

Zwei Schritte vorwärts

EIN UPDATE DER UN-MASSNAHMEN

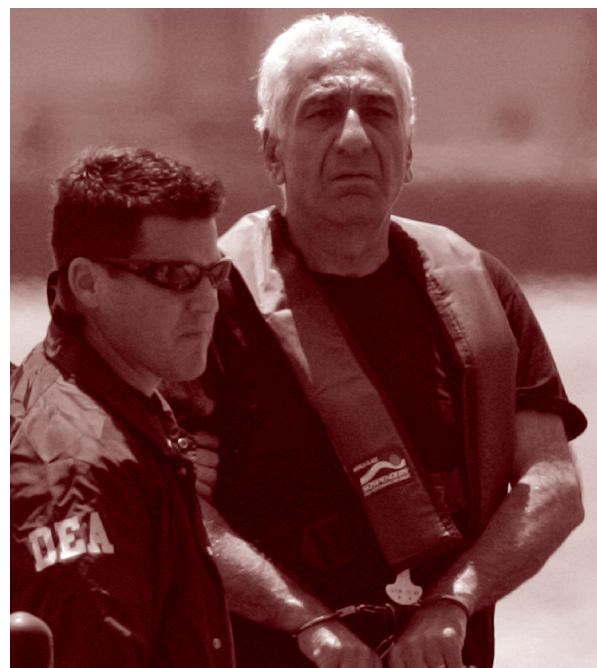
Wählen oder nicht wählen? Das war die Frage, mit der die Delegierten des dritten *Biennial Meeting of States (BMS3)*¹ konfrontiert wurden, als sie überlegten, wie man die Durchführung des UN-*Programme of Action* für Kleinwaffen einen Schritt vorwärts bringen könnte. Regierungen, internationale Organisationen und NGOs, die sich aktiv mit Kleinwaffenthemen beschäftigen, hatten gehofft, das Treffen – das dritte in einer Reihe, die sich explizit mit der Implementierung des Programms beschäftigt – würde nach den lähmenden Verhandlungen früherer Zweijahrestreffen sowie der 2006 *Review Conference* endlich den erwünschten Durchbruch bringen. Am 18. Juni 2008 stimmten die UN-Mitglieder mit überwältigender Mehrheit für die Annahme des BMS3-Berichts, einschliesslich eines Schlussdokuments, das die Implementierung des Programms auf den Gebieten internationaler Zusammenarbeit und Hilfe, Zwischenhandel, und Management der Lagerbestände voranbringen sollte.

Das Ergebnis des BMS3-Treffens enthält das Versprechen, den UN-Kleinwaffenprozess neu zu beleben, bietet dafür jedoch keine Garantie.

Eine Woche zuvor hatte eine Gruppe der Regierungsexperten (*Group of Governmental Experts, GGE*) einstimmig einen nützlichen Bericht angenommen, der auch die Munition fest in die globale Waffenkontrollszene einbindet. Im August 2008 traf sich die GGE im UN-Hauptquartier in New York zu einem Abschlusstreffen über ein Waffenhandelsabkommen (*Arms Trade Treaty, ATT*). Die Ergebnisse, die dieses Forum vorlegte, waren jedoch alles andere als sensationell. Die Delegierten konnten sich – nicht einmal versuchsweise – über den Umfang, die Durchführbarkeit oder die Parameter eines derartigen Abkommens einigen. Man beschloss jedoch, die Verhandlungen fortzusetzen – was bereits als eine Art von Erfolg angesehen werden muss, berücksichtigt man die heikle Natur dieser Thematik, nämlich sich auf eine Einschränkung der nationalen Waffentransfers zu einigen.

Kapitel 4 beschäftigt sich mit diesen Entwicklungen, sowie mit den Folgeverhandlungen im ersten Ausschuss (*First Committee*) der UN-Generalversammlung (Abrüstung und internationale Sicherheit) Ende 2008. Es überprüft ausserdem einige der Konsequenzen, die sich daraus auf globaler Ebene für die zukünftige Arbeit in den Bereichen Kleinwaffen (und konventionelle Waffen) ergeben. Zu den wichtigsten Schlussfolgerungen gehören:

- Das Ergebnis des BMS3-Treffens enthält das Versprechen – jedoch keine Garantie – den UN-Kleinwaffenprozess, mit besonderem Hinblick auf die „Herausforderungen und Möglichkeiten in Bezug auf Implementierung“ in ausgewählten Bereichen des Aktionsprogramms, neu zu beleben.
- Es gibt Anzeichen dafür, dass das UN-Kleinwaffenregime sich allmählich in Richtung eines strikteren Systems zur Überwachung der Implementierung von Verpflichtungen des Aktionsprogramms auf nationaler Ebene bewegt; zur Zeit liegt dies jedoch mehr im Bereich des Möglichen als in der Realität.
- Die Entscheidung des Munitions-GGE, das Thema Munitionsüberschuss im Rahmen der allgemeinen Vorschriften über das Management der Lagerbestände zu behandeln, unterstreicht die praktische Relevanz der Berichte dieser Gruppen.



Bei seiner Ankunft in New York, wo die Gerichtsverhandlung stattfinden soll, wird der tatverdächtige Waffenhändler Monzer al-Kassar von einem Agenten der Drug Enforcement Administration begleitet, Juni 2008. © Frank Franklin II/AP Photo

Tabelle 4.1 Abstimmungen über ATT-Resolutionen

Resolution	Wahlforum	Ja	Enthalten	Nein	Nicht wählend
Erste ATT-Resolution	<i>First Committee 2006</i>	139	24	1	28
	Generalversammlung 2006*	153	24	1	14
Zweite ATT-Resolution	<i>First Committee 2008</i>	145	18	2	27
	Generalversammlung 2008	133	19	1	39

* Es gab leichte Differenzen zwischen der Liste von Staaten, die im Ersten Ausschuss für die ATT-Resolution stimmten und denen, die dafür bei der Generalversammlung (Plenum) gestimmt haben. Besonders wesentlich: Kuba und Djibuti enthielten sich bei der Abstimmung im Ausschuss, stimmten in der Generalversammlung jedoch für die Resolution.

- Der Munitionsbericht, der die UN bereits dazu veranlasst hat, technische Richtlinien für das Munitionsmanagement zu formulieren, könnte auch dazu benutzt werden, das Management von Waffen zu verbessern.
- Die ATT-GGE ist nur zu wenigen konkreten Schlussfolgerungen gekommen (wenn überhaupt), hat aber dafür gesorgt, dass die Waffentransferthematik inklusivere Berücksichtigung von UN-Mitgliedstaaten erhält.
- Die Aussichten für ein ATT sind weiterhin unklar. Im Augenblick bleiben alle Optionen offen, auch bezüglich der Hauptziele und möglichen Struktur eines solchen Abkommens.

Zusammen mit früheren Dokumenten zu den Themen Waffenrückverfolgung und Zwischenhandel erzeugten die von der BMS3 und der Munitions-GGE erarbeiteten Berichte eine Reihe von Implementierungsmassstäben. Im Wesentlichen liefern sie detaillierte Anleitungen für die Einhaltung von häufig sehr vagen Verpflichtungen des Aktionsprogramms. Unklar bleibt jedoch, ob Staaten diese neuen Werkzeuge auch nutzen werden. Obwohl sich bei der ersten Sitzung über die Implementierung des internationalen Rückverfolgungsinstrumentes (*International Tracing Instrument, ITI*),¹ die während des BMS3-Treffens stattfand, Staaten mit den Details zu Waffenmarkierung, Bestandsaufnahme und Rückverfolgung beschäftigten, sprechen ihre nationalen Berichte (oder das Fehlen solcher Berichte) eine andere Sprache. Insbesondere bleibt das Hauptanliegen des ITI, nämlich die Rückverfolgung von Kleinwaffen in Situationen von Kriminalität wie auch in Konflikt zu erleichtern, bisher unerfüllt. Ähnliches gilt für die Implementierung des Aktionsprogramms. Die nationale Berichterstattung scheint die breite Unterstützung von UN-Mitgliedsstaaten zu genießen; es erlaubt jedoch noch nicht eine Evaluierung des allgemeinen Fortschritts in der Implementierung des Programms.

Die Entwicklung spezifischer Implementierungsmassstäbe wird, wenn diese in die nationalen Berichterstattungspraktiken integriert werden, in dieser Hinsicht hilfreich sein. Ebenso hilfreich könnte die Entstehung eines strengeren Überwachungssystems sein, auch wenn dieses Unterfangen noch in den Kinderschuhen steckt. Die nationale Berichterstattung für das Aktionsprogramm und das ITI scheint sich in Richtung eines Zweijahresrhythmus zu bewegen. Das könnte die in Verzug geratene „Last“ der Berichterstattung verringern und die Staaten gleichzeitig ermutigen, detailliertere und genauere Informationen zu liefern. Die wachsende Verwendung von Dokumentvorlagen für die Berichterstattung kann sowohl den Vergleich (zwischen Staaten als auch auf längere Sicht) erleichtern, während die Analyse dieser Informationen – die 2008 gerade erst begonnen wurde – den Implementierungsbemühungen einen erheblichen Auftrieb geben würde.

Die Implementierung steht an oberster Stelle.

Kurz gesagt, die jüngsten Entwicklungen bei der UN bieten eine Fülle von Möglichkeiten für die internationale Kleinwaffenarbeit in den kommenden Monaten und Jahren. Zur Zeit handelt es sich jedoch dabei nur um Potenzial, und nicht um Realität. Das Aufsetzen neuer Dokumente, so wichtig dies auch sein mag, ist nur Fortschritt auf dem Papier. Auch acht Jahre nach der Verabschiedung des UN-Aktionsprogramms hat dessen Implementierung immer noch erste Priorität. ■

Hinweise

- 1 Voller Titel: *Third Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects.*
- 2 Voller Titel: *International Instrument to Enable States to Identify and Trace, in a Timely and Reliable Manner, Illicit Small Arms and Light Weapons.*