



# Kleinwaffen in falschen Händen

## Rüstungskontrolle nach dem Scheitern der Kleinwaffenkonferenz der Vereinten Nationen

### EDITORIAL

Durch Kleinwaffen finden eine halbe Million Menschen allein jährlich den Tod. Menschenrechtsverletzungen in aller Welt werden in der Regel mit Hilfe von Kleinwaffen begangen. Schon das Vorhandensein einer hohen Zahl von Kleinwaffen in den Händen der Zivilbevölkerung verursacht weitreichende Probleme: In westlichen Ländern, wie den USA, kommt es bereits bei familiären Konflikten häufig zum Waffengebrauch. In so genannten Entwicklungsländern und Nachkriegsgesellschaften werden Investoren durch die große Zahl an Waffen abgeschreckt und Entwicklungsprojekte finden nicht statt. Die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts steigt je mehr Kleinwaffen leicht zugänglich sind und nachhaltiger Frieden ist nicht möglich.

Um diese Spirale aus Gewalt und Armut zu durchbrechen, wurde 2001 das Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen ins Leben gerufen. Damit wollte die internationale Staatengemeinschaft den illegalen Waffenhandel bekämpfen. Im Juli dieses Jahres ging eine Überprüfungskonferenz des Programms zu Ende, an der die Autorin dieses Standpunktes teilnahm.

Simone Wisotzki beleuchtet die Gründe für das Scheitern der Konferenz und zeigt Wege zur Bekämpfung der Kleinwaffenverbreitung auf. Rüstungskontrolle allein kann die komplexen Ursachen der Nachfrage nicht beheben – zumal diese meist in einem Mix aus Armut, Unterentwicklung und schwachen Staaten zu suchen sind. Nötig ist eine Verzahnung mit der Entwicklungszusammenarbeit. *Marlar Kin*



Der 8-jährige Moses, Kämpfer in der National Resistance Army (NRA) von Uganda, posiert mit seinem Maschinengewehr. Quelle: picture-alliance/dpa

---

Simone Wisotzki

---

Kleinwaffen sind das vorrangige Gewaltmittel in innerstaatlichen Konflikten. Dies zeigt sich gegenwärtig auch in der Demokratischen Republik Kongo. Zwar ist dort der erste Wahlgang auch aufgrund der starken internationalen Präsenz friedlich verlaufen, doch bleibt die Sicherheitssituation angespannt – an einen stabilen Frieden ist auch wegen der großen Zahl an Kleinwaffen im Land noch nicht zu denken. Die DR Kongo steht stellvertretend für eine Reihe von Entwicklungsländern, die von unkontrollierter Kleinwaffenverbreitung besonders stark betroffen sind. Wenngleich sich weltweit die Zahl der großen Kriege mit mehr als 1 000 Toten pro Jahr seit 1992 um 40 Prozent verringert hat, bleibt die Gewaltanfälligkeit von Gesellschaften hoch, wenn Kleinwaffen einfach zu erwerben und in der Region verbreitet sind.

Kleinwaffen sind zwar keine primäre Konfliktursache, tragen aber dazu bei, dass Konflikte gewaltsam eskalieren. Genau aus diesem Grund hat sich die internationale Staatengemeinschaft 2001 darauf verständigt, ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung des unerlaubten Kleinwaffenhandels zu verhandeln. Es sieht vor, die Zahl der unkontrollierten Kleinwaffen, die sich vor allem in Händen von Zivilisten befinden, abzurüsten und empfiehlt nationale sowie regionale Maßnahmen der Kontrolle. Strittig war schon damals, ob auch der legale staatliche Handel mit diesen Waffen international stärker begrenzt werden soll. Sechs Jahre nach dem Beschluss des Kleinwaffenaktionsprogramms zeigt sich, dass die Bemühungen, die Kleinwaffenverbreitung einzudämmen, noch am Anfang stehen. Ziel der ersten Überprüfungskonferenz im Juni/Juli dieses Jahres in den Vereinten Nationen (VN) in New York war es darum

auch, das inhaltlich schwache Aktionsprogramm so zu stärken, dass es wirkungsvoller wird. Doch die Staatenkonferenz endete am 7. Juli 2006 im Dissens. Damit ist die Zukunft des ersten globalen Standards zur Bekämpfung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen zunächst einmal ungewiss. Die Konferenz in den Vereinten Nationen in New York machte einmal mehr deutlich, wie unterschiedlich die Auffassung einzelner Staaten in der Bewertung des Kleinwaffenaktionsprogramms ausfällt. Die Differenzen zeigen sich nicht nur zwischen den Lieferländern und den betroffenen Staaten, sondern auch zwischen den einzelnen Demokratien. Gerade diese Staatengruppe muss sich jedoch daran messen lassen, wie sehr sie sich für Rüstungskontrolle und Abrüstung engagiert, zumal in der Öffentlichkeit das Bewusstsein für die Problematik vorhanden ist und das zivilgesellschaftliche Engagement für verantwortungsvolle, globale Exportkontrollstandards beständig wächst.

Im Fall der Kontrolle von Kleinwaffen geht es darum, zu verhindern, dass solche Waffen in Spannungsregionen gelangen. Demokratien stehen hier in der Verantwortung, setzen sie sich doch in besonderem Maße global für Frieden und Entwicklung ein. Doch gerade anhand der Kleinwaffenproblematik zeigt sich die Widersprüchlichkeit zwischen normativem Anspruch und dem politischen Handeln von Demokratien.

Demokratien engagieren sich in der Entwicklungszusammenarbeit und haben ein Interesse an der Effektivität ihres Engagements. Inzwischen ist die Erkenntnis gereift, dass Kleinwaffen in großer Menge nicht nur zu Gewaltkonflikten führen, sondern nach deren Beendigung auch den Wiederaufbau und die Stabilität betroffener Staaten gefährden. Die Kleinwaffenkontrolle und die Reformierung des Polizei- und Armeewesens in Krisenregionen sind in den vergangenen Jahren zunehmend zum integrativen Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Ob Großbritannien, Frankreich, die USA oder Deutschland – nahezu alle Länder haben neue Initiativen zur Bekämpfung der Kleinwaffenproliferation entwickelt. Eine Koordinierung und ein abgestimmtes Vorgehen zwischen den Geberländern gibt es so gut wie nicht. Stattdessen erfolgt die Zusammenarbeit häufig punktuell

## Die Eckpunkte des Kleinwaffenaktionsprogramms von 2001

Verschiedene politisch verbindliche Verpflichtungen sollen die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen begrenzen:

- ▶ Auf nationaler Ebene sollen Gesetze und Richtlinien erlassen werden, um die Herstellung und den Transfer dieser Waffen so zu regulieren, dass illegale Produktionen und Verkäufe ausbleiben.
- ▶ Gesetze sollen definieren, wann die Herstellung, der Besitz und die Weitergabe von Kleinwaffen illegal sind, und diese Handlungen unter Strafe stellen.
- ▶ Eine nationale Koordinierungsstelle soll die Umsetzung in die Politik überwachen und die verschiedenen Ministerien und Behörden koordinieren.
- ▶ Staatliche Waffenbestände (etwa aus Polizei und Armee) sollen registriert und überwacht werden.
- ▶ Ein nationales Export- und Importkontrollsystem für Kleinwaffen und die entsprechende Gesetzgebung sollen dort, wo sie noch nicht oder unzureichend vorhanden sind, eingerichtet werden.
- ▶ Konfiszierte Waffenbestände oder solche, die aus Abrüstungsaktionen nach Beendigung von Kriegshandlungen stammen, sollen zerstört werden.
- ▶ Auf sub-regionaler und regionaler Ebene soll die Zusammenarbeit zur Bekämpfung der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung intensiviert werden.
- ▶ Moratorien, die die Produktion und den Transfer von Kleinwaffen in Sub-Regionen ganz verbieten, werden begrüßt.
- ▶ Auf globaler Ebene sind alle Staaten aufgefordert, die Staaten mit hohem, unkontrolliertem Kleinwaffenaufkommen technisch wie finanziell bei der Bekämpfung dieses Problems zu unterstützen.

und nach dem Gießkannenprinzip. Einer Studie der Weltbank zufolge scheuen Geberländer vor einem Engagement in so genannten „failing states“ zurück, in denen staatliche Strukturen schwach oder gar nicht mehr vorhanden sind. Doch gerade diesen Staaten, in denen ein komplexes Amalgam von schwacher Staatlichkeit, defizitären Sicherheitsstrukturen sowie wirtschaftlicher Unterentwicklung und individueller Armut die Nachfrage nach Kleinwaffen steigen lässt, sollte die besondere Aufmerksamkeit der Geberländer gelten. Werden die Programme zur Krisenprävention ernst genommen, die in den meisten Demokratien gegenwärtig „en vogue“ sind, dann müssen gerade diese Staaten noch stärker in den Blickpunkt der Geberländer rücken, da ihre Destabilisierung zumeist auch negative Folgen für die regionale Sicherheit hat. Um Kleinwaffenkontrolle nachhaltig zu gestalten, gilt es die Ursachen für die Nachfrage mit zu berücksichtigen, was auch ein längerfristiges Engagement der Geberländer in den Konfliktregionen

bedeutet. Fünf Jahre nach dem Beschluss des Kleinwaffenaktionsprogramms bleibt die Unterstützung durch die Geberländer für die betroffenen Staaten jedoch überschaubar.

Demokratien – und hier vor allem die größten Lieferländer von Kleinwaffen – haben auch deshalb eine besondere Verantwortung für die Bekämpfung des Kleinwaffenproblems, weil aufgrund laxer Exportkontrollen und/oder politischem Kalkül Waffen in der Vergangenheit, aber auch in der Gegenwart, in Krisengebiete gelangt sind. Diese bleiben auch Jahrzehnte nach der Herstellung aufgrund ihrer hohen Lebensdauer funktionsfähig und werden nach Kriegsende oftmals von einer Krisenzone in die nächste verbracht. Die USA und ihre Verbündeten sehen sich gegenwärtig im Irak und in Afghanistan mit einem erheblichen Sicherheitsrisiko konfrontiert, weil tragbare Raketenwaffen (MANPADS), die sie selbst einst in die Region geliefert haben, in die Hände terroristischer Gruppierungen gelangt sind.

Ein Großteil der Waffen in den Spannungsgebieten der Welt, beispielsweise im sub-saharischen Afrika oder in Lateinamerika, sind älteren Ursprungs. Sie stammen noch aus Zeiten des Ost-West-Konflikts, als vor allem die USA und die Sowjetunion ihre Verbündeten in der „Dritten Welt“ mit Waffen versorgten, um sich so die regionale Unterstützung zu sichern. Auch nach Ende des Ost-West-Konflikts ist die Praxis der militärischen Ausbildung sowie die Ausrüstung von Armeen und Polizeien mit Waffen beibehalten worden, weil der Reform des Sicherheitssektors für die Stabilisierung schwacher Staaten eine besondere Rolle zugemessen wird – die USA, Frankreich und Großbritannien haben dafür eigene Programme. Auch Deutschland engagiert sich verstärkt im Bereich der Ausbildung von Polizei in Staaten wie Afghanistan und dem Irak. Problematisch wird die Ausrüstung mit Kleinwaffen immer dann, wenn fragile Staaten nicht in der Lage sind, diese Waffen ausreichend zu kontrollieren und sie auf diesem Weg in den illegalen Kreislauf gelangen.

Demokratien sind in der Entwicklung globaler Standards für die Kontrolle von Kleinwaffen also besonders gefordert, doch reicht ihr Engagement allein nicht aus – zumal sich am Fall des Kleinwaffenaktionsprogramms zeigt, dass der Widerstand gegen globale Kontrollmechanismen aus den eigenen Reihen kommt. Im Folgenden will ich zunächst die Gründe für das Scheitern der Überprüfungskonferenz beleuchten und die Akteure benennen. Daran schließt sich die zentrale Frage nach der Effizienz des Aktionsprogramms an.

Während sich auf der deklaratorischen Ebene in den vergangenen fünf Jahren viel getan hat, kommt die Umsetzung des Programms gerade in den betroffenen Regionen nur langsam voran. Letztlich wächst die Erkenntnis, dass Kleinwaffenkontrolle nur dann effektiv sein kann, wenn die Ursachen für die Nachfrage nach Waffen und damit auch für die innerstaatlichen Gewaltkonflikte berücksichtigt werden. Sie sind im komplexen Problemkreis von schwacher Staatlichkeit, defizitären Sicherheitsstrukturen, Armut und Unterentwicklung zu suchen und befinden sich damit jenseits der Reichweite von Rüstungskontrolle. Für die Analyse wird die Situation dadurch verkompliziert, dass

zwischen Konfliktursachen und Kleinwaffennachfrage ein zirkuläres Verhältnis besteht: Einerseits bedingen die benannten Konfliktursachen die Nachfrage nach Kleinwaffen, andererseits verschlimmert die hohe Zahl illegaler Waffen die Situation vor Ort und lässt Konflikte gewaltsam eskalieren. Die internationale Staatengemeinschaft steht deshalb vor der Aufgabe, die Kleinwaffenkontrolle zum integrativen Bestandteil von Sicherheitspolitik und Entwicklungszusammenarbeit zu machen und in stärkerem Maße als bisher neue, innovative Wege zu beschreiten.

### Ist das Glas halbvoll oder halb-leer? Eine Bewertung des Kleinwaffenaktionsprogramms

Das Kleinwaffenaktionsprogramm, das im Jahr 2001 in den Vereinten Nationen ausgehandelt worden ist, sieht vor, den unkontrollierten Handel mit Kleinwaffen einzudämmen. Damit ist es auf internationaler Ebene das erste globale Programm, das sich dieses Problems annimmt. Angesichts der geschätzten 639 Millionen Kleinwaffen, die sich weltweit im Umlauf befinden, steht die internationale Gemeinschaft vor beträchtlichen Herausforderungen. Jährlich sterben 300 000 Menschen an den Folgen ihrer Schussverletzungen in bewaffneten Konflikten, 200 000 weitere werden durch Raubüberfälle, Bandenkriminalität oder Selbstmorde getötet. Weitere 1,5 Millionen Menschen erleiden Schussverletzungen, zum Teil mit dauerhaften Schädigungen.

Doch es sind nicht nur die unmittelbaren physischen und psychischen Folgen der Waffengewalt, die Leid verursachen. Große Mengen unkontrollierter Kleinwaffen haben auch unmittelbare Folgen für Staatlichkeit, wirtschaftliche Entwicklung und das gesellschaftliche Zusammenleben. So sind es vor allem die Kosten für das Gesundheitswesen, denn die Versorgung von Schusswaffenverletzungen geht zu Lasten anderer Aufgaben wie der Behandlung von HIV-Erkrankungen und Malaria-Infektionen. Bleibt die Sicherheitslage in Nachkriegsgesellschaften prekär, hat dies Auswirkungen auf die wirtschaftliche Infrastruktur: Straßenkriminalität lähmt den Handel und führt zu Versorgungsengpässen. Länder, die von bewaffneter

### Was sind Kleinwaffen?

Im Englischen werden Kleinwaffen unterschieden in „small arms“ und „light weapons“. Allgemein versteht man darunter alle tragbaren Waffen, also Pistolen, Maschinengewehre, aber auch Raketen-systeme, soweit sie von Personen transportiert werden können. Aus den offiziellen Definitionen wird die Munition stets ausgeklammert – ohne sie bleiben Kleinwaffen funktionslos.

*(„Small arms and light weapons“ will mean any manportable lethal weapon that expels or launches, is designed to expel or launch, or may be readily converted to expel or launch a shot, bullet or projectile by the action of an explosive ...“)*

*Entnommen aus dem VN-Papier  
UN, A/CONF.192/15*

Gewalt und Konflikten gezeichnet sind, leiden überdies an negativem Wirtschaftswachstum. Ausländische Investoren meiden Staaten mit hohem Kleinwaffenaufkommen, es sei denn, sie verfügen über lukrative Bodenschätze.

Trotz dieser enormen Herausforderungen konnte sich die internationale Staatengemeinschaft 2001 in den Verhandlungen zum Kleinwaffenaktionsprogramm lediglich auf politisch verbindliche Standards einigen – eine Sanktionierung bei eventuellen Verstößen gegen die gemeinsam verhandelten Regelungen war ebenso wenig vorgesehen wie die rechtliche Verpflichtung der Staaten, das Aktionsprogramm in nationale Gesetzgebung umzusetzen. Dennoch sind alle Staaten dazu aufgefordert, sich zunächst einen Überblick über die nationalen Waffenbestände zu verschaffen und die Gesetze so zu verstärken, dass der illegale Waffenbesitz und die unkontrollierte Produktion zum Straftatbestand wird. Überschüssige Waffenbestände – auch in den Händen von Polizei und Armee – sollen identifiziert und zerstört werden. Jeder Staat soll damit beginnen, Waffenregister anzulegen, um legale Kleinwaffenbestände von illegalen zu unterscheiden. Gemeinsame Standards auch für den legalen Waffenhandel sehen vor, dass vom Käufer eine Endverbleibsbescheinigung auszustellen und bei Weiterverkauf der Lieferant von diesem Vorhaben in Kenntnis zu setzen ist. Gerade nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten sollen die Abrüstung von Kleinwaffen, die Demobilisierung von

Soldaten und ihre Reintegration in die Gesellschaft besondere Aufmerksamkeit erfahren. So weit die Theorie – doch in der Praxis zeigten sich schnell die Defizite und Schwierigkeiten des Kleinwaffenaktionsprogramms. Wichtige Bereiche der Kleinwaffenkontrolle, etwa die Frage des zivilen Waffenbesitzes oder des staatlichen Waffentransfers an nicht-staatliche Akteure, waren in den Verhandlungen 2001 aufgrund des Widerstands weniger Staaten – unter ihnen die USA, Russland und China – ausgeklammert worden.

Auf den beiden Staatentreffen 2003 und 2005, die zur Berichterstattung über Fortschritte in der Umsetzung des Programms dienen sollten, betonten zahlreiche Länder, darunter die Staaten der Europäischen Union, die Unzulänglichkeiten des Programms. Betroffene Staaten etwa im subsaharischen Afrika gingen dazu über, regionale Initiativen auf den Weg zu bringen, beispielsweise um einheitliche Standards zur Transferkontrolle von Kleinwaffen zu etablieren. Die Defizite des Kleinwaffenaktionsprogramms sollten nach Wunsch der Mehrheit der Staaten auf der ersten Überprüfungskonferenz im Juli 2006 bereinigt werden. Doch wie bereits 2001 tauchten die altbekannten Interessengegensätze wieder auf: Das Konsensprinzip, nach dem in den Vereinten Nationen verhandelt wird, befähigte wenige Staaten, darunter die größten Produzenten von Kleinwaffen, nationale Interessen über das Gemeinwohl zu stellen. Strittig blieben vor allem die Fragen des legalen, staatlich sanktionierten Klein-

waffenhandels auch an nicht-staatliche Akteure, der zivile Waffenbesitz, der Zusammenhang von Kleinwaffenverbreitung und Entwicklungszusammenarbeit sowie die Zukunft des Kleinwaffenaktionsprogramms.

Am Ende stand man mit leeren Händen da. Das erhoffte Abschlussdokument mit neuen Initiativen scheiterte letztlich auch an einem banalen Zeitproblem: In den zweiwöchigen Verhandlungen war zu viel Zeit mit länglichen Berichten über teilweise zweifelhafte Erfolge in der nationalen Umsetzung des Aktionsprogramms vergeudet worden, sodass für die Formulierung des gemeinsamen Abschlussdokuments zu wenig Zeit blieb. Dabei sollten gerade dort neue Initiativen vereinbart und auf den Weg gebracht werden, um den Schwächen des Kleinwaffenaktionsprogramms zu begegnen. Doch selbst bei besserem Zeitmanagement wäre dieses Ziel angesichts des Widerstands einiger einflussreicher Staaten kaum erreichbar gewesen. Zur Kompromissfindung setzte Konferenzleiter und Botschafter Prasad Kariyawasam aus Sri Lanka informelle Staatentreffen am Abend an, die bis tief in die Nacht andauerten. Die mühevolle Suche nach einvernehmlichen Lösungen ließ schnell die Hoffnungen schwinden, mit Hilfe des Abschlussdokuments das Kleinwaffenaktionsprogramm zu stärken.

Nicht alles war strittig, doch gerade die USA machten keinen Hehl daraus, dass sie keine weiteren Staatentreffen zur Umsetzung des Aktionsprogramms auf VN-Ebene wünschten. Auch neue Initiativen mit dem Ziel, das Kleinwaffenaktionsprogramm zu stärken, lehnten sie ab. Zusammen mit Indien, Pakistan, Iran, Kuba, Russland und China formten sie eine Koalition des Widerstands gegen globale Standards der Transferkontrolle – diese Staaten betonten, dass der legale Kleinwaffenhandel aus dem Aktionsprogramm auch weiterhin ausgeschlossen bleiben sollte. Dahinter stecken auch wirtschaftliche Interessen der Kleinwaffen produzierenden Staaten, obwohl das Gesamtvolumen der Kleinwaffentransfers von jährlich 4 Milliarden US-Dollar nur einen kleinen Teil des konventionellen Waffenhandels ausmacht, der für 2003 auf 950 Milliarden US-Dollar geschätzt wurde. Weitaus bedeutsamer sind jedoch politische Kalküle, vor allem

Geräumte „Pineapple Mines“ in Kambodscha. Im Gegensatz zu Kleinwaffen sind Anti-Personenminen durch das Abkommen von Ottawa weltweit geächtet. Bild: Kin/HSFK



in den USA: Während die nationalen Exportkontrollgesetze zu den schärfsten der Welt gehören, sind im Kampf gegen den internationalen Terrorismus aus politischen Interessen doch immer wieder Kleinwaffen an Regime mit zweifelhaftem Ruf und unzulänglichen Menschenrechtsstandards geliefert worden.

Ein weiterer Streitpunkt der Überprüfungskonferenz in New York war die Frage der Effektivität des Kleinwaffenaktionsprogramms. Fünf Jahre nach Beschluss des politisch verbindlichen Maßnahmenkatalogs zur Bekämpfung der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung waren sich die Staaten uneinig darüber, ob und inwieweit das Aktionsprogramm seine Funktion erfüllt hat und welche Maßstäbe für seine Bewertung anzulegen sind. Blickt man auf die Fülle von Aktivitäten auf nationaler, sub-regionaler und regionaler Ebene, so lässt sich der Erfolg nicht wegdiskutieren. In erster Linie hat das Kleinwaffenaktionsprogramm dazu geführt, ein Bewusstsein für die Problematik der unkontrollierten Kleinwaffenverbreitung und der Konfliktfolgen zu entwickeln. Mehr als 120 Staaten haben zumindest einmal in den vergangenen fünf Jahren einen Sachstandsbericht über die Kleinwaffenproblematik und die national eingeleiteten Schritte zur Bekämpfung des unkontrollierten Handels an die Vereinten Nationen übermittelt, 143 Staaten haben nationale Kontaktstellen eingerichtet, 79 nationale Koordinierungsstellen.

Doch nicht nur auf der nationalen, auch auf der sub-regionalen und regionalen Ebene sind zahlreiche Initiativen auf den Weg gebracht worden. In Westafrika, der auf dem afrikanischen Kontinent am stärksten von Kleinwaffengewalt betroffenen Region, haben sich die Staaten schon vor Abschluss des Kleinwaffenaktionsprogramm 1998 zum ECOWAS-Moratorium zusammengesetzt. Das Verbot des Imports, Exports und der Herstellung von Kleinwaffen war zunächst nur politisch verbindlich beschlossen und häufig unterlaufen worden – so erhielt Guinea beispielsweise Kleinwaffen aus dem Iran und der Ukraine und lieferte selbst Waffen an die Rebellen in Sierra Leone und Liberia. Im Mai 2006 haben die ECOWAS-Staaten das Moratorium in eine rechtlich bindende Konvention umgewandelt. Dies darf freilich nicht darüber hinwegtäuschen,

dass trotz dieser lobenswerten sub-regionalen Initiative ein Großteil der Staaten weder über die Kapazitäten und häufig auch nicht über den notwendigen politischen Willen verfügen, den Deklarationen und politischen Absichtserklärungen auch Taten folgen zu lassen.

Das Problem der schwachen Staatlichkeit lässt alle Initiativen der Rüstungskontrolle und Abrüstung an ihre Grenzen stoßen. Daran krankt letztlich auch das Kleinwaffenaktionsprogramm, denn die Ursachen für die Nachfrage und Angebote an Kleinwaffen können mit Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung allein nicht nachhaltig beseitigt werden.

### Rüstungskontrolle an ihren Grenzen

Fünf Jahre nach Beschluss des Aktionsprogramms steht fest, dass Kleinwaffenkontrolle in betroffenen Ländern umfassender konzipiert werden muss, als es die Initiativen der Rüstungskontrolle und Abrüstung vorsehen. Die Ursachen für die Nachfrage nach Kleinwaffen sind vor allem in schwacher Staatlichkeit und der mangelhaften Repräsentation gesellschaftlicher Interessen zu suchen. Betroffene Staaten sind, wenn überhaupt, nur sehr eingeschränkt in der Lage oder auch willens, ihre Aufgaben zu erfüllen und öffentliche Güter wie Gesundheitsversorgung, Schulbildung oder Arbeitsplätze bereitzustellen. An die Stelle politischer Institutionen treten klientelistische Netzwerke, die besonderen Zugang zur Regierungselite genießen. Sobald auftauchende Konflikte nicht mehr über diese Form der Einbindung partikularer gesellschaftlicher Interessen gelöst werden können, wächst die Gefahr gewaltsamer Eskalation.

Besonders prekär wird die Lage, wenn es dem Staat nicht mehr gelingt, das öffentliche Gut Sicherheit bereitzustellen. Wo Kriminalität und Gewalt allgegenwärtig sind, steigt die Nachfrage nach Waffen oder es wird auf andere Formen privatisierter Sicherheit zurückgegriffen. In vielen Staaten Afrikas dominiert überdies ein anderes Sicherheitsverständnis: Nicht die Bürger sind zu schützen, sondern der Erhalt des Regimes ist sicherzustellen. Schlechte Ausbildung und Unterbezahlung machen

## Kalashnikov über seine Erfindung

„It is a source of great sorrow for me that the assault rifle which I designed has produced many casualties. [...]

Alfred Nobel made his greatest discovery when he invented dynamite. However, at the will of politicians, this invention brought death to millions of human beings. It now appears that history is repeating itself, this time with small arms and light weapons. I call on you to demonstrate wisdom. Recall what the ancients said: ‚Si vis pacem, para bellum‘ (If you want peace, prepare for war). This truth has never yet been disproved in all the centuries of human civilization. May weapons become a way to protect peace, rights and democracy, rather than a tool of terror.“

*Mikhael Kalashnikov,  
Erfinder des gleichnamigen Schnellfeuergewehrs,  
in der Generalversammlung der Vereinten Nationen  
am 29. Juni 2006 im Rahmen der Überprüfungskonferenz  
des Kleinwaffenaktionsprogramms.*

*Entnommen aus dem VN-Papier  
A/CONF. 192/2006/RC/6*

Staatsbedienstete – unter ihnen Polizisten und Armeeangehörige – empfänglich für alternative Einnahmequellen.

Das jüngste Beispiel der Demokratischen Republik Kongo macht deutlich, wie sehr die politischen und wirtschaftlichen Interessen der Anrainerstaaten, aber auch die westlicher Demokratien, konfliktverschärfend wirken. Auch wenn in der DR Kongo nach 45 Jahren die ersten demokratischen Wahlen weitgehend friedlich verliefen, so ist das Land überschwemmt mit Kleinwaffen und weit entfernt von einer stabilen Situation – Armut, Unterentwicklung, instabile Staatsstrukturen, defizitäre individuelle Sicherheit, vor allem aber die Konflikte um Bodenschätze haben das Land in Chaos und Krieg gestürzt. Klientelistische Netzwerke konzentrieren sich auf die Ausbeutung dieser natürlichen Ressourcen, für die sie auf dem Weltmarkt nach wie vor zahlreiche Abnehmer finden, obwohl diese Kriegsökonomien Konflikte verlängern und Friedensschlüsse verhindern. Der offene Zugang zu den Welt handelsmärkten und die ungebrochene Nachfrage nach Rohstoffen, wie Koltan oder Diamanten, sichern deren Absatzchancen für Rebellenorganisationen – im Tauschgeschäft werden Kleinwaffen zur Sicherung dieser Ressourcen gehandelt. Sich allein auf die Abrüstung von Kleinwaffen zu konzentrieren oder Gesetze zum privaten Waffenbesitz zu erlassen, geht an der Notwendigkeit vorbei, auch die Ursachen für die Konflikteskalation zu ermitteln und zu bearbeiten.

### Warum im Scheitern der Überprüfungs-konferenz auch eine Chance liegt

Zwar wirft das Scheitern der Überprüfungs-konferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms kein gutes Licht auf das Verhandlungssystem der Vereinten Nationen und zeigt einmal mehr, dass für globale Herausforderungen wie dem der weltweiten Kleinwaffenverbreitung auf der Grundlage des Konsensprinzips keine zufriedenstellenden Lösungen verhandelt werden können. Nur allzu einfach wird das globale Gemeinwohl zur Geisel nationaler Interessen. Doch im Scheitern der Konferenz liegt auch die Chance für neue Initiativen, zum einen

um den Ansatz der Rüstungskontrolle und Abrüstung zu stärken, aber auch um die Kleinwaffenproblematik im breiteren Kontext von Sicherheitspolitik und Entwicklungszusammenarbeit zu platzieren. Nur wenn die Ursachen für die Nachfrage nach Kleinwaffen parallel zu Programmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung bearbeitet werden, haben Friedenssicherung und Krisenprävention langfristig die Chance auf Erfolg.

Zahlreiche Staaten haben nach dem Scheitern der Konferenz zumindest inoffiziell schon ihre Bereitschaft erklärt, alternative Wege innerhalb und auch außerhalb des VN-Verhandlungssystems zu gehen, um den Schwächen des Aktionsprogramms zu begegnen. In jedem Fall wird sich ab Herbst dieses Jahres in den Vereinten Nationen eine Expertengruppe mit Fachleuten aus verschiedenen Regionen mit dem Problem der privaten Waffenhändler und einem möglichen globalen Kontrollregime auseinandersetzen. Im kommenden Jahr könnten hierzu Verhandlungen stattfinden.

Mexiko will in die VN-Generalversammlung einen Resolutionsentwurf zur Kontrolle des zivilen Waffenbesitzes einbringen. Eine solche Norm würde den Kern der Problematik des unerlaubten Kleinwaffenbesitzes treffen, da sich weltweit zwei Drittel der illegalen Waffenbestände in den Händen von Zivilisten befinden. Doch bislang gelang es der wirkungsmächtigen Waffenlobby, angeführt von der US-amerikanischen *National Rifle Association*, ihren Einfluss geltend zu machen. Die USA sorgten auf der Überprüfungs-konferenz dafür, dass selbst der unerlaubte private Waffenbesitz aus dem Aktionsprogramm



Zerstörung von Waffen: Ein Panzer rollt vor einer Kaserne der bosnischen Armee in Orasje über nebeneinanderliegende Sturmgewehre.  
Bild: picture alliance/dpa

ausgeklammert blieb. Der mexikanischen Initiative geht es nicht darum, den privaten Waffenbesitz vollkommen zu verbieten, sondern lediglich darum, rigidere Standards dafür einzuführen, insbesondere um den unkontrollierten, illegalen privaten Waffenbesitz einzudämmen. Anders als bei internationalen Verhandlungen kann in der VN-Generalversammlung über Resolutionsentwürfe abgestimmt und die Initiative dann auch bei Gegenstimmen fortgesetzt werden. Deutschland will sich auf die Munitionskontrolle konzentrieren, um ein weiteres Defizit des Aktionsprogramms zu beseitigen.

Bereits unmittelbar nach dem Scheitern der Kleinwaffenkonferenz haben Argentinien, Australien, Costa Rica, Finnland, Japan, Kenia und Großbritannien einen gemeinsamen Resolutionsentwurf zur Transferkontrolle von konventionellen Waffen in die VN-Generalversammlung eingebracht. Ihr Ziel ist es, eine Mehrheit von Staaten dazu zu bewegen, ebenfalls eine Expertengruppe in den Vereinten

Nationen die Grundlagen für eine solche rechtlich bindende Konvention zu globalen Standards des Rüstungshandels ausarbeiten zu lassen. Diese Initiative ist auf das beharrliche Drängen eines Netzwerkes aus verschiedenen Nichtregierungsorganisationen, angeführt von Amnesty International, Oxfam und IANSA, zustande gekommen. Dahinter steht die Absicht, die Staaten darauf zu verpflichten, bestehende völkerrechtliche Standards, wie die Genfer Konventionen von 1949 und 1977 sowie VN-Embargos, einzuhalten und Maßnahmen zur Sanktionierung bei Zuwiderhandlungen zu beschließen.

Das Netzwerk *Control Arms* kritisiert am Entwurf der gleichgesinnten Staaten aber schon jetzt, dass Menschenrechtsstandards, die ebenfalls zum humanitären Völkerrecht zählen, bislang in der Staateninitiative unberücksichtigt geblieben sind. Wichtig wäre es auch, alle Staaten auf ein höheres Maß an Transparenz im Umgang mit Waffenlieferungen zu verpflichten. Selbst in den Demokratien bleiben Rüstungstransfers ein sensibles Thema, bei dem die Regierungen das Licht der Öffentlichkeit scheuen. Anfragen von Staaten aus kritischen Regionen werden beispielsweise in Deutschland oftmals geheim im Bundessicherheitsrat, also auf politischer Ebene, entschieden. Dabei läge es gerade in der Verantwortung der Demokratien, zu verhindern, dass Waffen in Krisengebiete gelangen. Immerhin ist Deutschland inzwischen dazu übergegangen, überschüssige Waffen aus Polizei- und Bundeswehrbeständen zu zerstören, anstatt sie zu vermarkten. Dennoch verlangt das Thema Rüstungstransfers ein noch stärkeres Engagement der demokratischen Zivilgesellschaft.

Im Katalog der Initiativen sollten auch solche zum Fortbestand des Kleinwaffenaktionsprogramms nicht fehlen. Auch hier kann der Weg über eine VN-Resolution gewählt werden, um den begonnenen Prozess der Umsetzung sicherzustellen. Trotz seiner Mängel bleibt das Kleinwaffenaktionsprogramm auf globaler Ebene das wichtigste Instrument zur Kontrolle dieser Form von Gewaltmitteln. Die Implementierung steht noch am Anfang. Wichtig wäre es, die Staatentreffen und das gesamte Berichtswesen stärker zu strukturieren, um dem Eindruck entgegenzuwirken, die VN-Konferenzen seien orientierungslose

Debattierclubs. Angesichts des Widerstands einflussreicher Staaten dürften alle weiteren Bemühungen im Sande verlaufen, die darauf abzielen, das Aktionsprogramm innerhalb des VN-Verhandlungssystems zu stärken.

Um der weltweiten Verbreitung von Kleinwaffen zu begegnen, müssen schließlich auch Wege jenseits der Rüstungskontrolle und Abrüstung eingeschlagen werden. Die Aufmerksamkeit allein darauf zu richten, die Defizite des Aktionsprogramms zu beseitigen, geht an den Ursachen des Problems vorbei. Vielmehr sollten die Gründe für die Nachfrage nach Kleinwaffen stärker in den Blickpunkt rücken, denn sie zeigen auffällige Gemeinsamkeiten mit den Faktoren, die für die Entstehung von Gewalteskalation und innerstaatlichen Konflikten identifiziert werden können. Fragile Staatlichkeit, individuelle Unsicherheit, ökonomische Unterentwicklung, mangelhafte Repräsentation einzelner Bevölkerungsgruppen, die Ausbeutung von Bodenschätzen zur Wohlstandsmehrung einer Minderheit sind die Ursachen für gewaltsame Eskalation von Konflikten und zugleich Gründe für die Nachfrage nach Kleinwaffen.

Die Konzentration auf Abrüstungsprogramme in Nachkriegsgesellschaften greift zu kurz, wenn der Demobilisierung von Soldaten nicht auch deren Reintegration folgt, ihnen also Beschäftigungsalternativen jenseits der Kriegsführung zur Sicherung des Überlebens angeboten werden. Vielmehr sollte die Kleinwaffenkontrolle zum integrativen Bestandteil nationaler Aktionspläne zur Bekämpfung von Armut und Kriminalität oder auch der Friedenskonsolidierung gemacht werden. Die Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich zunehmend auf den Problemkomplex der schwachen Staaten und ihrer defekten Institutionen. Bei der Sicherheitssektorreform geht es beispielsweise um den Aufbau funktionsfähiger und rechtsstaatlich kontrollierter Polizei- und Armeestrukturen. Dies setzt aber auch politische Strukturen voraus wie Parlamente, die solche Kontrollfunktionen übernehmen können. Nur wenn die Bevölkerung Vertrauen in die Sicherheitskräfte fasst, wird sie auf ihre individuelle Bewaffnung verzichten.

Die Weltbank unterstützt gezielt schwache Staaten, um diese wieder handlungsfähig

## Weiterführende Literatur

- Graduate Institute of International Studies (Hg.), *Small Arms Survey 2006*. Unfinished Business, Genf 2006.
- Björn Aust/Willem Jaspers, *From Resource War to „Violent Peace“*, BICC Paper 50, Bonn 2006.
- Biting the Bullet, *Reviewing Action on Small Arms 2006. Assessing the five years of the UN Programme of Action*, London (International Alert) 2006.
- John Sislin/Frederic S. Pearson, *Arms And Ethnic Conflict*, New York/Oxford (Rowman & Littlefield) 2001.
- Simone Wisotzki, *Kleinwaffen ohne Grenzen. Strategien jenseits der Rüstungskontrolle gefordert*, HSFK-Report 15/2005, Frankfurt/M.

## Links

### *Nichtregierungsorganisationen*

- [www.smallarmssurvey.org](http://www.smallarmssurvey.org)
- [www.controlarms.org](http://www.controlarms.org)
- [www.iansa.org](http://www.iansa.org)
- [www.humansecuritycentre.org](http://www.humansecuritycentre.org)
- [www.bicc.de](http://www.bicc.de)
- [www.icrc.org](http://www.icrc.org)

### *Vereinte Nationen*

- [www.disarmament.un.org/cab/smallarms/](http://www.disarmament.un.org/cab/smallarms/)
- [www.unicef.de/kindersoldaten.html](http://www.unicef.de/kindersoldaten.html)

### *Bundesregierung*

- [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/AussenWiFoerderung/Downloads/Ruestungsexportbericht.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/AussenWiFoerderung/Downloads/Ruestungsexportbericht.pdf)

zu machen. Dabei konzentriert sich die internationale Finanzorganisation nicht nur auf das Staatswesen, sondern es werden neue Wege in Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft beschritten. So fordert die Weltbank ihre Programmpartner unter anderem dazu auf, die Einnahmen aus der Verwertung von Bodenschätzen und anderen natürlichen Ressourcen offen zu legen und über die öffentliche Verwendung dieser Gelder in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Gruppierungen zu entscheiden. Damit wird gleichzeitig ein weiteres Problem fragiler Staatlichkeit angegangen, nämlich das tiefe Misstrauen zwischen der Bevölkerung und ihren Regierungen. Als Maßnahmen jenseits der Rüstungskontrolle wären an dieser Stelle neben bilateralen Programmen auch die Verabredung globaler Standards zur Verwertung von Bodenschätzen in Spannungsregionen denkbar.

Auch für die DR Kongo sollte die Kontrolle über die natürlichen Ressourcen eine der Prioritäten für die künftige Friedenskonsolidierung darstellen. Voraussetzung hierfür sind funktionierende staatliche Institutionen. Vier Jahre nach dem Friedensschluss von Südafrika bleibt die Staatlichkeit in der Demokratischen Republik Kongo fragil und die Sicherheitssituation der Bevölkerung prekär, wenngleich auch die Wahlen zunächst friedlich verlaufen sind. Die Hoffnungen der Zivilbevölkerung auf ein Ende der Gewalt sind groß, doch nur mit Hilfe eines langfristigen und koordinierten Engagements der Geberländer sowie der internationalen Organisationen können

die massiven Probleme angegangen und stabile Institutionen aufgebaut werden, die gleichsam Voraussetzung sind für wirkungsvolle und nachhaltige Kleinwaffenabrüstungsprogramme. Noch dominieren im Staatswesen der DR Kongo Korruption und Miswirtschaft: Die Gerichtsbarkeit ist politisch abhängig, das Parlament nicht in der Lage, Kontrollfunktionen zu übernehmen, und auch die Reform des Sicherheitssektors macht kaum Fortschritte. So lange genau diese Probleme fortbestehen, droht den Menschen dort die Gefahr, dass der Konflikt erneut eskaliert. Mehr noch: Ein Wiederaufflammen der Gewalt in der DR Kongo kann die Stabilität der gesamten Region Zentralafrika gefährden. Die Friedensmission MONUC der Vereinten Nationen und die der Europäischen Union drohen damit ins Leere zu laufen. Dies unterstreicht die Bedeutung integrativer Ansätze der Friedenskonsolidierung und Krisenprävention, bei der die Kleinwaffen-

kontrolle nur ein Mosaikstein in der umfassenden und langfristigen Bearbeitung von Konfliktursachen sein kann.



*Dr. Simone Wisotzki (Jahrgang 1968) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Rüstungskontrolle und Abrüstung“.*

*Zu ihren Arbeitsschwerpunkten gehören Kleinwaffen und Landminen. Als Mitglied der deutschen Delegation nahm sie im Juni/Juli 2006 an der Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogramms der Vereinten Nationen in New York teil.*

#### **HSFK-Standpunkte**

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Friede und die Herrschaft des Rechts“, „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“ sowie zu „Querschnittsaufgaben“; darunter fällt zum Beispiel die Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Vermittlung und Information“, zu dem der Bereich „Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie“ sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der HSFK-Webseite zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung  
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main  
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Referentin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481 E-Mail: [info@hsfk.de](mailto:info@hsfk.de), Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, [www.hollstein-design.de](http://www.hollstein-design.de) · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck  
ISSN 0945-9332