

Aus dem Bereich der Vereinten Nationen

Politik und Sicherheit

Aktionsprogramm zu Klein- und Leichtwaffen:

1. Überprüfungskonferenz 2006

- Keine Einigung auf ein Abschlussdokument
- Umsetzung des Aktionsprogramms geht weiter
- Neue Initiativen zur Transferkontrolle von Kleinwaffen

Simone Wisotzki

Die Enttäuschung stand den meisten Diplomaten ins Gesicht geschrieben: Nach knapp zweiwöchigen Verhandlungen und mehreren informellen Sitzungen bis tief in die Nacht war keine Einigung erzielt worden. Die erste Überprüfungskonferenz des **Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten**, die vom 26. Juni bis 7. Juli 2006 in New York stattfand, ging ohne die Annahme eines gemeinsamen Abschlussdokuments zu Ende. Für das Scheitern der Konferenz waren vor allem drei Gründe ausschlaggebend: Erstens das Konsensprinzip, zweitens inhaltliche Schwächen des Aktionsprogramms und drittens unüberbrückbare Meinungsunterschiede zwischen den Staaten hinsichtlich der Bedeutsamkeit und den Erfolgsaussichten dieser Form von ›humanitärer‹ Rüstungskontrolle.

Vorgeschichte

Im Jahr 2001 war das Aktionsprogramm mit dem Ziel verhandelt worden, den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen einzudämmen, da diese Waffengattung in einer Vielzahl innerstaatlicher Konflikte zum vorrangigen Gewaltmittel geworden war (vgl. Herbert Wulf, Kleinwaffen – die Massenvernichtungsmittel unserer Zeit, VN, 5/2001, S. 174–178). Schon damals konnten sich die Staaten aufgrund des auf UN-Konferenzen üblichen Konsensprinzips lediglich auf politisch verbindliche Richtlinien einigen, die beispielsweise vor-

sehen, die Gesetzgebung gegen die illegale Produktion und den Transfer von Kleinwaffen zu stärken. Erhebliche Interessenunterschiede führten dazu, dass wichtige Bereiche des unerlaubten Kleinwaffenhandels, wie der Waffenbesitz in den Händen von Zivilisten oder der Waffentransfer an nichtstaatliche Akteure, ausgeklammert blieben. Auch der legale Handel mit Kleinwaffen zwischen Staaten blieb unberücksichtigt.

Erwartungen an die Konferenz

Obwohl nur politisch verbindlich, halfen die im Aktionsprogramm festgeschriebenen zwei Umsetzungstreffen, ein gewisses Maß an Verbindlichkeit herzustellen. Zudem waren die Staaten aufgefordert, regelmäßig Fortschrittsberichte vorzulegen. Zahlreiche Staaten, vor allem die von Kleinwaffengewalt unmittelbar betroffenen Länder, bemängelten jedoch die Defizite des Aktionsprogramms und forderten Nachbesserungen. Die Überprüfungskonferenz im Sommer 2006 sollte nach Auffassung der Mehrheit der Staaten genutzt werden, um das Aktionsprogramm zu stärken, beispielsweise durch ergänzende rechtlich bindende Vereinbarungen. Auch ging es darum, dass vorhandene Aktionsprogramme umzusetzen.

Unüberbrückbare Differenzen

Für das Scheitern der Konferenz sind aber allem voran die beträchtlichen Interessenunterschiede zwischen einigen wenigen und einer großen Mehrheit von Staaten, die sich für ein gestärktes Aktionsprogramm eingesetzt hat, verantwortlich. Aufgrund des Konsensprinzips in den Vereinten Nationen war es einer kleinen Minderheit möglich, ein konzertiertes Ergebnis zu verhindern.

Schon zu Beginn der Verhandlungen, bei der Bewertung des bisherigen Erfolgs des Aktionsprogramms, traten die unterschiedlichen Einschätzungen zu Tage. Trotz seiner lediglich politischen Verbindlichkeit sind in den vergangenen fünf Jahren eine Fülle von Initiativen auf nationaler, regionaler und globaler Ebene auf den Weg gebracht worden. Gerade im Afrika südlich der Sahara sind aus dem Aktions-

programm subregionale Initiativen hervorgegangen, wie die im Mai 2006 beschlossene ECOWAS-Konvention oder das Nairobi-Protokoll, die nicht nur rechtlich verbindlich, sondern in ihrer Normsetzung weiter gehen als das Aktionsprogramm. Freilich sollte die Fülle von Gesetzen und Initiativen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich insgesamt am hohen Aufkommen unkontrollierter Kleinwaffen, die von einem Konfliktgebiet ins nächste transferiert werden, nicht wesentlich etwas geändert hat. Noch immer gelangen Kleinwaffen auf legalen oder geheimen Wegen von verschiedenen Lieferländern aus in die Konfliktregionen. Häufig fehlt es am politischen Willen, das Aktionsprogramm umzusetzen. Die Umsetzung scheitert in den betroffenen Ländern jedoch auch an dem Problem fragiler Staatlichkeit, an defizitären Sicherheitsstrukturen sowie der wirtschaftlichen Unterentwicklung und der Armut. Auf der Überprüfungskonferenz war sich die Mehrheit der Staaten einig, dass die Gründe für die hohe Nachfrage nach Kleinwaffen stärker zu berücksichtigen.

Betroffene Staaten und das globale NGO-Netzwerk IANSA versuchten daher, den Zusammenhang zwischen Armut und Kleinwaffengewalt im Abschlussdokument zu verankern. So forderten sie beispielsweise einen Hinweis auf die notwendige Hilfeleistung und Rehabilitation für Opfer von Schusswaffengewalt. Insgesamt wollten die betroffenen Staaten die humanitären Konsequenzen des unerlaubten Kleinwaffenbesitzes stärker hervorheben. Auch sollten die Geberländer aufgefordert werden, ihre Unterstützung für betroffene Staaten bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zu erhöhen. Mit den EU-Staaten konnte hier eine einvernehmliche Sprachregelung gefunden werden, die der Entwicklungsproblematik Rechnung trägt.

Doch bereits bei diesem Punkt verweigerten die USA ihre Zustimmung. Die enge Verknüpfung des Kleinwaffenproblems mit der Entwicklungszusammenarbeit gehe weit über die Reichweite des Aktionsprogramms hinaus. In den ersten Verhandlungsrunden lehnten die amerikanischen Verhandlungsführer selbst die

Verweise, dass Männer und Frauen auf unterschiedliche Weise von Kleinwaffen bedroht und betroffen sind, ab, obwohl zumindest die Frauen als jene Zivilisten, die im Konfliktfall im besonderen Maße betroffen sind, bereits im Aktionsprogramm Erwähnung finden. Der Verweis auf die Geschlechterperspektive und auf Resolution 1325(2000) des Sicherheitsrats zum Thema ›Frauen, Frieden und Sicherheit‹ fand zunächst keine Zustimmung, ein Kompromiss konnte in letzter Minute erzielt werden.

Bei der Frage der verstärkten Transferkontrolle auf der Angebotsseite des Kleinwaffenhandels verweigerten nicht nur die USA, sondern auch andere Staaten, unter ihnen China, Indien, Iran, Israel, Pakistan und einige arabische Staaten ihre Zustimmung. Hierbei geht es vor allem darum, sicherzustellen, dass legal gehandelte Kleinwaffen legal bleiben und nicht in Konfliktregionen geraten. Eine Mehrheit von Staaten, unter ihnen die EU-Staaten und zahlreiche betroffene Staaten, setzen sich seit geraumer Zeit für globale Standards des legalen staatlichen Kleinwaffenhandels ein und haben auf der regionalen Ebene bereits Standards gesetzt, wie beispielsweise die EU mit dem Verhaltenskodex für Rüstungsexporte, dessen rechtliche Verbindlichkeit in nächster Zeit beschlossen werden soll. Während sich zahlreiche Staaten sogar offen für ein rechtlich bindendes, universelles Abkommen zur Kontrolle des Transfers von Kleinwaffen und leichten Waffen ausgesprochen hatten, konnten auf der Überprüfungskonferenz diesbezüglich nicht einmal Kerngrundsätze vereinbart werden. Eine Minderheit beharrte darauf, dass der legale Kleinwaffenhandel zwischen Staaten prinzipiell ausgenommen bleiben sollte. Die USA verweigerten sich wie bereits im Jahr 2001 einem Verbot des legalen Kleinwaffentransfers an nichtstaatliche Akteure (Rebellengruppen, Terroristen) und lehnten erneut den Vorschlag ab, den privaten Waffenbesitz zu regulieren. Gerade eine solche Norm würde den Kern der Problematik des unerlaubten Kleinwaffenbesitzes berühren, da sich zwei Drittel der weltweit illegalen Waffenbestände in den Händen von Zivilisten befindet. Der amerikanischen Waffenlobby (National Rifle Association) gelang es hier einmal mehr, ihren Einfluss geltend zu machen. Die amerikanische Delegation sorgte dafür, dass der

unerlaubte private Waffenbesitz als Problem unerwähnt blieb.

Doch auch jene Staaten, die mit einem hohen Kleinwaffenaufkommen zu kämpfen haben, spielten nicht immer nur eine konstruktive Rolle und beharrten auf bestimmten Formulierungen, anfangs mit wenig Kompromissbereitschaft.

Letztlich scheiterte die Konferenz aber auch an der Zeit: Zu viele Stunden waren in den ersten Tagen mit Erklärungen zum Stand der Umsetzung in den einzelnen Staaten verschwendet worden. In der zweiten Woche fehlte mit dem amerikanischen Unabhängigkeitstag am 4. Juli ein weiterer, wertvoller Verhandlungstag. Selbst zwei informelle Sitzungen bis tief in die Nacht, auf der durchaus Fortschritte erzielt wurden, reichten nicht aus, um die Interessengegensätze zu überwinden. Am letzten Verhandlungstag musste die morgendliche Sitzung sogar unterbrochen werden, weil die amerikanische Delegation auf Weisungen aus Washington wartete, die erst am Nachmittag übermittelt wurden. So waren am Nachmittag noch 13 Absätze ungeklärt und der strittigste Teil des Abschlussdokuments – die Zukunft des Aktionsprogramms – war noch gar nicht diskutiert worden. Hier hatten die USA eingangs bereits erklärt, dass der künftige Umsetzungsprozess ihrer Ansicht nach nicht mehr auf der Ebene der Vereinten Nationen stattfinden sollte, sondern nur noch auf regionaler Ebene. Im Klartext bedeutete dies, dass sie weitere Staatentreffen alle zwei Jahre und eine Überprüfungskonferenz für 2012 ablehnten. Großbritannien bemühte sich, einen Kompromiss auf den Weg zu bringen, doch arbeitete die Uhr gegen eine Konsensfindung. Am Ende musste der engagierte Konferenzpräsident Prasad Kariyawasam aus Sri Lanka auf ein gemeinsames Abschlussdokument verzichten.

Scheitern als Chance

Auch wenn die Überprüfungskonferenz gescheitert ist, bedeutet dies keineswegs das Ende des Aktionsprogramms. Zahlreiche Staatenvertreter brachten am letzten Tag der Konferenz ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck, keinen Konsens erreicht zu haben. Zugleich verwiesen aber viele darauf, dass sie ihre Bemühungen bei der Umsetzung des Aktionsprogramms fortsetzen. Letztlich hatte das zähe Ringen um das Abschlussdokument ohnehin be-

reits zu vielen Kompromissen auf kleinstem gemeinsamen Nenner geführt, weiter führende Schritte wären auf dieser Grundlage kaum zu erwarten gewesen.

Im Scheitern des Abschlussdokuments liegt die Chance für neue Initiativen. Zahlreiche Staaten hatten zumindest inoffiziell schon ihre Bereitschaft erklärt, alternative Wege innerhalb und auch außerhalb des UN-Verhandlungssystems gehen zu wollen. So wird sich ab Herbst dieses Jahres eine Expertengruppe mit dem Problem der privaten Waffenhändler und möglichen globalen Kontrollregime auseinandersetzen. Kanada, das vor knapp zehn Jahren das Übereinkommen zur Ächtung von Antipersonenminen auf den Weg gebracht hat, will das Thema der globalen Standards für die Transferkontrolle von Kleinwaffen aufgreifen und plant, im kommenden Jahr ein informelles Staatentreffen in Genf. In Großbritannien hat eine starke zivilgesellschaftliche Bewegung für einen rechtlich verbindlichen Waffentransfervertrag die Regierung dazu gebracht, ebenfalls initiativ zu werden und einen Konsens mit gleich gesinnten Staaten für eine gemeinsame Initiative zur Transferkontrolle von Kleinwaffen zu erzielen. Mexiko will in die UN-Generalversammlung eine Resolution zur Kontrolle des zivilen Waffenbesitzes einbringen. Anders als bei internationalen Verhandlungen kann dort über Resolutionen abgestimmt und die Initiative dann auch mit Gegenstimmen fortgesetzt werden. Deutschland will sich auf die Munitionskontrolle konzentrieren, um ein weiteres Defizit des Aktionsprogramms zu beseitigen.

Jetzt kommt es darauf an, dass gleich gesinnte Staaten diese Vorhaben auf den Weg bringen und dem Umweg über die Generalversammlung einschlagen. Auch der globalen Zivilgesellschaft fällt bei der Bekämpfung der unbegrenzten Kleinwaffenverbreitung eine bedeutsame Rolle zu. Sie muss Öffentlichkeit für das Thema der unerlaubten Kleinwaffen generieren und Druck auf die Politik ausüben. Das Aktionsprogramm bleibt eine politische Erklärung mit Defiziten, ist aber dennoch ein Schritt in die richtige Richtung.

United Nations Conference to Review Progress made in the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, 26.6.–7.7.2006, New York; Website der Konferenz: <http://www.un.org/events/smallarms2006/>