

Zweiter Anschub

DIE ÜBERPRÜFUNGSKONFERENZ DES VN-AKTIONSPROGRAMMS 2012

Im August-September 2012 beriefen die VN an ihrem Hauptquartier in New York die Zweite Überprüfungskonferenz für das VN-Aktionsprogramm (AP). Obwohl viele auf ein gutes Ergebnis gehofft hatten, sah sich die Zweite Überprüfungskonferenz demselben Problem gegenüber, das zum Misslingen der Ersten Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 beigetragen hatte, nämlich: Wie soll ein Mandat einen Sinn ergeben, für dessen Wahrnehmung es erforderlich ist, die Fortschritte bei der AP-Implementierung zu prüfen, wenn es doch dazu gar keine Mechanismen gibt.

Die Konferenz 2012 umging viele Probleme, die dem Vorläufer von 2006 so viele Schwierigkeiten gemacht hatten.

Dieses Kapitel legt dar, wie es der Zweiten Überprüfungskonferenz gelang, ein Ergebnis zu erzielen, das das Versprechen eines gestärkten AP aufrecht erhält, obwohl die anfänglichen Ungewissheiten, die das Mandat umgeben, fortbestehen. Auf Grundlage von relevanten VN-Dokumenten und gestützt auf eigene Beobachtungen bei dem Treffen und bei dessen Vorbereitung überprüft der Autor in diesem Kapitel die Grundzüge des Verfahrens bei der Überprüfungskonferenz und von deren Ergebnissen.

In Bezug auf das Verfahren war die Zweite Überprüfungskonferenz und deren Vorbereitung gekennzeichnet durch ein schrittweises und erkennbares Fortschreiten hin zu einem abschließenden, in Einvernehmen erzielten Ergebnis. Viele der Probleme der Ersten Überprüfungskonferenz wurden umgangen, hauptsächlich durch die Anwendung von Arbeitsmethoden, die nach 2006 zum Erfolg der VN-Treffen über Handfeuerwaffen beigetragen hatten. Unter anderem führte das zur frühzeitigen Benennung des Konferenzpräsidenten, Botschafter U. Joy Ogwu von Nigeria, und zur optimalen Nutzung der knappen Tagungszeiten. Ein weiterer wichtiger Faktor für den Erfolg der Überprüfungskonferenz war die Resolution, die sich auf die Unsicherheit bei den Begleitumständen des Mandats auf einer frühen Stufe bezieht. In den Monaten vor der Konferenz wurden Entwürfe für Ergebnisdokumente vorbereitet und diskutiert. Als die Tagung begann, schienen die Staaten mit einem Ergebnis zufrieden zu sein, im Blick auf die Zukunft die Durchsetzung der Normen zu verankern, welche im AP (VN-Aktionsprogramm) und dem damit zusammenhängenden Internationalen Rückverfolgungsinstrument (IRI) formuliert sind. Genauso wichtig war es, dass die VN-Staaten bei der Zweiten Überprüfungskonferenz die Bereitschaft zu Kompromissen zeigten, eine Bereitschaft, an der es bei der Vorgängerkonferenz 2006 oft gemangelt hatte.

Am Ende der Zweiten Überprüfungskonferenz kamen die VN-Mitgliedsstaaten per Konsens zu einem substantiellen Ergebnis: Sie verpflichteten sich selber zu einer Reihe von Maßnahmen, die darauf abzielen, die Durchsetzung des AP und des IRI während



Der ständige Vertreter von Nigeria bei den VN und Präsident der Überprüfungskonferenz, U. Joy Ogwu, spricht mit Delegierten der Zweiten Überprüfungskonferenz des VN-AP. New York, August 2012. © UN Multimedia



An der indisch-pakistanischen Grenze, wo Heroin, Falschgeld und Waffen angeblich konfisziert wurden, spricht ein Beamter der Indian Border Security Force mit Journalisten. Thatha Koda, Indien, Januar 2009. © Altaf Qadri/AP-Foto

der nächsten Jahre bis zur Dritten Überprüfungskonferenz 2018 zu unterstützen. Wie im Kapitel detailliert beschrieben wird, wird in Bezug auf einige Maßnahmen einfach der Text des AP oder des IRI wiederholt, doch füllen viele der Maßnahmen, die bereits bei früheren Diskussionen auf Tagungen formuliert wurden, die Lücken im bereits bestehenden Rahmen. Die Sprache bei Grenzkontrollen, Frauen sowie Konflikt-Ablaufverfolgung – obwohl diese Themen bereits bei VN-Tagungen in der Vergangenheit auf der Tagesordnung standen, fanden diese jetzt Ausdruck im abschließenden Ergebnis. Darüber hinaus gab es keine Verwässerung bei den bestehenden, im AP und im IRI festgelegten Normen, obwohl das offensichtlich den Wünschen einiger weniger Staaten entsprochen hätte. Das Ergebnis der Überprüfungskonferenz festigt auch kürzlich vollzogene Wechsel zu Verfahrensweisen, die mehr strukturiert sind, und artikuliert damit die groben Umrisse der Themen, die in den Tagungen der Zyklen 2012 - 2018 zu behandeln sind.

Trotz dieser Gewinne bleiben Lücken. Zunächst ist es nach wie vor nicht möglich, viel über ‚erzielte Fortschritte‘ in Bezug auf die Umsetzung des AP und des IRI zu sagen, weil es keine Mechanismen gibt, durch die von unabhängiger Seite ermittelt werden könnte, in welchem Umfang Staaten ihren Verpflichtungen in Bezug auf diese Instrumentarien nachkommen. Das Ergebnis der Überprüfungskonferenz weist keinerlei Anhaltspunkte auf in Bezug auf eine mögliche Berücksichtigung langfristiger Trends bei der Weiterverbreitung und beim Missbrauch von Handfeuerwaffen, auch nicht in Bezug auf die Frage der Wirksamkeit des AP und des IRI. Dieses Kapitel der AP-Geschichte muss noch geschrieben werden.

Es gibt nach wie vor viel Raum für die Entwicklung von Normen, unabhängig von deren Durchsetzung. Zu den vielen Problempunkten, bei denen die Staaten versuchten, sie im Ergebnis der Überprüfungskonferenz mit einzubeziehen und zu lösen, aber daran scheiterten, oft durch die Opposition weniger Staaten, zählt die Auslassung des Wortes ‚Munition‘ im endgültigen Text, und diese Auslassung mag man vielleicht als besonders rätselhaft empfinden. Da das Thema im AP weder ausgeschlossen noch eingeschlossen ist, was auf dessen Unterlassung zurückzuführen sein mag, den Begriff ‚small arms and light weapons‘ (Handfeuerwaffen und leichte Waffen) zu definieren, bleibt die Frage der Munition politisch gesehen in einem Schwebezustand, obwohl Munition als Treibstoff für Verbrechen und Konflikte in der ganzen Welt die zentrale Rolle spielt.

Im Endeffekt stellt das Ergebnis der Überprüfungskonferenz einen wichtigen diplomatischen Durchbruch dar. Ungeachtet des kürzlich von VN-Mitgliedern abgeschlossenen Arms Trade Treaty (Waffenhandelsübereinkommen) ist das AP nach wie vor der einzige umfassende globale normative Rahmen für die Kontrolle von Handfeuerwaffen (small arms), der fast den gesamten Lebenszyklus dieser Waffen abdeckt, von der Herstellung bis zur Entsorgung. Eine ‚Kontrolle‘ ist schwieriger umzusetzen als ein Verbot. Die lange Lebensspanne und die oft kompliziert wechselnden Besitzverhältnisse bei Handfeuerwaffen machen diese Aufgabe einigermaßen schwer. Dennoch bietet die Zweite Überprüfungskonferenz auf Grundlage vorangegangener VN-Tagungen zusammen mit dem AP und dem IRI eine weitreichende Roadmap, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

Wichtig ist, nicht nur einfach die Landkarte zu haben, man muss sie auch benutzen, um vorwärts zu kommen. Wie auf der Zweiten Überprüfungskonferenz sehr deutlich wurde, hegen einige wenige Staaten beträchtlichen Argwohn gegenüber den VN-Normen zu Handfeuerwaffen. Vor diesem Hintergrund war es die Entschlossenheit der großen Mehrheit der Staaten, auf der Konferenz etwas Brauchbares zu erzwingen, was sich als entscheidender Faktor herausstellte. Indem die Überprüfungskonferenz die Programmatik in dem Sinne festhielt, dass die ‚volle und wirksame‘ (full and effective) Durchsetzung des AP und des IRI ein Anspruch bleibt, nicht die Realität, erlebt der VN-Prozess in Bezug auf Handfeuerwaffen derzeit einen zweiten Frühling. ■