

UN-Kleinwaffenkonferenz in New York – Bei aller Skepsis ein positives Signal

Vom 14. bis 18. Juli 2008 treffen sich in New York Staatenvertreter zu einer Konferenz zur Kleinwaffenkontrolle. Im Zentrum der Konferenz steht die Überprüfung und Fortschreibung des bereits 2001 verabschiedeten Kleinwaffenaktionsprogramms der Vereinten Nationen.

Wolf-Christian Paes, Kleinwaffenexperte am BICC (Internationales Konversionszentrum Bonn), erläutert im folgenden Interview seine Erwartungen an die Konferenz.

Es sind zwei Jahre seit der letzten großen Konferenz zur Kleinwaffenkontrolle in New York vergangen. Vom 14. bis 18. Juli 2008 werden sich nun erneut Vertreter der Teilnehmerstaaten treffen. Was werden die Schwerpunkte sein?

Die Themen der Konferenz sind erstens die Eindämmung des illegalen Kleinwaffenhandels auf internationaler Ebene, zweitens die Verbesserung der Sicherheit bei der Lagerung und die Zerstörung von alten Lagerbeständen von Kleinwaffen sowie drittens die Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit.

Hervorheben möchte ich, dass nach dem Scheitern der Überprüfungskonferenz im Juli 2006 gar nicht klar war, ob dieser Prozess fortgesetzt würde. Kurz gesagt – obwohl ich nicht sehr optimistisch bin, was die Ergebnisse des Treffens 2008 angeht, ist die allein Tatsache, dass es überhaupt stattfindet, ein positives Signal.

Sicher ist die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels eines der brennendsten Probleme. Wie können hierzu sinnvolle Maßnahmen ergriffen werden? Was sind die Haupthindernisse?

Es besteht leider seit jeher keine Einigkeit auf der internationalen Ebene, wie man mit diesem Problem überhaupt umgehen möchte. Im Jahr 2001 beschloss die erste UN-Konferenz zu Kleinwaffen ein Aktionsprogramm der Vereinten Nationen. Es umfasst eine Reihe von Bestimmungen, die sich mit der Notwendigkeit zur Verbesserung der nationalen Gesetzgebung, der Registrierung von Polizei- und Armeewaffen sowie mit der Einrichtung von nationalen Kontaktstellen zu diesem Thema beschäftigen. Heute gibt eine Staatengruppe, die den Kontrollprozess vertiefen und z.B. auf Munition ausweiten möchte, und eine andere, die mit dem zufrieden ist, was 2001 beschlossen wurde, und dies als ausreichende Herausforderung betrachtet.

Die Frage ist, ob es überhaupt einen Konsens zur weiteren Vertiefung dieses Prozesses geben wird. Erst dann kann, wofür sich viele europäische Staaten und auch die internationale Zivilgesellschaft einsetzt, über neue Instrumente zur Überwachung des internationalen Waffenhandels und über neue Normen diskutiert werden. Die Konferenz vor zwei Jahren ist wesentlich an diesem Spannungsbogen zwischen denen, die mehr wollen, und denen, die lediglich die alte Beschlusslage vertiefen und umsetzen möchten, gescheitert.

Sie erwähnten die Verbesserung der Sicherheit bei der Lagerung und die Zerstörung von alten Lagerbeständen von Kleinwaffen. Trifft dies nicht in besonderem Maße auch auf Munitionsbestände zu? Erst jüngst ist ein Munitionsdepot in Bulgarien explodiert; schreckliche Unfälle gab es auch in Nigeria, Mosambik und Albanien. Was kann getan werden?

Munitionsbestände werden von den bisher beschlossenen Protokollen nicht erfasst. Im erwähnten Aktionsprogramm von 2001 wird Munition explizit ausgegliedert und 2006 ist die Bemühung von interessierten Staaten, Munition in das Protokoll einzubeziehen, fehlgeschlagen.



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

Die Aufnahme von Munition in die Beratungen von 2008 wäre für mich ein positives Beispiel für eine Vertiefung des Prozesses. Denn es wäre natürlich angesichts der schrecklichen Vorfälle in den vergangenen Jahren sehr sinnvoll, auch das Problem von Munitionsbeständen anzugehen.

Die sichere Lagerung von Waffenbeständen hingegen ist vom Aktionsprogramm abgedeckt und wird sicher ein Schwerpunkt der Konferenz in der nächsten Woche sein. Wichtig ist auch eine bessere Berichterstattung über den Fortschritt bei der Vernichtung von Waffenbeständen. Einige Staaten haben in den letzten Jahren intensiv begonnen überschüssige Waffenbestände abzubauen – in anderen Staaten hat sich überhaupt nichts in dieser Richtung getan. Die Vorfälle der letzten Monate und Jahre zeigen, wie groß das Gefahrenpotenzial von Munitions- und Waffenbestände ist, die sich immer noch in irgendwelchen Lagern befinden, eigentlich nicht mehr gebraucht aber doch nicht zerstört werden.

Und somit weiterhin verfügbar sind

Tatsächlich sind insbesondere in der so genannten „Dritten Welt“ Waffen in der Vergangenheit aus Lagerbeständen verschwunden. Es gibt z.B. das Phänomen des „Ausleihens“ von Waffen durch Wachposten, die Geschäfte damit machen, dass sich Kriminelle im Lager bedienen und das „Geliehene“ später wieder zurückbringen können, ohne dass es auffällt, dass je etwas gefehlt hat. Es gibt auch Überfälle und Diebstähle aus diesen Lagern.

Das größte Problem stellen aber die Explosionen dar, die wir in den vergangenen Jahren mehrfach erlebt haben – in Albanien und Bulgarien, Nigeria, Mosambik und anderswo. Die Zivilbevölkerung ist extrem gefährdet, Dutzende von Menschen sind umgekommen.

In den betroffenen Staaten richtet sich der Widerstand übrigens oft gar nicht dagegen, Überschusswaffen aus dem Verkehr zu ziehen. Häufig sind finanzielle Fragen der Hinderungsgrund, denn die Vernichtung von Waffen und Munition ist relativ teuer und erfordert ein gewisses Know-how. Es werden zu wenig Mittel hierfür zur Verfügung gestellt.

Im Grunde sind wir schon bei dem Thema internationale Zusammenarbeit. Diese ist Dreh- und Angelpunkt bei der Kleinwaffenkontrolle. Sind seit den ersten Kleinwaffenkonferenzen Fortschritte gemacht worden?

Da muss man wieder die verschiedenen Ebenen unterscheiden. Es gibt sicher Fortschritte seit der ersten Konferenz im Jahre 2001. Sie bestehen z.B. darin, dass es ein wachsendes globales Bewusstsein für das Kleinwaffenproblem gibt, das sich – als Folge dieser Art von Konferenzdiplomatie – immer weiter in den Köpfen der Regierenden aber auch der Bevölkerung festsetzt. Das sollte man nicht unterschätzen. Zudem hat sich die Kooperation zwischen den Staaten verbessert. Das ist der Vorteil dieses UN Prozesses – alle Staaten sind dabei und mittlerweile befassen sich auch die meisten der Länder, die früher der Auffassung waren, Kleinwaffen seien kein Sicherheitsrisiko, mit diesem Problem. So ist ein Instrumentarium zur Einrichtung von Behörden oder Ansprechpartnern auf nationaler Ebene geschaffen worden, die Informationen nach New York schicken, wo sie zusammengefasst und dargestellt werden. Dagegen passiert immer noch viel zu wenig bei der Zerstörung von alten Waffen- und Munitionsbeständen.

Hier sehe ich übrigens den zentralen Unterschied zwischen dem UN-Konferenzansatz und dem, was im Bereich der Landminen und der Streumunition in den letzten Jahren erreicht worden ist. In diesen beiden Fällen handelt es sich um Prozesse außerhalb der UN. Die UN hat zwar den Vorteil der Universalität und dass alle Staaten mit einbezogen sind. Der Nachteil ist, dass man sich immer auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigt, während man in anderen internationalen Foren weiter gehen kann, wenn Staaten dazu bereit sind, freiwillig zusammenzuarbeiten. Unterhalb der UN-Ebene gibt es viele freiwillige Initiativen zur Eindämmung des Kleinwaffenproblems, die aber in aller Regel regional sind. Weitreichende

Ansätze existieren in West- und Ostafrika, sowie auf dem Balkan. Gerade dort ist der Prozess mit umfassenden Programmen zur Kontrolle von Kleinwaffenbeständen und zur Zerstörung von überflüssigen Beständen relativ weit gediehen.

Welche der Großmächte wirken bremsend innerhalb der UN bzw. verhalten sich eher zögerlich?

Vor zwei Jahren konnte man das klar eingrenzen. Damals haben die Vereinigten Staaten von vorne herein eine sehr abwehrende Haltung eingenommen und die Konferenz ist nach Meinung vieler Beobachter, letztlich am Widerstand der Vereinigten Staaten gescheitert. Hinter deren breiten Rücken sich andere Staaten verstecken konnten. So entstand eine interessante „Koalition“ von Staaten, die man normalerweise nicht zu den Freuden der USA zählt – von Venezuela über China und Pakistan bis hin zur Russischen Föderation.

Inwiefern das jetzt noch so ist, wird abzuwarten sein. Die USA wollten nach dem Scheitern vor zwei Jahren den Prozess gar nicht mehr fortsetzen. Deshalb ist die Tatsache, dass diese UN-Konferenz überhaupt stattfindet, möglicherweise ein Indiz dafür, dass es in der Regierung in Washington einen Umdenkungsprozess gibt, den wir auch auf anderen Politikfeldern beobachten können. Vielleicht zeichnet sich in den letzten Tagen der Bush Regierung doch noch eine gewisse Abkehrung vom Unilateralismus hin zu mehr internationaler Zusammenarbeit ab, die eben auch für diesen Bereich gilt?

Ist die abgrenzende Haltung der USA nicht auch bis zu einem gewissen Maße innenpolitisch motiviert?

In der Tat gibt es hier eine sehr starke innenpolitische Dimension. Experten gehen davon aus, dass bis zu einem Drittel sämtlicher kleiner und leichter Waffen auf diesem Planeten in den Vereinigten Staaten existieren und dort überwiegend in Privatbesitz sind. Das sind fast 200 Millionen Waffen, sagen die Statistiker. Der berühmt-berüchtigte zweite Zusatz der amerikanischen Verfassung sichert den Bürgern weitgehende Rechte auf Privatwaffenbesitz, die ansonsten der westlichen Welt unbekannt sind. Das hat eigentlich nichts mit dem UN-Prozess zu tun. Denn die UN haben kaum Einflussmöglichkeit auf nationales Recht. Aber es beeinflusste stets die Haltung der amerikanischen Regierung auf internationalem Parkett.

Insgesamt aber scheint das Herangehen seitens der USA an die UN-Konferenz entspannter als 2006. Die Erwartungshaltung und auch die Aufregung sind geringer. Vor zwei Jahren um diese Zeit gab es im Vorfeld der Konferenz z.B. Erklärungen der National Rifle Association, also der stärksten Waffenlobby-Gruppe, durch die sie versucht hat, Einfluss auf die Regierung auszuüben. Dergleichen ist jetzt weniger zu beobachten.

Daneben gibt es allerdings auch eine außenpolitische Dimension für ein „Bremsen“ der USA. Die Amerikaner haben in der Vergangenheit kein Interesse gehabt auszuschließen, Waffen auch an nicht staatliche Akteure zu liefern, obwohl dies von einer Reihe von europäischen Staaten gefordert wurde. Washington wollte sich dieses Instrument der Außenpolitik nicht nehmen lassen, Paramilitärs, wie seinerzeit die Contras in Nicaragua, mit Waffen zu beliefern. Es wird sich zeigen, ob dies immer noch ein „neuralgischer Punkt“ ist.

Wie nimmt die Bundesrepublik an dieser Konferenz teil, wie positioniert sie sich für eine bessere Kleinwaffenkontrolle? Was kann im europäischen Rahmen getan werden?

Es ist im europäischen Rahmen schon recht viel getan worden. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren eine Reihe von Vorgaben des UN Prozesses umgesetzt. Sie hat aktiv mit der Zerstörung von Lagerbeständen an kleinen und leichten Waffen begonnen – etwa von 400.000 überschüssigen G3-Sturmgewehren –, und unterstützt mit Hilfe der Bundeswehr und anderer Organisationen auch international die Zerstörung von überflüssigen Waffen.

Wie sich die Bundesregierung in New York politisch positionieren wird, bleibt abzuwarten. Die Bundesrepublik gehörte in den letzten Jahren immer zu den Staaten, die sich für eine Vertiefung und eine Ausweitung der Kontrolle etwa auch auf Munition eingesetzt haben. Im



BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION

B · I · C · C

Augenblick ist mein Eindruck, dass das Hauptanliegen von Berlin ist, den Prozess überhaupt einmal wieder auf die Schiene zu setzen und die Rückschläge der vergangenen zwei Jahre rückgängig zu machen. Ob es darüber hinaus weitere politische Punkte gibt, kann ich nicht sagen.

Wäre ein Szenario denkbar, dass die Bundesrepublik oder Europa eine Vorreiterrolle in Bezug auf die Munitionsfrage spielen könnte? Bulgarien und Albanien sind ja quasi vor der Haustür. Wäre es denkbar, dass eine große Initiative angedacht und später auch implementiert wird?

Auf dem Balkan gibt es diese große Initiative in Bezug auf Kleinwaffen bereits und zwar in Form des regionalen Programms zur Kontrolle und Zerstörung von Waffenbeständen, das eine Initiative der Europäischen Union darstellt. Das heißt, gerade in den europäischen Nachbarstaaten passiert schon relativ viel – auch mit deutscher Unterstützung.

Im Augenblick gibt es außerhalb des Balkans, z.B. in Afrika, leider zu wenig koordinierte Ansätze. Es gibt hier mal Berater, dort mal eine punktuelle Unterstützung. Aber es fehlen die großen Programme, die letztlich notwendig wären, um dem Problem Herr zu werden. Ich sehe da für Europa und auch die Bundesrepublik eine historische und moralische Verantwortung. Zum Beispiel sind im Sudan auch deutsche Waffen an den Unruhen beteiligt. Waffen, die in den letzten dreißig Jahren auf verschlungenen Wegen zu den Konfliktparteien gelangt sind. Auch insofern wäre es wünschenswert, wenn diese Konferenz dazu dienen könnte, diese Aktivitäten weltweit zu bündeln.

Die Fragen an Wolf-Christian Paes stellte Susanne Heinke.