

schen Kroaten in der Westherzegowina halten an ihrer separaten politischen Einheit fest und werden dabei weiterhin aus Zagreb unterstützt. Dies stärkt die Kräfte unter den Muslimen, die einen eigenen muslimischen Kleinstaat anstreben oder zumindest die Entwicklung dorthin angesichts der serbischen und kroatischen Übermacht im Osten und im Westen für unausweichlich halten.

Die Nachfolgetruppe der IFOR, die auf eine Personalstärke von 30 000 reduzierte SFOR, hat kein klares Mandat zur Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher und zur Hilfestellung bei der Durchsetzung wesentlicher Vereinbarungen von Dayton (insbesondere Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen an die Vorkriegswohnorte, Bewegungsfreiheit) erhalten. Auch eine substantielle Stärkung der IPTF ist nicht absehbar. Die SFOR erhielt zudem ein Mandat für maximal 18 Monate – mit der insbesondere von der US-Regierung verlangten Möglichkeit, den Auftrag der SFOR nach sechs und nach zwölf Monaten zu überprüfen und sie bereits nach diesen Etappen jeweils um rund die Hälfte zu reduzieren. Erforderlich wäre allerdings eine starke internationale Truppenpräsenz mindestens bis zu den nächsten Bundeswahlen, die für Mitte September 1998 vorgesehen sind. Angesichts dieser Voraussetzungen dürften die für einen noch unbestimmten Termin in der ersten Jahreshälfte 1997 geplanten Kommunalwahlen und der Wahlkampf zu einer ähnlichen Farce geraten wie die Bundeswahlen vom September 1996. Wobei die unter diesen Umständen absehbaren Ergebnisse in den allermeisten Kommunen die ethnische Teilung noch stärker zementieren werden, als die Resultate der Bundeswahlen dies bereits getan haben.

Auch die Chancen für eine Effektivierung und verbesserte Koordination der Umsetzung der Zivilbestimmungen des Dayton-Abkommens stehen schlecht. Der deutsche Diplomat Michael Steiner, Stellvertreter des Hohen Koordinators in Sarajevo, hatte hierfür im Sep-

tember 1996 Vorschläge unterbreitet. Sie liefen auf eine Zusammenfassung der drei Ebenen (Büro des Koordinators, OSZE und UN) und die Berufung eines internationalen Hochkommissars für Bosnien-Herzegowina hinaus; dieser sollte mit weitgehenden Kompetenzen und Weisungsbefugnis zumindest über die UN-Polizei ausgestattet sein. Doch im Ergebnis der Londoner Konferenz von Anfang Dezember 1996 zur Umsetzungsplanung der zivilen Vereinbarungen des Dayton-Abkommens finden sich Steiners Vorschläge nur noch in völlig verwässerter Form wieder.

Bei der weiteren Finanzierung des Wiederaufbaus in Bosnien-Herzegowina zeichnet sich eine noch größere Zurückhaltung der internationalen Gemeinschaft als bislang schon ab. Anlässlich der ersten Wiederaufbaukonferenz Anfang Dezember 1995 in London hatten Weltbank und Europäische Kommission für die Zeit bis 1999 einen Finanzbedarf von mindestens 5,1 Mrd Dollar für den Wiederaufbau von Wohnungen und elementarer Infrastruktur festgestellt. Auf dieser Grundlage wurde der Bedarf für das Jahr 1996 auf 1,8 Mrd Dollar beziffert, die dann bei einer internationalen Finanzierungskonferenz im Februar 1996 in Brüssel zugesagt wurden. Doch auf der Londoner Konferenz Anfang 1996 war von diesen Zahlen keine Rede mehr. Stattdessen traten die dort versammelten Staaten und internationalen Organisationen den Rückzug von ihren früheren Zusagen an – verklausuliert durch die völlig undifferenziert formulierte Androhung der Einstellung jeglicher Hilfe Ende 1998, wenn »die Bosnier« bis dahin nicht alle Vereinbarungen des Dayton-Abkommens erfüllen.

Die Chancen, daß es im zweiten Jahr nach Unterzeichnung des Vertragswerks von Dayton zu einem Friedensprozeß kommt, der diese Bezeichnung tatsächlich verdiente, sind unter den geschilderten Umständen und Rahmenbedingungen sehr gering.

Neue Aufgabe Mikroabrüstung

Die Vereinten Nationen sagen den Kleinwaffen den Kampf an

EDWARD J. LAURANCE · HERBERT WULF

Im Mittelpunkt der Abrüstungsbemühungen zwischen Ost und West standen jahrzehntelang Verhandlungen über Massenvernichtungswaffen. Auf internationaler Ebene¹ gelang es mit der Verabschiedung der C-Waffen-Konvention, die Vernichtung sämtlicher Chemiewaffen zu vereinbaren und in Zukunft auch deren Produktion, Lagerung und Handel zu verbieten. Unter dem Dach der Vereinten Nationen verlängerte 1995 eine überwältigende Mehrheit der Regierungen der Welt den Nichtverbreitungsvertrag ohne zeitliche Befristung. Es gelang – unter dem Druck öffentlicher Proteste – alle Atomkräfte zu einem Verzicht auf Atomtests zu bewegen und eine vertragliche Regelung für den Atomteststopp zu vereinbaren, wenn auch nicht mit einem völlig zufriedenstellenden Ergebnis. Noch vor dem Ende des Kalten Krieges hatten sich Ost und West im Rahmen des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) darauf geeinigt, die Bestände einiger Kategorien schwerer Waffen deutlich zu reduzieren. Möglicherweise schließt sich eine zweite Runde mit weiteren Reduzierungen konventioneller Waffen in den nächsten Jahren an.

Auch wenn diese Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen noch längst nicht vollständig verwirklicht sind, noch viele technische Probleme gelöst werden müssen und politische Unwägbarkei-

ten eine rasche Umsetzung gefährden könnten, so sind doch auf dem Gebiet der Abrüstung von Massenvernichtungswaffen und schwerer konventioneller Waffen beachtliche Fortschritte erzielt worden. Weitgehend außerhalb der Sichtweite der Rüstungskontrollleute standen dagegen bislang Kleinwaffen und leichte Infanteriewaffen wie Mörser und Granaten, Maschinengewehre und leichte Artillerie, Minen und Munition.

Zunehmend interessieren diese Kleinwaffen die Vereinten Nationen; sie haben dem Einsatz dieser Waffen den Kampf angesagt. Denn Kleinwaffen werden immer mehr zu einem sicherheits- und entwicklungspolitischen Risiko, insbesondere in Regionen, in denen militärische Konflikte beendet wurden. Zurückgelassene Landminen und nicht explodierte Munition bedrohen Leben und Gesundheit der Bevölkerung und behindern die wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere die Bestellung der Felder, in einer Vielzahl von Ländern – beispielsweise in Kambodscha und Angola. In einer Reihe von Staaten, so in El Salvador und Mosambik, ist die bewaffnete Kriminalität nach dem Ende von Kriegen stark angestiegen. Waffen, die nach einem Friedensschluß überschüssig wurden, gelangen in andere Kriegsgebiete – zum Beispiel innerhalb der jeweiligen Region am Horn von Afrika, im Südlichen Afrika und in Südasien.

Der Grund für das zunehmende Interesse der UN an einem Stopp des Handels mit Kleinwaffen und an deren Kontrolle sind schlechte Erfahrungen ihrer Blauhelmsoldaten. Immer häufiger konfrontieren mit Waffen gut ausgerüstete Milizen oder Banden die Truppen der Vereinten Nationen bei ihren Friedenseinsätzen und drängen sie aus der Rolle des neutralen Beobachters und Friedensbewahrsers in die einer Konfliktpartei, die sich der Waffengewalt mit militärischen Mitteln erwehren muß. Diese Situation bedeutet nicht nur eine Gefährdung der Friedenstruppen, sondern oftmals gar ein Scheitern des Auftrages. Das eklatanteste Beispiel für derartige Fehlschläge war der Einsatz in Somalia. Mit massivem militärischen Aufgebot engagierten sich Truppen der Vereinten Nationen in den Kämpfen, ohne jedoch ihr Ziel, die Beendigung des Bürgerkriegs, zu erreichen. Die öffentliche Kritik an der Rolle der Weltorganisation in diesen Konflikten hat auch in der Zentrale in New York zu Konsequenzen geführt. Fehlgeschlagene wie auch erfolgreiche Friedensmissionen werden von einem speziell gegründeten Team (der »Lessons Learned Unit«) genau untersucht. Ein im November 1995 vorgelegter Bericht zum Somalia-Einsatz zieht 15 eindeutige und selbstkritische Lehren. Eines der Probleme, das der Bericht analysiert, ist die Bewaffnung der Kampfparteien. Zu deren Abrüstung heißt es unter anderem: Bei Friedensmissionen muß es klare Richtlinien für die Abrüstung und die Demobilisierung der Konfliktparteien geben, und die Konfliktparteien müssen den geplanten Maßnahmen zustimmen.² Denn gegen deren Willen können die Blauhelmsoldaten bei friedenserhaltenden Maßnahmen kaum Abrüstungsschritte durchsetzen.

Nach der Beendigung von Konflikten, so hat sich immer wieder gezeigt, kommt es darauf an, daß die ehemaligen Kämpfer nicht nur demobilisiert, sondern auch entwaffnet werden und nicht – wie häufig geschehen – mit der Waffe auf der Schulter verschwinden.³ Es gibt wohl kaum eine bessere Gelegenheit, als im Rahmen von UN-Friedensmissionen und bei der Überwachung von Friedensabkommen eine Entwaffnung vorzunehmen. Doch gerade die verworrene, oft auch chaotische Situation nach der Beendigung eines Krieges macht die Kontrolle des Verbleibs der Waffen schwierig, zumal häufig den Vereinten Nationen oder auch anderen internationalen Organisationen, die mit der Durchführung und Überwachung der Friedensabkommen beauftragt sind, die Mittel fehlen, um wirksame und umfassende Demobilisierungs- und Entwaffnungsprogramme auch durchzusetzen. Beim Ende des Bürgerkrieges in Mosambik waren schätzungsweise eine Million Kalaschnikow-Maschinenpistolen (AK-47) im Umlauf. Die Vereinten Nationen sammelten 200 000 von ihnen ein und übergaben sie der Regierung, die über eine neue Armee mit nur 12 000 Soldaten verfügt. Was Wunder, daß heute die Waffen nach Südafrika geschmuggelt und von Kriminellen und Banden in Johannesburg und den angrenzenden Provinzen eingesetzt werden.⁴ In einer Untersuchung der Vereinten Nationen über die Erfahrungen mit der Entwaffnung nach den Bürgerkriegen in Angola, Mosambik, Somalia und Jugoslawien wird bemängelt, daß von den Blauhelmen die Entwaffnung nicht konsequent genug durchgeführt wird oder auf Grund eines unzureichenden Mandats nicht durchgesetzt werden kann. Es wird eine »Aus-den-Augen-aus-dem-Sinn-Politik« betrieben.⁵ Die Waffen verschwinden erst einmal und tauchen bei nächster Gelegenheit oder an anderer Stelle wieder auf.

»Mikroabrüstung« – diesen Begriff prägte der UN-Generalsekretär im Januar 1995. Nach jahrzehntelanger intensiver Beschäftigung der Vereinten Nationen mit möglichen Kontrollen und dem Abbau von Massenvernichtungswaffen forderte Boutros Boutros-Ghali in der Ergänzung zu seiner »Agenda für den Frieden« auf Grund der Erfahrungen der letzten Jahre zur Einhegung oder Verhinderung von Krie-

gen eine Doppelstrategie: die Prävention von Konflikten und ein Programm zur »Mikroabrüstung«. Wörtlich schrieb er:

»Damit meine ich die konkrete Abrüstung im Kontext der Konflikte, mit denen sich die Vereinten Nationen auseinandersetzen, und der Waffen – überwiegend leichte Waffen –, denen Hunderttausende von Menschen zum Opfer fallen.«

Und weiter heißt es an anderer Stelle des Berichts:

»Es ist zweifellos besser, Konflikte durch Frühwarnung, stille Diplomatie und in einigen Fällen durch eine vorbeugende Dislozierung zu verhüten, als größere politisch-militärische Anstrengungen zu ihrer Beilegung unternehmen zu müssen, nachdem sie ausgebrochen sind.«⁶

Kleinwaffen für die »großen« und »kleinen« Kriege

Die Aufrüstung mit schweren konventionellen Waffen, atombestückten Interkontinentalraketen, Flugzeugträgern, Bombern und U-Booten, die für die Ost-West-Konfrontation typisch war, findet heute in wesentlich geringerem Umfang statt. Viele der schweren Waffen werden abgerüstet. Selbst Generäle sprechen sich heute für die vollständige Abrüstung der Nuklearwaffen aus. Dagegen werden konventionelle Waffen (und besonders Kleinwaffen) immer noch als legitimes Mittel zur Regelung von Konflikten angesehen. Innergesellschaftliche Auseinandersetzungen wie ethnisch, religiös oder separatistisch motivierte Konflikte oder auch zwischenstaatliche Kriege werden vor allem mit Kleinwaffen ausgefochten. Die Kriegshandlungen in Afghanistan, Angola, Bosnien, El Salvador, Haiti, Kroatien, Liberia, Mosambik, Rwanda und Sri Lanka – sämtlich Länder mit lange anhaltenden gewaltsamen Konflikten – zeigen, daß bei den Übergriffen und Aggressionen, Massakern und Genoziden nicht primär schwere Waffen wie Kampfflugzeuge, Kampfpanzer oder Kriegsschiffe eingesetzt werden. Es sind vielmehr vor allem die leicht zu handhabenden und offensichtlich auch in Kriegssituationen (trotz Embargos) zu beschaffenden Kleinwaffen, mit denen das tägliche Morden ausgeführt wird.

In einer Studie der Vereinten Nationen schätzt deren Autorin, daß mehr als neun Zehntel aller Toten der zahlreichen Kriege, die seit 1993 ausgetragen wurden, unmittelbar durch das Feuer aus Kleinwaffen ums Leben kamen.⁷ Auch wenn diese Zahlen nur grobe Schätzungen sein können, da weder der Einsatz der Waffen noch die Zahl der Toten exakt registriert werden, so muß diese Größenordnung doch bedenklich stimmen. Dies um so mehr, weil die Kontrolle der Kleinwaffen in den Ausfuhrländern oft unverständlich lax gehandhabt wird. Da diese Waffen in der Regel keine strategisch wichtige Technologie enthalten, glaubt man in manchen Lieferländern weniger Skrupel beim Export haben zu müssen. Die Quittung kommt dann oft überraschend. Nicht nur Blauhelmsoldaten hatten unter allzu großzügigen Waffenlieferungen an Konfliktparteien zu leiden. Die amerikanischen Streitkräfte wurden beispielsweise bei einigen ihrer Einsätze in den letzten Jahren mit Waffen bekämpft, die zuvor aus den USA geliefert worden waren oder aus US-Beständen stammten. Diesen »Bumerangeffekt« stellte eine amerikanische Studie sowohl für den US-Einsatz in Panama als auch in Haiti und Somalia fest.⁸

Florierender Kleinwaffenhandel

Seit dem Zweiten Golfkrieg ist die eher akademisch anmutende, aber dennoch ernsthaft geführte Debatte darüber verstummt, ob Waffenlieferungen Kriege verursachen und anheizen oder ob umgekehrt Waffenlieferungen die Folge ungelöster Konflikte sind. Natürlich kommt es letztlich darauf an, die Konfliktursachen zu beseitigen und damit auch die Nachfrage nach Waffen zu verringern. Die Schlußfolgerung, welche Bedeutung Waffenlieferungen für die Konflikte und in ihnen haben, ist heute eindeutig: Ohne die Aufrüstung Iraks aus Ost und West hätte Saddam Hussein Kuwait nicht überfallen

Initiativen der Vereinten Nationen zur Mikroabrüstung

Resolution 40/151 H (1985) der Generalversammlung gibt den Vereinten Nationen die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sicherheit und Abrüstung zu beraten.

Resolution 46/36 H (1991) der Generalversammlung beschäftigt sich mit dem illegalen Handel von Kleinwaffen.

Resolution 49/75 G (1994) der Generalversammlung unterstützt die Initiativen des Generalsekretärs, den illegalen Kleinwaffenhandel in Mali und anderen Ländern der Sahelzone zu kontrollieren.

Der Neunte Kongreß der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger (vom 29. April bis zum 8. Mai 1995 in Kairo) vereinbart den Austausch von Informationen zwischen den Regierungen über den transnationalen illegalen Handel von Feuerwaffen.

Resolution 1013 des Sicherheitsrats (7. September 1995; Text: VN 3/1996 S.127f.) setzte eine Internationale Untersuchungskommission ein, um unter Verstoß gegen das Waffenembargo erfolgte Lieferungen an die Truppen der ehemaligen rwandischen Regierung zu untersuchen.

Resolution 50/70 B (1995) der Generalversammlung forderte den Generalsekretär auf, eine Expertengruppe zu bilden, die einen Bericht über den Kleinwaffenhandel zur 52. Ordentlichen Tagung der Generalversammlung im Herbst 1997 vorlegen soll.

Resolution 51/45 L (1996) der Generalversammlung fordert die Mitgliedsländer auf, praktische Maßnahmen zur Abrüstung (und zur Kontrolle von Kleinwaffen) zu ergreifen.

Das **Zentrum für Abrüstungsangelegenheiten der Vereinten Nationen** führte im November 1995 ein Seminar zur Fortentwicklung des Konzeptes ›Mikroabrüstung‹ durch.

Die **Abrüstungskommission der Vereinten Nationen** beschäftigte sich 1995 unter anderem mit dem internationalen Waffenhandel.

Das **Institut für Abrüstungsforschung der Vereinten Nationen (UNIDIR)** in Genf führt ein Forschungsprojekt zu Abrüstung und Konfliktbewältigung durch, in dem unter anderem interne Konflikte und die Proliferation von Kleinwaffen untersucht werden.

Die **Kommission für Verbrechensverhütung und Strafrechtspflege** in Wien untersucht unter anderem den Zusammenhang zwischen dem Zugang zu Feuerwaffen und hohen Kriminalitätsraten.

können. Seit dem Golfkrieg ist ein verstärktes Interesse an der Kontrolle des Waffenhandels zu spüren. Die UN verhängten ein umfassendes Embargo gegen Irak; einige Länder verschärften die Exportkontrollen unmittelbar nach dem Ausbruch des Krieges. Doch diesen politisch motivierten Kontrollen stehen handfeste wirtschaftliche Interessen entgegen. Die Rüstungsindustrie hat Überkapazitäten und drängt in den Export. Mitte der neunziger Jahre sind die Lehren aus dem Golfkrieg offensichtlich bereits vergessen oder verdrängt; viele Regierungen unterstützen die Rüstungsindustrie mit einer aggressiven Exportkampagne.

Tatsächlich ging der Handel mit schweren Waffen seit dem Ende des Kalten Krieges um rund die Hälfte zurück. Übereinstimmend berichten das Stockholmer Internationale Friedensforschungsinstitut (SIPRI) und die Abrüstungs- und Rüstungskontrollbehörde der US-Regierung (ACDA) vom deutlichen Rückgang des internationalen Waffenhandels. Leider ist dieser Einbruch im Handel nicht bei den Kleinwaffen zu verzeichnen. Im Gegenteil: Kriege und Konflikte vor allem in der Dritten Welt haben dazu geführt, daß auch in den neunziger Jahren der Kleinwaffenhandel floriert. Zwar existieren keine genauen Angaben über die Zahl oder den Wert der Produktion von

Kleinwaffen und leichter Infanterieausrüstung oder über das Kleinwaffenarsenal in den Armeen der Welt – ganz zu schweigen von den Beständen bei Milizen oder kriminellen Organisationen –, doch übereinstimmend registrieren Experten eine intensivere Verbreitung gerade dieser Waffen.⁹

Die Quellen für den Nachschub sind vielfältig. In zahlreichen Ländern werden Kleinwaffen hergestellt, oft als Lizenzfertigung. Die wohl populärste und am weitesten verbreitete Kleinwaffe, die von fast allen Guerillabewegungen und in zahlreichen Armeen als Standardwaffe benutzt wird, ist die AK-47, von der insgesamt mehr als 70 Mill Stück seit ihrer Erfindung im Jahre 1947 hergestellt wurden. Die meisten – obwohl teilweise bereits fünfzig Jahre alt – dürften noch im Umlauf sein.¹⁰ Da diese Maschinenpistole nicht nur in der Sowjetunion, sondern auch in China, Finnland, Jugoslawien, Korea (Demokratische Volksrepublik), der DDR, Polen, Rumänien und Ungarn in Lizenz gefertigt worden war und Kopien in Israel und Südafrika nachgebaut wurden, ist der Ursprung der heute in Umlauf befindlichen Waffen kaum festzustellen und von den Produzenten nicht mehr zu kontrollieren. Ähnlich großzügig wurden auch Lizenzen für das deutsche G-3-Gewehr in viele Länder vergeben, und die Bundesregierung mußte schon öfter bei kritischen Fragen im Parlament eingestehen, daß sie keinen Überblick über die in vielen Ländern getätigten Geschäfte mit dem in der Bundesrepublik Deutschland entwickelten Gewehr hat.

Legale (also durch staatliche Ausfuhrzertifikate genehmigte) Lieferungen im Rahmen von Militärhilfeabkommen oder auf kommerzieller Basis machen einen großen Teil des internationalen Waffenhandels aus. Immer wieder werden auch Fälle illegaler Waffenschlebereien aufgedeckt. Doch die Größenordnung des illegalen Kleinwaffenhandels ist nicht einmal annäherungsweise abzuschätzen. Verdeckte Operationen unter Beteiligung von Regierungen, Schwarzmarktgeschäfte und organisierte Kriminalität heizen den internationalen Kleinwaffenhandel an. In vielen Ländern kommt der Nachschub jedoch nicht aus dem Ausland. Die Bestände der Armeen werden geplündert, bei Kriegshandlungen werden Waffen erbeutet, kriminelle Organisationen sorgen für den Nachschub vor Ort, und nicht zuletzt regt die Nachfrage die heimische Produktion an. In Kolumbien spricht man deshalb sogar von einem heimischen Rüstungswettlauf.¹¹

Große Überschubbestände

Für die reibungslose Versorgung der Kriegsparteien mit Kleinwaffen wurden in den letzten Jahren die Überschubbestände immer wichtiger. Das Ende des Kalten Krieges und die Entspannung zwischen Ost und West haben leider nicht nur zu einem Abbau von Armeen und Rüstungsarsenalen geführt. Abrüstungsabkommen und sinkende Rüstungsausgaben, Waffenstillstände, Friedensabkommen, das Ende von Kriegen und die Lösung von Konflikten haben in den neunziger Jahren eine regelrechte Schwemme überschüssiger Waffen erzeugt. In vielen Ländern häuften die Armeen riesige Waffenüberschüsse an – nicht nur Kleinwaffen. Mehr Waffen für die Streitkräfte bereitzustellen galt als Grundbedingung, um für den schlimmsten Fall gerüstet zu sein. In diesen Armeebeständen findet sich das gesamte Waffenarsenal, von atomwaffenfähigem Uran bis zu U-Booten, von Helikoptern bis zu Handgranaten, von Schützenpanzern bis zu Stahlhelmen, von modernen Kampfflugzeugen bis zu fünfzig Jahre alten Maschinengewehren.¹²

Für die Besitzer ist es wirtschaftlich interessanter, die Waffen zu verkaufen oder zu verschenken, als sie zu verschrotten. Deutschland war bei dem Vertrieb von Gebrauchtwaffen einer der Hauptakteure und exportierte riesige Mengen ehemaliger NVA-Waffen. Der Export von über 300 000 Kalaschnikow-Maschinenpistolen – samt Munition – aus Deutschland in die Türkei ist nur eines der auffälligsten

und absurdesten von Hunderten von Beispielen. Die Einnahmen aus dem Verkauf der Waffen sind dabei nicht einmal sehr hoch.¹³ Die amerikanischen Streitkräfte verschenkten oder verkauften 1995 gebrauchte Waffen, die ursprünglich einmal 4,1 Mrd US-Dollar gekostet hatten, zu Schleuderpreisen und erzielten dabei Einnahmen von 300 Mill Dollar – also 7 vH des Ursprungswertes. Viele dieser Waffen landen – oft über verschlungene Wege – in Kriegs- und Konfliktregionen; oftmals sind es die Waffenlieferländer, die dann im Rahmen der Vereinten Nationen Blauhelmkontingente in die gleichen Länder entsenden, um Kriege zu beenden oder ganze Regionen zu befrieden.

Nicht nur die durch Abrüstung entstehenden Überschüsse, auch die unvollständig durchgeführte Entwaffnung von demobilisierten Streitkräften (vor allem in Entwicklungsländern, etwa in Mosambik) sind eine weitere Quelle für den Handel mit Kleinwaffen. Der Hauptgrund für die Proliferation der Kleinwaffen ist deren fast unbegrenzte Verfügbarkeit: Viele Armeen wollen überschüssige Bestände loswerden. Zudem sind die Waffen leicht zu handhaben; anders als bei schwerem Gerät wie Panzern oder Flugzeugen ist der Einsatz eines Maschinengewehrs oder einer Panzerabwehrrakete in nur wenigen Tagen militärischer Ausbildung zu erlernen. Selbst Kindern wird das Kriegshandwerk erschreckend häufig beigebracht, wie immer wieder in den Kriegen in Uganda oder Liberia zu sehen war. Kleinwaffen erfordern keine ausgefeilte Logistik, und sie lassen sich leichter als schweres Gerät illegal von einem Land ins andere transferieren. Die Nachfrage ist groß, denn Konfliktparteien, Milizen und Aufständische können sich diese Waffen am ehesten leisten.

Private Händler bieten automatische Gewehre im Südlichen Afrika für 25 Dollar an.¹⁴ Die Waffen, die die USA in den achtziger Jahren über die «Pakistan-Pipeline» an die Mudschahedin in Afghanistan schleusten, werden jetzt in den Kriegen in Kaschmir und Sri Lanka eingesetzt.¹⁵ Bei der Demobilisierung der Armeen in Nicaragua, El Salvador und Mosambik tauchten nicht nur ehemalige Kämpfer unter; auch große Mengen Waffen verschwanden. Bei Auflösung der Armee des Diktators Mengistu und der Demobilisierung von 500 000 Soldaten fielen 1991 in Äthiopien riesige Mengen Waffen an, die – wenn auch bislang in geringem Umfang – in den Sudan und nach Somalia geliefert wurden. Der ukrainische Innenminister klagte jüngst, kriminelle Banden versorgten sich mit Waffen aus der Kaukasusregion, die die ehemalige sowjetische Armee dort hinterließ.

Das negative Nebenprodukt der Abrüstung

Als negative Folge positiver Entwicklungen (wie der Beendigung von Kriegen, Abrüstungsvereinbarungen oder der Kürzung von Militärausgaben) entsteht oft eine neue Quelle für Waffenlieferungen. Wenn Kriegsherren ihre Unterschrift unter ein Friedensabkommen setzen, ist damit hoffentlich der Krieg beendet; die Abrüstung und Kontrolle der Waffen aber steht erst am Anfang. Der Vertrag von Dayton zur Beendigung des Krieges im ehemaligen Jugoslawien zeigt, daß es nach langanhaltenden Kämpfen oft schwierig oder gar unmöglich ist, die Kontrolle der Kleinwaffen durchzusetzen. Im Dayton-Vertrag ist im Detail geregelt, welche schweren Waffen bis wann und wohin abgezogen werden müssen. Im Prinzip hat man sich hierbei an den im KSE-Vertrag definierten Waffenkategorien orientiert. Der Verbleib der Kleinwaffen und leichten Infanteriewaffen ist im Vertrag jedoch nicht geregelt. Jetzt, da der Friedensvertrag ausgeführt und umgesetzt wird, verschwinden die Kleinwaffen in den Verstecken der ehemaligen Kombattanten. Damit entsteht eine neue Quelle für die Lieferung von Kleinwaffen – für den nächsten Konflikt im ehemaligen Jugoslawien oder für den Export (der Vertrag von Dayton schließt die Ausfuhr dieser Waffen nicht aus). Das ehemalige Jugoslawien ist nur das jüngste und derzeit vielleicht offen-

sichtlichste Beispiel einer verpaßten Abrüstung der Kleinwaffen. Grundsätzlich gilt, daß am Ende von Kriegen oft der Verbleib der Kleinwaffen aus den Augen gerät.

Ein Faktor, der den Einsatz von Kleinwaffen gelegentlich begrenzt, ist der Nachschub an Munition. Große Mengen Munition sind nicht ohne weiteres zu beschaffen. Auch ist der Transport vieler Tonnen Munition leichter zu überwachen als das Schmuggeln der Waffen selbst. Deshalb plädieren manche Experten dafür, weniger auf die Kontrolle der Waffen zu setzen, die oft im wahrsten Sinne des Wortes außer Kontrolle geraten sind, sondern den Nachschub an Munition wirkungsvoll zu unterbinden.

Waffenrückkauf in El Salvador und Haiti

Die Situation in El Salvador nach dem Friedensabkommen von 1992 ist ein weiteres von vielen Beispielen mit zum Teil negativen Konsequenzen – ein Fall jedoch, bei dem Mikroabrüstung für Abhilfe sorgen könnte. Die systematische Demobilisierung der FMLN-Opportunisten und der Regierungsarmee war Teil des Friedensabkommens, das einen zwölfjährigen Krieg beendete. Unter der Aufsicht der Vereinten Nationen (MINUSAL) gaben mehr als 11 000 ehemalige Guerilleros rund 10 000 Pistolen, Gewehre und automatische Waffen (wie das amerikanische M-16 und das russische AK-47) sowie Lenkwaffen und über 9 000 Granaten ab. Diese Waffen wurden zerstört, und eine ähnliche Anzahl leichter Waffen sammelte man auch von den demobilisierten Soldaten der Streitkräfte ein.

Doch vier Jahre später ist klar, daß trotz eines erfolgreichen Friedensprozesses längst nicht alle überschüssigen Waffen erfaßt wurden. Das Verteidigungsministerium schätzt das Arsenal an Kleinwaffen in den Händen von Zivilisten auf 200 000 bis 300 000 Stück. Hieraus entsteht eine ernsthafte Gefährdung für den Wiederaufbau El Salvadors. Die soziale und wirtschaftliche Situation spielt eine entscheidende Rolle für den Anstieg der Alltagskriminalität. Nahezu 40 000 ehemalige Kämpfer wurden demobilisiert; viele von ihnen hatten Schwierigkeiten, sich unter den neuen Bedingungen des Friedens wieder in die zivile Gesellschaft zu integrieren, weil bei einer Arbeitslosigkeit von rund 50 vH die Berufsperspektiven katastrophal sind. Militärische Kleinwaffen und Armut ergeben eine tödliche Kombination. Tausende haben sich bewaffnet und Banden gebildet, die El Salvador schwer zu schaffen machen. Unzufriedene Jugendliche formierten sich zu Gangs im US-amerikanischen Stil und unterziehen sich einer paramilitärischen Ausbildung mit automatischen Waffen und Handgranaten. Straßensperren, Banküberfälle, Busüberfälle, Kidnapping und Carnapping gehören zu den alltäglichen kriminellen Handlungen. Besonders die Handgranaten, die selbst für Überfälle auf Personenkraftwagen benutzt werden, stellen ein Problem dar, weil sie so leicht und in großer Zahl verfügbar sind. Jugendliche mit einem halben Dutzend Handgranaten – offen am Gürtel getragen – gehören zum Straßenbild. Statt direkt in Entwicklungsprojekte zu investieren, gehen nun beträchtliche Mittel in den Aufbau von Polizeikräften, um ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit zu gewährleisten.

In Haiti probierten amerikanische Truppen im Auftrag der Vereinten Nationen ein sogenanntes Waffenrückkaufprogramm aus. Jeder, der eine Waffe ablieferte, erhielt Geld oder Güter, und zwar mehr, als jeweils auf dem Schwarzmarkt zu erzielen war. 33 000 Kleinwaffen sammelte die US-Armee ein. Fragen über die Herkunft der Waffen wurden nicht gestellt, um den Erfolg nicht zu gefährden. Gleichzeitig wurden jedoch Sanktionen angedroht: Wer nach Beendigung des Programms Waffen besaß, mußte mit empfindlichen Strafen rechnen. Kritiker des Waffenrückkaufs weisen darauf hin, daß oft nur ein geringer Teil der Waffen (und zumeist ältere oder unbrauchbare) abgeliefert werden. Die Befürworter betonen dagegen, daß die Schwelle der täglichen Gewaltanwendung und Kriminalität rasch und wir-

kungsvoll gesenkt wird. Allerdings muß das Programm zeitlich auf wenige Tage befristet sein und effizient durchgeführt werden, weil sonst der Waffenhandel auf dem Schwarzmarkt geradezu angekurbelt wird. Waffenrückkauf ist jedoch kein auf Dauer wirksames Mittel. Wenn nicht die Ursachen der Konflikte beseitigt oder gewaltfreie Regelungsmechanismen etabliert werden, brechen – dies zeigen die Erfahrungen in vielen Ländern – erneut bewaffnete Konflikte aus. Der Kreislauf der Gewalt beginnt von neuem.

Aktionen der Vereinten Nationen

Generalsekretär Boutros-Ghali blieb 1995 nicht bei seiner Forderung nach einem Programm zur Mikroabrüstung stehen. Verschiedene internationale Maßnahmen sind geplant, andere werden bereits durchgeführt: So entsandten die Vereinten Nationen 1995 auf Bitte des dortigen Präsidenten eine Expertengruppe ins westafrikanische Mali und in alle Nachbarländer, um einen Vorschlag zur Kontrolle des illegalen Transfers von Kleinwaffen in dieser Region auszuarbeiten. Erfolg der Mission: Es gelang, die innergesellschaftlichen Konflikte in Mali zu befrieden und aufständische Tuareg-Kämpfer dazu zu bewegen, ihre Waffen abzugeben. Am 27. März 1996 wurden in einer Zeremonie auf einem öffentlichen Platz in Timbuktu – unter Anwesenheit der Präsidenten von Mali und Ghana, der Führer der Tuaregs und der UN-Offiziellen – 3 000 Kleinwaffen verbrannt; das geschmolzene Metall wird nun in der Hauptstadt Bamako zu einem Antikriegsdenkmal verarbeitet. Von den rund 3 000 aufständischen Tuaregs, die freiwillig ihre Waffen abgaben, werden einige in die Armee integriert. Gleichzeitig wird die Armee teildemobilisiert und rund 4 000 ehemalige Kämpfer erhalten Arbeitsplätze im zivilen öffentlichen Sektor. Damit sind allerdings längst nicht alle Probleme des illegalen Kleinwaffenhandels in der Region beseitigt. 7 000 Kilometer offene Grenzen Malis sind nicht so ohne weiteres zu überwachen. Mit Unterstützung der UN und finanziert aus Kanada, den Niederlanden, Norwegen und den USA, bildete die malische Regierung multilaterale Kommissionen mit den Nachbarländern Niger und Burkina Faso, um den grenzüberschreitenden Waffenschmuggel gemeinsam zu unterbinden. Doch wie in vielen anderen Ländern zeigt sich auch in Mali, daß Armut, Unterentwicklung und mangelnde Perspektiven zur Sicherung einer menschenwürdigen Existenz eine zentrale Ursache für gewaltsame innergesellschaftliche Konflikte sind.

Eine vielversprechende UN-Initiative ist die Arbeit einer anderen Sachverständigenengruppe der Vereinten Nationen. Auf Vorschlag Argentiniens, Ecuadors, Japans und Südafrikas nahm, versehen mit einem Mandat der UN-Generalversammlung vom Dezember 1995, im Juni 1996 eine Expertengruppe ihre Arbeit auf, um Konzepte für die Kontrolle des internationalen Kleinwaffenhandels auszuarbeiten. Das unter japanischem Vorsitz stehende Gremium schreibt einen Bericht mit konkreten Empfehlungen, die nicht vom grünen Tisch aus erfolgen. Die Gruppe reiste in einzelne Konfliktregionen (ins Südliche Afrika und nach Lateinamerika) und ließ sich vor Ort von den Experten des Militärs und der Polizei über den Kampf gegen den Kleinwaffenhandel berichten. Auf der 52. Tagung der Generalversammlung in diesem Herbst sollen dann auf der Basis des Berichts wirksame Schritte zur Kontrolle der Kleinwaffen eingeleitet werden. Allerdings zeigt sich bei den Verhandlungen, daß längst nicht alle Staaten die Bemühungen der Vereinten Nationen gutheißen. Zum Teil spricht aus der Zurückhaltung mancher Regierung die Befürchtung, die Vereinten Nationen könnten ihre Souveränität ungebührlich einschränken; zum Teil sind aber derartige Argumente nichts anderes als diplomatisch verklausulierte Interessen, an der Produktion und dem Handel der Waffen zu profitieren.

In einer von 30 Ländern eingebrachten und insbesondere von Deutschland initiierten Resolution zu »praktischen Abrüstungs-

maßnahmen« forderte die 51. Generalversammlung im Dezember 1996 dazu auf, die Kontrolle von Waffen (speziell von Kleinwaffen) zu verschärfen, deren Verbleib zu überwachen und insbesondere sich bei Produktion und Kauf von Waffen zurückzuhalten und durch konstruktive Maßnahmen – wie Demobilisierung, Reintegration ehemaliger Soldaten, Minenräumung und Konversion – die Abrüstung zu fördern. Auch die regelmäßig im Mai tagende Abrüstungskommission der Vereinten Nationen will Kleinwaffen und Mikroabrüstung zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit machen.

Die Einwirkungsmöglichkeiten der Vereinten Nationen sind jedoch begrenzt. Der Sicherheitsrat kann Embargos verhängen; deren Wirksamkeit hängt jedoch vom politischen Willen und der Durchsetzungskraft der UN-Mitglieder ab. Die Generalversammlung kann Resolutionen verabschieden und Empfehlungen aussprechen. Ob sie politische Praxis werden, hängt wiederum von den Mitgliedstaaten ab. Selten jedoch gibt es für die Vereinten Nationen direkte Eingriffsmöglichkeiten. Solange internationale Maßnahmen von Exporteuren und Importeuren konterkariert werden und Kontrollen auf nationaler Ebene lax sind, bleiben die UN-Aktivitäten ein Tropfen auf dem heißen Stein.

Dieser Beitrag beruht auf einer Studie, die das Internationale Konversionszentrum Bonn (Bonn International Center for Conversion, BICC) im Auftrag des Auswärtigen Amtes erstellt hat. Die Studie »The New Field of Micro-Disarmament: Addressing the Proliferation and Buildup of Small Arms and Light Weapons« (BICC brief 7, September 1996), kann vom BICC, An der Elisabethkirche 25, D-53113 Bonn, bezogen werden. – Mit der Thematik befassen sich auch die Jahrbücher des BICC: »Conversion Survey 1996. Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization« (Oxford etc. 1996) und »Conversion Survey 1997. Global Disarmament and Disposal of Surplus Weapons« (erscheint im Mai 1997). Informationen über Konversion, Abrüstung und Entmilitarisierung stellt das BICC auch mit seinem »ConverNet« im Internet zur Verfügung: <http://bicc.uni-bonn.de>.

- 1 Siehe auch die Gesamtübersicht von Hans Günter Brauch, Paradigma und Praxis. Die Vereinten Nationen und die Abrüstung (1945-2000), VN 5/1996 S.167ff.
- 2 Friedrich Ebert Stiftung / Life and Peace Institute / Norwegian Institute of International Affairs, in cooperation with the Lessons Learned Unit of the UN Department of Peace-keeping Operations, Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operations in Somalia, April 1992 – March 1995, o.O. 1995.
- 3 United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), January 1996 Progress Report. Disarmament and Conflict Resolution Project, Genf 1996; UNIDIR, Disarmament and Conflict Resolution: The Disarming of Warring Parties as an Integral Part of the Settlement of Conflicts, Genf 1995. Siehe auch die Arbeit im »The War-torn Societies Project« des UNRISD, dargestellt z.B. im vom UNRISD herausgegebenen Informationsrundbrief »the challenge of peace«, Vol. 3, Juni 1996.
- 4 Peter Batcheler, Disarmament, Small Arms, and Intra-State Conflict: The case of Southern Africa, in: Christopher Smith / Peter Batcheler / Jakkie Potgieter, Small Arms Management and Peacekeeping in Southern Africa, Genf (UNIDIR Disarmament and Conflict Resolution Project) 1996.
- 5 Virginia Gamba / Jakkie Potgieter, UNIDIR's Project on Managing Arms During Peace Processes: A Research Summary, Paper presented to the BASIC seminar on Light Weapons Proliferation and Opportunities for Control, London, 30.6.-2.7.1996.
- 6 Ergänzung zur »Agenda für den Frieden«: Positionspapier des Generalsekretärs anlässlich des fünfzigsten Jahrestages der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/50/60-S/1995/1 v. 3.1.1995 (zitiert: Ziffern 60, 26).
- 7 Swadesh Rana, Small Arms and Intra-State Conflicts, Genf (UNIDIR) 1995, p.1.
- 8 William Hartung, US Weapons at War: Arms Deliveries to Regions of Conflict. A Special Report prepared by the Arms Trade Resource Center of the World Policy Institute, New York 1995.
- 9 Jeffrey Boutwell / Michael T. Klare / Laura W. Reed (eds.), Lethal Commerce: The Global Trade in Small Arms and Light Weapons, Cambridge, MA. (Committee on International Security Studies, American Academy of Arts and Sciences) 1995; Aron Karp, The Trade Revolution: The Major Impact of Small Arms, in: Washington Quarterly, Vol. 17, No. 4, 1994.
- 10 Edward C. Ezell, The AK-47 Story, Harrisburg (Stackpole Books) 1986.
- 11 Daniel Garcia-Pena Jaramillo, Light Weapons and Internal Conflict in Colombia, in: Boutwell/Klare/Reed (Anm. 9), p.98-116.
- 12 BICC, Conversion Survey 1996, Oxford etc. 1996.
- 13 In dieser Hinsicht war die Information in der Grafik »Die größten Waffenhändler« und im Begleittext in VN 5/1996 S.174 unzutreffend. Der dort errechnete Gesamtwert deutscher Waffenexporte von über 2 Mrd. Dollar wurde bei weitem nicht erzielt, da das gebrauchte Material vielfach kostenlos oder zu geringen Preisen abgegeben wurde. Die vom SIPRI – auf das Bezug genommen wurde – errechneten Werte versuchen, in Geldwerten die Größenordnung transferierten militärischen Gerätes zu verdeutlichen. Unberücksichtigt bleibt dabei, ob die exportierten Waffen verschenkt beziehungsweise zu Dumpingpreisen oder zu überhöhten Preisen oder auf Kredit (der meist nicht zurückgezahlt wird) abgegeben werden. Auch gilt der Hinweis auf die kostenlose oder kostengünstige Abgabe von Waffen nicht nur für Deutschland, sondern für alle großen Lieferländer. An der Rangfolge der großen Waffenlieferanten ändert sich dadurch nichts.
- 14 Batcheler (Anm. 4).
- 15 Christopher Smith, Light Weapons and Ethnic Conflict in South Asia, in: Boutwell/Klare/Reed (Anm. 9).