

LANDMINEN UND KLEINWAFFEN: KONTROLLE DER „WIRKLICHEN“ MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN

Von Henning Riecke

Die Verbreitung und Kontrolle von Kleinwaffen und Antipersonenminen wird zunehmend ein Problem der internationalen Sicherheit. Schätzungen über die sich im Umlauf befindenden Kleinwaffen reichen von 500 Millionen (offizielle Angaben der Vereinten Nationen, UN) bis hin zu einer Milliarde.¹ Im Jahre 1993 schätzte das US-State Department, dass in den vergangenen 15 Jahren etwa 65 Millionen Antipersonenminen verlegt worden waren, zu denen seither jährlich 2,5 Millionen Minen hinzukamen.² Kleinwaffen sind Handfeuerwaffen und leichte Waffen zur Flug- und Panzerabwehr, die von einer Person oder einer kleinen Mannschaft bedient werden können.³

Bei Landminen unterscheidet man zwischen Antipersonenminen und Antipanzermi-
nen. Während eine „Antipersonenmine“ durch die Gegenwart, Nähe oder Berührung einer Person zur Explosion gebracht wird, dienen die größeren Antipanzermi-
nen dazu, schwere Fahrzeuge zu zerstören. Antipanzermi-
nen sind vom Landminenverbot der Ottawa-Konvention von 1997 ausgenommen, die sich ausschließlich auf Antipersonenminen bezieht.⁴ Dennoch bedeuten die Antipanzermi-
nen wegen der oftmals enthaltenen Aufhebesperren, die eine Entschärfung erschweren sollen, eine weitere Gefährdung für Zivilisten.

Während Antipersonenminen seit langem fester Bestandteil von Konflikten, aber auch von nationalen Verteidigungsplänen sind, werden Kleinwaffen aufgrund ihrer leichten Verfügbarkeit und ihres niedrigen Preises zumeist als einzige Waffe in den nach dem Ende der Blockkonfrontation ausgebrochenen Bürgerkriegen benutzt.⁵

-
- 1 Vgl. Michael Klare, The Kalashnikov Age, in: *Bulletin of the Atomic Scientist* 1/1999, S. 18-22, hier S. 21; Michael Renner, Small arms, big impact: the next challenge of disarmament, Worldwatch paper, Bd. 137, Washington 1997.
 - 2 Vgl. Schreiben des State Department an die ICBL, zit. in: *Landmine Monitor* 1999. Introduction (Internet: <http://www.hrw.org/hrw/reports/1999/landmine/WEBINTRO.htm>) Ältere Schätzungen der UN gingen von etwa 110 Millionen ungeräumten Minen aus, durch die pro Woche 150 bis 200 Zivilisten umkommen oder verletzt wurden. Rüdiger Hartmann, Durchbruch beim Landminenproblem, in: *Internationale Politik (IP)* 3/1998, S. 57-62.
 - 3 Vgl. UN General Assembly, Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, New York, 27.8.1997 (A/52/298), Kapitel II, Absatz 25.
 - 4 Vgl. Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung, Ottawa, 3./4.12.1997, Art. 2.1. in: *IP* 3/1998, S. 79-89, hier S. 80.
 - 5 Vgl. Prashant Dikshit, Internal Conflict and the Role of Light Weapons, in: Jasjit Singh (Hrsg.), *Internal Conflict and the Role of Light Weapons*, Light Weapons and International Security, Neu Delhi 1995, S. 41-49.

Vor allem Landminen werden als Terrorwaffe gegen die Zivilbevölkerung eingesetzt und bleiben auch noch nach Beendigung des Konflikts eine Bedrohung für die Bevölkerung. Das Minenproblem zeigt sich deutlich in Bosnien-Herzegowina. Hier lagen im März 2000 über 300 000 Antipersonen- und Antipanzermine auf über 18 000 bekannten Minenfeldern (insgesamt geht die NATO von etwa einer Million Minen aus). Die Schutztruppe SFOR hat in dem geteilten Land im Rahmen des „Project Harvest“ allein 1999 über 7 400 Feuerwaffen und 8 200 Minen eingesammelt.⁶ Zwar geht in Bosnien die Zahl der Minenopfer zurück, doch starben 1999 noch immer 94 Menschen durch Antipersonenminen (1996 waren es 625 Todesopfer). In Afghanistan sind täglich fünf bis zehn Minentote zu beklagen.⁷

Opfer der zunehmenden Verbreitung der Kleinwaffen ist in erster Linie die zivile Bevölkerung. Dazu zählen Millionen von Flüchtlingen, denen eine Rückkehr nach Kriegsende durch die umfangreiche Bewaffnung der Konfliktparteien, aber auch durch die Bewaffnung der Zivilisten zur Selbstverteidigung und zum Schutz des Eigentums erschwert wird.⁸ Vor allem Kinder werden zum Werkzeug und somit zu Opfern dieser Kriegsmaschinerie. Nach Schätzungen des UN-Kinderhilfswerks UNICEF sind seit 1990 zwei Millionen Kinder im Krieg getötet worden, derzeit kämpfen etwa 300 000 Kinder mit leicht handhabbaren Kleinwaffen in den Kriegen der Erwachsenen.⁹

In vielen Ländern werden Kleinwaffen als Eigenentwicklungen, in Lizenz oder als unautorisierte Nachahmung produziert. Exportländer sind nicht mehr nur traditionelle Industriestaaten wie die USA, Russland und Deutschland, sondern auch Israel, Argentinien, Brasilien, Indien und Südafrika. Der Handel mit Kleinwaffen umfasst schätzungsweise zehn bis zwanzig Prozent des Handels mit konventionellen Waffen und hat einen Umfang von fünf bis zehn Milliarden Dollar.¹⁰ Der Transfer von Kleinwaffen findet auf verschiedenen Wegen statt. Der erste Weg ist der Waffenhandel durch private Produzenten. Derartige Exporte erfordern meist eine Lizenz und Garantien über die Nutzung im Empfängerland. Transfers von Regierung zu Regierung sind ein weiterer Exportweg. Während des Kalten Krieges waren Waffenlieferungen ein beliebtes Mittel der Außenpolitik, um befreundete Akteure in Stellvertreterkriegen auszustatten: Die USA lieferten

6 Vgl. International Campaign to Ban Landmines, Landmine Monitor 2000 (Internet: http://www.icbl.org/lm/2000/report/LMWeb-22.php3#P12490_1737818); SFOR Fact Sheet, Project Harvest, Status (Internet: <http://www.nato.int/sfor/factsheet/opharv/t001116f.htm>).

7 Vgl. Landmine Monitor Report 2000: Toward a Mine-Free World (Internet: <http://www.icbl.org/lm/2000/>).

8 Vgl. Patricia S. Huntington, Landmines and U.S. Leadership: A View from the Field, in: *American Foreign Policy Interests* 6/2000, S. 1-16, hier S. 1.

9 Vgl. United Nations Childrens Fund, No Guns, Please, We Are Children, New York 2001, S. 2f. (Internet: <http://www.unicef.org/pubsgen/small-arms/Small%20Arms%20English.pdf>).

10 Vgl. Klare, a.a.O. (Anm. 1), S. 21.

beispielsweise Kleinwaffen an die Contras in Nicaragua und die Mudjaheddin in Afghanistan. Heute zählen die USA und Russland nicht mehr zu den Hauptlieferanten solcher Exporte, doch werden immer noch von staatlicher Seite Waffen an aufständische Gruppen im Ausland und ethnische Milizen geliefert, wenn dies dem Interesse der Regierung dient. Ein Beispiel ist die pakistanische Unterstützung der Rebellen im indischen Kaschmir.¹¹

Diese Art staatlich gesteuerten Handels liegt in einer rechtlichen Grauzone, da staatliche Stellen gegen völkerrechtliche Regelungen verstoßen. Der Schwarzmarkt für Kleinwaffen hingegen ist per Definition ein illegales Geschäft. Die UN schätzen den Umfang des illegalen Kleinwaffenhandels auf eine Milliarde Dollar pro Jahr. Eine wichtige Quelle für den Schwarzmarkt sind die ungesicherten Arsenale der Armeen in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Kleinwaffen werden inzwischen auch zwischen Rebellenarmeen und organisierten kriminellen Gruppen, oft zusammen mit Drogen über die bestehenden Kanäle gehandelt.¹²

Das wachsende Handelsvolumen darf aber nicht zu der Vermutung verleiten, dass Staaten nunmehr völlig die Kontrolle über die Verbreitung von Kleinwaffen und Landminen verloren hätten. Regierungen können an jedem Punkt der Verbreitungskette eingreifen – durch Produktionsbeschränkungen, durch Lizenzauflagen für den Export, durch gesetzliche und polizeiliche Maßnahmen gegen Waffenschmuggel, durch Sicherung von Arsenalen oder durch Finanzhilfen für die Demobilisierung in Konfliktgebieten. Die Liefer- und Transferländer tragen daher eine Verantwortung, die Verbreitung von Kleinwaffen einzudämmen.

DIE LANDMINENVERBOTSKAMPAGNE

Den Anstoß, gegen die Verbreitung der Landminen vorzugehen, gaben die Vereinten Nationen, einzelne Regierungen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die mit Maßnahmen zur Befriedung und Zivilisierung von Konfliktregionen befasst waren. Im Dezember 1992 trafen sich eine Reihe von NGOs und gründeten die „International Campaign to Ban Landmines“ (ICBL). Es gelang ihnen, durch aufklärende Konferenzen, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit auf die immensen menschlichen Kosten des Landminen-

11 Vgl. Michael T. Klare, Light Weapons Diffusion and Global Violence on the Post-Cold War Era, in: *Singh*, a.a.O. (Anm. 5), S. 1-40.

12 Vgl. Michael Renner, Arms Control Orphans, in: *Bulletin of the Atomic Scientist* 1/1999, S. 22-26; Antonio García Revilla, Interrelationship between Small Arms Trafficking, Drug Trafficking and Terrorism, in: Péricles Gasparini Alves, Diana Bellinda Cipollone (Hrsg.), *Curbing Illicit Trafficking in Small Arms and Sensitive Technologies: An Action-Oriented Agenda*, United Nations, New York 2000, S. 85-92; Phil Williams, Drugs and Guns, in: *Bulletin of the Atomic Scientist* 1/1999, S. 46-48.

einsatzes aufmerksam zu machen. UN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali unterstützte im September 1994 die Idee eines Verbots. Zahlreiche Staaten, darunter die USA, erließen Exportmoratorien, und Belgien, später Kanada, Norwegen und Österreich, verzichteten auf den Einsatz von Landminen durch ihre Streitkräfte. Im Rahmen der ICBL entstand eine beispielhafte Zusammenarbeit zwischen NGOs und Regierungen.

Bereits in der Konvention über Konventionelle Waffen (CCW) der UN von 1980 gab es ein Zusatzprotokoll über Landminen, das den Einsatz von Minen in zwischenstaatlichen Konflikten verbot. Frankreich regte auf Druck der NGOs 1993 eine Revision dieses CCW-Protokolls an. In drei Konferenzen zwischen September 1995 und Mai 1996 wurde eine Neufassung erarbeitet.¹³ Das erweiterte CCW-Protokoll bezieht sich nicht nur auf Antipersonenminen, sondern auf alle Arten von Landminen und umfasst auch Sprengfallen („booby traps“). Zu den neuen Maßnahmen zählen weitgehende Transferbeschränkungen, Markierungspflichten für Minenfelder und ein Verbot von Minen, die nicht mit gängigen Mitteln identifizierbar sind. Die Verantwortung für die Minenräumung wurde dem auslegenden Staat zugeschrieben. Trotz dieser Neuerungen bewerteten die Vertreter der Landminenverbotskampagne das erweiterte Protokoll als Fehlschlag. Vor allem, so der Vorwurf, würde der Einsatz bestimmter Minentypen – der so genannten smart mines, die sich nach einer bestimmten Zeit selbst entschärfen – indirekt legitimiert.¹⁴

Der ICBL war daraufhin klar, dass sie ein vollständiges Verbot von Landminen nur erreichen würde, wenn sie vorerst auf die Teilnahme wichtiger Staaten wie den USA verzichtete. Kanada übernahm die Federführung, als Außenminister Lloyd Axworthy für den Oktober 1996 zu einer Strategiekonferenz nach Ottawa einlud. Auf dieser Tagung, an der 50 Staaten sowie 24 weitere als Beobachter teilnahmen, überraschte Axworthy mit der Aufforderung, bis Dezember 1997 einen Vertrag über das Landminenverbot zu unterzeichnen.¹⁵ Ausgehend von Kanadas Initiative wuchs die Dynamik: Auf den Folgekonferenzen beteiligten sich immer mehr Staaten am so genannten Ottawa-Prozess.¹⁶ In dreiwöchigen Abschlussverhandlungen im September 1997 in Oslo entstand ein Verbotsabkommen ohne Ausnahmen und Übergangsregelungen, das drei Monate später in Ottawa unterzeichnet wurde.

13 Vgl. Günther *Gillessen*, Das Verbot besonders grausamer Waffen. Vorbereitung zur Überprüfung des UN-Waffenabkommens, in: *IP* 8/1995, S. 47-52.

14 Vgl. Michael *Dolan*, Chris *Hunt*, Negotiating in the Ottawa Process: The New Multilateralism, in: *Canadian Foreign Policy* 3/1998, S. 25-50; Donald F. *Patierno*, Natasha *Franceschi*, The Convention on Conventional Weapons and Ottawa: Working Collectively to Eliminate the Landmine Threat, in: *American Foreign Policy Interests* 6/2000, S. 17-22.

15 Vgl. *Dolan*, *Hunt*, a.a.O. (Anm. 14); Brian W. *Tomlin*, On a Fast Track to a Ban: The Canadian Policy Process, in: *Canadian Foreign Policy* 3/1998, S. 3-23.

16 Vgl. Maxwell A. *Cameron*, Democratization of Foreign Policy: The Ottawa Process as a Model, in: *Canadian Foreign Policy* 3/1998, S. 147-165, hier S 152.

Bereits im Oktober 1997 erhielt die ICBL für ihr Engagement den Friedensnobelpreis.

Die Ottawa-Konvention verbietet den Einsatz von Antipersonenminen, ihre Lagerung, Produktion und Weitergabe und fordert das Versprechen der Unterzeichner, ihre Bestände innerhalb von vier Jahren zu zerstören und verminte Gebiete innerhalb von zehn Jahren zu räumen. Außerdem sind umfangreiche Konsultations- und Verifikationsbestimmungen enthalten. Die Konvention schließt zum Ärger der ICBL aber Antipanzermine mit Aufhebesperren vom Verbot aus.

Mit den USA, Russland und China blieben allerdings die wichtigsten Benutzer und Produzenten von Landminen der Ottawa-Konvention fern. Die US-Regierung machte während der Verhandlungen zum Protokoll einen Wandel vom Paulus zum Saulus durch. Washingtons Bilanz war durch seine Beteiligung an umfangreichen Minenräumprojekten vorbildlich. Die USA betreibt mit dem mit 100 Millionen Dollar ausgestatteten „Demining 2010 Program“ zur Beseitigung des Minenproblems bis 2010 das weltweit größte Projekt.¹⁷ Die US-Regierung unterstützte früh die Idee eines Verbots herkömmlicher Antipersonenminen, beteiligte sich dann aber doch nicht am Ottawa-Prozess. Erstens war Washington der Einfluss der NGOs und ihre Beteiligung an den Verhandlungen ein Dorn im Auge. Viel lieber hätte man Vereinbarungen über Landminen auf die traditionell diplomatische Weise getroffen – mit einem kalkulierbaren Machtvorteil. Daher bevorzugten die USA, das Landminenabkommen im Rahmen der UN Conference on Disarmament (CD) in Genf zu verhandeln. Kritiker sahen darin den Versuch, das Projekt zum Scheitern zu bringen, denn die CD hatte sich schon über andere Rüstungskontrollfragen hoffnungslos zerstritten. Zweitens sah die US-Regierung keine Möglichkeit, die Demarkationslinie auf der Koreanischen Halbinsel ohne Landminen zu sichern. Drittens wollten die Amerikaner einem Verbot nicht zustimmen, das keinen Unterschied zwischen gefährlichen einfachen und „ungefährlichen“ smart mines machte, zumal Russland und China ihre Beteiligung ebenfalls verweigerten.

Trotz dieser Vorbehalte waren die USA in Oslo mit einer eigenen Delegation vertreten. Sie agierten jedoch unflexibel und stellten erst spät ein Paket mit Forderungen auf, die für die Befürworter des Banns nicht akzeptabel waren. Die USA unterzeichneten die Konvention nicht, verpflichteten sich aber, ihr bis 2006 beizutreten, wenn bis dahin ein Ersatz von Landminen technisch machbar sei.¹⁸

17 Vgl. Patricia *Huntington*, a.a.O. (Anm. 8); Carl T. *Sablin*, *Global Mine Clearance: An Achievable Goal?* (Institute for National Strategic Studies, Strategic Forum, Nr. 143), Washington 1998.

18 Vgl. *Huntington*, a.a.O. (Anm. 8); Jim *Wurst*, *Closing In On a Landmine Ban: The Ottawa Process and U.S. Interests*, in: *Arms Control Today* 5/1997, S. 14-18.

Eine Vorreiterrolle übernahm Deutschland, das seit 1993 mehr als 66 Millionen DM für das Aufspüren und Räumen von Minen bereitgestellt hat. Als einer der ersten Staaten der Welt verzichtete Deutschland im April 1996 auf den Einsatz von Antipersonenminen und zählte dadurch von Anfang an zu den Kernstaaten, die ein Verbotsabkommen national und international gefordert und unterstützt haben.¹⁹ Die Verifikation und Initiative zu einer gemeinsamen Aktion im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (EU) auf der Expertenkonferenz war somit ein besonderes Anliegen der deutschen Seite.

Auch wenn einige der größten Minenproduzenten der Ottawa-Konvention bislang nicht beigetreten sind, bleibt die Teilnehmerliste beeindruckend: 140 Staaten haben das Abkommen unterzeichnet, 117 inzwischen ratifiziert. Darunter sind Staaten in Konfliktgebieten, etwa Ruanda oder Jemen, andere, wie Afghanistan oder Jugoslawien, fehlen jedoch. Nicht unterzeichnet haben auch einige Staaten, die Antipersonenminen eigener Ansicht nach für die Grenzsicherung benötigen, so als einziges EU-Mitgliedsland Finnland. Mit Russland und China weigern sich zwei Großmächte, auf Landminen zu verzichten. Obwohl Angola der Ottawa-Konvention beigetreten ist, kommt es im Zuge des aufgeflamten Bürgerkrieges immer noch zum Einsatz von Landminen durch die Regierung und die Rebellen der „Nationalen Union für die Unabhängigkeit Angolas“ (UNITA).

Sicher hat die Landminenkampagne zur Ächtung dieser Waffengattung beigetragen, auch wenn weiter gehende Verbote, etwa von Antipanzerminen, unwahrscheinlich sind. Viele Staaten und NGOs führen Programme zur Minenräumung und Opferfürsorge durch, den beiden anderen Strategien im Umgang mit der Minenproblematik. Inzwischen gehen Experten davon aus, dass tatsächlich mehr Minen geräumt als neu verlegt werden.

DIE KLEINWAFFENVERBOTSKAMPAGNE

Auch bei den Kleinwaffen waren die NGOs Vorreiter bei der Formulierung einer neuen Rüstungskontrollagenda. Viel Dynamik ging hierbei vom Erfolg der Landminenverbotskampagne aus. 1997 wurde ein „International Action Network on Small Arms“ (IANSA) gegründet, ein Zusammenschluss nach dem Vorbild der ICBL.

Die ersten Initiativen zur Kontrolle der Kleinwaffenverbreitung kamen aus den betroffenen Konfliktregionen. Im November 1997 verabschiedete die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) eine Konvention, in der sich die

¹⁹ Vgl. Rede des deutschen Außenministers Klaus *Kinkel* anlässlich der Unterzeichnung des Antipersonenminen-Abkommens am 3.12.1997 in Ottawa (Internet http://www.auswaertiges-amt.government.de/6_archiv/2/r/R971203A.html).

Unterzeichner dazu verpflichten, illegalen Waffenhandel als Straftatbestand zu deklarieren, neu hergestellte Feuerwaffen zu markieren und ein einheitliches Lizenzsystem einzurichten. Die UN führten so genannte Fact-Finding Missions zur Kleinwaffenproblematik in Mali und anderen afrikanischen Staaten durch. Diese zeigten, dass Sicherheitsbedrohungen auf individueller, lokaler, regionaler und nationaler Ebene die Entwicklung behinderten, die Nachfrage nach Kleinwaffen anheizten und die Kapazitäten der Staaten überforderten. Die 16 Mitglieder der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS erließen im Oktober 1998 mit Unterstützung der UN und der USA ein Moratorium über die Produktion von und den Handel mit Kleinwaffen.²⁰

Die UN spielen die Hauptrolle bei den internationalen Aktivitäten gegen die Verbreitung dieser Waffen. Das UN-Generalsekretariat wertete seine Abrüstungsabteilung auf und richtete diese auf das Kleinwaffenproblem aus. Das Sekretariat bündelte seine verschiedenen Aktivitäten unter dem Dach eines einzelnen Koordinierungsprogramms.²¹ Darüber hinaus behandeln die UN die sicherheitspolitischen und kriminalistischen Aspekte des Kleinwaffenhandels in verschiedenen Gremien. Die Problematik der militärisch genutzten Kleinwaffen wurde von Expertengruppen und bei einer UN-Konferenz in New York behandelt, die Frage der nationalen Maßnahmen gegen illegalen Waffenhandel und für die Feuerwaffenkontrolle von einer Kommission des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen (ECOSOC) in Wien. Vor allem die USA sehen in der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels ein effektiveres Mittel, die Kleinwaffenverbreitung einzudämmen, als in internationalen Verhaltensnormen, die schwer auszuhandeln und durchzusetzen sind. Dahinter steht auch die amerikanische Überzeugung, dass legaler Waffenhandel ein wichtiges außenpolitisches Instrument ist.

Seit 1996 setzten sich UN-Expertengruppen mit der rüstungskontrollpolitischen Seite der Kleinwaffenproblematik auseinander. Große Aufmerksamkeit erregte der Bericht eines Panels im August 1997. Die Experten erkannten das Dilemma, dass Kleinwaffen gleichzeitig legitime Mittel zur Landesverteidigung und, im Überfluss und in den Händen unverantwortlicher Akteure, ein destabilisierender Faktor sein können. Die Fachleute entwickelten vorsichtige Kriterien für die Einzelfallbewertung und wiesen auf den Zusammenhang zwischen legalem und illegalem Waffenhandel hin.²² Andere Expertengruppen setzten sich mit Kontrollmöglichkeiten für Munition, mit der

20 Vgl. Joseph P. Smaldone, Mali and the West African Light Weapons Moratorium, in: Jeffrey Boutwell, Michael T. Klare (Hrsg.), *Light Weapons and Civil Conflict: Controlling the Tools of Violence*, Lanham 1999, S.129-145.

21 Vgl. Jim Wurst, The U.N. Gears Up, in: *Bulletin of the Atomic Scientist* 1/1999, S. 58-60.

22 Vgl. Report of the Panel of Governmental Experts on Small Arms, a.a.O. (Anm. 3).

Frage nach sinnvollen Produktions- und Handelsbeschränkungen und mit den technischen Möglichkeiten zur Kleinwaffenvernichtung auseinander.

In Wien – bei der „Commission on Crime Prevention and Criminal Justice“ des Wirtschafts- und Sozialrates der UN – wurden derweil die innenpolitischen Aspekte der Kleinwaffenverbreitung behandelt. Gegenstand waren die Verfügbarkeit von Feuerwaffen in den Mitgliedsstaaten und die nationalen Waffengesetze. Im Frühjahr 2001 wurde in Wien ein Zusatzprotokoll über illegalen Waffenhandel zur UN-Konvention gegen das organisierte Verbrechen unterzeichnet, das die meisten Empfehlungen der bereits erwähnten OAS-Konvention übernahm.²³

Andere internationale Organisationen waren schon früher dem Beispiel der UN gefolgt: Die Staaten der EU brachten im Dezember 1998 auf deutsche Initiative eine Gemeinsame Aktion zur Koordinierung der einzelnen Kleinwaffenpolitiken auf den Weg und stellten einige Prinzipien auf, nach denen Rüstungsexporte nur den legitimen Sicherheitsinteressen des Empfängerlandes dienen und nur an staatliche Stellen geliefert werden. Die EU unterstützte weltweit Demobilisierungsmaßnahmen. Auch die G-8 setzte die Kleinwaffen weit oben auf die Tagesordnung. Kanada und Japan sind aktive Verfechter der Kleinwaffenkontrolle, obwohl alle G-8-Staaten bis auf Japan Lieferländer für Kleinwaffen sind. Die G-8-Staats- und Regierungschefs erinnerten im Jahre 2000 an die Verantwortung der Industriestaaten für die Kontrolle des legalen und die Bekämpfung des illegalen Waffenhandels. Auf amerikanische Initiative lenkte die G-8 ihre Aufmerksamkeit besonders auf schultergetragene Luftabwehraketen, die auch gegen die Luftunterstützung bei US-geführten Militäroperationen eingesetzt werden können.²⁴ Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erarbeitete im November 2000 Prinzipien, die denen der OAS-Konvention gleichen, und Bestimmungen über die Registrierung der Arsenale der nationalen Streitkräfte entwickelt. Die NATO diskutierte die Kleinwaffenproblematik vor allem mit ihren Partnerstaaten in Ostmitteleuropa.

Die verschiedenen Aspekte der Kleinwaffenproblematik wurden im Juli 2001 auf einer „United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects“ in New York behandelt. Gestritten wurde vor allem darüber, inwieweit der „legale“ Handel mit Kleinwaffen beschränkt werden müsse. Lange war ein kanadischer Vorschlag im Gespräch, der vor allem von afrikanischen Regierungen unterstützt wurde. Danach sollen Kleinwaffen nur an Staaten, nicht aber an nichtstaatliche Gruppen

23 Vgl. Resolution adopted by the UN General Assembly Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 8.6.2001 (A/RES/55/255).

24 Vgl. Lora *Lumpe*, U.S. Policy and the Export of Light Weapons, in: *Boutwell, Klare*, a.a.O. (Anm. 20), S. 65-87, hier S. 78.

geliefert werden. Des Weiteren wurde diskutiert, ob nicht auch der private Waffenbesitz eingeschränkt werden müsse, um die Abzweigung von privaten Kleinwaffen in illegale Kanäle zu verhindern. Die USA verhinderten jegliche Maßnahme in diesen beiden Bereichen und zogen damit die Kritik vieler Beteiligten auf sich. Trotz interner Meinungsverschiedenheiten schloss die Konferenz mit einem umfassenden Aktionsprogramm, bei dem es auch um die Umsetzung der Wiener Empfehlungen ging: Auf nationaler Ebene sollen die Staaten den illegalen Handel mit Kleinwaffen durch schärfere Gesetze, bessere Exportkontrollen, Demobilisierungsprogramme und die Markierung von Waffen bekämpfen. Auf regionaler Ebene sollen die Staaten weitergehende rechtlich bindende Abkommen, Moratorien und Organe vereinbaren. Außerdem wurden weltweit stärkere polizeiliche Zusammenarbeit und besserer Informationsaustausch vereinbart.

Interessant ist die Rolle der USA: Konnte das Landminenverbot zunächst ohne Unterzeichnung der USA vereinbart werden, so war die amerikanische Mitarbeit für eine Vereinbarung über Kleinwaffen unabdingbar. Die USA sind der größte Produzent von Kleinwaffen, außerdem befinden sich etwa die Hälfte aller Feuerwaffen weltweit in amerikanischem Privatbesitz. Anders auch als bei der Landminenkampagne gaben die USA früh die Richtung vor: Das Problem sei der illegale Handel mit militärischen Kleinwaffen, nicht der legale Handel und Besitz von privaten Waffen. Die USA waren daher bei der OAS initiativ und unterstützten das ECOWAS-Moratorium. Reformen bei der Verbrechensbekämpfung und Exportkontrolle verbesserten das US-Instrumentarium gegen den Waffenschmuggel. Beschränkungen des legalen Waffenhandels und des privaten Waffenbesitzes in den USA selbst wollte die US-Regierung jedoch nicht zustimmen.²⁵

Hinter der US-Position standen widersprüchliche Interessen: Die Verbreitung von Kleinwaffen in Konfliktgebieten schränkte einerseits die Möglichkeit der internationalen Gemeinschaft und der USA ein, mit Militärinterventionen das Völkerrecht durchzusetzen und eine zivile Ordnung wieder herzustellen. Auch bot die Kleinwaffenverbotskampagne eine gute Chance für die USA, wieder zu den „Guten“ zu zählen – bei den Landminen, dem Teststoppvertrag und dem Internationalen Strafgerichtshof hatte die westliche Führungsmacht die Rolle des Bremsers gespielt. Dennoch wollten die USA sich die Option nicht aus der Hand nehmen lassen, durch gezielte Waffenexporte befreundete Aufständische zu unterstützen. Der relativ freie Waffenbesitz in den USA selbst ist sakrosankt – hier hat sich die starke amerikanische Waffenlobby durchgesetzt. Washington verhinderte weitreichende Neuerungen und nahm das Schlussdokument nur unter Vorbehalt an.²⁶

25 Vgl. ebd.

26 Vgl. Nathalie J. Goldring, Domestic Laws and International Controls, in: *Boutwell, Klare*, a.a.O. (Anm. 20), S. 101-125.

WIE WEIT KANN DIE KONTROLLE GEHEN?

Das Problem der Antipersonenminen erfordert Maßnahmen gegen die Verbreitung der Minen, für ihre Beseitigung und für die Opferhilfe. Während die Maßnahmen gegen die Landminengefahr bereits Wirkung zeigen, hat der Kampf um die Beschränkung der Kleinwaffenverbreitung gerade erst begonnen. Die Übereinkommen über Exportkontrollen und Verbrechensbekämpfung sind hilfreich, betreffen aber vor allem die neu produzierten Kleinwaffen. Die meisten dieser Waffen befinden sich bereits in den Konfliktgebieten. Restriktionen gegen den Handel mit Kriegsgebieten oder mit nichtstaatlichen Akteuren wären wünschenswert, finden aber keine ungeteilte Zustimmung. Die gewachsene Aufmerksamkeit könnte dazu führen, dass der „legale“ Handel mit staatlichen Armeen oder befreundeten Bürgerkriegsparteien schrittweise eingeschränkt wird. Die Einhaltung solcher Vereinbarungen wäre allerdings nur schwer zu verifizieren. Auch wäre Druck auf die säumigen Staaten weniger effektiv als internationale Unterstützung bei der Exportkontrolle und beim Grenzschutz, wie sie die Vereinbarungen der OAS und der UN vorsehen. Man kann bei all dem nicht auf Regionalstrategien verzichten. Dabei geht es gleichermaßen um die Beseitigung bestehender Überkapazitäten, um Demobilisierung, um die massive Zerstörung von Kleinwaffen und um regionale Maßnahmen gegen den illegalen Handel. Konfliktlösung und der Aufbau ziviler Ordnung können die Nachfrage nach Kleinwaffen vor Ort verringern.