

Simone Wisotzki

Kleinwaffen ohne Grenzen

Strategien jenseits der Rüstungskontrolle gefordert

HSFK-Report 15/2005



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse :

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: wisotzki@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-937829-29-6

Euro 6,-

Zusammenfassung

Kleinwaffen sind in innerstaatlichen Konflikten zum vorrangigen Gewaltmittel geworden. Auch wenn neuere Statistiken zum weltweiten Kriegsgeschehen ergeben, dass sich die Zahl der Kriege mit mehr als 1000 Toten und auch die der Konflikte reduziert hat, so bleibt die hohe Zahl unkontrollierter Kleinwaffen und der damit verbundene verdeckte Waffenhandel ein virulentes Problem. Auf der UN-Millenniumskonferenz stimmten die Mitgliedsstaaten darin überein, dass wirtschaftliches Wachstum und effektive Armutsbekämpfung nicht stattfinden können, so lange Kleinwaffen unkontrolliert bleiben und häufig zum Einsatz kommen. Die effektive Abrüstung von Kleinwaffen wird gleichzeitig zu einer wichtigen Voraussetzung für nachhaltigen Frieden. Verbleiben Kleinwaffen in Gesellschaften, dass zeigen Untersuchungen, schwelt die Nachkriegsgewalt auf beständigem Niveau weiter, Kriminalität und Unsicherheit werden zum wachsenden Problem.

Rüstungskontrolle und Abrüstung können auf die komplexen Ursachen, die Nachfrage und Angebote für Kleinwaffen generieren, nur sehr begrenzt Antworten bieten. Die Konfliktursachenanalyse bietet für die Untersuchung der Nachfragegründe nach Kleinwaffen wertvolle Einsichten in die Zusammenhänge von defizitärer Staatlichkeit, ökonomischer Deprivation sowie einer wachsenden Regionalisierung und Transnationalisierung innerstaatlicher Konflikte. Fallbeispiele in Westafrika zeigen einen deutlichen Zusammenhang zwischen schwachen Staatsstrukturen und der Nachfrage nach Kleinwaffen, die sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verschärft hat, weil die Unterstützung der Großmächte wegbrach. Die Privatisierung von Sicherheit findet vor allem dort statt, wo das Vertrauen in den staatlich organisierten Sicherheitsapparat fehlt oder schwindet. Häufig sind die Sicherheitsinstitutionen wie Polizei oder Armee unzureichend ausgerüstet und unterfinanziert; es mangelt an rechtsstaatlichem Verständnis und an politischem Willen, die Gewährleistung der individuellen Sicherheit der Bürger über die eigenen Interessen an Machterhalt und Versorgung klientelistischer Netzwerke zu stellen. Auch fehlt es häufig an einem hinreichend entwickelten zivil-militärischen Verhältnis mit angemessener parlamentarischer Kontrollfunktion.

Die Konfliktursachenanalyse betont auch den Faktor der wirtschaftlichen und sozialen Unzufriedenheit, die zu erhöhtem Gewaltisiko führt. Aber auch Gelegenheitsstrukturen wie schlechte Schulbildung und mangelhafte Berufsaussichten werden als Erklärung dafür herangezogen, dass sich insbesondere junge Männer Rebellengruppierungen oder Milizen – wie den Barkassi Boys im Fall von Nigeria – anschließen. Gerade in Staaten mit hohem Ressourcenaufkommen, wie Erdöl oder Diamanten, wächst die Gefahr, dass Konflikte aus ökonomischen Gründen geführt werden und dies die Nachfrage nach Kleinwaffen steigen lässt. Bewusst suchen die Konfliktunternehmer den Zugang zum Weltmarkt – beständige Absatzmärkte für Rohstoffe führen zur Transnationalisierung innerstaatlicher Konflikte und gewähren den Konfliktparteien die Möglichkeit, ihre Nachfrage nach Gewaltmitteln zu befriedigen. Hier schließt sich der Kreis zwischen Nachfrage und der Angebotsseite für Kleinwaffen.

Auf staatlicher Seite hat sich im vergangenen Jahrzehnt in Sachen Kleinwaffenkontrolle einiges bewegt. Gemeinsame Standards zur verbesserten Kontrolle des Waffenhandels

sind beispielsweise innerhalb der Europäischen Union in Form des EU-Code of Conducts beschlossen worden. Mit den neuen Formen der humanitären Rüstungskontrolle und Abrüstung ist das Problembewusstsein insbesondere in westlichen Demokratien gewachsen. Jedoch resultieren das hohe Kleinwaffenaufkommen und die damit verbundenen Probleme der unkontrollierten Proliferation aus der freizügigen Unterstützung und Gewährung von Militärhilfe vor allem durch die beiden Supermächte während des Ost-West-Konflikts. Ein Großteil der Kleinwaffenbestände sind älteren Baujahres. Größere Probleme bereiten nach wie vor der Kleinwaffenhandel, den nicht-staatliche Akteure betreiben. Professionelle Waffenhändler nutzen Staaten mit unzureichenden Exportkontrollgesetzgebungen vor allem in Ost- und Mitteleuropa, um überschüssige Waffenbestände in Krisenregionen zu transportieren. Gerade auf dem afrikanischen Kontinent kommt dem regionalisierten Waffenhandel wachsende Bedeutung zu: Staatliche wie nicht-staatliche Akteure aus den Nachbarstaaten liefern Kleinwaffen in Konfliktgebiete, um ihre Interessen zu sichern und Konfliktparteien zu unterstützen. Auch aus lokaler Produktion gelangen Kleinwaffen in Krisengebiete.

Rüstungskontrolle und Abrüstung im Kleinwaffenbereich zielen darauf ab, die unkontrollierte Proliferation zu bekämpfen. Hierzu gilt es, Staatlichkeit zumindest in Teilbereichen wiederherzustellen, indem Staaten sich eine Übersicht über die eigenen Waffenbestände verschaffen und Gesetze erlassen, die den privaten Waffenbesitz und -handel regeln und gegebenenfalls sanktionieren. Das Kleinwaffenaktionsprogramm wurde 2001 als politisch verbindliches Programm verhandelt, um die unkontrollierte Kleinwaffenproliferation einzudämmen. Ein Maßnahmenkatalog fordert Staaten und deren Institutionen auf, geeignete Gesetze und Kontrollvorschriften zu erlassen, regionale Initiativen zu starten und auch international stärker zusammenzuarbeiten. Die zweijährig stattfindenden Staatentreffen verbunden mit der Aufforderung an alle Staaten, Berichte über die Fortschritte zu verfassen, haben die Implementierung des Kleinwaffenaktionsprogrammes forciert. Verhandelt auf UN-Ebene nach dem Konsensprinzip, mussten wichtige Bestandteile, wie die Regulierung des privaten Waffenbesitzes und der Verzicht aller Staaten, Kleinwaffen an nicht-staatliche Akteure zu liefern, ausgeklammert werden – zu groß war der Widerstand einiger weniger Mitgliedsstaaten. Doch das Kleinwaffenaktionsprogramm hat das Bewusstsein für die mit der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation verbundenen Probleme gestärkt. Dies zeigt sich auch an einer Vielzahl regionaler Initiativen, die zum Teil weitergehende und rechtlich verbindliche Normen enthalten.

Dennoch sollte die Vielzahl normgenerierender Aktivitäten auf internationaler, regionaler wie nationalstaatlicher Ebene nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bemühungen der Kleinwaffenkontrolle noch am Anfang stehen. Umso wichtiger ist es, den begonnenen Implementierungsprozess des Kleinwaffenaktionsprogrammes fortzuführen und die Schwachstellen des Aktionsprogrammes zu beheben. Als unwahrscheinlich gilt, dass gemeinsame Standards zum privaten Waffenbesitz und einem Exportverbot von Kleinwaffen an nicht-staatliche Akteure in das Aktionsprogramm integriert werden können. Positive Signale gibt es hingegen für verbindliche Standards in der Transferkontrolle. Die von Großbritannien entwickelte und von allen EU-Staaten unterstützte Transfer Control Initiative zielt darauf ab, verbindliche Standards für den Export, Import und den Retransfer von Kleinwaffen zu erlassen. Die Unterstützung dieser Initiative gerade von afrikanischer

Seite ist hoch – allerdings bleibt abzuwarten, ob sich kritischere Staaten, wie die USA, Russland oder China dieser Initiative anschließen werden und ob auf UN-Ebene ein Konsens herzustellen ist.

Die konzertierten Bemühungen um gemeinsame normative Standards im Bereich der Kleinwaffenkontrolle dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Rüstungskontrolle und Abrüstung die multikausalen Ursachen für die Nachfrage und die Angebote von Kleinwaffen nur begrenzt bearbeiten können. In zahlreichen UN-Resolutionen hat die internationale Staatengemeinschaft der Tatsache bereits Rechnung getragen, dass die Ursachen insbesondere für die Nachfrage von Kleinwaffen im weiten Feld der ökonomischen Deprivation zu suchen sind. Die Konfliktursachenanalyse verweist zudem auf die defizitäre Staatlichkeit sowie auf die wachsende Problematik der Regionalisierung von innerstaatlichen Konflikten. Insbesondere der Wiederherstellung von Staatlichkeit im Sicherheitssektor kommt besondere Bedeutung zu – den unkontrollierten Privatbesitz an Kleinwaffen einzudämmen, setzt einen funktionierenden staatlichen Sicherheitssektor voraus. Angesichts eklatanter Missstände in zahlreichen afrikanischen Staaten wird aus dieser Forderung ein voraussetzungsvolles Programm. Doch zahlreiche Geberländer haben Kleinwaffenkontrolle und Sicherheitssektorreform zum integrativen Bestandteil ihrer Programme der Entwicklungszusammenarbeit gemacht. Denn unkontrollierte Kleinwaffenproliferation führt nicht nur zu Einbußen auf dem Sicherheitssektor, auch die Gesundheitssysteme und die gesamte wirtschaftliche Entwicklung von ohnehin fragilen Staaten werden erheblich belastet. Betroffene Staaten argumentieren selbst, dass effektive Kleinwaffenkontrolle die Gestaltung eines nachhaltigen Friedens, Armutsbekämpfung und Entwicklungsperspektiven beinhalten muss. Unkontrollierte Kleinwaffenproliferation ist längst nicht nur ein Problem der Rüstungskontrolle und Abrüstung allein – vielmehr müssen neue, integrative Wege beschritten werden, die sich beispielsweise auch dem virulenten Problem der transnationalisierten Kriminalität widmen.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Kleinwaffenproliferation: die Problemlage	4
2.1	Innerstaatliche Konflikte und Waffengewalt: Gründe für die Nachfrage	4
2.2.	Das verzweigte Netz der Lieferanten: Ursachen auf der Angebotsseite	12
2.3	Die vielfältigen Dimensionen des Kleinwaffenproblems – Folgen der unbegrenzten Kleinwaffenproliferation	19
3.	Rüstungskontrolle und Abrüstung vor neuen Herausforderungen	21
3.1	Rüstungskontrolle auf internationaler Ebene	23
	3.1.1 Das Kleinwaffenaktionsprogramm (PoA)	23
	3.1.2 Das Firearms Protocol	26
3.2	Regionale Rüstungskontrolle	26
	3.2.1 Sub-regionale Initiativen auf dem afrikanischen Kontinent	28
	3.2.2 Regionale Initiativen in Europa	30
4.	Schlussbetrachtungen	33

1. Einleitung

„Small arms and light weapons destabilize regions; spark, fuel and prolong conflicts; obstruct relief programmes; undermine peace initiatives; exacerbate human rights abuses; hamper development; and foster a ‘culture of violence’.“¹

Die jüngsten statistischen Erhebungen zum weltweiten Konfliktgeschehen lesen sich erfreulich: Die Zahl der großen Kriege mit mehr als 1000 Toten sinkt, insgesamt ist die Zahl der bewaffneten Konflikte seit 1992 um mehr als 40 Prozent zurückgegangen.² Seit den 1950er Jahren sind die Kriege und Konflikte weniger tödlich verlaufen – Ausnahmen hierzu bildeten die Genozide, die bis Ende der 1980er Jahre als Konfliktform gehäuft auftraten, sich dann aber verringerten, auch wenn die Ereignisse in Ruanda und auf dem Balkan die 1990er Jahre prägten. Doch auch wenn die Zahl der Kriege und der Opfer abnehmen, so ist es doch kennzeichnend für die Konflikte des 21. Jahrhunderts, dass mit großer Brutalität gegen die Zivilbevölkerung vorgegangen wird, es häufig eine Vielzahl von Konfliktparteien gibt und die Konflikte lange bei niedriger Intensität schwelen. In diesem Zusammenhang wird häufig das Stichwort von den „neuen Kriegen“ gebraucht, wobei wissenschaftlich inzwischen hinreichend belegt wurde, dass Indikatoren dieser „neuen Kriege“ auch während des Ost-West-Konflikts in den zahlreichen Stellvertreterkriegen zu finden waren.³

Der vorliegende Report will sich mit einer Spezifik dieser innerstaatlichen Konflikte befassen, nämlich mit der Frage der Gewaltmittel in diesen Konflikten. Trotz sinkender Konfliktzahlen bleibt die unkontrollierte Kleinwaffenproliferation ein Problem mit vielfältigen Auswirkungen auf Staat und Gesellschaft. Im weltweiten Konfliktgeschehen sind Kleinwaffen zum vorrangigen Gewaltmittel geworden.⁴ 500.000 Menschen sterben jährlich an den Folgen ihrer Schussverletzungen, 300.000 finden den Tod in bewaffneten Kon-

1 <http://disarmament2.un.org/cab/salw>.

2 Die Angaben des Human Security Report 2005 beruhen auf Untersuchungen der Universität Uppsala bzw. des norwegischen Friedensforschungsinstituts PRIO. Dort differenziert man zwischen Kriegen mit mehr als 1000 Toten im Jahr und Konflikten, mit mindestens 25 Opfern pro Jahr. Innerhalb der Kategorie „Konflikte“ unterscheiden die Forscher zwischen vier Typen: zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten; außerstaatliche Konflikte, in denen der Konflikt zwischen dem Staat und einer nicht-staatlichen Gruppe außerhalb des Staatsgebietes stattfindet; internationalisierten innerstaatlichen Konflikten, in denen eine oder mehrere Konfliktparteien Militärhilfe von anderen Staaten erhalten. Konflikte werden als solche nur registriert, wenn eine der Konfliktparteien staatlich ist. Siehe dazu Human Security Report 2005, www.humansecuritycentre.org.

3 Siehe dazu stellvertretend Edward Newman, The „New Wars“ Debate, in: Security Dialogue, Jg. 35, Nr. 2, Juni 2004, S. 173-190. Er problematisiert die Annahme von der Neuartigkeit dieser innerstaatlichen Konflikte.

4 Als Kleinwaffe wird „any portable barrelled weapon that expels, is designed to expel or may be readily converted to expel a shot, bullet or projectile by the action of an explosive“ begriffen. Das Firearms Protocol bezieht in seine Definition auch „parts and components“ sowie „ammunition“ mit ein. Siehe dazu 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, A/Res/55/255, Artikel 3.

flikten, 200.000 weitere werden ermordet oder richten sich selbst durch Pistolen- und Gewehrschüsse.⁵ Die effektive Abrüstung von Kleinwaffen in ehemaligen Konfliktgebieten bleibt wichtigste Voraussetzung für nachhaltigen Frieden, dies zeigt sich gegenwärtig auch am Beispiel des Iraks. Innerhalb der ersten fünf Jahre nach erfolgtem Friedensschluss ist das Risiko um 44 Prozent höher, dass Kampfhandlungen wiederaufflammen.⁶ Verbleiben Waffen in Nachkriegsgesellschaften und verlaufen die Demobilisierungs-, Abrüstungs- und Reintegrationsprogramme ehemaliger Kombattanten nicht zufriedenstellend, droht die Gefahr von Terror, Gewalt und Kriminalität. Eine große Zahl illegal gehaltener Kleinwaffen destabilisieren Gesellschaften, indem sie die individuelle Sicherheit unterminieren. Gerade in Regionen begrenzter Staatlichkeit sind die Sicherheitskräfte entweder nicht in der Lage, individuelle Sicherheit zu gewährleisten oder sind selbst Teil korrupter Regime, die schwere Menschenrechtsverletzungen an denjenigen begehen, die sie schützen sollen. Auf diese Weise entstehen Spiralen der Gewalt, in denen Konflikte häufig mit Waffengewalt ausgetragen werden und wodurch immer mehr Menschen dazu gebracht werden, sich selbst zu bewaffnen.

Unkontrollierte Kleinwaffenproliferation wird vor allem in Regionen fragiler Staatlichkeit zum Problem. Häufig besteht eine Wechselwirkung zwischen Staatsversagen und Waffenerhältlichkeit in Transformationsstaaten oder sogenannten „failing states“. Mangelhafte Import- und Grenzkontrollen lassen Kleinwaffen von einer Konfliktregion in die nächste fließen. Die Kleinwaffenproliferation wirkt sich auch negativ auf die Entwicklungszusammenarbeit aus. Aus diesem Grund ist das Interesse der Geberländer an Kleinwaffenkontrolle in den vergangenen Jahren gewachsen. So stimmten die Staaten auf der UN-Millenniumskonferenz von 2000 darin überein, dass effektive Armutsbekämpfung und wirtschaftliches Wachstum bedroht sind, so lange Kleinwaffen unkontrolliert bleiben, leicht erhältlich sind und häufig zum Einsatz kommen.⁷ Diese Erkenntnis hat sich auch in den Geberländern durchgesetzt und bestimmt die Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit in zahlreichen Demokratien. Entwicklungszusammenarbeit soll die Lebensverhältnisse der Menschen verbessern; dazu zählt auch das elementare Recht auf Sicherheit. Die Ziele von Entwicklungszusammenarbeit haben sich dahingehend verändert, dass mehr und mehr Geberländer dazu übergegangen sind, die Sicherheitssektorreform⁸ und damit die Förderung von Staatlichkeit zu einem der Eckpfeiler ihrer Programme zu

5 Diese Angaben beruhen auf Schätzungen, verlässliche Zahlen sind aufgrund der großen Zahl illegal gehandelter Waffen kaum zu erhalten.

6 IANSA, Position Paper for the Prep Com for the United Nations Conference to Review Progress Made in 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 (9-20. Januar 2006).

7 Small Arms Survey, 2003, S. 126; United Nations, The UN Millennium Development Goals, www.un.org/millenniumgoals.

8 Mit dem Begriff „Sicherheitssektor“ wird der staatliche Sektor bezeichnet, der für die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit verantwortlich ist. Gemeinhin werden unter diesen Begriff das Militär, das Polizeiwesen, Gendarmerie sowie die verantwortlichen staatlichen Organe subsumiert. Siehe dazu Heiner Hänggi, Sicherheitssektorreform – Konzepte und Kontexte, Sicherheit und Frieden, Nr. 3, 2005, S. 119-125.

machen. Zur Verbesserung individueller Lebensverhältnisse gehören dann auch die Kontrolle und Abrüstung vorhandener Gewaltmittel: Die Kleinwaffenkontrolle ist in zahlreichen Demokratien, so unter anderem auch in Deutschland oder Großbritannien, zu einem Bestandteil von Entwicklungszusammenarbeit geworden.⁹ In Folge des 11. September und des Kampfs gegen den internationalen Terrorismus ist in zahlreichen Staaten die Kontrolle eines Teilbereichs von Kleinwaffen, der so genannten man-portable air defence systems (MANPADS), gestiegen. Der versuchte Abschuss einer israelischen Verkehrsmaschine über dem kenianischen Luftraum im Jahr 2000 verdeutlicht die Brisanz dieser tragbaren Raketenwaffen.

Dieser Report will sich jedoch vor allem auf den Zusammenhang zwischen Konfliktsachen, mangelnden Entwicklungsperspektiven und dem Angebot und der Nachfrage von Kleinwaffen konzentrieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Fragestellung, ob und inwieweit Rüstungskontrolle und Abrüstung überhaupt Lösungsstrategien für das Problem der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation bereitstellen können. Können Strategien der Rüstungskontrolle und Abrüstung hinreichende Ansätze bereitstellen, um die multidimensionalen Ursachen für Angebot und Nachfrage nach Kleinwaffen zu begrenzen? Seine Aktualität erhält der vorliegende Report dadurch, dass im Juni 2006 die erste Überprüfungskonferenz des UN-Kleinwaffenaktionsprogrammes in New York stattfinden wird. Dort wird sich zeigen, ob die internationale Staatengemeinschaft gewillt ist, dem bislang nur politisch verbindlichen Aktionsprogramm rechtlich verbindliche Maßnahmen folgen zu lassen und den begonnen Implementierungsprozess zu verstetigen. Immerhin sind auch auf regionaler und nationaler Ebene inzwischen zahlreiche Maßnahmen beschlossen worden, die allesamt zum Ziel haben, die vorhandenen Gewaltmittel zu reduzieren und besser zu kontrollieren. Untersuchungen zur Kleinwaffenproliferation haben ergeben, dass effektive Maßnahmen sowohl auf der Angebots- wie Nachfrageseite ansetzen müssen. Um zu ermitteln, welchen Beitrag die Rüstungskontrolle zur Bekämpfung der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation liefern kann, ist es notwendig, einen Überblick über den Stand der Forschung zu den Ursachen der Kleinwaffenproliferation zu geben. Hierfür werden in Kapitel 2 zunächst die Ergebnisse der Ursachenforschung über die Entstehung innerstaatlicher Konflikte mit den Erkenntnissen über Nachfragegründen nach Kleinwaffen kombiniert. Ebenfalls in Kapitel 2 wird der Stand der Forschung über die Gründe für die vielfachen Angebote von Kleinwaffen ermittelt. Zusätzlich bietet das Kapitel einen Überblick über die sozio-ökonomischen, aber auch innergesellschaftlichen Konsequenzen unkontrollierter und ungehinderter Kleinwaffenproliferation.

Kapitel 3 fokussiert auf die bislang auf internationaler, regionaler wie sub-regionaler Ebene geschlossenen Abkommen und fragt nach dem Stand der Implementierung dieser Abkommen. Dabei konzentriert sich der Report vor allem auf zwei Kontinente: den europäischen, der stellvertretend für Rüstungskontrollmaßnahmen auf der Angebotsseite betrachtet wird, sowie den (west)afrikanischen, bei dem vor allem Strategien zur Bekämpfung

9 Zum Zusammenhang von Entwicklungshilfe und Sicherheit siehe Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars*, New York (Zed Books) 2001, S. 15.

fung der Nachfrage, aber auch der Angebotsseite im Mittelpunkt stehen. Gerade dort zeigen sich alle proliferationsrelevanten Aspekte, um die multidimensionalen Gründe sowohl für die Nachfrage- wie auch Angebotsseite zu verdeutlichen. Zudem fand die Mehrheit der innerstaatlichen Konflikte in der jüngsten Vergangenheit in Afrika statt, mehr als die Hälfte der sub-saharischen Staaten waren in den vergangenen fünf Jahren von solchen Konflikten betroffen.¹⁰ Gleichzeitig entstehen gerade auf dem europäischen wie auch afrikanischen Kontinent eine Reihe von staatlich wie zivilgesellschaftlich getragenen regionalen Rüstungskontrollinitiativen, die modellhaft sind und die die wachsende Bedeutung regionaler Rüstungskontrolle verdeutlichen.

Zum Abschluss werden in Kapitel 4 zunächst die Lücken und Defizite der vorhandenen Rüstungskontrollabkommen ermittelt und die Gründe hierfür erläutert. So zeigt sich, dass regionale und sub-regionale Rüstungskontrolle in Teilbereichen intrusiver ausfällt, als dies auf internationaler Ebene möglich ist. Im Anschluss wird die Eingangsfrage noch einmal beleuchtet, nämlich, welche Dimensionen der Angebots- und Nachfrageseite durch Strategien der Rüstungskontrolle und Abrüstung überhaupt bearbeitet werden können.

2. Kleinwaffenproliferation: die Problemlage

2.1 Innerstaatliche Konflikte und Waffengewalt: Gründe für die Nachfrage

In 46 von 49 innerstaatlichen Konflikten der jüngsten Vergangenheit sind Kleinwaffen das vorrangige Gewaltmittel gewesen. Auch wenn sie selbst keine unmittelbare Kriegsursache sind, so trägt ihre Proliferation in Krisengebiete dazu bei, dass Konflikte gewaltsam eskalieren. Insofern wird die Kleinwaffenproliferation gemeinhin als sekundäre Kriegsursache benannt. Die starke Verbreitung dieser Waffen in Konfliktgebieten verhindert die Nachhaltigkeit von Friedensschlüssen: Verbleiben Kleinwaffen in den Nachkriegsgesellschaften, besteht die Gefahr, dass die Gewalt zwischen den Konfliktparteien wieder aufflammt.

Zur Beantwortung der Frage, ob und inwieweit Rüstungskontrolle und Abrüstung von Kleinwaffen eine geeignete Friedensstrategie ist oder zumindest dazu beitragen kann, Gewaltursachen einzuhegen, müssen die Ursachen für die Nachfrage nach Kleinwaffen näher betrachtet werden. Hierfür soll auf Erkenntnisse der Kriegsursachenforschung sowie auf erste Ergebnisse des noch jungen Forschungsfeldes der Ursachenanalyse für Kleinwaffenproliferation zurückgegriffen werden. Nicht nur auf wissenschaftlicher Seite, auch auf der Verhandlungsebene hat sich in der Politik die Erkenntnis durchgesetzt, dass der wirkungsvollen und umfassenden Bearbeitung der Nachfrageseite eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der Kleinwaffenproliferation zukommt.

¹⁰ www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/sectors/cm/index.html.

Auch wenn jeder innerstaatliche Konflikt situationsspezifische und multiple Gründe aufweist, lassen sich doch gemeinsame Kriterien identifizieren, die innerstaatliche Konflikte entstehen lassen. In diesem Kapitel soll vor allem auf zwei häufig diskutierte Konfliktursachen näher eingegangen werden: das Problem defekter Staatlichkeit sowie ökonomische Gründe, die Konflikte entstehen lassen und somit auch Nachfrage nach Kleinwaffen bedingen.

Fragile Staatlichkeit und defizitärer Sicherheitssektor führen zur Privatisierung von Sicherheit

Rationalistische Ansätze in der quantitativen Kriegsursachenforschung betonen immer wieder die Rolle des politischen Systems als ursächlich verantwortlich für innerstaatliche Konfliktneigung und gesellschaftliche Gewaltanfälligkeit.¹¹ Ted Robert Gurr argumentiert in seinem „Minority at Risk“-Projekt, dass statistisch gesehen Demokratien eine geringere Anfälligkeit für innerstaatliche Konflikte aufweisen als Nichtdemokratien.¹² Auch weisen sie eine geringere Neigung zu Staatsversagen (state failure) auf. Dieses Ergebnis bestätigt auch die qualitative Kriegsursachenforschung: Schwache Staatsstrukturen und die Illegitimität vorhandener politischer Regime werden als vorrangige Ursache für den Ausbruch innerstaatlicher Konflikte verantwortlich gemacht.¹³

Gelingt es dem Staat nicht, zentrale (politische) öffentliche Güter bereitzustellen, so wird von Legitimitätskrise und Staatsversagen gesprochen – besonders eklatant wird dieses Phänomen im Sachbereich Sicherheit, denn in der Hierarchie öffentlicher Güter steht Sicherheit an höchster Stelle.

„The state’s prime function is to provide that political good of security – to prevent cross-border invasions and infiltrations, and any loss of territory; to eliminate domestic threats to or attacks upon the national order and social structure; to prevent crime and any related dangers to domestic human security; and to enable citizens to resolve their disputes with the state and with their fellow inhabitants without recourse to arms or other forms of physical coercion.“¹⁴

Gerade die Staaten Afrikas haben schon seit dem Zeitpunkt ihrer Dekolonialisierung mit dem Problem schwacher, häufig neopatriomonialer Strukturen zu tun. Laut Schlichte fehlt es in diesen Staaten an einer Differenzierung zwischen „öffentlich“ und „privat“, die für den abendländischen Staat moderner Prägung konstitutiv gewesen ist. Anstelle politi-

11 Rotberg differenziert hier zwischen 1. Weak 2. Failed and 3. Collapsed States. Letztgenannte weisen ein völliges Vakuum staatlicher Autorität auf. Nicht-staatliche Akteure haben die Kontrolle übernommen und Sicherheit ist gleichgesetzt mit dem Recht des Stärkeren. „Failed states“ sind mit dem Problem aufständischer Rebellengruppen konfrontiert, haben keinen funktionsfähigen Sicherheitssektor mehr. Robert I. Rotberg (Hg.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington (Brookings Institution) 2003.

12 Ted Robert Gurr, *Peoples versus States. Minorities at risk in the new century*, Washington (US Institute for Peace) 2000.

13 Michael E. Brown, *The Causes of Internal Conflict*, in: Michael E. Brown et al, *Nationalism and Ethnic Conflict*, Cambridge (Mit Press) 1997, S. 14; Daniel Byman, Stephen van Evera, *Why They Fight: Hypotheses on the Causes of Contemporary Deadly Conflict*, *Security Studies*, Jg. 7, Nr. 3, Frühjahr 1998,

14 Rotberg, a.a.O. (Anm. 11), S. 3.

scher Institutionen treten klientelistische Netzwerke, die prioritären Zugang zur Regierungselite und anderen Macht- und Wohlstandsressourcen genießen. Sobald auftauchende Konflikte nicht mehr über diese Form der klientelistischen Einbindung gelöst werden können, beispielsweise in Zeiten wirtschaftlicher Rezession, erhöht sich die Chance auf eine gewaltsame Eskalation von Verteilungskonflikten.¹⁵ Auch der Versuch der politischen Elite, das eigene Überleben in Transitionsphasen zu sichern, indem nur ein geringer Teil der Bevölkerung eine bevorzugte Behandlung erfährt („hunkering down“), führt in den anderen Teilen der Gesellschaft zur Verschärfung des Illegitimitätsproblems und erhöht auf diese Weise die Gefahr gewaltsamer Konflikteskalation.¹⁶

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich das Risiko für schwache Staaten ohnehin verschärft: Ihr Überleben war über Jahrzehnte künstlich durch die großzügige Hilfeleistung der Supermächte gewährleistet worden – diese externe Unterstützung ist in vielen Fällen nahezu versiegt. So wurde das Ende des Ost-West-Konflikts beispielsweise für das Mobutu-Regime zur Wegscheide: Nachdem die Hilfe und Fürsprache der USA weggefallen waren und der internationale Währungsfond (IMF) wie Weltbank nicht länger ein Veto fürchten mussten, kürzten sie radikal die Hilfe für das Regime. Als Folge davon kam es zu weiterer wirtschaftlicher Destabilisierung, hoher Inflation und Gewalthandeln unbezahlter Armeeangehöriger.

Byman/Van Evera weisen darauf hin, dass eine Wechselwirkung zwischen schwachen Staaten und Waffenerhältlichkeit besteht: Während „failing states“ die Sicherheit ihrer Bürger nicht mehr gewährleisten können und diese beginnen, sich zu bewaffnen, schwächt dies den Staat noch weiter, gerade auch dann, wenn sich gewaltsamer Widerstand organisiert.¹⁷ Der Staat bzw. Sicherheitssektor sieht sich nicht mehr in der Lage, violenter Opposition entgegenzutreten. Schwache Staaten bieten Rebellengruppen die Chance, sich zunächst lokal zu organisieren, weil die Staatsgewalt nicht bis in die Regionen reicht.¹⁸ Das staatliche Machtvakuum eröffnet diesen Gruppierungen die Gelegenheit, einen gewaltsamen Regimewandel anzustrengen. Auch in diesem Zusammenhang entsteht Nachfrage nach Kleinwaffen.

In zahlreichen afrikanischen Staaten dominiert überdies ein anderes Sicherheitsverständnis, das aus der mangelnden Differenzierung zwischen „öffentlich“ und „privat“ resultiert: Nicht die Bürger sind nach diesem Verständnis zu schützen, sondern den Erhalt des jeweiligen Regimes bzw. der Regierung gilt es zu sichern.¹⁹ Doch ist es nicht nur jener

15 Klaus Schlichte, *Krieg und Vergesellschaftung in Afrika. Ein Beitrag zur Theorie des Weges*, Münster (Westdeutscher Verlag) 1996, S. 224.

16 Byman/Van Evera, a.a.O. (Anm. 13) S. 1-50, daraus S. 35.

17 Ebd. S. 37.

18 James D. Fearon, David D. Laitin, *Ethnicity, Insurgency and Civil War*, in *American Political Science Review*, Jg. 97, Nr. 1, Februar 2003, S. 75-89, daraus S. 75.

19 Peter Lock, *Africa, Military downsizing and the growth in the security industry*, in: Jakkie Cilliers, Peggy Mason, *Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies*, Pretoria (Institute for Security Studies) 1999, S. 24.

problematische Klientelismus und ein eingeschränktes Verständnis von Sicherheit als „öffentlichem Gut“, der fragile Staaten auf dem afrikanischen Kontinent in Krisen stürzt und Gewaltspiralen entstehen lässt. Aus der Sicht von Howe entsteht ein Sicherheitsvakuum vor allem dann, wenn es dem Militär an Kapazitäten mangelt, es seine sicherheitsgewährleistenden Aufgaben nicht wahrnehmen kann und zudem das zivil-militärische Verhältnis nicht hinreichend geregelt ist.²⁰ Manche afrikanischen Herrscher halten sich aus Angst vor Putschversuchen nur kleine Militärapparate, die im Konfliktfall gut bewaffneten Rebellengruppen nicht standhalten können. Howe identifiziert ein Sicherheitsparadox: Begrenzt ausgerüstete Sicherheitsapparate sind nicht in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen – allerdings würde ihre Aufrüstung das ohnehin fragile zivil-militärische Verhältnis nur weiter schwächen.²¹ Mit Somalia, Liberia und Sierra Leone lassen sich für die 1990er Jahre gleich drei Beispiele anführen, bei denen es an effektiven militärischen Kapazitäten fehlte, um der wachsenden bewaffneten Opposition zu begegnen.

Schlechte Ausbildung und Unterbezahlung machen Armeeingehörige und Polizeien empfänglich für alternative Verdienstmöglichkeiten, beispielsweise in Form von Kriminalität und Waffenhandel. Angehörige von Polizeien und Militär werden zu Gewalttätern und konstanten Bedrohung für die eigene Bevölkerung.²² Zahlreiche afrikanische Armeen kämpfen mit dem Problem interner Machtrivalitäten und ungeklärter Kommandostrukturen – so geschieht es, dass Soldaten zu Rebellengruppen überwandern.²³ Staatszerfall geht häufig einher mit der Erosion des Sicherheitssektors sowie dem Kontrollverlust über staatliche Waffenbestände: In den Händen von privaten Akteuren gelangen sie in den Kreislauf des verdeckten und illegalen Waffehandels – auf diese Weise zerfließt eine ohnehin künstlich gezogene Trennlinie zwischen Nachfrage- und Angebotsseite. Kleinwaffen sind in der Dritten Welt zur gängigen Handelsware und zum allseits akzeptierten Zahlungsmittel geworden – sie sind für wenige Dollars erhältlich. Anarchische Strukturen durch staatliches Machtvakuum lassen die Nachfrage nach den billigen Waffen steigen – dies führt in den Konfliktregionen Afrikas zu einer schleichenden Militarisierung der Gesellschaft und stärkt das Risiko, dass vorhandene oder entstehende Konflikte gewaltsam eskalieren.

Schwachen Staaten fehlt es an politischer Legitimität und ihre (Sicherheits-) Institutionen sind häufig nicht in der Lage, wirkungsvolle Kontrolle über das Territorium

20 Herbert M. Howe, *Ambiguous Order. Military Forces in African States*, London (Lynne Rienner) 2001, S. 4.

21 Robert H. Jackson, *The Security Dilemma in Africa*, in: Brian L. Job (Hg.), *The Insecurity Dilemma. National Security of Third World States*, Boulder/London (Lynne Rienner) 1992, S. 81-96; Eboe Hutchful, *Understanding the African Security Crisis*, in: Abdel_Fatau Musah, Kayode J. Mercenaries Fayemi, *An African Security Dilemma*, London (Pluto Press) 2000, S. 211.

22 Ero Comfort, Pal Singh Sidhu Waheguru, Augustine Toure, *Toward A Pax West Africana: Building Peace in a Troubled Sub-region*, New York (International Peace Academy) September 2001, S. 7.

23 Lock, a.a.O. (Anm.19) S. 35. Gewaltkriminelle Soldaten werden in diesem Zusammenhang auch als „sobels“ bezeichnet.

auszuüben.²⁴ Meist reicht das staatliche Gewaltmonopol nicht bis in die weiter entfernten Regionen. Die im Zuge der kolonialen Vergangenheit willkürlich gezogenen Grenzen werden kaum, in jedem Fall aber unzureichend kontrolliert, so dass der Kleinwaffenhandel gerade in den Staaten mit schwachen Staatsstrukturen floriert. Gerade weil in den Spannungsgebieten Kleinwaffen so leicht zu erwerben sind, steigt die Zahl von Milizen und Rebellenorganisationen, die gewaltbereit sind und zur Unübersichtlichkeit der Konfliktsituation beitragen.²⁵ Die Vielzahl der Konflikttakteure treibt die Nachfrage nach Kleinwaffen in die Höhe und trägt dazu bei, die Regionen mit Waffen förmlich zu überschwemmen. Schon lange vor Kriegsausbruch sind Staaten nicht mehr in der Lage, den Waffenfluss einzudämmen, so kontrollierte beispielsweise die Regierung in Free-town/Sierra Leone nur noch ein Viertel ihres Staatsgebietes.

Immer wieder ist in den Konfliktgebieten Afrikas zu beobachten, dass unzufriedene Militärs eigene Milizen gründen und sich lokale Einflussgebiete sichern – auch hierfür werden Kleinwaffen nachgefragt. Doch auch staatliche Strukturen bedienen sich so genannter „vigilante groups“, um beispielsweise die politische Opposition einzuschüchtern oder gar zu beseitigen. So unterstützen die Barkassi Boys in Nigeria offiziell den Staat, indem sie Gewaltkriminalität bekämpfen, inoffiziell gehen sie gegen die politische Opposition vor und betreiben Selbstjustiz, indem sie deren Mitglieder kriminalisieren.²⁶

Der Vigilantismus ist nur eine Form der wachsenden „Privatisierung“ von Sicherheit: In Regionen fragiler Staatlichkeit, in denen Sicherheit als öffentliches Gut nicht gewährleistet wird und überdies die Legitimität und Effizienz des Staatswesens in Frage gestellt werden muss, bilden sich alternative Schattenstrukturen, die sicherheitsgewährleistende Aufgaben für ihre Klientel gegen materielle Leistungen übernehmen, an der Bereitstellung des öffentlichen Gutes „Sicherheit“ für alle Bürger jedoch nicht interessiert sind.²⁷ Dies geschieht nicht immer, aber doch häufig mit der Billigung der Regierungselite. Sicherheit wird damit zum exklusiven Gut, das auf dem formellen oder informellen Sektor käuflich zu erwerben ist.²⁸ Die Unfähigkeit meist undemokratischer Systeme, grundlegende Staatsaufgaben zu erfüllen, wie beispielsweise die Gewährleistung von Sicherheit, lässt Bürger zur Selbsthilfe greifen: Zum Selbstschutz steigt die Nachfrage nach Kleinwaffen. In dieser „emerging anarchy“ beginnen Bürger, ihre individuelle Sicherheit in Eigenhilfe zu organisieren.²⁹ Zusammengenommen führt das Unvermögen fragiler Staaten, Sicherheit

24 Karen Ballentine, Program on Economic Agendas in Civil Wars: Principal Research Findings and Policy Recommendations, Final Report, New York (International Peace Academy), April 2004, S. 6.

25 Howe, a.a.O. (Anm.20), S. 4.

26 Nicolas Florquin, Eric G. Berman: Armed and Aimless. Armed Groups, Guns, And Human Security in the ECOWAS Region, Geneva (Small Arms Survey) 2005, S. 21.

27 William Reno, Shadow States and the Political Economy of Civil Wars, in: Mats Berdal, David M. Malone (Hg.), Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, London (Boulder) 2000, S. 47.

28 Lock, a.a.O. (Anm.19), S. 20.

29 Barry R. Posen, The Security Dilemma and Ethnic Conflict, Survival, Jg. 35, Nr. 1, Frühjahr 1993, S. 27-47, daraus S. 37.

als öffentliches Gut bereitzustellen dazu, dass Bürger sich individuell, aber auch als soziale Kollektive bewaffnen und auf diese Weise Schattenstrukturen im Sicherheitssektor entstehen, die den fragilen Staat weiter schwächen.³⁰ Die Zunahme solcher Schattenstrukturen sowie die wachsende Privatisierung von Sicherheit lässt auch die Nachfrage nach Kleinwaffen ansteigen.

„greed“ oder „grievance“ als Kriegsursache?

Während Staatsversagen als Konfliktursache oder zumindest als Katalysator für Gewalteskalation ausgemacht wird, verweisen neuere quantitative Studien, wie beispielsweise das Weltbankprojekt von Paul Collier, auf den Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Unterentwicklung und politischem Unfrieden hin.³¹ Sie stellen ein generell erhöhtes Gewaltisiko für diejenigen Länder fest, die unterentwickelt sind, umgekehrt hat wirtschaftliches Wachstum einen zivilisierenden Effekt.³² Allerdings bleibt in diesem Zusammenhang erklärungsbedürftig, warum ausgerechnet in den ärmsten Ländern der Welt keine Kriege entstehen.³³ Dieses deutet gerade für die qualitative Kriegsursachenforschung darauf hin, dass von einem komplexen Zusammenspiel verschiedener Kriegsursachen ausgegangen werden muss.³⁴ Für Tanja Ellingsen bilden die Multiethnizität, wirtschaftliche Unterentwicklung und der Übergang zur Demokratie zusammengenommen ein explosives Gemisch mit hoher gesellschaftlicher Gewaltanfälligkeit.³⁵ Dagegen wagen Collier/Hoeffler für den afrikanischen Kontinent die statistisch abgesicherte These, dass gerade diejenigen Staaten, deren Gesellschaften am stärksten von ethnischer und religiöser Disparität geprägt sind, geringere Neigungen zu Konflikten aufweisen. Umgekehrt zeigen Einzelbeispiele aber auch, dass ethnische Homogenität keine Garantie ist, dass Konflikte nicht entstehen: In Somalia führten Klanrivalitäten zwischen lokalen Warlords zum innerstaatlichen Krieg.³⁶

Auch wenn rationalistische und kulturelle Ansätze der Kriegsursachenforschung divergieren, finden sich doch Gemeinsamkeiten in den Empfehlungen, wie etwa dem staatlichen Versagen zu begegnen, die sozioökonomischen Verhältnisse zu verbessern oder auch in multiethnischen Gesellschaften den Klientelismus zu beseitigen und politische Partizi-

30 Reno, a.a.O. (Anm.27), S. 50ff.

31 Ein Überblick hierzu findet sich bei Andreas Hasenclever, Sie bewegt sich doch. Neue Erkenntnisse und Trends in der quantitativen Kriegsursachenforschung, Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Nr. 2, 2002, S. 347.

32 Paul Collier, Anke Hoeffler, On the Incidence of Civil War in Africa, Journal of Conflict Resolution, Jg. 46, Nr 1, Februar 2002, S. 13-28, daraus S. 15ff.

33 Gurr et al, a.a.O. (Anm.12), S. 12.

34 Christopher Daase, Krieg und politische Gewalt. Konzeptionelle Innovation und theoretischer Fortschritt, in: Gunter Hellmann, Klaus-Dieter Wolff, Michael Zürn (Hg.), Die neuen Internationalen Beziehungen, Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden (Nomos) 2003, S. 161-208.

35 Tanja Ellingsen, Colourful Community of Ethnic Witches' Brew? Multiethnicity and Domestic Conflict During and After the Cold War, Journal of Conflict Resolution, Jg. 44, Nr. 2, 2000, 228-249, daraus S. 245.

36 Brown, a.a.O. (Anm.13), S. 7.

pation zuzulassen.³⁷ Dass wirtschaftliche Unterentwicklung Frustration und Opportunitätsstrukturen schafft, die zu innerstaatlichen Konflikten führen können, wird kaum noch bestritten.³⁸ Collier verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Bedeutung von sekundären Kriegsursachen, die Gelegenheitsstrukturen bilden und dazu führen, dass Rebellion entsteht. Schlechte Schulbildung und mangelhafte Berufsaussichten bringen vor allem junge Männer in Krisenregionen dazu, sich Rebellengruppen anzuschließen.³⁹ Als Zwischenfazit lässt sich mit Keen festhalten, dass es sich häufig um eine Mischung von „grievance“ (sozio-ökonomische Missstände und fehlende Staatlichkeit) und „greed“ (rationalistische Interessen, Gier) handelt, die als Erklärung für Gewalteskalation und Konflikte herangezogen werden muss.⁴⁰

Über Transnationalisierung von Konflikten wird Nachfrage nach Waffen befriedigt

Das Vorhandensein von Ressourcen, wie Öl, Diamanten oder Edelhölzer erhöhen vor allem für schwache Staaten das Bürgerkriegsrisiko, weil deren Ausbeutung zum kriegsbestimmenden Interesse von Rebellengruppen werden kann. Gerade im Kriegsverlauf, so zeigen die Ergebnisse der Kriegsursachenforschung, werden solche rationalistischen Kalküle zunehmend handlungsbestimmend.⁴¹ Laut Daase schwelen zahlreiche innerstaatliche Konflikte um die Ausbeutung von Ressourcen lange Zeit auf niedriger Intensität.⁴² Das Gewaltaufkommen verschmilzt mit Formen organisierter Kriminalität, an der oftmals auch Regierungsvertreter beteiligt sind. Wenn Krieg zum lukrativen Geschäft wird, haben die Beteiligten häufig wenig Interesse an Friedensschlüssen und der Abgabe ihrer Waffen. Solche Kriegsökonomien gehen vor allem zu Lasten der Zivilbevölkerung, denn ihre Aktivitäten sind häufig mit hohem Gewaltaufkommen verbunden und verschärfen dadurch die wirtschaftliche und soziale Krise in diesen Ländern sowie deren Konfliktneigung.⁴³ Auf diese Weise entstehen neue Eliten und Schattenstrukturen innerhalb fragiler Staatlichkeit.⁴⁴

Nachfrage nach Kleinwaffen entsteht unter anderem, wenn die Konfliktparteien die Ausbeutung einmal eroberten Rohstoffvorkommen sicherstellen wollen.⁴⁵ Qualitative Un-

37 Charles Abiodun Alao, The problem of failed state in Africa, in: Muthiah Alagappa/Takashi Inoguchi, International security management and the United Nations, New York (United Nations) 1999, S. 88.

38 Gurr, a.a.O. (Anm. 12), S. 596; Ellingsen, a.a.O. (Anm.35), S. 230.

39 Small Arms Survey, A Common Tool: Firearms, Violence and Crime, Geneva (Small Arms Survey) 2005, S. 194.

40 David Keen, The economic function of civil wars, 320, Oxford (Adelphi Paper) 1998, S. 31.

41 Ebd.

42 Christopher Daase, Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegsführung das internationale System verändert, Baden-Baden (Nomos), 1999.

43 Keen unterscheidet hier zwischen politisch motivierter Gewalt, der es um den Regierungswechsel geht und ökonomisch motivierter Gewalt, die zum Bestandteil von Kriegsökonomien werden kann. Keen, a.a.O. (Anm. 40), S. 19.

44 Duffield, a.a.O. (Anm. 9), S. 81.

45 John Sisslin, Frederic S. Pearson, Jocelyn Boryczka, Jeffrey Weigand, Patterns in Arms Acquisition by Ethnic Groups in Conflict, Security Dialogue, Jg. 29, Nr. 4, 1998, S. 393-408.

tersuchungen, wie die von Ballentine, bestätigen, dass ökonomische Motive im Verlauf von innerstaatlichen Konflikten handlungsbestimmend werden. Entscheidend für den Zusammenhang von Rohstoffvorkommen und Konfliktneigung in Staaten auf dem afrikanischen Kontinent sei jedoch die Frage des staatlichen Gewaltmonopols. Rebellionen und der Kampf um die natürlichen Rohstoffquellen des Landes entstehen immer dann, wenn die Legitimität der Regierung und ihre militärischen Fähigkeiten zur Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols entscheidend geschwächt waren. Das Problem der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation steht also hier erneut in engem Zusammenhang mit dem Problem von Staatsversagen.⁴⁶

„Kriegsökonomien“ benötigen einen direkten Zugang zum Weltmarkt, um Absatzmärkte für Ressourcen zu gewinnen und die Nachfrage beispielsweise auch nach Kleinwaffen zu befriedigen. Die transnationale Dimension bildet schließlich das zentrale Bindungsglied zwischen der Nachfrage- und Angebotsseite.⁴⁷ Im System eines globalisierten Waffenhandels befriedigen staatliche wie nicht-staatliche Akteure die wachsende Nachfrage in Krisen- und Konfliktgebieten nach Kleinwaffen. Insgesamt finden sich immer mehr Belege dafür, dass die zunehmende Transnationalisierung von innerstaatlichen Konflikten in unmittelbarem Zusammenhang mit der wachsenden Kleinwaffenproliferation steht. Ökonomische Faktoren, wie der Zugang zu Rohstoffquellen wie Öl oder Diamanten beeinflussen vor allem die Dauer und den Verlauf innerstaatlicher Konflikte. Der offene Zugang zu den Welthandelsmärkten und eine beständige Nachfrage nach diesen Rohstoffen sichern die Absatzchancen der Rebellenorganisationen – im Tauschgeschäft fließen Waffen zur Sicherung der Rohstoffquellen.⁴⁸ Häufig suchen die Kriegsakteure die Kooperation mit internationaler Kriminalität und schattenwirtschaftlichen Strukturen, um auch bei bestehenden Embargos oder internationalen Regimen, die beispielsweise wie im Fall des Kimberley-Prozesses den Diamantenhandel regeln sollen, Absatzmärkte zu finden und die eigene Nachfrage nach Waffen zu befriedigen.

Kennzeichnend für diese so genannten „neuen Kriege“ ist nicht nur die Veränderung des Kriegswesens und die Transnationalisierung von Konflikten, sondern auch die Vielzahl und Verschiedenartigkeit der zu beobachtenden Gewaltakteure. Die Privatisierung von Sicherheit ist dabei die logische Konsequenz aus Staatsversagen und Konflikthaftigkeit in den Regionen. Der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols in schwachen oder zerfallenden Staaten überlässt es privaten Militär-(PMCs) und Sicherheitsunternehmen (PSCs), diese Lücke zu schließen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass aus der Kriegsursachenanalyse verschiedene Faktoren ermittelt werden können, die die Nachfrage nach Kleinwaffen bedingen. Staatsversagen erscheint dabei als ursächliches Problem, in dessen Folge Sicherheit als

46 Alao, a.a.O. (Anm. 37), S. 93.

47 Mark Duffiel, *Globalization, Transborder Trade and War Economies*, in: Mats Berdal, David M. Malone, *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, London/Boulder (Lynne Rienner) 2000, S. 76.

48 Ballentine, a.a.O. (Anm. 24), S. 6ff.

öffentliches Gut nicht mehr hergestellt werden kann. Ökonomistische Erklärungsansätze verweisen darauf, dass wirtschaftliche Motive im Verlauf von Konflikten zunehmend handlungsbestimmend werden. Wenn Krieg zum unternehmerischen Kalkül wird, stellt sich die Frage, inwieweit Rüstungskontrolle und Abrüstung Strategien zur Beseitigung dieses Problems bieten können.

2.2. Das verzweigte Netz der Lieferanten: Ursachen auf der Angebotsseite

Das Problem der unkontrollierten Proliferation von Kleinwaffen wird nicht nur durch vielfältige Formen der Nachfrage verursacht, auch die Angebotsseite trägt mit dazu bei, dass Konfliktparteien fast immer an Waffen gelangen. Um zu verstehen, wie vielfältig und zugleich komplex das Kleinwaffenproblem ist, soll in diesem Kapitel ein Überblick über die Angebotsseite gegeben werden. Die bisherigen Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung haben sich bislang stark auf die Angebotsseite konzentriert. Dabei sind gerade die Mitglieder der Europäischen Union eine Reihe von Selbstverpflichtungen eingegangen, wie zum Beispiel mit dem EU-Verhaltenskodex von 1998. Um die Wirksamkeit der eingegangenen Rüstungskontrollverpflichtungen beurteilen zu können, soll es in diesem Kapitel darum gehen, die Angebotsseite zu differenzieren. Wer sind die Lieferländer und inwiefern unterscheiden sich staatliche von nicht-staatlichen Angeboten? Wo und inwiefern verursacht die Angebotsseite das Problem der Kleinwaffenproliferation?

Der legale Kleinwaffenhandel im Überblick

Der Small Arms Survey schätzt, dass bis zu 8 Millionen Kleinwaffen jährlich produziert und zum großen Teil auch exportiert werden, der größte Anteil davon wird auf dem legalen Markt gehandelt. Das Gesamtvolumen dieser Waffenlieferungen belaufen sich auf rund 4 Milliarden US-Dollar pro Jahr, verglichen mit Großwaffensystemen ein geringer Anteil. Doch gerade weil Kleinwaffen im Verhältnis zu anderen Waffensystemen relativ preiswert sind, ist die Zahl der jährlich umgesetzten Kleinwaffen beachtlich.⁴⁹

Ein Großteil der Waffenexporte geht an andere Staaten, aber auch an Privatpersonen, beispielsweise zu Jagd- und Sportzwecken, aber auch zur Selbstverteidigung. Anders als im Fall der Anti-Personenminen lässt sich der Handel mit Kleinwaffen nicht verbieten: Artikel 51 der UN-Charter räumt Staaten das Recht ein, sich zu Selbstverteidigungszwecken zu bewaffnen – Kleinwaffen waren und sind notwendiger und legitimer Bestandteil der Ausrüstung von Polizeien und Armeen. Verbindliche Regulierungen auf internationaler Ebene erscheinen dennoch sinnvoll, weil man davon ausgeht, dass eine Vielzahl legal gehandelter Waffen auf dem grauen oder gar schwarzen Markt enden.⁵⁰

49 Small Arms Survey, Chapter 3, Insights and Mysteries: Global Small Arms Transfer, Geneva (Small Arms Survey) 2003, S. 98.

50 Während der Kleinwaffenhandel auf dem grauen Markt auch staatliche Lieferungen umfassen kann, wird auf dem schwarzen Markt zwischen nicht-staatlichen Akteuren gehandelt.

Die Zahl der Kleinwaffen produzierenden Staaten ist im vergangenen Jahrzehnt etwa gleichgeblieben: Der Small Arms Survey listet rund 98 Staaten auf, in denen Kleinwaffen produziert und exportiert werden, die größten davon sind die USA, Russland und China. Knapp die Hälfte der Kleinwaffenproduzenten ist in Europa oder den GUS-Staaten angesiedelt. In anderen Staaten der Welt werden Kleinwaffen häufig in Lizenz produziert und auch verkauft. Gerade während des Ost-West-Konfliktes hatten zahlreiche Staaten, darunter auch Deutschland, Lizenzen an Staaten vergeben, an die heute aufgrund gestiegener Exportkontrollstandards keine Waffen geliefert bzw. Lizenzen vergeben werden würden. In zahlreichen Drittweltstaaten fehlt eine genaue Übersicht über die Produktionsverhältnisse, zumal sich zeigt, dass bei steigender Nachfrage in Konfliktgebieten lokale Produktionsstätten entstehen, in denen Kleinwaffen einfachster Bauweise gefertigt werden. Dies unterstreicht aber zugleich die Unterschiede, die zwischen der wachsenden Konzentration des Rüstungssektors gerade innerhalb Europas und den USA einerseits und der steigenden Zahl kleinerer, lokaler Produktionen in Konfliktregionen andererseits bestehen. Wirkungsvolle Rüstungskontrolle muss auch darauf Antworten finden.⁵¹

Die Folgen des Ost-West-Konflikts und ihre Auswirkungen auf den Kleinwaffenhandel

Im Vergleich zur Zeit des Ost-West-Konflikts hat sich der weltweite Handel mit Kleinwaffen deutlich reduziert. Mit der geschwundenen Bedrohung haben nahezu alle NATO-Staaten sowie die ehemaligen Mitglieder des Warschauer Paktes ihre Armeen beträchtlich verkleinert, dies ließ nicht nur die Nachfrage nach Kleinwaffen schrumpfen, sondern führte auch dazu, dass die waffenproduzierende Industrie gezwungen war, sich zu konsolidieren und zu konzentrieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben.

Die Konsolidierung und Anpassung des Militärs an die strategischen Erfordernisse nach Ende des Ost-West-Konflikts führten dazu, dass gerade im Kleinwaffen Sektor eine beträchtliche Zahl überschüssiger Waffen entstand, die beispielsweise auch aufgrund gesetzlicher Grundlagen, wie dem Verwertungsgebot im Falle Deutschlands, veräußert wurden – unter anderem gingen deutsche G-3 in die Türkei. Zum Problem wurden die Fälle osteuropäischer Staaten, die aufgrund fehlender oder lückenhafter Exportkontrollstandards überschüssige Waffen in Krisen- oder Konfliktgebiete lieferten. Im Zuge der Aufnahmeverhandlungen in die Europäische Union sahen sich die Beitrittskandidaten veranlasst, sich den höheren Exportkontrollstandards der EU-Staaten anzupassen. Dennoch variiert die Transparenz im Kleinwaffenhandel von West nach Ost: Während die USA und auch die EU-Staaten eine Berichtskultur entwickelt haben, fehlt diese Übersicht bei wichtigen Lieferländern, wie beispielsweise Russland, der Ukraine, aber auch Israel oder China. Allerdings beruhen westliche Angaben meist auf Zollberichten, die beispielsweise Militärhilfe in Form von Kleinwaffen an andere Staaten nicht erfassen.

Ein Großteil der Waffen, die heute im Zuge von Abrüstungs- und Demobilisierungsinitiativen in Konfliktgebieten eingesammelt werden, sind älteren Ursprungs, stammen

51 Small Arms Survey, Chapter 1, Workshops and Factories: Products and Producers, Geneva (Small Arms Survey) 2003, S. 27.

also aus der Phase des Ost-West-Konflikts. Zu dieser Zeit war es erklärte Politik der USA und der Sowjetunion, ihre Verbündeten in der Dritten Welt mit Waffen zu versorgen. Verdeckte Waffenlieferungen aus der Zeit des Ost-West-Konflikts sind maßgeblich für die hohe Zahl von Kleinwaffen in Konfliktgebieten verantwortlich. So erhielten afghanische Widerstandskämpfer aus den USA Kleinwaffen, um im Krieg gegen die Sowjetunion gerüstet zu sein. Aufgrund der hohen Lebensdauer konnte die Taliban in den 1990er Jahren auf diese Waffenbestände zurückgreifen.⁵² Ein Teil der Waffen floss nach Beendigung des Afghanistan-Konflikts nach Kaschmir, wo sie vom pakistanischen Teil der Bevölkerung gegen Indien eingesetzt wurden. Die in Afghanistan verbliebenen Waffen kamen auch gegen die USA und ihre Bündnispartner 2001 zum Einsatz.

Kleinwaffen als Form der Militärhilfe für Verbündete

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts schwand das Interesse der Supermächte, ihre Bündnispartner in der Dritten Welt weiterhin in dem Maße zu unterstützen, wie es zuvor notwendig erschienen war.⁵³ Obsolet ist diese Form der Militärhilfe dennoch nicht geworden. Im Kampf gegen den Terror setzen die USA auf Militärausbildungsprogramme und Waffenlieferungen an mögliche Bündnispartner. Auch Russland unterstützte Rebellen in Moldawien und Georgien mit Kleinwaffen. Aus Frankreich gingen Waffen in das Konfliktgebiet Ruandas. Die USA rüsteten die irakische Opposition Mitte der 1990er Jahre mit Klein- und Leichtwaffen aus, um Saddam Hussein zu stürzen. 1998 bewilligte der US Kongress weitere knapp 100 Millionen US Dollar für die Ausbildung und Ausrüstung irakischer Oppositioneller.⁵⁴ Gerade die Unterstützung mit Leichtwaffen und hier vor allem die sogenannten MANPADS stellen für die US-Truppen und ihre Bündnispartner im NachkriegsIrak ein hohes Risiko dar: Wiederholt sind Flugzeuge der US-Streitkräfte mit MANPADS beschossen worden. Die Praxis des „covert supply“, verdeckter staatlicher Lieferungen an nicht-staatliche Gruppierungen, wird auch im Nahen Osten betrieben: Laut einer Studie des Small Arms Survey werden Klein- und Leichtwaffen vom Iran, Libyen, Irak und Syrien an Gruppen wie Hamas, Abu Nidal und Hisbollah geliefert.⁵⁵

Gerade die arabischen Staaten, aber auch die USA hatten bei den Verhandlungen zum Kleinwaffenaktionsprogramm 2001 insistiert, dass staatliche Lieferungen per se legal seien und damit nicht in den Fokus des Aktionsprogramms gehörten. Dabei hatte die Mehrheit

52 Edward J. Laurance, *Light Weapons and Intrastate Conflict: Early Warning Factors and Preventative Action Light Weapons*, New York (Carnegie Corporation) 1998, S. 22; Simone Wisotzki, *Die „vergessenen“ Waffen – das Kleinwaffenproblem als weltweite Bedrohung*, in: *Die Friedens-Warte*, Jg. 75, Nr. 2, 2000, S. 223.

53 Michael Klare, *An avalanche of guns: light weapons trafficking and armed conflict in the post-Cold War era*, in: Mary Kaldor, Basker Vashee: *New Wars. Restructuring the Global Military Sector*, London (Pinter) 1997, S. 56ff.

54 Lucy Mathiak, Lora Lumpe, *Government Gun-Running to Guerillas*, in: Lora Lumpe (Hg.), *Running Guns: The Global Black Market in Small Arms*, London (Zed Books) 2000, S. 69.

55 Peter Lock, *Armed conflicts and small arms proliferation. Refocusing the research agenda*, *Policy Sciences* Nr. 30, 1997, S. 117-132; *Small Arms Survey*, Chapter 3, *The Legal – Illicit Link: Global Small Arms Transfer*, Geneva (Small Arms Survey) 2003, S. 109-153, daraus S. 130.

der betroffenen Ländern sowie zahlreiche westliche Staaten, unter ihnen die Mitglieder der EU, die andauernde Praxis verdeckter staatlicher Waffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure verurteilt, da gerade die verdeckten Kleinwaffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure zur Destabilisierung ohnehin fragiler Staaten und Konfliktregionen beitragen. Doch gerade an den Bemühungen, den legal-staatlichen Waffenhandel von verdecktem und illegalem Handel abzugrenzen, kamen die Schwierigkeiten zum Ausdruck, auf internationaler Ebene zu einer konsensualen und gleichzeitig weitreichenden Lösung zu gelangen. In jedem Fall konnte keine Einigung über eine Definition von „illicit trade“ erzielt werden.

Der Handel mit Kleinwaffen auf dem sogenannten „grauen Markt“ ist gesetzlich fragwürdig und entzieht sich in der Regel bestehender Kontrollmechanismen auf der Liefer- oder Empfängerseite. Verdeckter Handel wird gemeinhin definiert als Waffenhandel, der internationale oder nationale Normen und Gesetzgebung entweder des Liefer- oder Empfängerlandes verletzt.⁵⁶ Ein Kernproblem des „illicit trade“ bleibt der staatliche Handel, der nicht-staatliche Akteure in problematischen Empfängerländern beliefert und dabei zum Teil sogar international verhängte (Waffen)embargos umgeht – so geschehen im ehemaligen Jugoslawien. Zum Problem wird der staatlich sanktionierte Kleinwaffenhandel auch dann, wenn nicht sichergestellt wird, dass die Waffen an den Zielort ihrer Bestimmung gelangen und dort gesichert verbleiben. Endverbleibszertifikate oder gar Endverbleibskontrollen, wie sie vom US State Department in Empfängerländern durchgeführt werden, können helfen, dieses Problem zu begrenzen. Doch auch hier gibt es Missbrauch zu beklagen: Endverbleibszertifikate sind theoretisch die einzige Chance der Lieferländer, sicherzustellen, dass legal gehandelte Waffen an ihren Bestimmungsort ankommen. Allerdings geben auch diese Zertifikate, die das Empfängerland ausstellt, keine Garantie, dass diese Kleinwaffenlieferungen nicht re-exportiert oder die Angaben über die wahren Adressaten nicht korrekt angegeben werden. Die US-amerikanische Lösung, Stichproben vor Ort durch das Botschaftspersonal durchführen zu lassen und Verstöße gegen Endverbleibsvereinbarungen zu verzeichnen, ist nicht nur aufwändig, sondern auch nicht unproblematisch, handelt es sich doch auch um Fragen der nationalen Sicherheit. Allerdings insistiert man im State Department darauf, dass US-amerikanische Kleinwaffen und hier insbesondere MANPADS nur noch an solche Staaten geliefert werden, die sich auf das intrusive Inspektionssystem einlassen.

Beheben lässt sich das Problem der Endverbleibskontrolle ohnehin nicht nur von der Lieferseite aus, denn ein Großteil des verdeckten und später illegalen Handels resultiert aus gestohlenen oder veräußerten Waffen, die sich zuvor in staatlichem Besitz befanden bzw. legal gehandelt worden waren. Hier schließt sich der Kreis zur Nachfrageseite und der Problematik der schwachen und fragilen Staatsstrukturen. In solchen Ländern fehlt es häufig an der Übersicht und auch den technischen Voraussetzungen, um eine umfassende Kontrolle über Waffenbestände sicherzustellen. Allein die Registrierung und regelmäßige

56 Small Arms Survey, a.a.O. (Anm. 55), S. 128.

Überprüfung aller im staatlichen Besitz befindlichen Waffen stellt zahlreiche Staaten vor größere Herausforderungen.

Lokale Produktion in Konfliktgebieten als Proliferationsquelle

Sislin identifiziert als die drei wichtigsten Bezugsquellen von Kleinwaffen in innerstaatlichen Konflikten Waffenbestände, die sich in staatlichem Besitz befinden, aber nur unzureichend kontrolliert werden, lokale Produktionen von Kleinwaffen sowie Waffenlieferungen von nicht-staatlichen Akteuren, häufig professionellen Waffenhändlern oder -maklern, so genannten „broker“. Vor allem die beiden letztgenannten Bezugsquellen, lokale Produktionen und nicht-staatliche Waffenhändler, stellen die internationale Staatengemeinschaft in wachsendem Maß vor Probleme.⁵⁷ Rüstungskontrolle und Abrüstung setzen Staatlichkeit voraus, dabei gilt es Maßnahmen zu entwickeln, die den Waffenhandel auf dem informellen und kriminellen Sektor begrenzen.⁵⁸

Gerade die lokale Produktion von Kleinwaffen steht erneut in engem Zusammenhang mit der Nachfrageseite. So werden vor allem politische Faktoren, wie sich abzeichnende Konflikte zwischen unterschiedlichen Ethnien dafür verantwortlich gemacht, dass lokale Produktionsstätten entstehen. Auch ein Mangel an Sicherheit innerhalb der Gesellschaft oder lokalen Gemeinschaften schafft Anreizstrukturen für Kleinwaffenproduktion. Wirtschaftliche Gründe sind ebenfalls für die Entstehung lokaler Produktionen in Erwägung zu ziehen, wenn beispielsweise die Nachfrage nach Kleinwaffen nicht durch nationale Produktionen oder andere Transferoptionen gesichert wird. In traditionellen Gesellschaften oder auch in solchen mit einer Vergangenheit von Widerstandsbewegungen gehört die lokale Herstellung von Kleinwaffen zum kulturellen Selbstverständnis der Gemeinschaft. Gerade in ländlichen Gesellschaften wird das Tragen von Waffen als unabdingbar für die Selbstverteidigung, die Verteidigung der Viehherden, aber auch als Ausdruck von Männlichkeit begriffen.⁵⁹

Waffen aus lokaler Produktion werden meist illegal gehandelt – häufig über Waffenhändler, die den Transport übernehmen und Kleinwaffen unter Umgehung bestehender internationaler Normen sowie nationaler Gesetzgebung in Konfliktgebiete vertreiben. Vor allem nicht-staatliche Konfliktakteure nutzen die Chance, auf diesem Wege ihre Nachfrage nach Kleinwaffen zu befriedigen. Aber auch Staaten selbst, die früher aufgrund schwächerer Exportkontrollstandards und politischen Interessen beispielsweise von den beiden Supermächten oder ihren Bündnispartnern mit Waffen versorgt worden waren, sehen sich aufgrund veränderter Lieferpraxis westlicher Staaten gezwungen, die Nachfrage nach Kleinwaffen über professionelle Waffenhändler zu befriedigen.

57 John Sislin, Frederic S. Pearson, *Arms and Ethnic Conflict*, Boulder (Rowman & Littlefield Publishers) 2001, S. 168.

58 Peter Lock, *Ökonomie der neuen Kriege, Die Verflechtung von Gewalt und Ökonomie in Konfliktzonen*, Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg, Jg. 54, Nr. 4, 2004, S. 194.

59 *Small Arms Survey*, a.a.O. (Anm. 51), S. 28.

Die Regionalisierung innerstaatlicher Konflikte und ihre Folgen für den Waffenhandel

Volman weist auf eine weitere wichtige Angebotsquelle hin, die im Zusammenhang mit der Regionalisierung innerstaatlicher Konflikte steht. Häufig werden die Konfliktparteien durch staatliche oder nicht-staatliche Akteure aus den Nachbarstaaten mit Kleinwaffen versorgt. So rüstete die sudanesisische Regierung die Lord's Resistance Army in Uganda über Jahre mit Kleinwaffen auf. Umgekehrt versorgte Uganda die sudanesisische People's Liberation Army mit Waffen und Munition. Der regionale Waffenhandel wird jedoch nicht nur von staatlicher Seite angeheizt, Waffen werden auch von professionellen Waffenhändlern in die Konfliktgebiete geliefert.

Auch die lokale Kleinwaffenproduktion trägt zur Regionalisierung des Kleinwaffenhandels bei. Zum Sicherheitsproblem werden jene lokale Produktionsstätten vor allem dann, wenn sie aufgrund erhöhter Nachfrage ihre Produktion steigern, denn: Steigt die Zahl der Waffen in potenziellen Konfliktregionen, dann wächst auch die Gefahr der Konflikteskalation. Dies gilt beispielsweise für Ghana, wo die Tradition der lokalen Waffenherstellung sich so stark ausgeweitet und vernetzt hat, dass die Nachbarländer mit Kleinwaffen beliefert werden. Offiziell gibt es in Ghana keine legal registrierten Produktionsfirmen, doch die Herstellung von Kleinwaffen ist für viele Dörfer und Familien zur wichtigsten Einnahmequelle geworden. Die Nachfrage nach Kleinwaffen aus Ghana, die inzwischen in nahezu allen Provinzen des Landes angefertigt werden, reicht über ganz Westafrika über Nigeria, Togo, Benin, Burkina Faso bis hin zur Elfenbeinküste.

Auch ehemalige Kombattanten aus Regierungstruppen wie Rebellenorganisationen wenden sich dem Kleinwaffengeschäft zu, wenn sie keine Alternativen im zivilen Leben für sich ausmachen können. Volman identifiziert aber noch eine vierte Gruppe, die ebenfalls im regionalen Waffenhandel eine Rolle spielen: Multinationale Unternehmen, aber auch private Sicherheits- und Militärdienstleister, die Militär und Polizeien ausbilden und zum Teil auch mit Waffen versorgen. Problematisch wird dieser Handel dann, wenn diese legal gehaltenen Waffen durch Diebstahl oder Verkauf in den illegalen Kreislauf geraten.⁶⁰

Kleinwaffenhandel durch kommerzielle Anbieter jenseits der Legalität

Die Privatisierung des Kleinwaffenhandels hat seit Ende des Ost-West-Konflikts an Bedeutung zugenommen. Dies liegt zum einen an der Vielzahl überschüssiger Waffen insbesondere aus den ehemaligen Ostblockstaaten, die Anreizstrukturen für lukrative Geschäfte bieten, aber auch an verstärkten Normstandards, die den globalen Waffenhandel regulieren und dazu führen, dass Nachfrage auf dem legalen Weg nicht befriedigt wird. Professionelle Waffenhändler und -vermittler waren schon während des Ost-West-Konflikts ein wichtiges Bindeglied im verdeckten Waffenhandel zwischen staatlichen Akteuren. Nach Ende des Ost-West-Konflikts sind es häufig ehemalige Regierungsbeamte oder Militärs, die auf der Grundlage ihrer einstigen Kontakte mit Kleinwaffen handeln. Viele von ihnen operieren dort, wo überschüssige Waffenbestände in großem Umfang lagern – wie Ost-

60 Daniel Volman, *The Militarization of Africa*, in: Meredith Turshen, Clotilde Twagiramariya, *What Women Do in Wartime. Gender and Conflict in Africa*, London (Zed Books) 1998, S. 150-163.

und Mitteleuropa – oder in der Nähe von Konfliktregionen.⁶¹ Sie nutzen gezielt das bislang größte Defizit in der Kontrolle der Angebotsseite: uneinheitliche Exportkontrollstandards und die fehlende Regulierung von Maklergeschäften, auch solchen, die außerhalb der jeweiligen staatlichen Jurisdiktion stattfinden.

Professionelle Waffenhändler bringen Verkäufer und Käufer von Waffen zusammen und vermitteln Geschäfte – am eigentlichen Transfer von Waffen sind sie oftmals nicht beteiligt, sondern überlassen dies darauf spezialisierten Subunternehmern. Zusammen mit diesen bilden sie häufig regelrechte Netzwerkstrukturen aus und suchen die Verbindung zur organisierten Kriminalität. Experten sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer „symbiotischen Beziehung“, die zwischen dem Waffenhandel und anderem illegalen Handel mit Waren und Menschen besteht. Wie verzweigt das Netzwerk professioneller Waffenhändler ist, die im Verborgenen operieren, zeigen die Waffenfunde bei ETA-Terroristen in Spanien, die diese aus den ehemaligen Konfliktgebieten in Bosnien-Herzegowina bezogen hatten. Diese Waffen wiederum stammen aus ehemaligen Militärbeständen Albaniens. Trotz des UN-Embargos gelangten mehrere große Lieferungen chinesischer Kleinwaffen über Burkina-Faso und Libyen zwischen 2000 und 2003 nach Liberia – vermittelt wurden die Geschäfte von Maklern in Hong Kong und China.⁶²

Eine weitere Bezugsquelle für Kleinwaffen ist der kommerzielle, nicht-staatliche Waffenhandel. Kleinwaffen werden beispielsweise in den USA legal erworben und über die Grenze nach Mexiko geschmuggelt. Der „Ameisenhandel“ – ein beständiger Nachschub an kleineren Aufkommen an Kleinwaffen – floriert: Schätzungen zufolge stammen bis zu 80 Prozent des illegalen Waffenaufkommens aus den USA. Nach Angaben der US-Bureau for Alcohol, Tobacco and Firearms sind es meist Strohmänner, die Waffen von lizenzierten Händlern für ihren angeblichen Privatbesitz erwerben, sie an Schmuggler weitergeben, die ihrerseits damit handeln. Andere Beispiele aus den USA schildern Vorfälle, in denen Exilbürger Kleinwaffen in ihre Heimatländer über diverse Transitländer mit unzureichenden Importkontrollen schmuggeln, um damit Konfliktparteien, beispielsweise im ehemaligen Jugoslawien, zu versorgen. Dieser Form des „Ameisenhandels“ kommt auch in Konfliktregionen wachsende Bedeutung zu: Dort, wo Staatlichkeit nicht mehr oder nur eingeschränkt funktioniert, gelangen Kleinwaffen in kleineren, aber beständigen Mengen von einem Konfliktherd zum nächsten. Zahlreiche Beispiele belegen, dass innerstaatliche Konflikte zu regionaler Instabilität führen und Kampfhandlungen auf Nachbarstaaten übergehen können.

Die oben angeführten Beispiele zeigen, dass dem nicht-staatlichen Handel mit Kleinwaffen eine wachsende Bedeutung zukommt, sie zeigen auch die Reichweite der Angebotsseite. Maßnahmen dürfen nicht allein auf die staatliche Ebene begrenzt sein, auch

61 Brian Wood, John Peteman, *Making the Deal and Moving the Goods*, in: Lora Lumpe (Hg), *Running Guns*, London (Zed Books) 2000, S. 130.

62 *Small Arms Survey*, Chapter 5, *Targeting the Middlemen: Controlling Brokering Activities*, Geneva (*Small Arms Survey*) 2005, S. 141-171.

dem unkontrollierten innerstaatlichen Handel mit Kleinwaffen gilt es zu begegnen – Rüstungskontrolle hat sich bislang vor allem dem ersten Sektor gewidmet.⁶³

2.3 Die vielfältigen Dimensionen des Kleinwaffenproblems – Folgen der unbegrenzten Kleinwaffenproliferation

Die Weiterverbreitung von Kleinwaffen hat nicht nur Folgen für den staatlichen Sicherheitssektor und das individuelle Sicherheitsempfinden. Auch andere Politikfelder jenseits von Sicherheit sind betroffen – die unbegrenzte Proliferation von Kleinwaffen wirkt sich auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Zivilgesellschaft aus. Die VN-Generalversammlung gelangte zu dem Schluss, dass nahezu jede Abteilung der Vereinten Nationen sich in irgendeiner Form mit den unmittelbaren und mittelbaren Folgen unkontrollierter Kleinwaffenproliferation konfrontiert sieht.⁶⁴ Dieses Kapitel will die weitergehenden Folgen der Kleinwaffenproliferation skizzieren.

Ein hohes Aufkommen an illegalen Kleinwaffen destabilisiert Staat und Gesellschaft in vielen Bereichen, dabei wird unterschieden zwischen direkten und indirekten Folgen unbegrenzter Kleinwaffenproliferation. Statistische Untersuchungen zeigen eine positive Korrelation zwischen hohem Kleinwaffenaufkommen und steigenden Zahlen an Gewaltverbrechen und Selbstmorden – dies gilt beispielsweise auch für die USA.⁶⁵ Auch nach erfolgtem Friedensschluss haben statistische Untersuchungen ergeben, dass die Nachkriegsgewalt und Kriminalität bei unkontrollierter Waffenerhältlichkeit auf hohem Niveau erhalten bleiben – umfassende Abrüstungs- und Demobilisierungsmaßnahmen sind demnach eine wichtige Voraussetzung für Frieden. Als direkte Folge von Kleinwaffengewalt finden sich vor allem tödliche und schwerwiegende Verletzungen. Diese können in Räumen fragiler Staatlichkeit mit meist nur rudimentär funktionierenden Gesundheitssystemen kaum behandelt werden und so enden auch leichtere Verletzungen häufig tödlich. Gerade in den Konfliktregionen Afrikas sind die Krankenhäuser und das Personal mit der Vielzahl der Opfer durch Schusswunden überfordert und zu schlecht ausgestattet, um Schussverletzungen angemessen behandeln zu können. Häufig leiden die Opfer an physischen wie psychischen Folgeerkrankungen und Behinderungen, was in Gesellschaften ohne funktionierende Sozialsysteme weitere Probleme schafft.

Die Weltgesundheitsbehörde (WHO) hat in einem kürzlich veröffentlichten Bericht den Zusammenhang zwischen hohem Gewaltaufkommen und negativen Effekten für die Gesundheitsvorsorge festgestellt. Mehr als 1,6 Millionen Menschen sterben pro Jahr weltweit an Formen der Gewalt. Die Kosten für die Behandlung der Opfer und für die Gesundheitssysteme seien substanziell und der wirtschaftlichen wie sozialen Entwicklung

63 Small Arms Survey, a.a.O. (Anm. 55), S. 135.

64 United Nations General Assembly, Safety and Security of United Nations Personnel: Report of the Secretary General, A/55/494, October 2000.

65 Small Arms Survey, Chapter 6, After the Smoke Clears: Assessing the Effects of Small Arms Availability, Geneva (Small Arms Survey) 2001, S. 203.

dieser Staaten direkt abträglich.⁶⁶ Hohe Kleinwaffenaufkommen lassen nach den statistischen Untersuchungen der Weltgesundheitsbehörde das Risiko kollektiver Gewalt und innerstaatlicher Konflikte steigen:

„The ready availability of small arms or other weapons in the general population can also heighten the risk of conflict. This is particularly problematic in places where there have previously been conflicts, and where programmes of demobilization, decommissioning of weapons and job creation for former soldiers are inadequate or where such measures have not been established.“⁶⁷

In diesen so genannten „neuen Kriegen“ wird die Zivilbevölkerung oftmals zur bewussten Zielscheibe von Kriegshandlungen. Mittels Waffengewalt werden sie zur Opfern von gezielter Vertreibung, sexueller Gewalt, Misshandlungen und anderer Formen von Menschenrechtsverletzungen. Ethische Prinzipien oder humanitäres Völkerrecht, die Regeln für die Kriegsführung (*jus in bello*) setzen sollen, werden bewusst außer Kraft gesetzt oder missachtet. Dies gilt nicht nur für Rebellengruppen, von denen angenommen werden kann, dass ihnen die Normen und Regeln des humanitären Völkerrechts weder bekannt noch bedeutsam sind, sondern häufig auch für das staatliche Militär. Zivilisten leiden auch an den mittelbaren Folgen innerstaatlicher Konflikte, wenn sie keinen Zugang zu Nahrung und Wasser haben, Gesundheitssysteme kollabieren oder Seuchengefahren in Flüchtlingslagern entstehen. Die humanitären Auswirkungen unbegrenzter Kleinwaffengewalt – gemeinhin auch „menschliche Kosten“ genannt – kommen auch in Form erhöhter Kindersterblichkeit und einem eingeschränkten Zugang zu öffentlichen Gütern zum Ausdruck.

Kleinwaffengewalt trifft nicht nur die Zivilbevölkerung, sondern behindert und bedroht auch die Hilfeleistenden.⁶⁸ Immer wieder müssen Nothilfeinsätze unterbrochen oder gar eingestellt werden, wenn Nichtregierungsorganisationen die Sicherheit ihrer Mitarbeiter durch massive Kleinwaffengewalt in Nachkriegssituationen bedroht sehen.⁶⁹ Dabei ist die Zahl der humanitären Kriseneinsätze in den vergangenen zwei Jahrzehnten um das Fünffache gestiegen. Aufgrund der Sicherheitskrise sehen sich immer mehr Nichtregierungsorganisationen gezwungen, zentrale Prinzipien der Hilfeleistung – Neutralität und Unabhängigkeit – aufzugeben und sich unter das Protektorat externer Militärkräfte zu stellen. Für die Art der Hilfeleistung und das Selbstverständnis der Nichtregierungsorganisationen verursacht diese Form des „partisan humanitarianism“ neue Probleme.⁷⁰

66 WHO, World Report on Violence and Health. Summary, Geneva 2002, S. 1.

67 WHO, World Report and Violence and Health, Geneva 2002, S. 222.

68 ICRC, Arms Availability and the Situation of Civilians in Armed Conflict, International Review of the Red Cross, Nr. 835, Geneva 1999, S. 43.

69 Ryan Beasley, Cate Buchanan, Robert Muggah, In the Line of Fire. Surveying the Perceptions of Humanitarian and Development Personnel of the Impacts of Small Arms and Light Weapons, Centre for Humanitarian Dialogue, Geneva (Small Arms Survey) 2005.

70 Small Arms Survey, Chapter 4, Caught in the Crossfire: The Humanitarian Impacts of Small Arms, Geneva (Small Arms Survey) 2002, S. 189.

Neuere Forschungsergebnisse zur Kleinwaffengewalt in Nachkriegsgesellschaften zeigen, dass das Gewaltaufkommen und die -kriminalität andauern, wenn Kleinwaffen nicht abgerüstet und ehemalige Kombattanten demobilisiert und gesellschaftlich reintegriert werden.⁷¹ Hohe Kleinwaffenaufkommen und eine damit verbundene Gewalteskalation verhindern den Wiederaufbau von Staaten und erschweren die Rückkehr von Gesellschaften in die Normalität. Noch fehlt es an substanzieller Forschung, welche Auswirkung Kleinwaffengewalt beispielsweise auf die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes hat. Einzelbeispiele zeigen jedoch, dass Entwicklungshilfeprojekte nicht erfolgreich abgeschlossen werden können, wenn Kleinwaffengewalt vorhanden ist oder sogar eskaliert. Bleibt die Sicherheitslage in Nachkriegsgesellschaften prekär, hat dies Auswirkungen auf die wirtschaftliche Infrastruktur: Straßenkriminalität lähmt den Handel und führt zu Versorgungsengpässen. Waffengewalt beeinträchtigt den Ackerbau und die Lebensmittelherstellung. An Angola lässt sich zeigen, dass der Anteil der landwirtschaftlichen Produktion am Bruttosozialprodukt in Folge der Kriegshandlungen innerhalb von wenigen Jahren um fast 20 Prozent gesunken ist. Nach Angaben der Weltbank leiden Länder, die von bewaffneten Konflikten und Gewalt betroffen sind, an negativem Wirtschaftswachstum. Waffengewalt führt auch zu Einbußen ausländischer Direktinvestitionen.⁷² Staaten, die am stärksten an endemischer Kleinwaffengewalt leiden, haben die geringsten Chancen, ausländische Investoren anzuwerben. Im sub-saharischen Afrika sind mehr als die Hälfte der ausländischen Direktinvestitionen an insgesamt acht Staaten gegangen – die restlichen zehn Prozent ging an die verbliebenen 40 Staaten der Region.⁷³ Generell bleiben ausländische Investitionen in von Kleinwaffenproliferation betroffenen Staaten aus, es sei denn, diese Länder verfügen über lukrative Rohstoffvorkommen.

3. Rüstungskontrolle und Abrüstung vor neuen Herausforderungen

Die vielfältigen Wege und Ursachen für die unbegrenzte Kleinwaffenproliferation haben verdeutlicht, vor welchen Herausforderungen die internationale Staatengemeinschaft steht. Die klassischen Konzepte von Rüstungskontrolle und Abrüstung sind nur begrenzt geeignet, um dem Amalgam aus fragiler Staatlichkeit, der Vielzahl von Konfliktakteuren mit ihren unterschiedlichen Interessen und der Gesamtproblematik der wirtschaftlichen Unterentwicklung weiter Teile des afrikanischen Kontinent zu begegnen. Rüstungskontrolle und Abrüstung verfolgen klassischerweise die Ziele der Kriegsverhütung, den Abbau zwischenstaatlicher Spannungen und der Stabilisierung ihrer Beziehungen, Schadensbe-

71 Ebd. S. 163.

72 World Bank, World Development Report, New York 2001.

73 Small Arms Survey, Chapter 4, Obstructing Development: The Effects of Small Arms on Human Development, Geneva (Small Arms Survey) 2003, 128.

grenzung im Kriegsfall sowie eine Reduktion von Kosten, die für Rüstungsgüter verausgabt werden.

Die Charakteristika der so genannten „neuen Kriege“ stellen veränderte Ansprüche an Rüstungskontrolle und Abrüstung. Der Zusammenhang zwischen begrenzter Staatlichkeit, defizitären Sicherheitsstrukturen und Konfliktneigung ist bereits in Kapitel 2 deutlich geworden. Rüstungskontrolle und Abrüstung setzen in ihrer klassischen Konzeption funktionierende Staatlichkeit voraus, sie zielen auf die Herstellung staatlicher Sicherheit und der Gefahrenabwehr aus dem äußeren Umfeld des Staates ab. Schon hieran wird deutlich, dass Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung auf die spezifische Situation fragiler Staatlichkeit und individueller Unsicherheit angepasst werden muss. Wirtschaftliche Unterentwicklung und das Vorhandensein von Ressourcen lässt das Risiko von Rebellion wachsen. Diese Kriegakteure haben unter Umständen ein nur geringes Interesse, Frieden zu schließen, abzurüsten und demobilisiert zu werden. Die Transnationalisierung des Waffenhandels verbindet diese Klientel mit der global organisierten Kriminalität, deren Mitglieder ebenfalls andere Interessen verfolgen als die oben genannten der Rüstungskontrolle und Abrüstung.

Kritiker beider Konzepte verweisen darauf, dass weder Rüstungskontrolle noch Abrüstung zur Begrenzung der Kleinwaffenproliferation geeignet sind und gänzlich andere Strategien, beispielsweise zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität entwickelt werden müssen. Dennoch hat die internationale Staatengemeinschaft auf globaler wie regionaler Ebene eine Vielzahl von Initiativen gestartet, die Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung in den Mittelpunkt stellen. Gleichzeitig sind gerade auf UN-Ebene richtungsweisende Konzepte und Initiativen entwickelt worden, die Rüstungskontrolle und Abrüstung in einen größeren Kontext von Friedensmissionen, nachhaltiger Entwicklung und „menschlicher Sicherheit“ stellen. Ziel des letztgenannten Konzeptes ist es, die Lebensqualität von Menschen jenseits nationalstaatlicher Kriterien wirtschaftlichen Wachstums zu verbessern, beispielsweise in Form verbesserter Gesundheitsversorgung und (Schul-) Bildung. Auch auf dem UN-Millenniumsgipfel wurden zudem acht „Millennium Development Goals“ (MDG) beschlossen, die eine neue Prioritätenliste für die globale Armutsbekämpfung und Entwicklungshilfe bilden sollen.⁷⁴ Dort wird auch betont, dass Armutsbekämpfung und wirtschaftliches Wachstum in Krisenregionen nicht erfolgen könne, so lange Kleinwaffen ungehindert und in großer Zahl proliferieren. Der Zusammenhang zwischen nachhaltiger Entwicklung und menschlicher Sicherheit stellen neue Anforderungen an die Konzepte von Rüstungskontrolle und Abrüstung – der effektiven Kleinwaffenkontrolle kommt dabei eine Schlüsselstellung zu. In einem Report des Department of Disarmament Affairs heißt es dazu:

„Armaments in themselves may not be the root cause of violence and conflict. However, their spread and availability can threaten physical safety, endanger stability and welfare and

74 Susan Willet, Development and security in Africa: a challenge for the new millennium, in: Geoff Harris, Achieving Security in Sub-Saharan Africa: Cost Effective Alternatives to the Military, Pretoria (Institute for Strategic Studies), 2004, S. 114.

diminish social and economic confidence, thus discouraging investment and economic development and contributing to a cycle of poverty, underdevelopment and distress.⁷⁵

Die Herausforderung des globalisierten Kleinwaffenhandels und der Nachfrage nach diesen Waffen in Konfliktregionen haben die internationale Staatengemeinschaft zum Handeln bewegt – die Verhandlungslösungen selbst waren jedoch nicht immer von Erfolgen gekrönt. Dieses Kapitel spürt den Gründen hierfür nach und fragt, ob und inwieweit die vorhanden globalen und regionalen Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung geeignet sind, um den komplexen Ursachen für Kleinwaffenproliferation zu begegnen.

3.1 Rüstungskontrolle auf internationaler Ebene

Auf normativer Ebene hat sich im vergangenen Jahrzehnt viel getan. Die internationale Staatengemeinschaft bemüht sich in enger Zusammenarbeit mit einer im wachsenden Maße transnational organisierten Zivilgesellschaft darum, die unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen zu bekämpfen. Da diese Initiativen und Abkommen mehrheitlich im Rahmen der Vereinten Nationen und des dort vorherrschenden Konsensprinzips bei multilateralen Verhandlungen geschlossen wurden, kam es im Ergebnis häufig lediglich zu Minimalkonsensen und die Einigungen blieben hinter den Erwartungen vor allem derjenigen Staaten zurück, die von hoher Kleinwaffenproliferation und innerstaatlicher Gewalt betroffen sind. Enttäuscht zeigten sich aber auch die Mitglieder der Europäischen Union – dies gilt vor allem für das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001.

3.1.1 Das Kleinwaffenaktionsprogramm (PoA)

Trotz zahlreicher Defizite zählt das UN-Aktionsprogramm⁷⁶ von 2001 zu den umfassenden und weitreichenden Abkommen zur Rüstungskontrolle und Abrüstung von Kleinwaffen. Entstanden ist das Aktionsprogramm in Folge zweier UN-Expertenpanels zur Kleinwaffenkontrolle, die die zentralen Herausforderungen der Kleinwaffenkontrolle benannt hatten.⁷⁷ In schwierigen und kontroversen Verhandlungen wurde ein lediglich politisch verbindliches Aktionsprogramm im Juli 2001 verhandelt, das wichtige Problemfelder wie den Kleinwaffentransfer an nicht-staatliche Akteure und die Regulierung des privaten Waffenbesitzes ausklammert. Dennoch verfolgt das Kleinwaffenaktionsprogramm einen umfassenden Ansatz, um unkontrolliertem Kleinwaffenhandel und -proliferation sowohl präventiv wie reaktiv zu begegnen. Verschiedene Maßnahmen, wie die Einrichtung nationaler Kontaktstellen oder Koordinierungsbüros, sollen die zwischenstaatliche Kooperation ermöglichen, Staaten aber auch dazu befähigen, überhaupt einen Über-

75 Department for Disarmament Affairs, *The relationship between disarmament and development in the current international context*, United Nations, New York (United Nations) 2004, S. 19.

76 UN Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects.

77 Siehe dazu Report of the UN Panel of Governmental Experts on Small Arms, 27. August 1997, A/52/298 sowie Report of the Group of Governmental Experts on Small Arms, 19. August 1999, A/54/258.

blick über das nationale Kleinwaffenproblem und ihre Defizite im Bereich der staatlichen Kontrollen sowie der Gesetzgebung zu erlangen.

Zahlreiche in Kapitel 2 benannte Ursachen für die Nachfrage und das Angebot von Kleinwaffen sind im Aktionsprogramm erwähnt, und die Staaten sind aufgefordert, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. So sollen die staatlich nicht-sanktionierte Herstellung, der Besitz, der Handel und der Transfer von Kleinwaffen unter Strafe gestellt werden. Alle Staaten sind angehalten, sich einen Überblick über Waffenbestände von Polizeien und Armeen zu verschaffen und diese entsprechend zu kontrollieren. Überschüssige Waffenbestände sollen nicht weiter veräußert, sondern zerstört werden. Staaten, die von hoher Kleinwaffenproliferation betroffen sind, sollen die Kooperation mit der Zivilbevölkerung suchen, Aufklärung leisten und idealerweise der Militarisierung von Gesellschaften durch Entwaffnungsaktionen begegnen. Auch im Zuge der Nachkriegskonsolidierung und des staatlichen Wiederaufbaus empfiehlt das Kleinwaffenaktionsprogramm Abrüstung, die Demobilisierung und gesellschaftliche Reintegration von ehemaligen Kombattanten. Des Weiteren sollten in betroffenen Regionen regionale Rüstungskontrollanstrengungen und z.B. die Harmonisierung gesetzlicher Bestimmungen zum Kleinwaffenexport oder der Herstellung dieser Waffen verfolgt werden. Das Kleinwaffenaktionsprogramm fordert zudem die Markierung und Registrierung von Waffen, Kontrollen von Waffenhändlern und ihren Transaktionen sowie Endverbleibszertifikate für Waffenexporte. Nicht einigen konnten sich die verhandelnden Staaten auf gemeinsame Kriterien für die Kleinwaffenexportkontrolle, wie sie etwa im Rahmen des Europäischen Verhaltenskodex (Code of Conduct) aufgeführt sind.⁷⁸

Immerhin konnte sich die internationale Staatengemeinschaft zumindest informell darauf verständigen, dass zwei Expertenrunden sich mit den Fragen potenzieller globaler Abkommen zum Markieren und Nachverfolgen (marking and tracing) von Kleinwaffen sowie mit dem Problem der Waffenmakler (brokerage) beschäftigen sollen. Eine Arbeitsgruppe hat bis Juni 2005 einen Entwurf für einen Vertrag entwickelt, der im kommenden Jahr verhandelt werden soll. Hiermit könnten gemeinsame Standards zur verbesserten Kontrolle der im globalen Waffenhandel aktiven nicht-staatlichen Akteure geschaffen werden.

Stand der Implementierung

Obwohl das Kleinwaffenaktionsprogramm im Gegensatz zu anderen Rüstungskontrollabkommen, beispielsweise dem Ottawa-Vertrag, nicht rechtlich bindend ist, hat die Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft begonnen, das Aktionsprogramm zu implementieren und dabei auch neue, rechtsverbindliche Vorschriften zur verbesserten Kontrolle von Kleinwaffen in der nationalen Gesetzgebung zu erlassen. Das Kleinwaffenaktionsprogramm hat in jedem Fall dazu beigetragen, das Bewusstsein für die unkontrollierte

78 Matthias Dembinski, Barbara Schumacher, Wie Europa dem Rüstungsexport Schranken setzt. Von der Zusammenarbeit europäischer Regierungen zum europäischen Regieren, Frankfurt (HSFK-Report 9), 2005.

Kleinwaffenproliferation auf internationaler Ebene zu schärfen. In seiner Folge sind auch eine Vielzahl regionaler Initiativen zu verzeichnen, die zum Teil in ihrem rechtsverbindlichen Charakter erheblich rigider sind als das Aktionsprogramm auf internationaler Ebene. Dennoch steht die Umsetzung des Kleinwaffenaktionsprogramm auch nach fünf Jahren noch am Anfang. Immerhin haben 120 Staaten inzwischen dem UN-Department for Disarmament Affairs (DDA) einen Sachstandsbericht über die Implementierungsfortschritte überreicht. 143 Staaten haben eine Kontaktstelle für andere Staaten eingerichtet, die sich mit dem Kleinwaffenproblem befasst und als erste Anlaufstelle dienen soll. Deutlich geringer fällt die Zahl der nationalen Koordinierungsstellen aus (79), in der die nationalen Bemühungen um eine verbesserte Übersicht und Kleinwaffenkontrolle zusammenlaufen sollen. Während zahlreiche Staaten Angaben über ihre Gesetzgebung zum Kleinwaffentransfer oder dem Verbot illegaler Produktion, Handel und Besitz von Waffen machen, sind nur gut ein Viertel auch dazu übergegangen, die bestehende Gesetzgebung zu überprüfen und Defizite zu beseitigen. Insgesamt bleibt die Varianz in der Ausgestaltung der Gesetzgebung beispielsweise im Bereich des Kleinwaffentransfers erheblich. Immerhin machen die nationalen Berichte deutlich, wo die Defizite im Bereich der Gesetzgebung für eine verbesserte Übersicht und Kontrolle von Kleinwaffen liegen. In manchen Aspekten sind die nationalen Berichte weitergehend als es das Kleinwaffenaktionsprogramm fordert: Dies betrifft insbesondere den zivilen Besitz von Kleinwaffen – gut zwei Drittel der berichtenden Staaten erwähnte die Problematik des zivilen Besitzes. Hier, wie auch in anderen Bereichen zeigt sich, dass viele Staaten keine hinreichende Gesetzgebung haben, um überhaupt gegen die illegale Produktion, den Besitz und den Transfer von Kleinwaffen vorgehen zu können.⁷⁹

Die nationalen Berichte zeigen auch Defizite bei zwei weiteren, für die unkontrollierte Kleinwaffenproliferation verantwortliche Determinanten: die Kontrolle staatlicher Waffenbestände sowie den Bereich der Export-, Import- und Transferkontrolle. In beiden Bereichen bestehen erhebliche Unterschiede in Gesetzgebung und Handhabung der Problematik. So verlangen nur 56 Staaten überhaupt den Nachweis der Endverbleibskontrolle bei der Genehmigung von Kleinwaffenexporten. Auch die Zahl derer, die eine Notifizierung für Waffenretransfers verlangen, bleibt gering. Nur wenige Staaten haben ihre Exportkontrollgesetzgebung auf mögliche Risiken und Defizite überprüft, durch die legal gehandelte Kleinwaffen in die Illegalität gelangen könnten.⁸⁰

Nur knapp die Hälfte der internationalen Staatengemeinschaft verfügt über Standards und Verfahren zur Kontrolle staatlicher Waffenbestände, nur knapp 30 Staaten haben diese Mechanismen überprüft und verbessert. Die Kontrolle und Übersicht über staatliche Waffenbestände variierten international erheblich. Auch die Zahl derjenigen Staaten, die überschüssige Waffenbestände zerstört, fällt mit gerade mal 13 gering aus. Beachtlicher ist

79 UNIDIR, *Implementing the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons: Analysis of the Report Submitted by States in 2003*, Geneva (UNIDIR) 2003, S. 41.

80 *By Biting the Bullet, International Action on Small Arms, Examining Implementation of the UN Programme of Action*, London (IANSA) 2005, S. 31ff.

dagegen die Zahl der seit 2001 durchgeführten 19 Abrüstungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme – allerdings sagt die Anzahl noch nichts über Qualität und Erfolge der DDR⁸¹-Programme aus. So zeigt sich im Fall von Liberia, dass trotz der großen Zahl demobilisierter Kombattanten nur eine verhältnismäßig geringe Zahl an Kleinwaffen eingesammelt werden konnte. Dies mag auch daran gelegen haben, dass die finanziellen Mittel für erfolgreiche Reintegrationsprogramme nicht ausreichten. Insgesamt bleibt auch die Zahl der Hilfsprogramme der Geberländer überschaubar, um betroffene Staaten bei der Implementierung des Kleinwaffenaktionsprogrammes zu unterstützen. Die Geberländer betonen, dass die Nachfrage betroffener Staaten bislang äußerst gering ausgefallen ist – auch gebe es Schwierigkeiten, geeignete Projekte zu identifizieren und Geber- und Nehmerländer überhaupt miteinander in Kontakt zu bringen.

Die Implementierung des Kleinwaffenaktionsprogramm stößt gerade dort auf Probleme, wo Staatlichkeit nur in begrenztem Maß vorhanden ist. Zum Teil fehlt es jedoch auch an politischem Willen oder die Gefahr der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation wird – wenn überhaupt – nur in begrenztem Maß als Problem erkannt. Blickt man beim Stand der Implementierung auf die verschiedenen Regionen, so fallen starke Unterschiede auf. Gerade auf dem von unkontrollierter Kleinwaffenproliferation am stärksten betroffenen afrikanischen Kontinent gibt es eine Reihe von bemerkenswerten Initiativen zu verzeichnen, auf die im folgenden Kapitel genauer eingegangen werden soll. Allerdings sind sub-regional deutliche Unterschiede festzustellen: Gerade die nordafrikanischen Staaten zeigen sich in der Berichterstattung wie insgesamt in der Implementierung des Kleinwaffenaktionsprogrammes äußerst zurückhaltend. Gleiches muss auch für die Staaten des Nahen und Mittleren Osten gesagt werden: Die arabischen Staaten, aber auch Israel, Iran und der Sudan sind über lange Jahre Empfängerländer von Kleinwaffentransfers gewesen. Im israelisch-palästinensischen Konflikt, aber auch im Nachkriegsirak ist die illegale Kleinwaffenproliferation ein eklatantes Problem. Im Irak haben es die US-Streitkräfte und ihre Verbündeten versäumt, die unkontrollierten Waffenbestände der irakischen Armee nach ihrem Sieg sicherzustellen. Der Zusammenbruch der irakischen Armee hat zur millionenfachen Proliferation von Kleinwaffen und dazugehöriger Munition beigetragen.

3.1.2 *Das Firearms Protocol*

Das UN-Feuerwaffenprotokoll zielt ebenfalls darauf ab, den globalen, illegalen Handel und die Herstellung von Kleinwaffen zu bekämpfen. Verhandelt und beschlossen wurde es 2001 als Zusatzprotokoll der UN-Konvention gegen das transnationale organisierte Verbrechen. Zusammen mit zwei weiteren Zusatzprotokollen zum Menschenhandel und dem Schleusergeschäft mit Asylsuchenden soll es jene Grauzonen von illegalem Handel mit Menschen und Waren abdecken.

Im Gegensatz zum UN-Kleinwaffenaktionsprogramm ist das Feuerwaffenprotokoll rechtlich verbindlich und trat mit der Ratifikation durch Polen und Sambia im Juli 2005

81 DDR steht für disarmament, demobilisation and reintegration.

in Kraft. Mehr als 40 Staaten haben das Protokoll inzwischen ratifiziert, weitere 30 zumindest mit der Unterschrift ihren Willen bekundet, die Normen und Regeln in staatliche Gesetzgebung zu implementieren. Das Protokoll zielt darauf ab, die nicht-staatliche Produktion und den Handel mit Kleinwaffen zu unterbinden, um zu verhindern, dass sie in die Hände von Kriminellen gelangen.⁸² Diese Maßnahmen sollen vor allem die Angebotsseite des Kleinwaffenhandels einschränken.

Mitgliedsstaaten sollen Minimalstandards an nationaler Gesetzgebung schaffen, die den illegalen Handel und die Herstellung von Kleinwaffen unter Strafe stellen – dies bezieht unter anderem das Problem der „craft production“, der staatlich nicht-sanktionierten und kontrollierten lokalen Produktion von Kleinwaffen mit ein. Darüber hinaus verlangt das Feuerwaffenprotokoll ein Notifizierungssystem: Lieferländer sollen die Empfängerländer über die Erteilung von Exportgenehmigungen in Kenntnis setzen – selbiges gilt für den Import und den Retransfer von Kleinwaffen. Allerdings erstrecken sich diese Vorschriften allein auf den kommerziellen, nicht-staatlichen Handel mit Kleinwaffen. Der staatliche Handel und die Produktion sind im Feuerwaffenprotokoll explizit ausgenommen, was von Seiten der Nicht-Regierungsorganisationen als schweres Versäumnis kritisiert wird.⁸³ Dennoch könnte das Feuerwaffenprotokoll in vielerlei Hinsicht Vorbild sein für die Initiative der Mitglieder der Europäischen Union, die auch den staatlichen Kleinwaffentransfer mittels verbindlicher Standards im Rahmen des UN-Aktionsprogramms geregelt sehen wollen. So verlangt das Feuerwaffenprotokoll eine umfassende Buchführung über den Export, Import und Retransfer von Kleinwaffen. Auch wenn der staatliche Handel davon allgemein ausgenommen ist, so obliegt es doch der Interpretation der Mitgliedsstaaten, wie umfassend sie Buchführung und Notifizierung umsetzen.⁸⁴ Zudem sieht das Protokoll vor, dass alle Kleinwaffen in den Mitgliedstaaten bei ihrer Herstellung mit unverwechselbaren Markierungen versehen werden. Regelmäßige Staatentreffen sollen einen raschen Implementierungsprozess garantieren. Zudem hat das UN Office on Drugs and Crime einen Implementierungsleitfaden für die notwendige Gesetzgebung zusammengestellt.

3.2 Regionale Rüstungskontrolle

Regionale Rüstungskontrolle spielt gerade im Bereich der Kleinwaffenkontrolle eine wachsende Rolle, denn anders als auf multilateraler Ebene konnten in verschiedenen Regionen weitergehende Kooperationsvereinbarungen im Bereich der Rüstungskontrolle getroffen werden. Diese Form der Rüstungskontrolle hat auch den Vorteil, auf regionale

82 United Nations, 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, A/Res/55/255, 8. Juni 2001.

83 Siehe dazu www.iansa.org

84 Siehe dazu auch UN Office on Drugs and Crime, Legislative Guide for the Implementation of the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunition.

Besonderheiten einzugehen, Prioritäten zu benennen und die spezifischen Problemfelder zu identifizieren, die mit der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation in der jeweiligen Region verbunden sind.

3.2.1 Sub-regionale Initiativen auf dem afrikanischen Kontinent

Gerade auf dem afrikanischen Kontinent spielt die Gründung (sub)regionaler Institutionen für die Verwirklichung von Frieden und Sicherheit eine wachsende Rolle. Zum Teil gingen diese subregionalen Initiativen dem Kleinwaffenaktionsprogramm voraus und haben es mitgeprägt. Auf die Initiative des ehemaligen Präsidenten Malis – Alpha Konare – hatten die Vereinten Nationen schon 1993 begonnen, ein Abrüstungsprogramm für das Land zu entwickeln, um den innerstaatlichen Konflikt zu überwinden und einen nachhaltigen Frieden zu erreichen. Schnell wurde deutlich, dass eine effektive Kleinwaffenkontrolle auch auf die Nachbarregionen ausgedehnt werden musste, um den grenzübergreifenden Handel mit diesen Waffen zu beenden. Mit Unterstützung der Vereinten Nationen entschlossen sich die westafrikanischen Staaten 1998 zum ECOWAS-Moratorium, das zunächst lediglich politisch verbindlich den Import, Export und die Herstellung von Kleinwaffen in der Region verbot. Verbunden war das Moratorium mit einem UN-finanzierten Programm für Sicherheit und Entwicklung (PCASED) in der Region sowie einem 1999 beschlossenen Verhaltenskodex, der verschiedene Implementierungsschritte identifizierte, wie beispielsweise die Einrichtung nationaler Kommissionen und regionaler Waffenregister. Die Umsetzung dieser gemeinsam vereinbarten Normen und Regeln verlief schleppend – erst seit 2005 haben nahezu alle Staaten der Region die geforderten nationalen Kommissionen zur Implementierung des Moratoriums eingerichtet. Zurückgeführt wird dies auf mangelnde institutionelle wie finanzielle Kapazitäten der jeweiligen Regierungen, aber auch auf fehlenden politischen Willen. Auch ist das regionale Waffenregister bislang nicht umgesetzt worden. Statt dessen gibt es immer wieder Berichte über staatliche sowie nicht-staatliche Waffenlieferungen in Konfliktgebiete. Obwohl Ausnahmen für Waffenimporte beantragt werden müssen, gibt es Informationen darüber, dass sich Staaten wie Burkina Faso, Guinea, Liberia und die Elfenbeinküste nicht an die gemeinsam verhandelten Grundsätze gehalten haben. Guinea erhielt Waffenlieferungen aus der Ukraine und dem Iran – das Land selbst unterstützte zusammen mit Burkina Faso die Rebellen in Sierra Leone und Liberia mit Waffen.⁸⁵ Auch professionelle Waffenhändler haben wiederholt die geforderten Endverbleibszertifikate gefälscht, um ihre Lieferungen abwickeln zu können. Waffen kamen unter anderem aus Moldawien, Serbien, Russland und der Ukraine.⁸⁶

85 Alex de Vines, Combating light weapons proliferation in West Africa, in: *International Affairs*, Jg. 81, Nr.2, 2005, S. 341-360.

86 Alex de Vines sieht die Rolle von Endverbleibszertifikaten kritisch – sie seien häufig gefälscht und es gebe keine staatlichen Stellen, die die Echtheit bestätigen könnten. Auch hieran zeigt sich die Bedeutung und Notwendigkeit von funktionierender Staatlichkeit als Voraussetzung für effektive Rüstungskontrolle.

Dennoch hat das Moratorium das Bewusstsein für das Problem unkontrollierter Kleinwaffenproliferation in der Region gestärkt. Immerhin sind in zwei Drittel der ECOWAS-Staaten überschüssige Waffenbestände und konfiszierte illegale Kleinwaffen zerstört worden. Zudem verfolgt die subregionale Organisation das Ziel, das Moratorium rechtsverbindlich zu gestalten. Das neue ECOWAS-Protokoll zur Bekämpfung der Proliferation von Kleinwaffen und Munition⁸⁷ soll bis Ende 2006 ausgehandelt sein. Es sieht unter anderem vor, dass keine Kleinwaffen mehr an nicht-staatliche Akteure geliefert werden dürfen, ist also weitergehend als das Kleinwaffenaktionsprogramm auf globaler Ebene. Aufgrund seines rechtsverbindlichen Charakters muss es ratifiziert und in nationale Gesetzgebung implementiert werden. Ein Exekutivsekretariat sowie Mechanismen für die Überwachung und Einhaltung des Protokolls sollen die Defizite des Moratoriums zumindest verringern.⁸⁸

Auch in anderen Subregionen sind die Bemühungen verstärkt worden, normative Grundlagen für die Bekämpfung der Kleinwaffenverbreitung zu schaffen. Als beispielhaft kann unter anderem das im April 2004 beschlossene Nairobi-Protokoll⁸⁹ angesehen werden. Auch dieses Protokoll soll nach Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitglieder rechtsverbindlichen Charakter erhalten und sieht weitreichende Initiativen in der Kleinwaffenkontrolle vor. In jedem Fall müssen die Mitgliedsstaaten ihre Gesetzgebung angleichen, das heißt, Minimalstandards für Herstellung und den Transfer von Kleinwaffen müssen geschaffen werden. Staaten sollen eine umfassende Bestandsaufnahme und Kontrolle der Waffenbestände von Polizeien und Armeen leisten. Umfassende Bestimmungen sollen auch den Privatbesitz von Kleinwaffen regulieren. Private Sicherheitsfirmen und Waffenhändler müssen sich neuer Gesetzgebung unterwerfen.⁹⁰ Damit werden im Nairobi Protokoll weitgehende Maßnahmen entwickelt, die sowohl die Angebots- wie Nachfrage-seite des Kleinwaffenhandels abdecken.

Inwieweit dieses Protokoll am Problem der unbegrenzten Kleinwaffenerhältlichkeit auch in dieser Region etwas verändern wird, hängt entscheidend vom Implementierungsprozess ab. Gerade die Staaten der großen Seen waren und sind in der jüngsten Vergangenheit von innerstaatlichen Konflikten mit häufig grenzüberschreitenden Kampfhandlungen überzogen gewesen. Staatlichkeit ist in vielen Bereichen nur rudimentär, das heißt räumlich und funktionell begrenzt vorhanden. Um diesen Staaten die Implementierung des Protokolls zu erleichtern, hat das Nairobi-Sekretariat begonnen, eine Reihe von Workshops zu Themenschwerpunkten zu organisieren, aus denen ein umfassendes Kom-

87 Protocol Regarding the Fight against the Proliferation of Small Arms and Light Weapons, Their Munitions and Other Relevant Material.

88 Mohamed Lamine Coulibaly, ECOWAS Convention: A response to the implementation of the UNPoA, in: ISS/AU, Focus on Arms in Africa, Jg. 4, Nr. 1, 2005, S. 8-9.

89 Nairobi Protocol for the Prevention, Control and Reduction of Small Arms and Light Weapons in the Great Lakes Region and the Horn of Africa.

90 By Biting the Bullet, a.a.O. (Anm. 80), S. 37.

pendium von „best practice guidelines“ erstellt worden ist. Dies soll die Staaten bei der Umsetzung des Protokolls anleiten.

Das Kleinwaffenaktionsprogramm und das Nairobi-Protokoll haben Staaten in der Region dazu veranlasst, nationale Aktionspläne zu entwickeln, die Prioritäten in der Kleinwaffenkontrolle – auch angesichts knapper Ressourcen – setzen sollen. Diese nationalen Aktionspläne, die Staaten wie Uganda oder Kenia aufgesetzt haben, sind auf die besonderen Bedürfnisse der Länder zugeschnitten. Die nationalen Aktionspläne sind zu meist umfassend angelegt: Effektive Kleinwaffenkontrolle muss Armutsbekämpfung, die Schaffung oder Konsolidierung von Frieden und Entwicklungsperspektiven beinhalten. In Uganda ist der nationale Aktionsplan in den bereits bestehenden Aktionsplan zur Armutsreduzierung integriert worden. Kenia hat in seinem nationalen Aktionsplan unter anderem eine Umfrage nach dem von der Bevölkerung empfundenen Zusammenhang zwischen Kleinwaffennachfrage, Sicherheitsdefiziten und sozio-ökonomischen Mängeln angestrengt, um die Ursachen für die Nachfrage nach Kleinwaffen genauer zu ermitteln. Gemeinsame Workshops mit Polizei, Armee, den verantwortlichen Ministerien sowie zivilgesellschaftlichen Vertretern sollen Missstände aufdecken. Im Zuge des nationalen Aktionsplans soll nun die Gesetzgebung zur Kleinwaffenkontrolle überprüft und die Sicherung staatlicher Waffenbestände verbessert werden. Weil in Kenia die Gewaltkriminalität ein großes Problem ist, soll der Ansatz der Nachbarschaftspolizei weiter entwickelt werden. Grenzüberschreitende Proliferation aus konfliktträchtigen Nachbarschaftsregionen wie Somalia, Uganda und Sudan haben die kenianische Regierung dazu veranlasst, die sub-regionale Kooperation mit diesen Staaten zu intensivieren, beispielsweise in Form gemeinsamer Planung und Operationen gegen grenzüberschreitende Kriminalität und Waffenhandel.

Bei der Vielzahl sub-regionaler Initiativen erscheint es wichtig, dass die Staaten von den Erfahrungen anderer Regionen profitieren. Eine der frühesten sub-regionalen Initiativen zur Bekämpfung unkontrollierter Kleinwaffenproliferation ist das SADC-Protokoll⁹¹, das im August 2001 rechtsverbindlich beschlossen und von allen Staaten der Region mit Ausnahme von Angola unterzeichnet wurde, um damit im November 2004 formell in Kraft zu treten. In der Umsetzung des Protokolls gibt es jedoch einige Defizite zu verzeichnen, beispielsweise fehlt es an regelmäßigen Konsultationen, um die gewünschte Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung auf regionaler Ebene zu erreichen.

3.2.2 Regionale Initiativen in Europa

Die Europäische Union richtete ihre Aufmerksamkeit schon früh auf das Problem der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation und war in vielerlei Hinsicht auch auf internationaler Ebene die treibende Kraft hinter dem Kleinwaffenaktionsprogramm. Bereits 1997 beschlossen die Staaten der Europäischen Union ein Programm zur Prävention und zur Bekämpfung des unkontrollierten Handels mit konventionellen Waffen. Darin war unter

91 Southern African Development Community (SADC) Protocol on the Control of Firearms, Ammunition and Other Related Materials.

anderem vorgesehen, die nationale Exportkontrollgesetzgebung zu stärken, vermehrt zu kooperieren und Drittstaaten zu unterstützen. Ein Jahr später beschlossen die EU-Staaten dann einen politisch verbindlichen EU-Verhaltenskodex zum Umgang mit Waffenexporten, in dem die Kooperation in Sachen Exportkontrollen verbindlicher gestaltet wurde. Acht Kriterien, unter anderem die Menschenrechtssituation und die politische Stabilität des Empfängerlandes, sollten Waffenexporte in sensitive Länder erschweren.⁹² Im Bereich der Kleinwaffenkontrolle schloss sich im Dezember 1998 noch eine gemeinsame Aktion der EU zur Bekämpfung der destabilisierenden Akkumulation von Kleinwaffen an, mit der betroffene Staaten aktive Unterstützung durch die EU und ihre Mitglieder erfahren sollten. In der Praxis und den jährlichen Berichten über die Umsetzung der gemeinsamen Aktion zeigte sich schnell, dass es der EU an integrativen und systematischen Programmen fehlt. Immerhin investierte die EU bislang rund sechs Millionen Euro in Programme zur Bekämpfung von Kleinwaffenproliferation. Doch fehlt es an Strategien und identifizierten Prioritäten: Verschiedene Abrüstungsinitiativen, beispielsweise in Kambodscha oder Albanien, wurden finanziert. Die Mehrheit der Hilfsprogramme für betroffene Staaten werden nach wie vor bilateral abgewickelt.

Vom 2001 verhandelten Kleinwaffenaktionsprogramm zeigte sich die Mehrzahl der EU-Staaten enttäuscht – der auf regionalen Ebene hatte man bereits weitergehende Kriterien zur Exportkontrolle geschaffen, beispielsweise in Form des Code of Conducts oder auch der Gemeinsamen Aktion, die vorsah, fortan nicht mehr an nicht-staatliche Akteure zu exportieren.⁹³ Die EU setzte in diesem Bereich Standards, die auch in anderen sub-regionalen Abkommen, beispielsweise im ECOWAS-Moratorium oder dem Nairobi-Protokoll, Anwendung fanden. In Folge des Aktionsprogramm einigten sich die EU-Staaten auf weitere politische Instrumente, um die unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen zumindest von der Lieferseite her einzudämmen. Im Juli 2002 wurde die bisherige gemeinsame Aktion zur Bekämpfung der destabilisierenden Akkumulation und Verbreitung von Kleinwaffen durch eine neue Version ersetzt, die auch die Munitionskontrolle und -abrüstung mit einschloss.

Eine wichtiger Fortschritt wurde auch in der verbesserten Kontrolle professioneller Waffenhändler erzielt. In der im Juni 2003 beschlossenen Gemeinsamen Position zum Waffenhandel sind die EU-Staaten aufgefordert, Waffenhändler in ihre Exportkontrollgesetzgebung und die -genehmigungspraxis miteinzubeziehen. Die rechtlich verbindliche Gemeinsame Position verlangt, dass die Kriterien des EU-Codes sowie UN-Embargos auch auf Waffenhändler angewandt werden. Waffenexporte durch nicht-staatliche Akteure werden nicht per se stigmatisiert, sollen aber den gleichen Bestimmungen unterworfen werden, wie die staatlichen Waffenexporte – Verstöße sollen entsprechend geahndet werden. Trotz dieses begrüßenswerten Vorstoßes auf EU-Ebene bleibt die Gemeinsame Posi-

92 Dembinski, Schumacher, a.a.O. (Anm. 78), siehe auch die jährlichen Rüstungsexportberichte der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) ab 2001 unter www.gkke.org.

93 Holger Anders, *Implementing the EU Common Position on the control of arms brokering: progress after two years*, Brüssel (GRIP), 2005.

tion ein Minimalstandard und als solcher schwach und lückenhaft – so sind die EU-Mitglieder lediglich dazu aufgefordert, das Problem der Extraterritorialität von Maklergeschäften in ihrer Gesetzgebung zu berücksichtigen. Dabei sind es gerade jene kriminellen Akteure, die ihre Geschäfte bewusst außerhalb ihres Staates abwickeln und diese Gesetzeslücken für sich zu nutzen wissen. Einige Staaten, darunter Großbritannien und die Niederlande, haben Kontrollen für alle Staatsbürger eingeführt, egal von wo sie ihre geschäftlichen Transaktionen abwickeln. Die britische Regelung zum extraterritorialen Handel umfasst jedoch lediglich Waffentransfers in Embargo-Staaten. In Deutschland müssen dagegen alle Waffenhändler auch außerhalb des deutschen Territoriums Exportlizenzen beantragen. Die Bemühungen um die Harmonisierung des Waffenhandels innerhalb der EU-Staaten erstreckt sich auch nicht auf die durchgehende Registrierungspflicht für Waffenhändler. Einige Staaten führen vor der Erteilung einer Handelslizenz eine Überprüfung der Makler durch, wie beispielsweise Deutschland, allerdings wird diese dort nicht in regelmäßigen Abständen wiederholt. Kritiker befürworten eine weitere Stärkung der gemeinsamen Position, um die benannten Lücken zu schließen.⁹⁴

Die Bemühungen der EU-Staaten um verbesserte Exportkontrollstandards erstrecken sich auch auf die potenziellen Beitrittskandidaten. Allerdings wird auch in diesem Zusammenhang eine kohärente EU-Strategie vermisst.⁹⁵ Auch andere regionale Organisationen, wie die OSZE, sind bei der Bekämpfung der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation tätig geworden und haben Wichtiges geleistet. Das Einzugsgebiet der OSZE umfasst zahlreiche osteuropäische Staaten, die nach Armeeverkleinerungen über ein erhebliches Maß an überschüssigen Waffen verfügen. Die staatlich gehaltenen Kleinwaffen unter Kontrolle zu stellen, überschüssige Waffen abzurüsten und Exportkontrollstandards einzuführen, ist das erklärte Ziel der OSZE. Hierfür hat die internationale Organisation mit dem OSZE-Dokument zu Kleinwaffen zunächst ein Rahmenabkommen verhandelt und ein ganzes Bündel von Maßnahmen zur Bekämpfung der Kleinwaffenproliferation im Jahr 2000 beschlossen. Nach Angaben des OSZE Konfliktpräventionzentrums haben die 35 Mitgliedsstaaten zwischen 2001 und 2003 mehr als drei Millionen Kleinwaffen zerstört.⁹⁶ Insgesamt haben die verbesserten Exportkontrollstandards in zahlreichen Staaten einen Umdenkprozess eingeleitet. So werden inzwischen auch in Deutschland überschüssige und veraltete Waffen aus der Bundeswehr und der Polizei zerstört und nicht mehr verwertet. Anfang der 1990er Jahre hatte Deutschland noch 300.000 Kalaschnikows aus ehemaligen NVA-Beständen an die Türkei veräußert.⁹⁷

Einen wichtigen Beitrag zur Verständigung auf gemeinsame Standards in der Kleinwaffenkontrolle leisten auch die „OSCE best practice guides“. Erstellt vom Forum für Sicherheitskooperation (FSC) in Zusammenarbeit mit Mitgliedsstaaten und dem Zent-

94 Ebd., S. 5.

95 Ian Davis (Hg), *Controlling the flow of small arms and light weapons from and through an enlarged EU: Developing a joint action programme for EU and candidate countries*, London (Saferworld), 2000, S. 10.

96 By Biting the Bullet, a.a.O. (Anm. 80), S. 84.

97 Wisotzki, a.a.O. (Anm. 52) S. 224.

rum für Konfliktprävention geben die Praxisführer in acht proliferationsrelevanten Bereichen Übersichten über notwendige Standards, so unter anderem im Bereich der Exportkontrollen, Produktionskontrollen (craft production) und stockpile management. Zusammengefasst ist dieses Kompendium an Expertise inzwischen als „Handbook of Best Practice“ in verschiedenen Sprachen, unter anderem auch arabisch, sogar online erhältlich.

4. Schlussbetrachtungen

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich im vergangenen Jahrzehnt verstärkt mit der Problematik der globalen Kleinwaffenproliferation auseinandergesetzt und einen starken Zusammenhang zwischen Gewaltaufkommen und Kleinwaffenerhältlichkeit identifiziert. Rüstungskontrolle und Abrüstung kommen von daher eine erweiterte, friedensschaffende Funktion zu. Der Fokus auf die Kriegsursachenanalyse hat gezeigt, dass Konflikte im weiteren Umfeld von wirtschaftlicher Unterentwicklung, Staatsversagen und defizitären Sicherheitsstrukturen entstehen. Von daher können Rüstungskontrolle und Abrüstung nur einen Teil der Strategien abdecken, die insgesamt auf den Aufbau von Staatlichkeit, Armutsreduzierung und Konfliktprävention angelegt sein müssen.

Die Problematik der unbegrenzten Kleinwaffenproliferation ist auf Ebene der UN-Bürokratie mittlerweile zum wichtigen Querschnittsthema geworden und beschäftigt Abteilungen in der Planung und Durchführung friedenschaffender Maßnahmen, in den Entwicklungsprogrammen (UNDP) oder auch in der Abteilung für die Bekämpfung der organisierten Kriminalität (UNODC). Auf der politischen Ebene haben die Vereinten Nationen die Kleinwaffenthematik in den Kontext von „menschlicher Entwicklung“ sowie der acht Millenniumsentwicklungsziele gestellt. Wichtige Beiträge zum vertieften Verständnis für die Ursachen und Folgen der Verbreitung von Kleinwaffen liefern auch die zunehmend transnational vernetzte Zivilgesellschaft und ihre Nichtregierungsorganisationen. Zusammengenommen machen diese Entwicklungen deutlich, dass die Bekämpfung mehr erfordert, als Rüstungskontrolle und Abrüstung als Strategien gemeinhin leisten können.

Dabei zeigt sich in der Kleinwaffenkontrolle ein deutlicher Wandel in den Zielen, Strategien und Instrumentarien, die Rüstungskontrolle und Abrüstung klassischerweise verfolgen. Da fehlende Staatlichkeit zur Ursache für Kleinwaffenproliferation identifiziert wurde, geht es darum, die Handlungsfähigkeit auf staatlicher Ebene herzustellen, indem das Waffenmanagement und die Gesetzgebung zum zivilen Besitz von Kleinwaffen verbessert wird. Dieser Formenwandel von Rüstungskontrolle und Abrüstung findet sich auch im Kleinwaffenaktionsprogramm sowie in den zahlreichen Initiativen regionaler Rüstungskontrolle. So wird die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft zum Ziel der Abrüstung und Demilitarisierung betont oder die Regulierung des Privatbesitzes von Waffen gefordert. Regionale Rüstungskontrollabkommen, wie das Nairobi-Protokoll, sind in ihren Bestimmungen nicht nur rechtsverbindlich, sondern enthalten in Form verbind-

licher Kontrollstandards für den Transfer von Kleinwaffen weitergehende Bestimmungen als im Kleinwaffenaktionsprogramm vorhanden.

Das Kleinwaffenaktionsprogramm setzt die Akzente dennoch in richtiger Richtung, doch die dort verankerten Maßnahmen der Rüstungskontrolle sind allein nicht weitgehend genug. Der Implementierungsprozess hat gezeigt, dass die betroffenen Staaten die Regulierung des zivilen Waffenbesitzes sowie ein generelles Transferverbot von Kleinwaffen an nicht-staatliche Akteure als notwendige Voraussetzung für die wirkungsvolle Bekämpfung der unbegrenzten Verbreitung dieser Waffen ansehen. Obwohl die Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft die Notwendigkeit zur verstärkten Normierung der beiden Themen innerhalb des PoA sehen, zwingt das Konsensprinzip des UN-Verhandlungssystems zu Kompromisslösungen. Selbst bei unumstritteneren Fragen, wie einem gemeinsamen Standard zum Markieren und Nachverfolgen von Kleinwaffen reichte es bislang nur zur politisch verbindlichen Lösung. Deshalb sind die Hoffnungen der verhandlungswilligen Mehrheit gering, auf UN-Ebene andere Vorstöße zu realisieren, wie die von der EU lancierte *Transfer Control Initiative* (TCI) oder verbindliche Standards zum globalen Umgang mit nicht-staatlichen Waffenmaklern.

Zumindest die Transferkontrollinitiative könnte, so lautet eine der Empfehlungen dieses Reports, von Seiten der EU in Zusammenarbeit mit einer beständig größer werdenden Koalition „williger“ Staaten vorangetrieben werden. Auf dem Staatentreffen 2005 waren es rund 70 Staaten, die ihr prinzipielles Interesse an gemeinsamen Standards der Export-, Import- und Retransferkontrolle bekundet haben. Die EU-Strategie sieht ohnehin vor, den Konsens zu TCI durch Regionalkonferenzen zu vergrößern. Diese Vorgehensweise ähnelt dem Ottawa-Prozess, der 1997 zum Abschluss des Anti-Personenminenvertrages führte. Für die Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogrammes stehen die Vorzeichen eher schlecht. Auf der Vorbereitungskonferenz im Januar konnten keine thematischen Schwerpunkte entwickelt werden. Als unwahrscheinlich gilt, das Kleinwaffenaktionsprogramm für Neuverhandlungen zu öffnen. Vielmehr sind ergänzende Initiativen, wie beispielsweise eine Expertengruppe oder offene Arbeitsgruppen zur Aufnahme von Verhandlungen im Bereich der Maklerkontrolle (*brokerage*) zu erwarten. Einigung scheint in der internationalen Staatengemeinschaft auch darüber zu bestehen, die deutsch-französische Initiative zur Munitionskontrolle weiterzuverfolgen, dies soll allerdings nicht im Kontext des PoA, sondern in einem allgemeineren UN-Rahmen geschehen. Erste Schritte sind bereits in Form einer UNGA-Resolution eingeleitet worden.⁹⁸

Der globale Prozess der Kleinwaffenkontrolle stößt zunehmend an seine Grenzen, vor allem wenn es darum geht, das Kleinwaffenaktionsprogramm zu stärken oder rechtlich verbindliche gemeinsame Standards auf globaler Ebene zu verhandeln. Dennoch ist es verfrüht, das Kleinwaffenaktionsprogramm als wenig zielführend abzutun, denn der Implementierungsprozess hat zumindest zweierlei bewirkt: Staaten haben begonnen, ihre

98 UNGA, Problems arising from the accumulation of conventional accumulation of conventional ammunition stockpiles in surplus, UN General Assembly Resolution A/RES/60/74 vom 14. Oktober 2005.

Gesetzgebung und Verfahren der Kleinwaffenkontrolle zu überprüfen und zu stärken. Zudem haben Geber- und Nehmerländer die Zusammenarbeit intensiviert. Empfehlenswert wäre hier, die deutsche Initiative der GIS-Treffen⁹⁹ stärker zu institutionalisieren, um Geber- und Nehmerländer in stärkerem Maße miteinander in den Dialog zu bringen. Insgesamt erstaunt, wie wenig koordinierte Programme und länderübergreifende Zusammenarbeit es zwischen den Geberländern gibt, um Hilfe effektiver zu gestalten. Die EU-Programme koexistieren hier auch weiterhin mit nationalen Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit, so dass von einem institutionalisierten Ansatz kaum gesprochen werden kann.

Die Desillusionierung über das Kleinwaffenaktionsprogramm lässt den Ruf nach neuen Wegen in der Kleinwaffenkontrolle lauter werden. Gehört die Zukunft deshalb der regionalen Rüstungskontrolle? So verführerisch diese Annahme angesichts der mangelnden Fortschritte auf UN-Ebene zu sein scheint und so hoffnungsvoll die oben dargelegten, innovativen Ansätze stimmen, dürfen sie nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die normativen Anstrengungen in ihrer Implementierung nicht immer von Erfolg gekrönt sind und zu nachhaltiger Abrüstung führen. Denn die regionale Rüstungskontrolle trifft in den Konfliktregionen auf genau die Probleme, die Nachfrage und Angebote an Kleinwaffen generieren und zur Gewalteskalation führen. So begrüßenswert das ECOWAS-Moratorium ist, verdeutlichen die Bemühungen um die Implementierung Schwächen, die den Erfolg regionaler Rüstungskontrolle nachhaltig behindern. Zwar funktioniert die zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf der normgenerierenden Ebene, doch der Erfolg des Moratoriums wird durch mangelnden politischen Willen sowie die Machtpolitik einzelner, die in der Region ihre Interessen verfolgen und Konfliktparteien in Nachbarstaaten unterstützen, stark beeinträchtigt. Sicherheitsgemeinschaften können jedoch nur dann funktionieren, wenn sich alle Mitglieder an die gemeinsam vereinbarten Normen und Regeln halten.

Das Amalgam aus fragiler Staatlichkeit, mangelhaft funktionierendem Sicherheitssektor und wirtschaftlicher Unterentwicklung, das als Ursache für die Nachfrage nach Kleinwaffen identifiziert worden ist, lässt die Grenzen regionaler Rüstungskontrolle und Abrüstung deutlich werden. Beide Instrumentarien setzen Staatlichkeit, das heißt ein funktionierendes Gewaltmonopol und ein Staatswesen voraus, das die Sicherheit und das Wohlergehen seiner Bürger in den Mittelpunkt des eigenen Handelns stellt. In der Realität finden sich häufig Misswirtschaft, Korruption und anarchische Zustände in weiten Teilen des Staatsgebietes. Die Herstellung von Staatlichkeit und die Sicherheitssektorreform sind wichtige und notwendige Bestandteile für Konfliktdeskalation, ausreichend sind sie jedoch nicht. In jedem Fall muss es darum gehen, die Handlungsfähigkeit im Sicherheitsbereich herzustellen, um Sicherheit als öffentliches Gut zu produzieren und der Privatisierung und Ausbreitung von Schattenstrukturen mit hohen Gewaltpotenzialen in diesem

⁹⁹ Die Gruppe interessierter Staaten trifft sich seit 1997 unter dem Vorsitz Deutschlands regelmäßig in New York, um praktische Abrüstungsmaßnahmen in betroffenen Staaten effektiver zu koordinieren. Siehe dazu www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/gruppe.html.

Sektor entgegenzuwirken. Korrupte und menschenrechtsverachtende Praktiken von Polizeien und Armeen lassen das Vertrauen der Bürger in diese staatlichen Organe schwinden. Die Sicherheitssektorreform muss deshalb integrativer Bestandteil des Aufbaus demokratischer Institutionen sein – nur so kann das notwendige zivil-militärische Verhältnis etabliert werden. Zur Sicherheitssektorreform gehört auch die sorgfältige Auswahl und Ausbildung von Armeeingehörigen und Polizeien entlang demokratischer Grundsätze.

In Konfliktgebieten allein auf Abrüstung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten sowie auf die Sicherheitssektorreform zu setzen, greift allerdings zu kurz: Staatlichkeit muss auch jenseits des Sicherheitssektors hergestellt werden, beispielsweise im Gesundheits- oder Bildungswesen. Das Stichwort des „security first“, das in der Entwicklungszusammenarbeit in Mode gekommen ist und vor allem auf die Wiederherstellung von Staatlichkeit im Sicherheitsbereich setzt, reicht zur Befriedung innerstaatlicher Konflikte nicht aus. Solche top-down-Strategien sind unzureichend, um Vertrauen in die verlässliche Gewährleistung von Sicherheit als öffentlichem Gut bei der Bevölkerung wiederherzustellen: Deshalb sind bottom-up-Ansätze, die auf Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Kräften setzen, gleichermaßen von Bedeutung. Um zur effektiven Minimierung des Waffenaufkommens auf dem afrikanischen Kontinent beizutragen, müssen Rüstungskontrolle und Abrüstung jedoch in den größeren Kontext von nachhaltiger Entwicklung, menschlicher Sicherheit und Demokratisierung gestellt werden. Hier ist die Wissenschaft weiterhin gefordert, die Ursachen für die Eskalation innerstaatlicher Konflikte und Gewaltkriminalität zu ermitteln. Die quantitative Kriegsursachenanalyse kann Hinweise auf wiederholt auftretende Ursachen für Gewalteskalation liefern, die Statistik gibt jedoch keine Antworten auf die spezifischen Ursachen in den jeweiligen Ländern. Sie gilt es auf staatlicher und selbst auf lokaler Ebene zu ermitteln, um daraus nationale Aktionspläne für die Ursachen von Kleinwaffenproliferation und gezielte Strategien als Antwort darauf zu entwickeln. Dies wird vielerorts schon getan, jedoch sollten diese Pläne integrativer Bestandteil umfassenderer Ansätze wie Strategiepapiere zur Armutsbekämpfung, aber auch zum umfassenden Aufbau von Staatlichkeit und Demokratisierung sein.

So komplex die Ursachen allein auf der Nachfrageseite der Kleinwaffenproliferation schon sind, sollte auch die Angebotsseite nicht unberücksichtigt bleiben. Indigene Produktion und regionalisierter Waffenhandel verlangen Maßnahmen der Rüstungskontrolle und Abrüstung auf staatlicher wie regionaler Ebene. Doch auch die internationale Ebene kommt hier erneut ins Spiel, wie der Abschnitt zur Transnationalisierung des Kleinwaffenhandels weiter oben verdeutlicht hat. Regionale Rüstungskontrolle und internationale Maßnahmen zur Bekämpfung des nicht-staatlichen Kleinwaffenhandels müssen Hand in Hand gehen. Die EU-Initiative zu Waffenmaklern ist beispielhaft, aber nicht weitgehend genug, denn das Problem sind jene Waffenhändler, die bewusst die Gesetzeslücken in Räumen fragiler Staatlichkeit nutzen. Den extraterritorialen Handel unter nationale Jurisdiktion zu stellen, wäre ein Schritt in die richtige Richtung. Um der Transnationalisierung und Ökonomisierung von Krieg und Gewalt zu begegnen und die Geschäfte der Akteure organisierter Kriminalität einzuhegen, müssen neue Wege auch auf internationaler Ebene beschritten werden, die erneut über die Möglichkeiten hinausgehen, die Rüstungskontrolle und Abrüstung zur Verfügung stehen. Die Vereinten Nationen bemühen sich darum,

mittels gezielter Sanktionen Kriegsunternehmer vom Nachschub an Waffen abzuschneiden: Dabei geht es beispielsweise um das Einfrieren der Vermögenswerte von ausländischen Bankkonten. Hier ist engere Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und die Bereitschaft zu Transparenz gefordert. Auch Interpol kommt in der Bekämpfung des illegalen, nicht-staatlichen Waffenhandels eine wichtige Rolle zu. So vielfältig die Ursachen der Nachfrage und Angebote für Kleinwaffen sein mögen, so kreativ müssen die Strategien zu ihrer Bekämpfung ausfallen. Nur so kann dem Problem der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation wirkungsvoll begegnet werden – der Anfang ist getan, ein Ende der Problematik ist freilich (noch) nicht abzusehen.