

Realität oder Fiktion?

DER UN-KLEINWAFFENPROZESS

In einer Art Fortsetzungsgeschichte sah sich der UN-Kleinwaffenprozess 2010 mit einigen Rückschlägen konfrontiert. Ein Fortschritt war zunächst der, dass aus der vierten Zweijährlichen Tagung der Staaten (Biennial Meeting of States – BMS4) ein wichtiger Bericht über die Implementierung des UN-Kleinwaffen-Aktionsprogramms (Small Arms Programme of Action – PoA) hervorging, der auch über Problemstellungen des Prozesses Auskunft gibt. Ebenso erfolgreich gestaltete sich der Beginn der UN-Verhandlungen zum Internationalen Waffenhandelsabkommen (Arms Trade Treaty – ATT).

Doch waren einige der Rückschläge gravierend. Das niedrige Berichtsaufkommen und der geringe Informationsaustausch deuten darauf hin, dass die meisten UN-Staaten dem Internationalen Rückverfolgungsinstrument (International Tracing Instrument – ITI) fünf Jahre nach seiner Verabschiedung durch die UN-Vollversammlung eher gleichgültig gegenüberstehen. Zehn Jahre nach der Fertigstellung des PoA stellen sich die UN-Mitgliedsstaaten nach wie vor gegen jegliche unabhängige Bewertung der Implementierung. Vielleicht haben sie etwas zu verbergen; die vom Small Arms Survey vorgenommene Überprüfung der von den Staaten im Rahmen des PoA einzurichtenden Nationalen Kontaktpunkte (national points of contact – NPCs) zeigt, dass nur etwas mehr als ein Viertel der Mitglieder tatsächlich NPCs unterhalten.

2010 konnten positive Entwicklungen für den UN-Kleinwaffenprozess verzeichnet werden.

Auf der UN-Kleinwaffen-Agenda für 2011 taucht für das PoA eine neue Veranstaltung auf: ein offenes Treffen von Regierungsexperten (Open-ended Meeting of Governmental Experts – MGE). Die umfassende Resolution („Omnibusresolution“) der UN-Vollversammlung über Kleinwaffen umfasst nun 31 operative Paragraphen. Aber haben all diese Worte – gesprochene wie geschriebene – auch tatsächliches Gewicht? In Kapitel 2 werden die jüngsten Entwicklungen im UN-Kleinwaffenprozess überprüft und in das Gesamtbild der UN-Diskussionen der letzten zehn Jahre zu diesem Thema eingeordnet. Es werden einige Errungenschaften des Prozesses genannt und dabei auch Probleme hervorgehoben, die Anlass zur Sorge bereiten. Einige der wichtigsten Ergebnisse sind folgende:

- Die UN-Mitgliedsstaaten haben damit begonnen, die eher vage Sprache des PoA in spezifischere Handlungsanweisungen zu übersetzen.
- Der UN-Kleinwaffenprozess ist sehr viel strukturierter geworden und für das PoA wurden nun zweijährige Treffen, Expertentreffen und Überprüfungskonferenzen angesetzt.
- Der mangelnde Einsatz für PoA und ITI auf Seiten vieler Staaten ist offensichtlich und wird durch die anhaltende Unfähigkeit unterstrichen, sich auf einen Modus zur formalen, unabhängigen Evaluierung der Implementierung dieser Instrumente festzulegen.



Dieses Foto von einer Mount-Everest-Expedition zeigt angeblich die Fußabdrücke des Yeti, um 1961. © Popperfoto/Getty Images

Am Grenzübergang Mariposa in Nogales, Arizona, durchsuchen US-Zoll- und Grenzschutzbeamte ein Fahrzeug mit dem Ziel Mexiko nach Bargeld und Waffen, Mai 2009. © Matt York/AP Photo

- Anzurechnen ist den UN-Mitgliedsstaaten, dass sie sich darauf festgelegt haben, die Verhandlungen über rechtlich bindende Prinzipien zur Untermauerung des internationalen Transfers konventioneller Waffen aufzunehmen.
- Die ATT-Verhandlungen könnten sich dem gleichen Widerstand gegenüber einer effektiven internationalen Waffenkontrolle ausgesetzt sehen, wie er dem PoA bislang entgegengebracht wurde.

Wichtiger noch, wird in dem Kapitel unterstrichen, dass ein Jahrzehnt nach der Verabschiedung des PoA nicht klar ist, ob der UN-Kleinwaffenprozess hinsichtlich seiner konkreten Implementierung auch tatsächlich zu Veränderungen geführt hat. Die meisten verfügbaren Informationen über die Implementierung von PoA und ITI stammen von den Ländern selbst und enthalten folglich wenig Selbstkritik. Obwohl sie über die Jahre hinweg stets ermutigt wurden, sich zu den Herausforderungen und Chancen der Implementierung zu äußern, haben die Staaten nur wenig Informationen dazu geliefert,

welche Probleme hinsichtlich der praktischen Umsetzung der Instrumente aufgetaucht sind – bis auf die meist sehr allgemein gehaltene Anmerkung, dass nicht genügend Kapazitäten zur Verfügung stehen oder weitere Unterstützung benötigt wird.

In unabhängigen Evaluierungen der PoA-Implementierung wurde immer wieder auf erhebliche Schwächen hingewiesen. Das Small Arms Survey versuchte vor kurzem herauszufinden, ob die Informationen über die Nationalen Kontaktpunkte, die dem UN-Büro für Abrüstungsfragen (United Nations Office for Disarmament Affairs – UNODA) von den Staaten zur Verfügung gestellt wurden, zutreffend waren und ob die NPCs einsatzfähig waren. Die Ergebnisse lassen zu wünschen übrig. Die Existenz von NPCs konnte nur in 52 Fällen bestätigt werden, also für etwas mehr als ein Viertel der Mitgliedsstaaten. Noch schlimmer gestaltet sich die Situation für das Internationale Rückverfolgungsinstrument. Obwohl die Staaten laut ITI dazu *verpflichtet* sind, „einen oder mehrere Nationale Kontaktpunkte zu benennen“ und diese Information an die UN weiterzugeben, waren Mitte Januar 2011 auf der UNODA-Webseite nur Informationen zu ITI-spezifischen Kontaktpunkten von 18 der 192 UN-Mitgliedsstaaten verfügbar, was weniger als zehn Prozent entspricht.

Ob eine Änderung bezüglich der konkreten Implementierung stattfand, ist unklar.

Auf diplomatischer Ebene konnten für 2010 einige kleinere Erfolge verzeichnet werden. Der Bericht der vierten Zweijährlichen Tagung der Staaten lieferte einen Beitrag zu den operativen Leitlinien zur Implementierung des PoA, die in den letzten Jahren erarbeitet wurden. Im Bericht ist auch ein differenzierterer und potenziell effektiver Folgeprozess für das PoA umrissen, der sich über die bloße Berichterstattung hinaus zur Reflexion und Bewertung der Berichterstattung erstreckt. Diese positiven Ergebnisse wurden jedoch von den ständigen Hinweisen darauf, dass die UN-Mitgliedsstaaten ihren Verpflichtungen hinsichtlich PoA und ITI nicht nachkommen, überschattet.

Angesichts der in diesem Kapitel enthaltenen Informationen – wenige Kontaktpunkte für PoA und ITI, geringer Austausch über ITI-Implementierung – kann man davon ausgehen, dass lediglich 50 bis 60 Staaten den von der UN verhängten Verpflichtungen in Bezug auf Kleinwaffen nicht Folge leisten. Es ist zugegebenermaßen schwierig, auf Grundlage der momentan so spärlich vorhandenen Informationen verbindliche Schlussfolgerungen zu ziehen, doch der andauernde Widerstand der UN-Mitgliedsstaaten gegenüber einer unabhängigen Prüfung der Implementierung von PoA (und ITI) lässt vermuten, dass hier einige Antworten erforderlich sind. ❏

