

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen:

Fünftes Staatentreffen 2014

- Abschlussdokument erwähnt Waffenhandelsvertrag nicht
- Schwerpunkt neue Technologien
- Beteiligung von Frauen bekräftigt

Simone Wisotzki

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Simone Wisotzki, Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen, Viertes Staatentreffen 2010, VN, 5/2010, S. 222ff., fort. Vgl. auch Wisotzki, Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen, 2. Überprüfungskonferenz 2012, VN, 1/2013, S. 32f.)

Das fünfte zweijährliche Staatentreffen zur Überprüfung des **Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten** (kurz: **Kleinwaffenaktionsprogramm; Plan of Action – PoA**), das vom 16. bis 20. Juni 2014 am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York stattfand, ging mit einem zufriedenstellenden Ergebnis zu Ende. Es gelang dem Verhandlungsvorsitzenden, auch dank der guten Vorbereitung durch das UN-Büro für Abrüstungsfragen (UNODA), einen Konsens unter den 193 Mitgliedstaaten herzustellen. Das Abschlussdokument stellt nun die Fortführung und weitere Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogramms von 2001 sicher. Bisher hat das PoA eine eher wechselvolle Verhandlungsgeschichte erlebt: Auf den beiden ersten Staatentreffen in den Jahren 2003 und 2005 sowie auf der Überprüfungskonferenz 2006 konnten keine Einigungen erzielt werden. Auf dem dritten Staatentreffen 2008 musste das Abschlussdokument zur Abstimmung gestellt werden. Das Aktionsprogramm von 2001 (UN Doc. A/CONF.192/15) zielt auf die Bekämpfung des unrechtmäßigen Handels mit Kleinwaffen und leichten

Waffen in all seinen Aspekten ab und benennt mögliche Schritte der Nichtverbreitung auf der globalen, regionalen und nationalen Ebene. Unter anderem geht es auf nationaler Ebene um die bessere Kontrolle staatlicher Kleinwaffenbestände, die sichere Lagerung, Markierung und Registrierung sowie Identifizierung und Abrüstung überschüssiger Kleinwaffen.

Im Abschlussdokument werden drei inhaltliche Schwerpunkte gesetzt: 1. Maßnahmen zur Lagersicherheit, 2. Umsetzung des Internationalen Rückverfolgungsinstrument (Internationale Tracing Instrument – ITI) von 2005 sowie 3. Zusammenarbeit und Unterstützung unter den Staaten bei der Umsetzung des PoA. Inhaltlich konnten im Abschlussdokument durchaus neue Akzente gesetzt werden, die allerdings durch das Konsensverfahren der Verhandlungen deutlich abgeschwächt wurden. So sind sowohl die Herausforderungen durch neue Technologien (etwa Herstellung von Handfeuerwaffen aus dem 3D-Drucker) als auch die Chancen mit Blick auf die dauerhafte Markierung von Kleinwaffen und elektronische Sicherungssysteme für Waffenbestände als wichtiges Thema benannt und für das kommende Expertentreffen 2015 zum Schwerpunkt auserkoren worden. Deutschland hatte sich dafür eingesetzt, neuen Technologien unter anderem auch zur besseren Markierung und Rückverfolgung von Waffen mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Zu diesem Zweck war im Jahr 2013 eine internationale Expertenkonferenz ausgerichtet worden. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat im Mai 2014 einen Bericht zur Frage neuer Technologien vorgelegt (A/CONF.192/BMS/2014/1).

Inhaltlich setzt das Abschlussdokument einen weiteren wichtigen Schwerpunkt: das Problem der Weiterverbreitung in Konflikten und Nachkriegssituationen. Wie wichtig die sichere Lagerung von Waffenbeständen in Konfliktgebieten und Nachkriegsregionen sei, wurde im Abschlussdokument betont. Strittig blieb hingegen die Frage möglicher Synergien zwischen dem PoA und dem Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty – ATT), den Mitte Juli 2014 41 Staaten ratifiziert und weitere

118 Staaten unterzeichnet hatten. Die Erwähnung des ATT im Abschlussdokument ließ sich nicht durchsetzen, auch wenn der ATT Kleinwaffen und leichte Waffen in seinen Regelungskreis einbezieht. Staaten der arabischen Gruppe, aber auch Indien und selbst die Vereinigten Staaten, obwohl Letztere den Vertrag bereits unterzeichnet hatten, lehnten eine Einbeziehung ab.

Zum größten Streitpunkt geriet die Frage der Reichweite des PoA und der Staatenkonferenzen, wie der bisherigen vier Staatentreffen und der zwei Überprüfungskonferenzen. Eine Mehrheit aus Staaten der Europäischen Union, Lateinamerikas, karibischer und afrikanischer Staaten, aber auch Australien, Norwegen, Mexiko und die Schweiz traten für eine normative Weiterentwicklung und Anpassung des PoA an neue Herausforderungen ein. Hingegen unterstrichen die arabische Gruppe, Brasilien, China, Indien, Kuba, Nordkorea und Venezuela, dass neue Verhandlungsvorschläge keinen Konsens erzielen würden, wenn sie nicht innerhalb des PoA-Mandats angesiedelt wären. Auf diese Weise ließ sich das eher schwache und nur politisch verbindliche Aktionsprogramm wenig stärken, zumal die Umsetzung besonders auf nationaler Ebene in den vergangenen 13 Jahren eher schleppend verlaufen ist. Ein Indikator hierfür ist die Anzahl der Staatenberichte über die Umsetzung des PoA, die alle zwei Jahre fällig sind. Laut UNODA waren bis zur Jahreshälfte 2014 erst 60 von 193 Staatenberichten eingegangen.

Neue Akzente

Neben den Abschnitten zu den neuen Technologien im Bereich der sicheren Lagerung, Rückverfolgung und Unterstützung insbesondere auch im Hinblick auf einen möglichen Technologietransfer, an dem vor allem die Schwellen- und Entwicklungsländer großes Interesse zeigten, kam dem Konzept des ›life-cycle management‹ eine neue Bedeutung zu. Hierbei geht es darum, die Kontrolle von Kleinwaffen während ihrer gesamten Lebensdauer jederzeit sicherzustellen, um so die unrechtmäßige Verbreitung zu verhindern.

Inhaltliche Streitfragen

In den Verhandlungen kamen wieder rasch jene Differenzen und Streitpunkte zwischen den Staaten zum Vorschein, die von Anfang an die Ausgestaltung und Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogramms bestimmt haben. Dies betraf unter anderem die Frage, ob Munition einbezogen werden soll. Dagegen sprachen sich die Staaten der arabischen Gruppe, Indien, China und die Vereinigten Staaten aus. Immerhin konnte der indirekte Verweis auf das Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Feuerwaffen des UN-Übereinkommens gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (kurz: Feuerwaffenprotokoll) und damit der Kompromiss der Überprüfungskonferenz 2012 erhalten werden. Russland und Indien forderten erneut, den Kleinwaffenhandel an nichtstaatliche Akteure zu unterbinden und im PoA stärker zu berücksichtigen. Vor allem die USA verweigerten sich dem Konzept eines generellen Verbots des Kleinwaffenhandels mit nichtstaatlichen Akteuren. Schließlich einigten sich die Staaten auf den Kompromiss, dass vor allem Terroristen und Endabnehmer, die nicht von Staaten autorisiert sind, nicht mit Kleinwaffen und leichten Waffen beliefert werden sollen.

Einmal mehr bekräftigt das Abschlussdokument, dass die Hauptverantwortung für Kontrolle, Lagersicherheit und Umgang mit Kleinwaffen bei den Staaten liegt. Die Staaten der Bewegung der Blockfreien (NAM) unterstrichen das Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta sowie das Recht auf Ein- und Ausfuhr von Kleinwaffen. Auch im Kleinwaffen Sektor mit seiner hohen Proliferationsrelevanz bleiben Konzepte, wie Grenzkontrollen oder auch die Sicherheitssektorreform als Rahmen für eine verbesserte Sicherung bestehender Kleinwaffenbestände, umstritten. Sie konnten sich letztlich gegen den Widerstand von NAM-Staaten und der arabischen Gruppe nicht durchsetzen. Diese Gruppe sprach sich gegen internationale Standards und Benchmarks für eine bessere Sicherung von Waffenbeständen in Polizei und Militär aus, obwohl diese oft unzureichend gesicherten Arsenale eine maßgebliche Quelle der Verbreitung von Kleinwaffen sind. Pakistan und China betonten, dass die Sicherung von Lagerbeständen eine

allein nationale Angelegenheit sei. Kuba und Venezuela wiesen darauf hin, dass man nur universal ausgehandelten Standards zustimmen würde. Westafrikanische und karibische Staaten betonten hingegen, dass Standards sinnvoll seien und sie internationale Unterstützung bei der Sicherung von Lagerbeständen befürworteten. Als Kompromiss fanden Standards nur abgeschwächt Erwähnung.

Der Sicherung von Kleinwaffenbeständen in Konflikten und Nachkriegssituationen musste nach den Erfahrungen des Libyen-Konflikts von 2011 und der ungehinderten Verbreitung von Waffen nach Mali und in andere Länder Westafrikas eine unbedingte Priorität eingeräumt werden. Belgien hatte hierzu eigens eine internationale Konferenz im Vorfeld des Staatentreffens und die Idee in die Verhandlungen eingebracht. Nach dem Willen der Staaten, die ein stärkeres Abschlussdokument befürworteten, hätten auch die erste UN-Sicherheitsratsresolution zu Kleinwaffen (UN-Dok. S/RES/2117(2013)) sowie UN-Waffenembargos stärker berücksichtigt werden sollen. Doch der Widerstand gegen solche Konzepte, insbesondere aus den Reihen der NAM, war groß. Während sich Australien zum Beispiel für breitere Kompetenzen der UN-Friedenssicherungskräfte in Bezug auf die Rückverfolgung unrechtmäßiger Waffen aussprach, verwiesen die Vereinigten Staaten darauf, dass dies allein den Staaten obliege. Einzig die UN-Sicherheitsratsresolution 1325 ›Frauen, Frieden, Sicherheit‹ hielt dem Widerstand einer Staatenminderheit stand. Die Bedeutung der Beteiligung von Frauen in allen Aspekten der Kleinwaffenkontrolle, etwa auch im Bereich der Sicherung von Lagerbeständen, ist mit dem Abschlussdokument noch einmal deutlich bekräftigt worden – auch hierin liegt ein Novum des fünften Staatentreffens.

Die Frage der Zusammenarbeit und Unterstützung bei der Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogramms nimmt traditionell einen hohen Stellenwert ein. Ein Streitpunkt war und ist die Frage der Konditionalität. Der Begriff ›without conditionality‹, der sich im Entwurf 4 des Abschlussdokuments fand, stieß während des Staatentreffens jedoch auf erheblichen Widerstand der Geberstaaten. Insgesamt betonten die NAM-Staaten und China, dass Zusammenarbeit und Unterstützung

das Kernstück des Kleinwaffenaktionsprogramms sei und diese Anstrengungen zu seiner systematischen Umsetzung verstärkt werden müssten. Geberstaaten hatten bei den Verhandlungen zum Waffenhandelsvertrag einen Treuhandfonds (UNSCAR) unter der Führung des UN-ODA eingerichtet. Doch dieses Verhältnis zum ATT stieß vor allem bei der arabischen Gruppe auf Widerstand. Auch Indonesien forderte als Sprecher der NAM-Gruppe ein vom ATT unabhängiges Finanzierungssystem allein für die Umsetzung des PoA, was wiederum am Widerstand der Geberstaaten scheiterte. Die westafrikanischen Staaten betonten, wie wichtig für sie die technische Unterstützung der Geberstaaten, beispielsweise in Form von Markierungsmaschinen, sei.

Fazit

Der unrechtmäßige Handel mit Kleinwaffen stellt die internationalen Bemühungen um Frieden und menschliche sowie staatliche Sicherheit weiterhin vor große Herausforderungen. Das fünfte Staatentreffen verdeutlichte einmal mehr die Diskrepanz zwischen staatlicher Rhetorik und tatsächlicher Umsetzung auf nationaler Ebene. Das nur politisch verbindliche Aktionsprogramm weist viele Lücken auf und hat als einzigen Verifikationsmechanismus freiwillige Staatenberichte sowie Staatentreffen und Überprüfungskonferenzen.

Die Besonderheiten der Proliferationsproblematik liegen auch in der Natur von Kleinwaffen begründet: Sie sind fast überall und oft für einen geringen Preis zu erwerben, auch und gerade weil der private Waffenbesitz in manchen Ländern kaum reguliert ist; sie sind leicht zu schmuggeln, haben eine hohe Lebensdauer und lassen sich auch in Komponenten und Bestandteilen wiederverwenden. Neue Technologien, wie die 3D-Drucker, werden die Kleinwaffenkontrolle künftig vor neue, vermutlich große Herausforderungen stellen.

Abschlussdokument des fünften zweijährlichen Staatentreffens, UN Doc. A/CONF.192/BMS/2014/WP.1/Rev.1 v. 20.6.2014; über: www.un-arm.org/BMS5/