

kussionen auf die Errungenschaften wie auch Verbesserungsmöglichkeiten konzentrieren werden, das heißt konstruktiv verlaufen. Die Forderung nach einer verstärkten politischen Teilhabe von Frauen oder dem Ausbau aller Aktivitäten zur Verhütung von Völkermord, wo erste Erfolge insbesondere durch das Frühwarnsystem des Büros des Sonderberaters für die Verhütung von Völkermord verbucht werden, ergänzen vorherige Ausführungen und unterstreichen die enge Verquickung aller Themen.

Im Kapitel **Sicherung der globalen Güter** setzt der Generalsekretär den Klimawandel erneut an die oberste Stelle der globalen Agenda; er sieht es als seinen Verdienst an, dass das Thema an politischer Dynamik gewonnen habe. Die Klimakonferenz von Kopenhagen vom Dezember 2009 betrachtet er als Erfolg, wenngleich nicht alle (wie er betont, in der Öffentlichkeit) gehegten Erwartungen erfüllt wurden (Abs. 108). Der erzielte Konsens sei tragfähig für weitere globale Verhandlungen in Richtung einer umfassenden Übereinkunft, die die Welt auf den Weg zu einer emissionsarmen Entwicklung bringt. Zwei neue Hochrangige Beratergruppen sollen den Fortgang beschleunigen, denn es liege noch »viel Arbeit« auf dem Weg zu einem weltweiten »grünen Wohlstand« (Abs. 114). Während es zur Beteiligung der UN an der internationalen Terrorismusbekämpfung wenig zu berichten gibt, widmet sich der Generalsekretär ausführlich Fragen der Abrüstung und Nichtverbreitung. Das Regime des Nichtverbreitungsvertrags sei durch die Überprüfungskonferenz vom Mai 2010 gestärkt worden, obgleich in Sachfragen keine Fortschritte erzielt werden konnten. Er drängt auf die Umsetzung des dort beschlossenen Aktionsplans, denn »die Welt (sei) überbewaffnet und die Entwicklung unterfinanziert« (Abs. 137).

Im Abschlusskapitel zur **Stärkung der Vereinten Nationen** spricht Ban Ki-moon als Erstes das Maßnahmenpaket zur Frauenförderung an und lobt die »bahnbrechende« Entscheidung zur Einrichtung einer Institution für Frauen- und Gleichstellungsfragen: »UN Women« (Abs. 143), auf die er wiederholt Bezug nimmt. Um Superlative generell nicht verlegen, vermerkt er darüber hinaus, welche Dialoge er eigens initiiert hat, und verweist auf seine »persönlichen Kontakte zu zwischen-

staatlichen Organen« (Abs. 150). Ban Ki-moon, so scheint es, wandelt auf Wahlkampf-Pfaden. Immerhin steht Ende 2011 seine Wiederwahl an. Neben der Selbstvermarktung konzentriert er sich darauf, Regionalorganisationen, Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Wissenschaft an seine Seite zu ziehen: War die Abgrenzung der Rollen und Zuständigkeiten im Vorjahr noch mangelhaft, so weiß er dieses Mal die partnerschaftlichen Beziehungen besser ausdifferenzieren.

\* \* \*

Insgesamt nimmt der Generalsekretär Abstand von kritischen Äußerungen und Anklagen und vermittelt stattdessen Zuversicht und Tatendrang. Er ist auf Begegnung auf Augenhöhe aus, sieht sich als Initiator und treibende Kraft von Dialogen und partnerschaftlichen Aktionen. Seine proaktive Rhetorik ähnelt der des Vorjahrs. Sein unauffälliges Auftreten legt er spätestens im letzten Teil des Berichts ab – die Wiederwahl vor Augen, scheut sich der Südkoreaner nicht, seine Person stärker in den Vordergrund zu stellen, Erfolge aufzuzählen, derweil er über heikle Kontroversen hinweg sieht. Dieser Haltung zum Opfer fällt zum einen jegliche Selbstkritik, zum anderen die intellektuelle Führung, die im Vorjahr ansatzweise mit seinem Aufruf zum Umschwung in Richtung neuer Multilateralismus zum Vorschein kam. Nirgends im Bericht lassen sich Hinweise darauf finden, dass die Vereinten Nationen die noch im Vorjahr propagierte Schlüsselrolle einnehmen. Die enorme Zahl an neuen Maßnahmen, Aktionsplänen, Initiativen, Kampagnen, Sonderbeauftragten und Expertengruppen kann nicht als Beweis dafür gelten, dass der integrierte, partnerschaftliche Lösungsansatz, für den der Generalsekretär plädiert, auch praktiziert wird und Wirkung zeigt. Es ist ein Trost, wenngleich nur ein schwacher, dass Ban Ki-moon das prominente Frauenthema gewählt hat, um seinem Bericht, seinem Amt und seiner Person mehr Profil zu verleihen. Im Falle seiner Wiederwahl bleibt zu hoffen, dass er die Chance nutzen wird, eine intensive Debatte über die Rolle der Vereinten Nationen einzuleiten, und auch den Mut besitzen wird, weniger politisch konform aufzutreten.

## Politik und Sicherheit

### Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen:

#### Viertes Staatentreffen 2010

- Abschlussdokument lässt hoffen
- Vorbereitung auf Überprüfungskonferenz 2012

Simone Wisotzki

(Vgl. Simone Wisotzki, *Aktionsprogramm zu Klein- und Leichtwaffen: 1. Überprüfungskonferenz 2006, VN, 4/2006, S. 164f.*)

Das vierte zweijährliche Staatentreffen zur Überprüfung der Umsetzung des **Aktionsprogramms zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten** (kurz: **Aktionsprogramm**) vom 14. bis 18. Juni 2010 in New York gibt Anlass zur Hoffnung. Gemeinsam verabschiedeten die Staaten am Ende des »Fourth Biennial Meeting of States – BMS4« ein Abschlussdokument im Konsens. Damit einigte man sich auf die weitere Umsetzung des umfassenden Aktionsprogramms aus dem Jahr 2001 und stellte zugleich die Weichen für die zweite Überprüfungskonferenz im Jahr 2012. Das konsensuale Ergebnis ist insofern bedeutsam, als dass auf den ersten beiden Staatenkonferenzen (2003 und 2005) sowie auf der ersten Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 keine Einigung erzielt werden konnte. Auf dem Staatentreffen im Jahr 2008 musste das Instrument der Abstimmung genutzt werden. Umso mehr betonten alle Staaten nun die Notwendigkeit und Nützlichkeit des im harten Ringen erzielten Konsenses. Letztlich war dies auch ein Erfolg des mexikanischen Verhandlungsleiters, Botschafter Pablo Macedo. Dieser hatte das Abschlussdokument in informellen Abstimmungsprozessen mit den einzelnen Mitgliedstaaten ausgehandelt und schon im Vorfeld der Konferenz zusammen mit Australien, Uruguay und den Vereinigten Staaten thematische Schwerpunktpapiere vorbereitet, die während des Staatentreffens diskutiert wurden. Nicht jedes Mitglied der Vereinten Nationen war allerdings mit dieser Vorgehensweise einverstanden: Ägypten

und Indien äußerten ihre Bedenken im Bericht zur Konferenz.

Inhaltlich befassten sich die Staaten auf dem Treffen mit den folgenden Schwerpunktthemen: Verbesserung der Zusammenarbeit bei Grenzkontrollen; internationale Zusammenarbeit und Unterstützung sowie institutionelle Fragen, etwa der Nachfolgeprozess sowie sonstige Fragen.

Im Jahr 2001 war das Kleinwaffenaktionsprogramm (UN Doc. A/Conf.192/15) von der Staatengemeinschaft der Vereinten Nationen mit dem Ziel beschlossen worden, die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen und Leichten Waffen »in all ihren Aspekten« weltweit zu bekämpfen. Wenngleich nicht rechtlich verbindlich, so sucht das Aktionsprogramm der unkontrollierten und unbegrenzten Verbreitung dieser Waffen vorzubeugen und zu begegnen. Dabei sollen auch die Ursachen für Angebot und Nachfrage erfasst und bearbeitet werden. Während die Gründe für die Nachfrage nach Kleinwaffen vor allem in den Zusammenhängen von fragiler Staatlichkeit, wirtschaftlicher Not, Ressourcenkonflikten sowie deren wachsender Regionalisierung und Transnationalisierung zu suchen sind, gilt es auch, die verschiedenen Formen der Angebotsseite eines zunehmend globalisierten Kleinwaffenhandels zu berücksichtigen. Ein Großteil des heutigen Waffenaufkommens stammt noch aus den Zeiten des Ost-West-Konflikts, als die beiden Supermächte, die USA und die Sowjetunion, ihre Klientelstaaten mit Waffen versorgten. Auch das Ende des Ost-West-Konflikts und der Abbau der konventionellen Streitkräfte setzte große Mengen an Kleinwaffen frei, die in die Konfliktregionen, beispielsweise Afrika südlich der Sahara, gelangten. Doch auch der legale, also staatlich betriebene Kleinwaffenhandel floriert weiterhin. Im Jahr 2006 belief er sich, Schätzungen zufolge, auf vier Milliarden US-Dollar. Immer wieder gelangen Kleinwaffen in Krisengebiete, wie die Berichte über die chinesische Waffenlieferung nach Simbabwe im April 2008 zeigten. Aus diesem Grund bleiben die fehlenden Normen und Regulierungen zum legalen staatlichen Kleinwaffenhandel das wohl größte Defizit des Aktionsprogramms. Dieses Defizit zu beheben, dazu soll ein globales Waffenhandelsabkommen (Arms Trade Treaty – ATT) beitragen, welches bis 2012 ausgehandelt werden soll. Die Europäische

Union, die schon im Jahr 1998 einen regionalen Verhaltenskodex zum Transfer konventioneller Waffen beschlossen hat (seit 2008 rechtlich verbindlich), gehört zu den Initiatoren eines solchen globalen Abkommens.

Doch auch wenn ein Waffenhandelsabkommen beschlossen werden sollte, bleibt das umfassendere Kleinwaffenaktionsprogramm ein wesentliches Steuerungsinstrument der Rüstungskontrolle und Entwicklungspolitik, da es der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen durch vielfältige Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen zu begegnen versucht. So sind alle Staaten aufgefordert, sich einen Überblick über staatliche Waffenbestände (Polizei/Streitkräfte) zu verschaffen und überschüssige Bestände zu zerstören, anstatt sie weiter zu verkaufen. Herstellung, Besitz, Handel und Transfer von Kleinwaffen, der von staatlicher Seite nicht genehmigt ist, muss unter Strafe gestellt werden. Zudem soll die Zusammenarbeit auf subregionaler, regionaler und globaler Ebene verbessert werden. Hierzu sind alle Staaten beispielsweise aufgefordert, nationale Kontaktstellen und Koordinierungsbüros einzurichten. Gerade weil das Aktionsprogramm nur politisch verbindlich ist und die ansonsten für Rüstungskontrollabkommen üblichen Verifikationsmechanismen fehlen, kommt den alle zwei Jahre stattfindenden Staatentreffen eine große Bedeutung zu. Hier müssen die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsprogramms bewertet werden, Lücken aufgezeigt und auf den folgenden Überprüfungskonferenzen geschlossen werden. Da das Aktionsprogramm ein breites Themenfeld abdeckt, konzentrieren sich die Staatentreffen zunehmend auf spezifische inhaltliche Schwerpunkte, nehmen aber stets auch eine Bewertung der Effektivität des Instruments in den Blick.

Die Bilanz fiel während des vierten Staatentreffens gemischt aus. So unterstrich der Hohe Beauftragte für Abrüstungsfragen der UN, Sergio de Queiroz Duarte, die andauernden destabilisierenden Auswirkungen von Kleinwaffen für Sicherheit und Entwicklung von Staaten und Zivilgesellschaft, wies aber auch auf Fortschritte bei nationaler Gesetzgebung, regionaler Zusammenarbeit und Normsetzung hin. Er nannte zugleich aber auch die größten Defizite des Aktionsprogramms, nämlich die fehlenden Indika-

toren für die Zielerreichung bei der Umsetzung des Programms sowie die unzureichende Koordinierung der internationalen Zusammenarbeit zwischen Geber- und Empfängerländern in diesem Bereich. Auch die Zusammenarbeit zwischen Fahndungs- und Strafverfolgungsbehörden ließe sich seiner Ansicht nach verbessern.

Die Verbindlichkeit des Aktionsprogramms soll eigentlich durch jährlich abzugebende Staatenberichte zum Stand der Umsetzung erhöht werden – doch auch hier fällt die Bilanz gemischt aus. So haben 41 der insgesamt 192 UN-Mitgliedstaaten noch nie einen Bericht abgegeben. Von den 151 nationalen Kontaktstellen existieren nur 53 tatsächlich beziehungsweise waren auch erreichbar. Nahezu alle Staaten betonten die Notwendigkeit, die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrollen auf bilateraler, regionaler und globaler Ebene zu verbessern. Deutliche Meinungsunterschiede zwischen den Staaten gab es jedoch in der Frage, ob diese Zusammenarbeit auch in neue Regeln in Form eines internationalen Instruments oder Richtlinien münden sollte. Hier betonten insbesondere die Staaten der Bewegung der Blockfreien (Non-Aligned Movement – NAM), unter ihnen Indien, Iran, Pakistan, aber auch die USA, dass Grenzkontrollen zum Kernbereich nationaler Souveränität gehörten und die Verantwortung allein bei den Staaten liege. Indonesien wies darauf hin, dass nicht nur die Grenzkontrollen verbessert werden müssten, sondern sich die waffenproduzierenden Staaten ihrer Verantwortung bewusst sein müssten und Kleinwaffen ausschließlich an Staaten geliefert werden sollten. Indien hatte während der Konferenz wiederholt darauf verwiesen, dass dem Aktionsprogramm ein Verbot von Waffenlieferungen an nichtstaatliche Akteure fehle. Auf dieses hatten sich die Staaten im Jahr 2001 und auch auf der ersten Überprüfungskonferenz 2006 nicht einigen können. Vermutlich wird dieses Thema auch im Jahr 2012 wieder auf die Agenda gelangen.

Zu einem echten »Dauerbrenner« hat sich das Thema der internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung entwickelt. Hier konnten mit der Internetplattform <<http://www.poa-iss.org>>, die vom Büro für Abrüstungsfragen des UN-Sekretariats (UNODA) geführt wird, entscheidende Fortschritt erzielt werden.

## Sozialfragen und Menschenrechte

### Menschenrechtsausschuss: 95. bis 97. Tagung 2009

- Reform der Richtlinien für Staatenberichte diskutiert
- Politisches Dissidententum kein Terrorismus

Birgit Schlütter

(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Birgit Schlütter, Menschenrechtsausschuss, 92. bis 94. Tagung 2008, VN, 3/2009, S. 125ff., fort.)

Auch im Jahr 2009 traf sich der **Menschenrechtsausschuss (CCPR)** wie gewohnt zu seinen drei rund dreiwöchigen Tagungen (95. Tagung: 16.3.–3.4.; 96. Tagung: 13.–31.7. und 97. Tagung: 12.–30.10.2009). Die 18 Expertinnen und Experten des Ausschusses tagten im März/April am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York sowie im Juli und Oktober am Genfer UN-Sitz. Der Ausschuss ist nach Artikel 40 des **Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte** (kurz: **Zivilpakt**) berufen, Staatenberichte über Maßnahmen und Fortschritte zur Verwirklichung der im Pakt enthaltenen Menschenrechte zu prüfen. Im Jahr 2009 begutachtete und prüfte der Ausschuss wie im Vorjahr 13 Staatenberichte.

Dem Zivilpakt traten im Jahr 2009 zwei weitere Staaten bei: die Bahamas und Laos. So haben nunmehr 165 Staaten den Pakt ratifiziert. Ebenso kamen zwei weitere Staaten zum I. Fakultativprotokoll des Paktes hinzu, welches die Individualbeschwerde ermöglicht und nunmehr 113 Mitgliedstaaten umfasst. Dies waren Brasilien und Kasachstan. Das II. Fakultativprotokoll, welches die Todesstrafe abschafft, zählte Ende 2009 72 Vertragsstaaten. Ihm waren im Jahr 2009 Brasilien und Nicaragua beigetreten und zuvor, am 23. Dezember 2008, Usbekistan.

### Diskussion über Reform der Berichtsrichtlinien und neue Allgemeine Bemerkung

Auf seiner 97. Tagung eröffnete der CCPR die Diskussion über einen Entwurf für überarbeitete Richtlinien, die für die Staa-

Auch die vom Institut der Vereinten Nationen für Abrüstungsforschung (UNIDIR) entwickelte ›Checkliste‹ zur Identifizierung des jeweiligen nationalen Unterstützungsbedarfs soll helfen, Lücken zu schließen, um für Geberländer geeignete Projekte der Kleinwaffenkontrolle zu identifizieren. Empfängerländer verliehen ihrer Sorge nach zu viel Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten Ausdruck und pochten wie Kuba und Venezuela darauf, dass die Initiative und Bitte um Unterstützung von ihnen ausgehen müsse. Deutschland betonte zusammen mit anderen Staaten, wie Japan oder Spanien für die Europäische Union, die Bedeutung der ›Group of Interested States‹ (GIS) in New York als mögliche Vermittlerin zwischen Gebern und Empfängern. In jedem Fall soll das Thema Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Unterstützung auch bei der Konferenz von Regierungsexperten im Mai 2011 und bei der Überprüfungskonferenz im Jahr 2012 wieder auf der Tagesordnung stehen.

Um die Umsetzung des Aktionsprogramms insgesamt weiter zu verbessern, sind die folgenden Vorschläge diskutiert worden: Auf der Konferenz von Regierungsexperten wollen die Staatenvertreter die Tagesordnung für die Überprüfungskonferenz festlegen, die dann auf einer weiteren Konferenz vorbereitet wird. Zudem wollen die Diplomaten Indikatoren zur besseren Bewertung des Aktionsprogramms und seiner Umsetzung entwickeln. Die Überprüfungskonferenz 2012 soll sich vor allem mit der Evaluierung der bis dahin erfolgten Umsetzung befassen und geeignete Schritte zu ihrer Verbesserung entwickeln. Um Staaten von der Berichtspflicht zu entlasten, sollen diese künftig nur noch alle zwei Jahre abgegeben werden. Australien verwies darauf, dass eine Studie über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms im Vorfeld der Überprüfungskonferenz angefertigt werden sollte. Während UNODA auf die Notwendigkeit zusätzlicher Geldmittel hinwies, vor allem um die Internetplattform zu pflegen, sprachen sich zahlreiche Staaten, unter ihnen Indien und Pakistan, gegen weitere finanzielle Verpflichtungen aus.

Das vierte Staatentreffen fand in einer insgesamt konstruktiven Verhandlungsatmosphäre statt. Auffällig war vor allem der Rollenwandel der Vereinigten Staaten: Unter der Regierung von George W.

Bush hatten sie sich oft verweigert, nun, unter Barack Obama, nahmen sie eine deutlich positivere Rolle ein und waren sachverständiger Berichterstatter für den thematischen Schwerpunkt des Markierens und Nachverfolgens. Dieses Instrument war im Jahr 2005 zusätzlich zum Aktionsprogramm entwickelt worden, um globale Mindeststandards für die Kennzeichnung und die Zusammenarbeit von Strafverfolgungsbehörden zu entwickeln. Doch auch hier zeigen sich große Defizite bei der Umsetzung der Vorschriften, was zum Teil auf fehlende technische Ausrüstung, aber auch auf mangelnden politischen Willen zurückzuführen ist. Einige Staaten, unter ihnen Frankreich, sprachen sich für ein rechtlich verbindliches Instrument zum Markieren und Nachverfolgen aus.

So groß der Konsens während des vierten Staatentreffens auch zu sein schien, es wurde doch offenbar, dass es weiterhin strittige Themen gibt, die für die nächste Überprüfungskonferenz Anlass zu Kontroversen geben könnten. Dies gilt beispielsweise für die Frage eines Verbots von Waffenlieferungen an nichtstaatliche Akteure oder für die Regulierung zivilen Waffenbesitzes – beides Themen, die von den USA bislang nicht mitgetragen wurden. Doch auch in den Reihen der NAM-Staaten waren kritische Töne zu vernehmen, beispielsweise wenn es um die Verantwortung der waffenproduzierenden Industrienationen geht. Obendrein verwiesen die Empfängerländer darauf, dass die finanzielle und technische Hilfeleistung durch Geberstaaten deutlich gesteigert werden müsse, wolle man die Umsetzung des Aktionsprogramms verbessern. Die Geberländer sahen wiederum ihrerseits die Empfängerländer in der Pflicht, stärker in Eigenleistung ihre staatliche Verantwortung wahrzunehmen, beispielsweise bei der Gesetzgebung oder Einrichtung nationaler Kontaktstellen. Solche und ähnliche Themen dürften die Konferenz von Regierungsexperten und die nächste Überprüfungskonferenz eingehend beschäftigen.

**Abschlussdokument** des vierten zweijährlichen Staatentreffens, UN Doc. A/CONF.192/BMS/2010/3 v. 30.6.2010, über: <http://www.poa-iss.org/BMS4/>