

Zurück zum Anfang

TRANSFERKONTROLLEN IM GLOBALEN MASSSTAB

Im Dezember 2006 stimmte eine große Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten für den Beginn eines Prozesses, der zu der Verabschiedung eines rechtsverbindlichen *Arms Trade Treaty* (ATT) führen könnte. Damit wurde ein Jahr beendet, das noch andere bedeutende Ergebnisse vorzuweisen hatte, darunter besonders die Annahme der Genfer Erklärung über bewaffnete Gewalt und Entwicklung (*Geneva Declaration*). Zu den größeren Enttäuschungen dieses Jahres gehörte die *UN Programme of Action Review Conference* (*Review Conference*). Obwohl sich seitdem der thematische Fokus eingeschränkt hat, konzentrieren sich UN-Mitgliedsstaaten nun auf mehr fundamentale Gesichtspunkte.

Im Bereich des illiziten Kleinwaffenhandels hängt in der Tat viel von der Kontrolle—beziehungsweise der fehlenden Kontrolle—legaler Transfers ab. Zu den Hauptherausforderungen gehört die Verdeutlichung bestehender Verantwortungen; eine Entscheidung darüber, ob und wie man das Problem des Waffentransfers an nichtstaatliche Akteure lösen soll; und schließlich, welche Mittel und Wege gefunden werden können, das Lizenzverfahren effektiver zu implementieren.

Im ersten Teil des Kapitels werden Aktivitäten besprochen, die in jüngster Zeit auf globaler Ebene behandelt wurden. Eine der Hauptursachen für den Misserfolg der *Review Conference*, zu einem substantiellen Resultat zu kommen, lag in dem Unvermögen des UN-Kleinwaffenprozesses, sich über jene Aspekte des Kleinwaffenhandels zu verständigen, die ausserhalb des Paradigmas der traditionellen Waffenkontrolle und Entwaffnung liegen. In ihrer 2006 Session hat der Erste Ausschuss (*First Committee*) der UN-Generalversammlung einige Themen der gescheiterten *Review Conference* wieder aufgegriffen und mehrere wichtige Resolutionen verabschiedet, die unter anderem für eine Fortsetzung des *Programme of Action*-Prozesses sorgen. Gleichzeitig bestätigte und verstärkte sie den gegenwärtigen Trend, Kleinwaffenresolutionen künftig nicht mehr einstimmig annehmen zu müssen.



Das Thema Waffentransferkontrolle steht mittlerweile hoch auf der UN-Agenda.

Die Vereinten Nationen, die auf globaler Ebene lange richtungweisend waren, haben inzwischen Konkurrenz bekommen. Im Juni 2006 entschieden sich 42 Staaten und 17 internationale Organisationen und NROs zur Annahme der *Geneva Declaration*. Damit wurde Aktivitäten zur globalen Kleinwaffenproblematik ein aufwendiger und potentiell auch viel dynamischerer Stempel aufgedrückt, allerdings mit der Gefahr ihrer weiteren Fragmentierung. Obwohl diese Fragmentierung an sich kein Problem darstellt, birgt sie gleichzeitig jedoch auch Risiken. So besteht die Gefahr, dass Widersprüchlichkeiten zwischen Maßnahmen entstehen, und dass das globale Rahmenwerk, das das *Programme* noch immer liefert, zukünftig vernachlässigt wird.

Im Augenblick bewegen sich die UN-Mitgliedsstaaten, trotz mangelnder Einstimmigkeit, an mehreren Fronten vorwärts, auch im Bereich der Transferkontrollen. Ursprünglich von der Zivilgesellschaft angetrieben, haben sich nunmehr auch die Regierungen des Themas angenommen. Der zweite Teil des Kapitels beschreibt die jüngsten Initiativen zur Transferkontrolle und untersucht die Schlüsselfragen und Herausforderungen in größerem Umfang.

Die Zeichnung eines Kindes mit arabischen Schriftzeichen besagt: „Janjaweed und Soldaten im Westsudan und in anderen Gebieten.“ © Human Rights Watch



Beschrifteter Aufkleber auf einem mit Waffen gefüllten Paket, das von einem österreichischen Hersteller verschifft wurde. Das Paket wurde von US-Soldaten in der privaten Waffensammlung von Odai Hussein, dem Sohn von Saddam Hussein, im April 2003 in Bagdad gefunden. © John Moore/AP Photo

Existierende Verantwortlichkeiten. Paragraph II.11 des *Programme of Action* unterstreicht, dass auf nationaler Ebene getroffene Entscheidungen zugunsten einer Vergabe von Exportlizenzen ‚mit den bestehenden Verantwortlichkeiten der Staaten gemäß relevantem internationalem Recht‘ (UNGA, 2001b) übereinstimmen müssen. Daher müssen die Fragen erlaubt sein: ‚Was ist unter „bestehenden Verantwortlichkeiten“ zu verstehen? Welches internationale Recht ist „relevant“?‘ Regierungsbeamte, die, gemeinsam mit ihren nationalen Parlamentsvertretern, für die Erteilung derartiger Waffentransferlizenzen verantwortlich sind, bedürfen präziserer Richtlinien als der Paragraph II.11 ihnen derzeit gewährt. Das Kapitel kommt zu dem Schluß, das die existierenden Verpflichtungen, denen die Staaten auf dem Gebiet der Kleinwaffentransfers unterliegen, bereits sehr umfangreich sind. Zu den relevanten, verbindlichen Rechtsnormen gehören direkte Transferbeschränkungen, sowie die Regel, dass Staaten sich einer Verletzung des internationalen Rechts ‚mitschuldig‘ machen, wenn sie sich in Waffentransfers betätigen, ohne ein bekanntes (oder erkennbares) Risiko des Missbrauchs zu berücksichtigen.

Nichtstaatliche Akteure. Die Frage, ob Transfers von Klein- und leichte Waffen an nichtstaatliche Akteure (NSAs) verboten werden sollten—bereits ein heftig umstrittenes Thema, als das *Programme of Action* im Juli 2001 angenommen wurde—stiftet auch heute noch Uneinigkeit. Was sind NSAs? Diese offenbar doch simple Frage zeigt die ganze Polarisierung des Themas NSAs. Eine Reihe von Diskussionen, vom *Biting the Bullet*-Projekt (BtB) in Großbritannien in den Jahren 2003 bis 2005 organisiert, hat deutlich unterstrichen, dass nur NSAs, die von der jeweiligen Regierung ihrer Heimatstaaten *nicht autorisiert* sind, Waffen zu importieren, Grund zu grösserer Beunruhigung darstellen.

Einige Regierungen bestehen jedoch nach wie vor darauf, dass in bestimmten Fällen auch ein Waffentransfer an nicht autorisierte NSAs gerechtfertigt sei. Die von dem BtB-Projekt angeführten Diskussionen zogen verschiedene Optionen in Betracht: (1) ein totales Verbot von Waffentransfers an unautorisierte NSAs; (2) die Annahme eines generellen „Non-Transfers“ innerhalb eines internationalen Rahmens, mit der Möglichkeit gewisser Ausnahmen in „*bard cases*“; und (3) eine Behandlung der NSA-Transferproblematik durch standardisierte Lizenzregelungen und Prinzipien. Mit Beispielen aus Ruanda und Afghanistan unterstreicht das Kapitel die Schwierigkeiten, die bei der praktischen Anwendung dieser Regelungen auftreten, die anderenfalls Kriterien für derartige Ausnahmen in „*bard cases*“ darstellen können.

Die ‚bestehenden Verantwortlichkeiten der Staaten gemäß relevantem internationalem Recht‘ sind tatsächlich bereits sehr weitreichend.

Die Herausforderungen in der Implementierung. Wie auch immer die Diskussionen über die globalen Kriterien ausgehen mögen, die entscheidende Herausforderung liegt wohl in der effektiven Durchsetzung derartiger Prinzipien. Vorschriften, die beteiligten Staaten bei ihrer Entscheidung helfen können, ob sie einen bestimmten Waffentransfer genehmigen oder nicht, können dazu beitragen, dass Entscheidungen systematisch, streng und objektiv gefällt werden. Das Kapitel präsentiert neue Richtlinien, die vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz entworfen wurden, um Staaten zu helfen, die Wahrscheinlichkeit der Einhaltung von Vorschriften für die Führung bewaffneter Konflikts einzuschätzen, bevor sie Waffentransfers eingehen.

In der Zusammenfassung des Kapitels wird festgestellt, dass die Mitgliedsstaaten der UN in dem Streben, sich mit ihren ‚bestehenden Verantwortlichkeiten . . . gemäß relevantem internationalem Recht‘ auseinanderzusetzen, so wie es vom *Programme of Action* vorgesehen ist, noch viel zu bedenken haben. Dabei besteht das Risiko, daß der erst kürzlich wiederbelebte UN-Kleinwaffenprozess schnell wieder verklingen könnte, falls die augenblickliche Zielsetzung, allgemein gültige Verpflichtungen zur Kleinwaffenkontrolle einzugehen, sich als oberflächlich herausstellen sollte. ❏