

# Im Rampenlicht: DIE ÜBERWACHUNG VON MASSNAHMEN ZUR KLEINWAFFENKONTROLLE



Eine Dampfwalze zermahlt Gewehre und Maschinengewehre vor dem Belgrader Rathaus im Mai 2002.

© Reuters/Ivan Miliutinovic

werden, die bei der Feststellung behilflich sein sollen, ob – insbesondere legale – Verpflichtungen erfüllt wurden.

Der erste Teil des Kapitels untersucht den Konferenzprozess der Vereinten Nationen, und speziell, wie Berichterstattung und Überwachung zur Umsetzung des *Aktionsprogramms* von 2001 beigetragen haben. Anlässlich der ersten zweijährlichen Tagung aller Teilnehmerstaaten, die vom 7. bis 11. Juli 2003 in New York stattfand, berichteten zwei Jahre nach seiner Verabschiedung viele Länder und internationale Organisationen über ihren Beitrag zur Umsetzung des *Programms*. Unabhängig davon, ob die nationalen Berichte detailliert ausfielen oder nicht, erläuterten und gestanden die Staaten jedoch nur selten konkrete Schwierigkeiten ein, auf die sie bei der Umsetzung des *Programms* gestossen waren. Dadurch hielten sich die möglichen Lehren, die aus dieser Berichterstattungsübung gezogen werden konnten, in Grenzen.

Berichterstattung, Überwachung und Überprüfung scheinen für den Erfolg der gegenwärtigen Anstrengungen, das Kleinwaffenproblem zu bewältigen, ausschlaggebend zu sein – wie sie es auch für andere internationale Anliegen sind. Dieses Kapitel beurteilt, welche Rolle diese Prozesse in der Umsetzung von Schwerpunktmaßnahmen im Kleinwaffenbereich, und besonders bei der Durchführung des *Aktionsprogramms der Vereinten Nationen (zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten)* und der verschiedenen UN-Waffenembargos spielen.

Das Kapitel stützt sich auf relativ unkomplizierte Grundkonzepte. Wenn Staaten und andere Akteure „Bericht erstatten“, legen sie über die Massnahmen, die sie zur Umsetzung eines bestimmten Abkommens ergriffen haben, Rechenschaft ab. „Überwachung“ bedeutet die unabhängige Beobachtung und Beurteilung dieser Umsetzungsanstrengungen, während „Überprüfung“ sich üblicherweise auf einen Handlungsablauf bezieht, bei dem Informationen gesammelt und analysiert

Die Staaten erläuterten in ihren nationalen Berichten nur selten, auf welche konkreten Schwierigkeiten sie bei der Umsetzung des *Aktionsprogramms* gestossen sind.

**Tabelle 8.1 Staatliche Berichterstattung zum UN-Aktionsprogramm Ende 2003**

Regionen	Anzahl Staaten pro Region*	2002		2003	
		Berichte	% berichterstattender Staaten pro Region	Berichte	% berichterstattender Staaten pro Region
Afrika	52	3	6	23	44
Amerika	35	3	9	18	51
Asien	29	2	7	12	41
Europa	48	7	15	37	77
Mittlerer Osten	14	0	0	10	71
Ozeanien	14	1	7	3	21
<b>Gesamt</b>	<b>192</b>	<b>16</b>	<b>8%</b>	<b>103</b>	<b>54%</b>

Anmerkung: Die aktuelle Liste der Berichte ist auf <http://www.disarmament2.un.org/cab/salw-nationalreports.html> erhältlich.

\*Einschliesslich aller 191 UN-Mitgliedstaaten und dem Vatikan (mit UN-Beobachterstatus).

Berichterstattung ist wichtig, allein aber reicht sie zur wirkungsvollen Umsetzung nicht aus. Der erste Teil des Kapitels untersucht zwei mit dem UN-Konferenzprozess einhergehende bedeutsame Überwachungsinitiativen. Die erste besteht aus einem Bericht über die Umsetzung des *Aktionsprogramms*, der vom Projekt *Biting the Bullet* (BtB) gemeinsam mit dem *International Action Network on Small Arms* (IANSA) verfasst wurde. Die zweite, der sogenannte „Geneva Process“, führt regelmässig

Regierungen, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen (NRO) zu programmbezogenen Konsultationen zusammen. Viele aussagekräftige Informationen und Analysen konnten in den ersten Jahren über die Umsetzung des *Aktionsprogramms* gewonnen werden; dennoch bieten die gegenwärtigen Initiativen kein vollständiges Bild der Umsetzung des *Aktionsprogramms* und den damit verbundenen Schwierigkeiten und Lösungen.

Der zweite Teil des Kapitels bietet eine Übersicht über die Anstrengungen, die unternommen wurden, um die Einhaltung der vom UN-Sicherheitsrat beschlossenen, rechtsverbindlichen Waffenembargos zu überprüfen. Er untersucht die Einrichtungen und Mechanismen, die diesen Überprüfungsbestrebungen zugrunde liegen, beschäftigt sich mit der Frage nach ihrer Wirksamkeit, und umreißt einige der Hauptvorschläge zur Verbesserung dieser Methoden. Die wirkungsvolle Umsetzung von Waffenembargos des Sicherheitsrates ist entscheidend, um die Ziele des *Aktionsprogramms* auch wirklich zu erreichen – und das nicht nur, weil dies eins der erklärten Ziele des *Aktionsprogramms* ist. UN-Embargos decken üblicherweise eine breite Palette von Waffen ab, darunter Massenvernichtungswaffen und die wichtigsten konventionellen Systeme. Tatsächlich sind aber viele der Waffen, die in unter Embargo gestellten Gebieten Verwüstung anrichten, Kleinwaffen und leichte Waffen.



Im August 2003 entringen in der liberianischen Hauptstadt Monrovia ältere Rebellen einem jüngeren Kameraden aus disziplinarischen Gründen seine Waffe.

© AP/Ben Curtis

Während Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen rechtlich dazu verpflichtet sind, vom Sicherheitsrat beschlossene Embargos durchzusetzen, tragen Überprüfungsverfahren entscheidend dazu bei, die Einhaltung dieser Massnahmen zu unterstützen. Das Kapitel zeigt, dass Überprüfungs-systeme weitreichend sein können, vorausgesetzt, das politische Interesse an der Einhaltung des Sanktionsregimes ist gross genug (wie beispielsweise im Fall der Sanktionen, die gegen den Irak und das ehemalige Jugoslawien beschlossen wurden). Das Problem dieser Systeme ist allerdings, dass sie dürftig ausfallen, wenn der politische Wille ungenügend ist

(wie das Beispiel des Embargos, das in der Zeit vor dem 11. September 2001 gegen Somalia verhängt wurde, zeigt). Die Überprüfung durch zivile Gesellschaften unterliegt dieser Einschränkung nicht. Daher tragen Berichte von NROs über Embargoverstösse entscheidend zur Verbesserung der Überprüfung (und Einhaltung) in allen Bereichen bei.

Ebenso wichtig ist die Überwachung durch die Zivilgesellschaft für den UN-Konferenzprozess. Das Kapitel zieht generell den Schluss, dass Regierungen, internationale Organisationen und NROs alle einen entscheidenden Beitrag zur wirkungsvollen Umsetzung von Kleinwaffenmassnahmen leisten. In vielen Fällen, wie zum Beispiel im Rahmen des Geneva Process, arbeiten Staaten in enger Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft (und internationalen Organisationen) auf dieses Ziel hin. In anderen Situationen sind die Beziehungen gespannter, dann nämlich wenn NROs die Einhaltung von Waffenembargos von Staaten überwachen. Weitere Initiativen wiederum, wie das BtB-IANSA Überwachungsprojekt, befinden sich irgendwo dazwischen.

Allerdings steht fest – und das ist die zweite wichtige Schlussfolgerung dieses Kapitels –, dass Berichterstattung, Überwachung und Überprüfung zentrale Bestandteile dieser Bestrebungen sind. Diese Prozesse sind besonders wichtig auf globaler Ebene, wo einige Regierungen weniger Anlass sehen, den Erwartungen ihrer Mitstaaten in Bezug auf Kleinwaffen zu entsprechen.

Ein Waffenembargo ohne zugehöriges Überprüfungs-system ist kein seriöses Unternehmen. Fehlende Überprüfung verrät fehlendes Interesse der Staaten, ihren (rechtlichen) Verpflichtungen nachzukommen. Obgleich ein paar ermutigende Anzeichen in der Entwicklung von Überprüfungsverfahren von Sanktionen während der letzten zehn Jahre zu erkennen sind, weist das Kapitel darauf hin, dass Überprüfungsanstrengungen, wie auch die Sanktionsregime selbst, weiterhin stark vom politischen Willen abhängig sind. Die Zivilgesellschaft könnte möglicherweise helfen, diese Schwachstelle zu beheben.

Ähnlich verhält es sich auch mit dem UN-Konferenzprozess, dessen Erfolg von der nationalen Berichterstattung und unabhängiger Überwachung abhängt. Aufgrund der grossen Zahl von nationalen Erklärungen und Berichten, die an der zweijährlichen Tagung der Staaten von 2003 abgegeben wurden – begleitet von aufkommenden Überprüfungsanstrengungen der Zivilgesellschaft – kann man den Konferenzprozess heute als einigermaßen gesund bezeichnen. Dennoch bleibt noch ein langer Weg bis zur vollständigen Umsetzung des *Aktionsprogramms*: Eine bedeutende Reduzierung der Verbreitung von Kleinwaffen und deren Missbrauch scheint längerfristig immer noch schwer fassbar. Eine anhaltende Berichterstattung und die Überwachung der Umsetzung des *Aktionsprogramms* sind für den Fortbestand des Prozesses von zentraler Bedeutung.

Ein Waffenembargo ohne wirkungsvolles Überprüfungs-system ist kein seriöses Unternehmen.