

Lethal Weapons

Zum verhinderten UNO-Waffenhandelsvertrag

Mischa Hansel

Waffenhandelsabkommen, Kleinwaffen, UNO

Staaten und Nichtregierungsorganisationen bemühen sich seit zwei Jahrzehnten um eine stärkere globale Regulierung des (Klein-)Waffenhandels. Im Juli 2012 wurde im Rahmen der UN erstmals über einen Waffenhandelsvertrag verhandelt. Doch ein solches Abkommen kam nicht zustande. Was sind die Hintergründe dieses Scheiterns? Welche Perspektiven gibt es nun und warum sind internationale Regeln unverzichtbar?

Kleinwaffen und leichte Waffen¹ sind preiswert und nahezu überall auf dem Globus verfügbar. Sie werden bevorzugt in innerstaatlichen Kriegen eingesetzt. Obwohl sie keine Ursache der Gewalt sind, kann die Verfügbarkeit von Kleinwaffen doch in erheblichem Maße zur Verstärkung der Gewaltausübung beitragen. Die Folge sind hohe Opferzahlen insbesondere unter der Zivilbevölkerung sowie die Erosion gemeinschaftlicher Strukturen.² Die Verbreitung dieser Waffen lässt sich nachfrage- und angebotsseitig erklären. Auf der Nachfrageseite ist zuallererst die Schwäche staatlicher Strukturen in vielen Weltregionen zu nennen. Damit einher geht die hohe Zahl innerstaatlicher gewaltsamer Konflikte. Nichtstaatliche Akteure kämpfen untereinander oder mit dem zur Kriegspartei degradierten Rest der staatlichen Streitkräfte. Der direkten militärischen Konfrontation wird in der Regel ausgewichen. Oft wird hingegen systematisch die Zivilbevölkerung attackiert und ausgebeutet.³ Kleine und leichte Waffen sind dazu das effizienteste Mittel. Hinzu kommt die Nachfrage vonseiten der organisierten Kriminalität. Viele Metropolen sind von kriminell motivierter Gewalt, etwa zwischen Drogenkartellen, gekennzeichnet. Vorrangiges Mittel auch dieser Kämpfe sind Schusswaffen.



Mischa Hansel M. A., geb. 1979, Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik, Universität Köln. mischa.hansel@uni-koeln.de

1 Zur Kategorie der Kleinwaffen zählen Pistolen, Revolver, Flinten oder Sturmgewehre. Als leichte Waffen gelten beispielsweise schwere Maschinengewehre sowie portable Granatwerfer und Panzerabwehrkanonen.

2 Vgl. Stohl / Grillot 2009, S. 117-129.

3 Vgl. Münkler 2006, S. 291-309.

Angebotsseitig war das Ende des Ost-West-Konfliktes einschneidend. Vielerorts gab es schwach gesicherte militärische und polizeiliche Waffenbestände zu plündern. Insbesondere die Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes versuchten, ihren Überschuss konventioneller Waffen auf dem globalen Waffenmarkt loszuwerden. Doch auch viele westliche Staaten exportieren an Länder mit zum Teil erheblichem Gewaltniveau und problematischer Menschenrechtslage. Neue Staaten mit eigenen Produktionskapazitäten, etwa Brasilien oder Ägypten, sind dazugekommen. Immer mehr Waffen werden zudem per Lizenzvergabe im Ausland hergestellt. Dort herrschen dann oft laxere Exportkontrollregeln als im Land des ursprünglichen Herstellers. Zahlreiche private Vermittler von Waffengeschäften (Broker) sind auf das Ausnutzen länderspezifischer Regulierungslücken spezialisiert. So können sich selbst politisch diskreditierte Interessenten auf dem Schwarzmarkt bedienen. Ein Indiz dafür sind die zahlreichen Verstöße gegen UN-Waffenembargos. Schätzungen zufolge wurden zwischen 2000 und 2010 Waffen und Munition im Wert von mindestens 2,2 Milliarden US-Dollar in Länder unter UN-Waffenembargos eingeführt.⁴ Die Staaten sind daran nicht unschuldig. Es gibt immer noch zahlreiche verdeckte Waffentransfers in Krisenregionen. Staaten wollen auf diese Weise ihren politischen Einfluss erhöhen. Die Nebenfolgen solcher Transfers sind freilich kaum überschaubar. An dieser Stelle sei lediglich an die jahrzehntelange Destabilisierung Afghanistans infolge verdeckter amerikanischer Waffenlieferungen an diverse Mudschaheddin in den 1980er Jahren erinnert.⁵

Anfänge der Regulierung

Die Kleinwaffenproblematik nachfrageseitig in den Griff zu bekommen gleicht einer Herkulesaufgabe. Hierzu müssten die politischen Ursachen der Gewalt – Staatsschwäche, Konflikte, gesellschaftliche Mentalitäten – aus dem Weg geräumt werden. Auf der Angebotsseite werden spezifischere Maßnahmenbündel diskutiert. Bislang haben sich die Staaten neben Hilfen bei der Sicherung von Waffenbeständen vor allem der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels, d. h. eines von Hersteller-,

4 Vgl. Oxfam 2012, S. 3.

5 Vgl. Mathiak / Lumpe 2000, S. 56-66.

Transit- oder Empfängerstaaten nicht autorisierten Handels, angenommen. Die Entstehung eines internationalen Kleinwaffenregimes begann Mitte der 1990er Jahre. 2001 wurden im UN-Kleinwaffen-Aktionsprogramm zahlreiche Maßnahmen, von der Sicherung von Waffenbeständen bis zum verbesserten Austausch über Waffengeschäfte, verabredet. Ebenfalls Teil des UN-Regimes sind das 2005 in Kraft getretene Schusswaffenprotokoll sowie das 2005 angenommene International Tracing Instrument. Ersteres verpflichtet die Staaten unter anderem zur Kriminalisierung unautorisierter Waffengeschäfte. Letzteres soll durch gemeinsame Standards der Markierung und Erfassung die Überprüfung von Waffenlieferungen erleichtern. Zahlreiche Aspekte bleiben international jedoch unregelt. Insbesondere gibt es keine gemeinsamen Standards für die Vergabe von Exportlizenzen und kein Verbot von Waffentransfers an nichtstaatliche Kriegsparteien. Die Geschäfte der Vermittler von Waffengeschäften unterliegen vielerorts keinen gesetzlichen Regeln. Schließlich lässt das Aktionsprogramm den Handel mit Munition außen vor. Bemühungen um eine entsprechende Ausweitung auf Nachfolgetreffen 2003 und 2005 sowie der Überprüfungskonferenz 2006 blieben erfolglos.

Weiter fortgeschritten sind zum Teil regionale Initiativen. Dazu gehören etwa die Feuerwaffenkonvention der Organisation amerikanischer Staaten (OAS) sowie die Aktivitäten der Europäischen Union. Die EU-Mitgliedstaaten haben bereits 1998 den Verzicht auf Waffentransfers an nichtstaatliche Akteure vereinbart. Seitdem werden auch gemeinsame Kriterien für den Waffenexport, darunter die Menschenrechtslage in den Empfängerländern, erarbeitet. Diese Bemühungen bleiben lückenhaft und zum Teil ambivalent. Immerhin aber gibt es einen Prozess der Normbildung. Auch zahlreiche afrikanische Staaten haben sich in diversen Initiativen der Kleinwaffenproblematik angenommen. Die geringste Verregelungsdichte weisen Asien sowie der Mittlere Osten auf.

Sowohl die inhaltlichen und geografischen ‚blinden Flecken‘ des Kleinwaffenregimes als auch seine institutionellen Verfahren werden vielfach als unzureichend betrachtet. Es überwiegen politische Absichtserklärungen statt rechtlich bindender Verpflichtungen. Fortschritte müssen auch nicht zwingend nachgewiesen werden. So stellen viele Staaten kaum Informationen über den Stand der nationalen Implementierung des

UN-Aktionsprogramms zur Verfügung.⁶ Die Forderung nach einem völkerrechtlich verbindlichen Vertragswerk kommt daher nicht von ungefähr.

Erfolgreiche Verhandlungen

Bereits 2006 initiierte die UN-Generalversammlung Sondierungen über einen UN Arms Trade Treaty zur Verregelung des konventionellen Waffenhandels. Doch erst nach dem Amtsantritt von US-Präsident Obama hatten diese Bemühungen die Unterstützung der USA. Mitte 2010 bis Anfang 2012 fanden insgesamt vier Vorbereitungstreffen statt. Strittige Punkte waren jedoch mit Beginn der Hauptverhandlungen im Juli 2012 noch immer nicht ausgeräumt. Während mehrere europäische Staaten sowie Kanada und Japan verbindliche internationale Standards für die Vergabe von Exportlizenzen durchsetzen wollten, darunter die Menschenrechtslage in den Empfängerländern, sperrten sich China, Syrien, Iran und viele andere autoritäre Regime gegen jedwede politische Konditionalisierung von Waffengeschäften. Mit Indien befand sich unter den Gegnern der Konditionalisierung allerdings auch eine wichtige Demokratie. Die Mehrzahl der afrikanischen Staaten südlich der Sahara pochte unterdessen auf ein Verbot von Waffenlieferungen an nichtstaatliche Akteure. Hier leisteten wiederum die USA Widerstand. Sie betrachten solche Lieferungen als legitimes Mittel zur Unterstützung politischer Aufstandsbewegungen in Diktaturen. Außerdem widersetzte sich die US-Delegation, unterstützt von China und Russland, zunächst einer Verregelung von weltweiten Munitionsgeschäften. China und der Iran sprachen sich überdies gegen eine Bezugnahme auf Brokeraktivitäten im Vertragstext aus.

Es wurden also fraglos gravierende Positionsdifferenzen ersichtlich. Zum Scheitern verurteilt waren die Verhandlungen freilich nicht. Ein Formelkompromiss hätte die Differenzen durchaus übertünchen und die konsensfähigen Punkte völkerrechtlich kodifizieren können. Ein solcher ‚schwacher‘ Vertrag lag bereits als Entwurf vor. Darin waren etwa verpflichtende jährliche Berichte über genehmigte Waffentransfers enthalten. Auch wurden Waffenlieferungen untersagt, wenn diese Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erleichtern

6 Vgl. Parker 2011.

würden.⁷ Kurz vor dem Ende der Konferenz rechneten viele Beobachter mit einer Einigung. Schließlich aber setzten sich insbesondere die USA für eine Vertagung ein. Die US-Waffenlobby sowie zahlreiche von ihr beeinflusste Kongressabgeordnete und Senatoren hatten wochenlang gegen einen Vertragsschluss polemisiert. Das in der US-Verfassung verbrieftete Recht auf den zivilen Waffenbesitz stehe auf dem Spiel. Diese Argumentation kann nur als grotesk bezeichnet werden. Schließlich standen Eingriffe in die Regelung des innerstaatlichen Waffenbesitzes nie zur Debatte. Doch in den US-amerikanischen Zeitungen und im Internet brodelte die Gerüchteküche. Nach einem bewaffneten Amoklauf in einem Kino im US-Bundesstaat Colorado im Juli 2012 hatte die Thematik zudem massiv an Aufmerksamkeit gewonnen. In diesem Meinungsklima waren der US-Regierung nur wenige Monate vor den Präsidentschaftswahlen international die Hände gebunden.

Durchbruch ohne UN?

Trotz der Ernüchterung nach dem Scheitern ist die Situation nicht hoffnungslos. Eine spätere Wiederaufnahme der Verhandlungen ist wahrscheinlich. Zudem stand mit der Revisionskonferenz des UN-Aktionsprogramms im September 2012 sogleich die nächste Chance auf eine Stärkung des internationalen Kleinwaffenregimes bevor. Hier ging es vor allem um die Aufarbeitung der Implementierungsdefizite. Substanzielle neue Regeln waren nicht zu erwarten. Möglicherweise werden die Befürworter solcher strikten Regeln sich bald verstärkt Alternativen zuwenden. Dazu zählen nicht nur die regionalen Regimebildungsprozesse. Auch auf internationaler Ebene wäre ein anderes Vorgehen denkbar. Präzedenzfälle aus dem Bereich der humanitären Rüstungskontrolle gibt es schon. Das vertragliche Verbot der Herstellung, des Handels und der Nutzung von Landminen 1997 sowie die Konvention gegen Clustermunition 2008 wurden beide außerhalb des UN-Rahmens verhandelt. Der Zwang zur Einstimmigkeit konnte so umgangen werden. Auf der anderen Seite sind wichtige Staaten auf diese Weise außen vor geblieben. Im Falle des Landminenvertrages unter anderem die USA, Russland, China und Indien. Mit anderen Worten: Der Preis für den Durchbruch besteht in

7 Vgl. United Nations Conference on the Arms Trade Treaty 2012, S. 4, 7.

einer verminderten Effektivität des Regimes. Dieselben Vor- und Nachteile werden auch in Hinblick auf die zukünftige Gestaltung des Kleinwaffenregimes abzuwägen sein. 🌐

Literaturverzeichnis

Mathiak, Lucy / Lumpe, Lora: Government Gun-Running to Guerrillas. In: Lumpe, Lora (Hrsg.): Running Guns: The Global Black Market in Small Arms. Zed Books, London 2000, S. 55-80.

Münkler, Herfried: Die ‚neuen Kriege‘ und das gewandelte Aufgabenfeld der Sicherheitspolitik. In: Ders.: Der Wandel des Krieges. Velbrück, Weilerswist 2006, S. 291-309.

Oxfam: The Devil is in the Detail. The Importance of Comprehensive and Legally Binding Criteria for Arms Transfers: 2012. <http://www.oxfam.org> (abgerufen am 23.07.2012).

Parker, Sarah: Analysis of National Reports. Small Arms Survey 2011. <http://www.poa-iss.org/mge/Documents/Index/SAS-OP28-Analysis-of-National-Reports.pdf> (abgerufen am 31.07.2012).

Stohl, Rachel / Grillot, Suzette: The International Arms Trade. Polity Press, Cambridge 2009.

United Nations Conference on the Arms Trade Treaty: The Draft of the Arms Trade Treaty: 2012. <http://www.acronym.org.uk/sites/default/files/Draft-ATT-Text-26-July.pdf> (abgerufen am 31.07.2012).

Packender Report über die radikalste und verstörendste Jugendbewegung in Deutschland



Wolf Schmidt

Jung, deutsch, Taliban

208 Seiten, Broschur
ISBN 978-3-86153-663-5
16,90 € (D); 17,40 € (A)

Seit einigen Jahren etabliert sich in Deutschland eine militante, islamistische Jugendzene. Ihre Mitglieder sind in Deutschland aufgewachsene Muslime oder zum Islam konvertierte Deutsche. Manche von ihnen sind bereit zu Terror und Gewalt im Namen Gottes. Wer sind diese jungen Männer und Frauen? Was hat sie radikalisiert? Warum wollen sie in den Heiligen Krieg gegen den Westen ziehen? Wie kann man der Gefahr vorbeugen?

Wolf Schmidt von der taz hat jahrelang zu dieser Szene recherchiert und einen packenden Report über die radikalste und verstörendste Jugendbewegung Deutschlands geschrieben.

**Zu beziehen über den Buchhandel oder portofrei über
www.christoph-links-verlag.de bzw. Tel. (030) 44 02 32-12**

Ch.Links