andere Staatenvertreter ihre Po-

sition deutlich, dass mit der Definition des illegalen Handels (illicit trade) stets auch Aspekte des legalen Waffenhandels zwischen Staaten einzubeziehen seien. Diese Streitfrage brachte die Konferenz am Ende fast noch zum Scheitern, als die iranische Delegation ihre Zustimmung davon abhängig machte, den Absatz 6 im Abschnitt zur nationalen Umsetzung (II. A.) zu streichen. Zuvor hatten sich vor allem die EU-Staaten und die USA für verbesserte Endverbleibskontrollen eingesetzt, um das Risiko zu minimieren, dass die Waffen abgezweigt werden (risk of diversion).

Ähnliche Spannungen kamen auch bei der Frage auf, welche Ziele die Konferenz verfolge. Ging es allein um eine neuerliche Bekräftigung eines relativ allgemeinen und ohnehin nur politisch verbindlichen Aktionsprogramms? Dies forderten Skeptiker, wie beispielsweise die arabischen Staaten, Brasilien, Indien, Iran, Kuba, Nordkorea und Pakistan. Oder bot die Konferenz nicht vielmehr die Gelegenheit, die bisherigen Erfolge oder Misserfolge bei der Umsetzung des PoA zu bewerten und neue Ideen zu entwickeln? So zumindest formulierte es mehrfach die Gruppe der gleichgesinnten Staaten.

Schon die Frage der Überschrift des ersten Teiles des Abschlussdokuments sorgte für Kontroversen: So favorisierten die arabischen Staaten ›Präambel‹ statt ›Erklärung 2012‹ und kritisierten die zu selektive Zitierung aus der Präambel des PoA für diesen Abschnitt der Erklärung. Die arabischen Staaten, aber auch Brasilien, Indien, Iran, Kuba und Pakistan betonten die Souveränität der Staaten und forderten die entsprechende Zitierung aus der UN-Charta. Brasilien vertrat die Meinung, das Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 UN-Charta beinhalte auch das Recht der Staaten, Waffen zu produzieren, zu erwerben und zu exportieren. Dagegen setzten sich westliche Staaten für die stärkere Verankerung von Menschenrechten in der Erklärung ein. So drängten die Schweiz und Norwegen darauf, die negativen Folgen von bewaffneter Gewalt für die Entwicklung von Staaten in der Erklärung zu betonen, wie es bereits in der ›Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung‹ von 2006 als Problemzusammenhang formuliert worden war. Widerstand kam etwa von Indien und den ara-

bischen Staaten, die darauf hinwiesen, dass die illegale Verbreitung von Kleinwaffen weniger mit Armut und Unterentwicklung als vielmehr mit Terrorismus zu tun hätte. Ablehnend reagierten beispielsweise auch die Vereinigten Staaten. Um den Bedenken nationaler Waffenlobbygruppen Rechnung zu tragen, betonten die USA, dass der Zusammenhang von Waffengewalt und Zugang zu Waffen außerhalb der bisherigen Normen des PoA liege.

Kontroverse Diskussionen zeichneten sich auch zu Fragen der Umsetzung auf nationaler Ebene ab. Während sich die EU-Staaten dafür stark machten, die Staaten auf die Umsetzung von UN-Waffenembargos zu verpflichten, lehnten dies Iran und Nordkorea ab. Der Kompromiss war dann, dass sich in Abschnitt II. A. Absatz 1 des Abschlussdokuments lediglich eine indirekte Referenz zur entsprechenden Norm des PoA findet. Auch die Bemühungen, Staaten in stärkerem Maße in die Pflicht zu nehmen, etwa bei der Kontrolle des Endverbleibs von Kleinwaffen oder bei Fragen der Verifikation, fielen nicht auf fruchtbaren Boden. So hob Indien hervor, das Konzept der Verifikation gehe über die bisherige Sprachregelung des Kleinwaffenaktionsprogramms hinaus.

Altbekannte Themen tauchten auf, die schon auf der PoA-Konferenz 2001 und auf der Überprüfungskonferenz 2006 für Zündstoff gesorgt hatten. Dazu gehörte die Frage eines globalen Verbots von Waffenlieferungen an nichtstaatliche Akteure oder weltweite Vorschriften zur Regulierung des zivilen Waffenbesitzes – beides Themen, die genauso wie die Frage der Munitionskontrolle von Kleinwaffen den Widerspruch der USA provozierten. In der Frage der Kontrolle des zivilen Waffenbesitzes berief sich auch Kanada auf seine Souveränität.

Ausblick

Der internationalen Staatengemeinschaft gelang es nicht, die Defizite bei der Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogramms in stärkerem Maße zu identifizieren und durch neue Normen und Regeln entscheidend zu verbessern. Dennoch lässt sich das konsensuale Abschlussdokument durchaus als Erfolg bewerten. Anders als nach der gescheiterten Überprüfungskonferenz 2006 gelang es den

Staaten immerhin, sich auf den Folgeprozess für die weitere Umsetzung zu einigen. So merkte Neuseeland an, dass es sich im Fall des PoA um das am geringsten institutionalisierte Instrument der Rüstungskontrolle und Abrüstung handle. Umso mehr Bedeutung kommt deshalb den zweijährigen Staatentreffen und der nächsten Überprüfungskonferenz zu. Neben den Treffen in 2014 und 2016 soll im Jahr 2015 ein weiteres technisches Expertentreffen stattfinden, um Probleme und Fragestellungen der Kleinwaffenkontrolle gezielter angehen zu können. Westliche Staaten drängten darauf, die Umsetzungstreffen stärker thematisch einzugrenzen und mögliche Themen bereits im Abschlussdokument festzulegen. Die blockfreien Staaten unterstrichen hingegen die politische Umstrittenheit des Kleinwaffenaktionsprogramms, die ihrer Ansicht nach auch weiterhin offene Staatentreffen erfordere.

Fazit

Nach dem vorläufigen Scheitern der ATT-Verhandlungen schien es fast so, als setze sich die internationale Staatengemeinschaft besonders intensiv dafür ein, wenigstens die Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen. Die lediglich politische Verbindlichkeit des PoA und die vagen Formulierungen der Normen und Regeln sind wesentliche Schwächen. Andererseits sind die Herausforderungen und Problemstellungen, die mit der unkontrollierten und illegalen Kleinwaffenproliferation weltweit verbunden sind, so vielfältig, dass es vermessenes erscheint, raschere und nachhaltige Erfolge zu erwarten. Allerdings haben die wiederholten Staatentreffen gezeigt, dass das Bemühen vieler Staaten, ihre nationalen Kontrollen zu verbessern und ihrer Berichtspflicht im Rahmen des Kleinwaffenaktionsprogramms nachzukommen, nachgelassen hat. Insofern war die Überprüfungskonferenz ein wichtiger Anlass, um den Willen der internationalen Staatengemeinschaft zu bekräftigen, der illegalen Kleinwaffenproliferation künftig verstärkt und umfassender zu begegnen.

Abschlussdokument: UN Doc. A/CONF.192/2012/RC/4 v. 18.9.2012.