

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen |

3. Überprüfungskonferenz 2018

- Streit beim Umgang mit Munition
- Abschlussdokument im Konsens angenommen
- Weiterhin große Defizite im Regelwerk

Die dritte Überprüfungskonferenz des **Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten (Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects – PoA, kurz: UN-Kleinwaffenaktionsprogramm)** wurde vom Streit über die Frage überschattet, ob Munition einbezogen werden sollte. Vom 18. bis 29. Juni 2018 war die Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen in New York verhandelt worden, um das Abkommen an entscheidenden Stellen zu stärken. Am Ende gab es eine für das ansonsten um Konsens bemühte Verhandlungsverfahren ungewohnte Abstimmung, die die Staatenmehrheit auch gegen den erklärten Widerstand Israels und der USA gewann. Das Abschlussdokument enthält weitere Neuerungen und stärkt den Prozess der künftigen Umsetzung des Dokuments. Dennoch klafft eine Lücke zwischen den Absichtserklärungen der Staaten, den Konfliktrealitäten und der weltweiten illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen. Das PoA war im Jahr 2001 mit dem Ziel verhandelt worden, die illegale Verbreitung dieser Waffen – vom Revolver

über Sturmgewehre bis hin zur tragbaren Flugabwehr-Lenkwanne – weltweit zu bekämpfen. Auch wenn das PoA rechtlich nicht verbindlich ist, enthält es eine Reihe von Maßnahmen auf globaler, regionaler und nationaler Ebene, die darauf abzielen, staatliche Waffenbestände von Armee und Polizei besser zu kontrollieren, überschüssige Waffen, beispielsweise nach Friedensschlüssen, zu vernichten und gegen die illegale Verbreitung dieser Waffen in der Zivilbevölkerung aktiv vorzugehen.

Die Frage des Umgangs mit Munition

Die Aufnahme von Munition in das Abschlussdokument blieb bis zum Ende umstritten. Dieser Streit begleitet das Kleinwaffenaktionsprogramm seit nunmehr 17 Jahren. Vor allem die USA wehren sich vehement dagegen. Vor dem Hintergrund des Widerstands kleiner Staaten bemühte sich Ghana als Wortführer der afrikanischen Staatengruppe südlich der Sahara bis zu den Schlussverhandlungen um Kompromissfindung. Am Ende beantragten die USA die Abstimmung über die beiden umstrittenen Paragraphen 16, einer Art Präambel des Abschlussdokumentes, und 18 im Ab-

schnitt zur Zukunft der globalen Umsetzung des PoA-Abschlussdokuments, und stimmten zusammen mit Israel gegen die Erwähnung von Munition im Abschlussdokument. Allerdings enthielten sich 28 Staaten, darunter zahlreiche arabische Staaten, Kuba, Russland und Venezuela. China stimmte erst gar nicht ab, hatte aber zuvor mehrfach seinen Widerstand gegen die Einbeziehung von Munition erklärt. Dies war insofern ein Novum, als bislang stets alle UN-Mitgliedstaaten darum bemüht waren, in den PoA-Verhandlungen einen Konsens zu erzielen. Lediglich im Jahr 2006 war unter der US-Regierung von Präsident George W. Bush keine Einigung erzielt worden.

Munition wird nun erstmals gleich zweimal in einem Abschlussdokument zum PoA erwähnt. Paragraph 16 der Deklaration benennt mit Resolution 72/55 der UN-Generalversammlung (A/RES/72/55) einen von Deutschland im Dezember 2017 auf den Weg gebrachten Prozess, der im Jahr 2020 mit einer Sachverständigengruppe starten soll. Darin geht es um die Frage von globalen Standards des Umgangs mit überschüssiger Munition und Sprengstoffen – insbesondere in Munitionsdepots, die explodieren und erhebliche Opferzahlen in der Zivilbevölkerung verursachen können. Zahlreichen Staaten geht dieser Prozess jedoch nicht weit genug, sodass sie neue Standards für die Munitionskontrolle, auch der Exportkontrolle, fordern. Hier ist das PoA im Vergleich zum internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty – ATT) aus dem Jahr 2014 gewohntermaßen schwach ausgestattet. In diesem sind globale Standards der konventionellen

Exportkontrolle verankert – auch für Munition. Paragraph 18 erkennt lediglich die bislang existierenden Bemühungen der Munitionskontrolle an und fordert Staaten zu einem Informationsaustausch auf. Auch wenn diese Referenz eher symbolischen Charakter hat, verbirgt sich dahinter eine der grundlegenden Streitfragen, die während der dritten Überprüfungs-konferenz an verschiedenen Stellen aufbrachen. Dies betrifft die Frage der Referenz: Wenige Staaten wie die USA, Iran oder Kuba bestehen darauf, dass allein die Ursprungsfassung des PoA aus dem Jahr 2001 als Grundlage dienen sollte und somit keine »neuen« Themen im Abschlussdokument Erwähnung finden dürfen. Die große Mehrheit der Delegierten erkennt dagegen die normative Weiterentwicklung an, die in den vergangenen 17 Jahren in nunmehr sechs Staatentreffen und drei Überprüfungs-konferenzen stattgefunden hat.

Ziele für nachhaltige Entwicklung

Die Kontroverse um neue Elemente, die das PoA stärken und bereichern könnten, entbrach auch in der Frage der Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Staaten wie Ägypten, Iran, Kuba und Syrien pochten darauf, lediglich das Ziel 16.4 mit seinem Fokus auf illegale Kleinwaffen zu erwähnen. Die Mehrheit der Staaten sah eine Verbindung zu den anderen SDGs, vor allem zum Ziel 16: die weltweite Reduzierung aller Formen von Gewalt und damit verbundener Todesopfer bis zum Jahr 2030. Im Verlauf der Verhandlungen wurden viele SDG-Referenzen aus dem insgesamt 21-seitigen Abschlussdokument gestrichen und allein auf Ziel 16.4 reduziert.

Gestritten wurde auch um die Frage der Gruppen, die Waffen illegal erhalten. Unter anderem ging es um die Definition des »illegalen Transfers« von Klein- und Leichtwaffen. Ägypten machte schließlich den Kompromissvorschlag einer Referenz zum »Internationalen Suchinstrument«, das seit dem Jahr 2005 ebenfalls zum PoA dazugehört und Standards im Markieren und

Nachverfolgen von Kleinwaffen setzt. Um das Kleinwaffenaktionsprogramm weiter zu stärken, wurden auch neue Kontrollmaßnahmen erwähnt. Doch auch hier gab es Widerstände, allen voran von Iran. Syrien dagegen forderte, keine Kleinwaffen an »illegal bewaffnete Gruppen« zu transferieren. Vor allem die Schweizer Delegation verwies darauf, dass diese Kategorie von Akteuren im Völkerrecht bislang nicht existiere.

Bekämpfung der illegalen Kleinwaffenverbreitung

Allein fünf Entwürfe wurden in den 14 Tagen verworfen und neu formuliert. Viele wichtige Elemente des Abschlussdokuments wurden aufgrund des Konsensprinzips verwässert. Und doch ist es dem französischen Vorsitz gelungen, neue Akzente zu setzen. Auch wenn die Synergien zu anderen Verträgen wie dem ATT nur noch verklausuliert auftauchen, sind sie ein wichtiges Element. Die illegale Kleinwaffenproliferation beginnt oftmals als legaler Export und auch die Verbindung zur organisierten Kriminalität ist nicht zu unterschätzen. Die Herausforderungen durch neue Technologien, beispielsweise durch modulare Kleinwaffen, die beliebig zusammengesetzt werden können, fanden Eingang in das Abschlussdokument. Solche modularen Waffen bereiten gerade in Fragen der einheitlichen Markierung neue Herausforderungen. Widerstände gegen eine stärkere Berücksichtigung geschlechterspezifischer Aspekte der Kleinwaffenverbreitung konnten ebenfalls überwunden werden.

Schlussendlich nahmen die Staaten das Abschlussdokument im Konsens an. Allerdings pochte die in prozeduralen Fragen versierte syrische Delegation auf eine Abstimmung über das gesamte Abschlussdokument und verunsicherte mit ihrer Forderung den ansonsten routiniert wirkenden französischen Konferenzvorsitzenden Jean-Claude Brunet, um dann in der Abstimmung dem Abschlussdokument aber selbst zuzustimmen. In diplomatischen Kreisen wurde gemutmaßt, dass das syrische Verhalten eine Revanche für den Boykott des syrischen Vorsitzes der Genfer Abrüstungs-

konferenz durch Frankreich, Großbritannien und die USA gewesen sein könnte.

Lücken zwischen Regelwerk und realem Konfliktgeschehen

Von besonderer Bedeutung für die weitere Umsetzung des einzigen universellen Standards zur Bekämpfung der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen bleibt jedoch der gestärkte Prozess innerhalb der Vereinten Nationen. Künftige Staatentreffen sollen themenorientierter arbeiten. So soll sich das Staatentreffen im Jahr 2020 mit den Ursachen, Folgen und der Prävention illegaler Transfers an nicht autorisierte Gruppen befassen. Aus der Perspektive vieler Staaten bleibt dies eine innerstaatliche Angelegenheit. Wenn andere Staaten die Oppositionskräfte mit Kleinwaffen unterstützen, ist dies aus der Perspektive des betreffenden Staates ein illegaler Transfer, selbst wenn die Regierung gegen die eigene Bevölkerung mit Waffengewalt vorgeht. Opfer und Leidtragende ist dabei stets die Zivilbevölkerung. Gewalt durch Klein- und Leichtwaffen schürt Konflikte, verursacht Flucht und Vertreibung.

Im Streit um die angemessene Wortwahl im Abschlussdokument ging allzu oft der eigentliche Sinn der dritten Überprüfungs-konferenz verloren: Das menschliche Leid zu verringern, indem weniger Kleinwaffen weltweit auf den illegalen Markt gelangen. 17 Jahre nach Verabschiedung des UN-Kleinwaffenaktionsprogramms klaffen zwischen dem Regelwerk und dem realen Konfliktgeschehen weiterhin große Lücken.

Der Bericht beruht auf einem Blog-Beitrag der Autorin, der unter blog.prif.org/2018/07/16/ abrufbar ist.

Simone Wisotzki

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Simone Wisotzki, Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen: 2. Überprüfungs-konferenz 2012, VN, 1/2013, S. 32f., fort.)