

Kleinwaffen: Aktionsfeld für die OSZE

Ihre Bezeichnung steht im Missverhältnis zum Unheil, das von ihnen ausgeht. Durch so genannte "leichte" und "kleine" Waffen sind im zurückliegenden Jahrzehnt drei Millionen Menschen - andere Schätzungen sprechen sogar von mehr als fünf Millionen¹ - zu Tode gekommen. Etwa 90 Prozent aller Kriegesopfer² gehen auf das Konto von *Kleinwaffen*³. Hinzu kommen ungezählte Gewaltakte an Zivilisten, die in den internationalen Statistiken keinen Niederschlag finden. Angeblich bis zu einer Milliarde Kleinwaffen befinden sich weltweit im Umlauf.⁴ Verlässliche Zahlen gibt es nicht, denn bis vor kurzem wurden Kleinwaffen und die Folgen ihrer massenhaften Verbreitung politisch und statistisch ignoriert. Dabei handelt es sich um eine Waffenkategorie, die wie kaum eine andere ausschließlich dem Zweck dient, Menschen zu töten, und zudem um die einzige, die in allen 160 Kriegen seit 1945 eingesetzt wurde.⁵

Es gibt drei Gründe für die lange Geringschätzung der Kleinwaffenproblematik: *Erstens* schrieben die Regierungen der Staaten die Entscheidung über Sieg und Niederlage in den großen Kriegen des 20. Jahrhunderts hauptsächlich anderen - den großen - Waffen zu, die später in den Mittelpunkt wechselseitiger Interessen der Staaten und Bündnisse an der Begrenzung und Kontrolle von Rüstungen rückten. *Zweitens* gab es bislang keinen Konsens hinsichtlich praktikabler Ansätze für ein wirksames Kleinwaffenkontrollregime. *Drittens* schließlich fehlte die Bereitschaft der Staaten, den legalen Kleinwaffenbestand innerhalb der eigenen Grenzen internationaler Kontrolle zu unterwerfen. Logische Folge der politischen Vernachlässigung der Kleinwaffen war deren ungehinderte und zudem unkontrollierte Schwemme in der ganzen Welt. Dies im Nachhinein rückgängig zu machen, erscheint fast aussichtslos.

1 Vgl. Jeffrey Boutwell/Michael T. Klare, A Scourge of Small Arms, in: Scientific American, Juni 2000, hier: <http://www.sciam.com/2000/0600issue/0600boutwell.html>.

2 Vgl. Swadesh Rana, Small Arms and Intra-State Conflicts, UNIDIR Research Paper, Nr. 34, März 1995, S. 1.

3 Es existiert keine allgemeingültige Definition. *Kleinwaffen* werden von *leichten* Waffen in der Regel dadurch unterschieden, dass sie allein von einer Person bedient werden. Präziser sind in jedem Fall konkrete Waffenlisten, wobei die Beachtung nichtmilitärischer Güter nicht einheitlich gehandhabt wird. In den Listen berücksichtigt werden zumeist drei Kategorien: (1) *kleine Waffen*, z.B. mechanische, halbautomatische und automatische Pistolen bzw. Gewehre; (2) *leichte Waffen*, z.B. schwere Maschinengewehre, transportable Raketenwerfer und kleinkalibrige Mörser <100mm, sowie (3) zugehörige *Munition*, Patronen, Granaten, Kleinraketen und Landminen. In der folgenden Analyse steht der Begriff Kleinwaffen für alle drei Kategorien.

4 Vgl. Michael T. Klare, The Kalashnikov Age, in: Bulletin of the Atomic Scientists 1/1999, S. 19.

5 Vgl. Natalie Goldring, Bridging the Gap: Light and Major Conventional Weapons in Recent Conflicts. Paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association, Toronto, 18.-21. März 1997, S. 2.

Zwar ist nun wenigstens der politische Wille in vielen Staaten vorhanden, einen Ausweg aus der Misere zu finden. Jetzt aber türmen sich die praktischen Probleme auf, z.B.:

- Die *fehlende Übersicht* über vorhandene Bestände an kleinen und leichten Waffen. Das gilt für die militärischen Arsenale, aber auch für die Bestände polizeilicher und paramilitärischer Kräfte und erst recht für Waffen im Privatbesitz. Auch gibt es keine präzisen Kenntnisse über das Ausmaß und die Richtung der Verbreitung von Kleinwaffen. Selbst bei seriösen Schätzungen handelt es sich um gröbste Annäherungswerte. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist, dass sich bedingt durch ihre lange Lebensdauer inzwischen mehrere Generationen von Kleinwaffen in Nutzung und Umlauf befinden. Das Volumen der Zirkulation gebrauchter Waffen überschreitet den Transfer von neuen Waffen längst um ein Mehrfaches.
- Die *ungenügende Transparenz* der Politik hinsichtlich des Kleinwaffenbesitzes. Offizielle Angaben über deren Beschaffung, den Export und den Import existieren kaum. Falls überhaupt, sind solche Angaben freiwillig, nicht nachprüfbar und insofern wenig verlässlich. Eine Informationspflicht von Seiten der Staaten gegenüber internationalen Organisationen besteht bislang nicht.
- Die *schwierige Detektion*. Infolge ihrer geringen Größe und ihres geringen Gewichts sind Kleinwaffen außerordentlich schwer zu entdecken und zu kontrollieren. Sie sind leicht zu transportieren, zu schmuggeln und zu verstecken. Sind bereits die Angaben über legale Bestände im hohen Maße unzuverlässig, so gilt dies umso mehr für millionenfach in illegalem Besitz befindliche Waffen und deren Weitergabe.
- Der *leichte Zugriff*, die *niedrigen Beschaffungskosten*, die *lange Lebensdauer*, die *unkomplizierte Wartung* und die vergleichsweise *einfache Handhabung*. Die Summe der besonderen Merkmale der Kleinwaffen trägt zur geringen individuellen Hemmschwelle für ihren Einsatz bei. Dies gilt vor allem dort, wo ausgeprägte "Waffenkulte" existieren, z.B. in Diktaturen, in schwachen Staaten und defizitär entwickelten Zivilgesellschaften.⁶ Besonders schlimme Begleiterscheinung ist hier das humanitäre Drama der sogenannten "Kindersoldaten".
- Die inzwischen *grenzüberschreitende organisierte Kriminalität*, welche sich gezielt auf Kleinwaffen stützt und zugleich maßgeblich Verantwortung an deren illegaler Verbreitung trägt. Etwa 50 Prozent aller Transfers finden bereits vor illegalem Hintergrund statt.
- Die zunehmende *Privatisierung von Sicherheit*. Sie trägt zur Binnenverbreitung der Kleinwaffen in vielen Staaten bei. In den USA und

6 Vgl. Aidan McNamara, Uncontrolled Flows of Light Weapons to Regions of Conflict within the OSCE. A Case Study of the Caucasus (South Ossetia and Abkhazia), BASIC-PLW 1999, S. 29-32.

Großbritannien übersteigt die Anzahl der Angehörigen privater Wachdienste bereits die Anzahl staatlich finanzierter Polizeikräfte.⁷ Der hohe Grad an privatisierter Sicherheit erweist sich dabei zugleich als ein Hemmnis für die gesetzliche Beschränkung von privatem Waffenbesitz.⁸ Besonders schlimm ist die Lage aber dort, wo die Privatisierung der Sicherheit tendenziell mit der Erosion des staatlichen Gewaltmonopols einhergeht. Dies gilt insbesondere für Länder, die gleichzeitig durch gesellschaftliche Transformation und Konflikte gekennzeichnet sind. Prinzipiell gilt: Eine wirksame Kontrolle der militärischen Kleinwaffen ist im europäischen Maßstab ohne Berücksichtigung der allgemeinen Problematik der Feuerwaffen nicht zu erreichen.

Die genannten Schwierigkeiten offenbaren einerseits die Dringlichkeit eines praktikablen Kontrollregimes für Kleinwaffen, andererseits jedoch die nur geringe Aussicht auf rasche und durchgreifende Lösungen. Positiv schlägt immerhin zu Buche, dass sich seit einigen Jahren eine ganze Reihe von nationalen, regionalen und globalen Initiativen von Regierungen und nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) gleichzeitig auf das Problem der Kleinwaffen und ihrer Verbreitung richtete. Ein Grund für diese Initiativen ist die seit dem Ende des Ost-West-Konflikt unstrittige Dominanz innergesellschaftlicher Gewaltkonflikte gegenüber zwischenstaatlichen Kriegen und der Umstand, dass diese Konflikte nicht nur hauptsächlich mit Kleinwaffen ausgefochten werden, sondern auch deren massenhafte Verbreitung und mangelnde Kontrolle eine Eskalation der lokalen und regionalen Gewalt oft erst ermöglicht hat. Dass allein in Europa in den neunziger Jahren mehr Kriegstote als in den vierzig Jahren zuvor zu beklagen sind, obwohl doch erstmals überhaupt ein Begrenzungsregime für konventionelle Waffen existiert, hat ebenfalls zur politischen Sensibilisierung hinsichtlich der Rolle von Kleinwaffen beigetragen. Und schließlich dürfte auch der kaum erwartete Erfolg der Internationalen Landminenkampagne mitverantwortlich dafür sein, dass das Erreichen sicherheitspolitisch gebotener Lösungen für eine Beschränkung und die Kontrolle der Kleinwaffen nicht mehr unmöglich erscheint. Hoffnungen richten sich dabei auch auf die OSZE.

Warum die OSZE?

Die große Verbreitung von Kleinwaffen ist nicht allein durch Nachfrage begründet, sondern auch durch ein entsprechendes Angebot. Zumindest für neue Kleinwaffen gilt, dass ca. 80 Prozent des Weltmarktes durch Produzen-

7 Vgl. Michael Renner, *Small Arms, Big Impact: The Next Challenge of Disarmament*, World Watch Paper Nr. 137, Oktober 1997, S. 17.

8 Vgl. Natalie Goldring, *The NRA goes global*, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* 1/1999, S. 62.

ten in Staaten abgedeckt werden, die der OSZE angehören. Hinzu kommt, dass sich seit dem Ende des Kalten Krieges zahlreiche OSZE-Staaten um eine kostengünstige Abgabe ihrer überschüssigen Waffenbestände an staatliche, aber auch an private Organisationen innerhalb und außerhalb Europas bemühen. Der OSZE-Raum vereint insofern auf einmalige Weise gleichzeitig Produzenten, Lieferanten, Zwischenstationen und Empfängerstaaten von Kleinwaffen.⁹ Allein aus diesem Grund darf sich die auf kollektive Normen und Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und der internationalen Sicherheit fußende OSZE nicht ihrer globalen Verantwortung bei der Eindämmung der Verbreitung von Kleinwaffen entziehen. Darüber hinaus ist die Kleinwaffenproblematik ohnehin ein Thema, das Bedeutung für den Frieden und die Sicherheit auch unmittelbar im OSZE-Raum besitzt.

Erstens existieren hier zahlreiche lokale und auch größere Regionalkonflikte, in denen sich Gewalt hauptsächlich im Einsatz von Kleinwaffen manifestiert. Zu den größeren Konflikten zählen - neben der Konfliktzone in Südosteuropa - vor allem Regionen auf dem Gebiet der früheren Sowjetunion, insbesondere im Kaukasus, in Zentralasien und in Transnistrien. Aber auch sporadische lokale Gewaltausbrüche, separatistische Terrorakte und die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität sind auf den Einsatz von Kleinwaffen gegründet. Gegen die Gefährdungen durch Kleinwaffen ist letztlich also keiner der OSZE-Teilnehmerstaaten gefeit.

Zweitens haben der erkennbare Verlauf der Konflikte in Europa und die mehr oder weniger erfolgreichen Versuche ihrer Beilegung unter Beweis gestellt, dass zur Rekonstruktion eines demokratisch kontrollierten Gewaltmonopols und zum Schutz der Zivilbevölkerung im Zuge der unmittelbaren Konfliktnachsorge und der längerfristigen Friedenskonsolidierung vor allem die Auflösung illegaler Waffenbestände zwingend erforderlich ist. Die besondere Kompetenz der OSZE zur Gewaltprävention prädestiniert die Organisation geradezu dafür, diese Aufgabe in die Tätigkeit ihrer Langzeitmissionen vor Ort einzubeziehen.

Drittens ist die OSZE infolge ihres umfassenden Ansatzes besser als andere Organisationen in der Lage, gegen strukturelle Ursachen von Gewalt im Konfliktaustrag vorzugehen. Vor allem in den Reformgesellschaften kann das Präventionsinstrumentarium dazu beitragen, die Quellen potentieller Gewalteskalation auszutrocknen und damit auch die Rahmenbedingungen zu stärken, um eine Erosion des Gewaltmonopols zu verhindern und Anreize für eine striktere Waffenkontrolle zu fördern. Zu den Bereichen der möglichen Einflussnahme zählen neben der Stärkung der demokratischen Institutionen vor allem die Durchsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien. Die OSZE bietet insofern gleichzeitig ein Dach für einen umfassenden europäischen Ansatz *und* eine eigene Problemlösungskapazität.

9 Vgl. Geraldine O'Callaghan, BASIC's recommendations for the OSCE, in: BASIC-PLW 1999, Small Arms and Light Weapons: An Issue for the OSCE? Wien, 9.-10. November 1998, S. 7-12.

Viertens könnte das umfassende Herangehen der OSZE auch deshalb hilfreich sein, da sich bei der Kleinwaffenproblematik die militärische und die zivile Sphäre überlagern und integrative Lösungen vonnöten sind. Zu den Herausforderungen zählen u.a. massenhafte Verbreitung, illegaler Besitz und unerlaubte Weitergabe. Deren Folge ist u.a. das Verschwinden unterscheidbarer Grenzen zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten in Gewaltkonflikten. Neben den operativen Möglichkeiten der OSZE, ihre eigenen Instrumente zur Gewaltprävention wirksam einzusetzen, erwächst aus ihrem umfassenden Ansatz auch die Kompetenz, das Handeln von Staaten und unterschiedlichen Organisationen zu integrieren und zu koordinieren, dadurch Synergien zu bündeln und Ressourcen verschwendende Redundanzen abzubauen.

Fünftens schließlich begründen die langjährigen Erfahrungen der OSZE mit komplizierten Verhandlungen sowohl im Bereich der Rüstungskontrolle (KSE, Dayton) als auch der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung (VSBM, *Open Skies*) sowie der Normierung militär- und sicherheitspolitischer Standards (Prinzipienkatalog und Verhaltenskodizes) ihre Fähigkeit, Kompromisse für geeignete Verbundlösungen auszuarbeiten, welche nach Zustimmung durch die Teilnehmer anschließend durch die Vor-Ort-Präsenz ihrer Instrumente umgesetzt und überwacht werden können.

Bilanz bisheriger OSZE-Bemühungen

Die OSZE hat im Bereich ihrer normen- und standardsetzenden Maßnahmen Prinzipien und Kodizes angenommen, welche - gleichwohl bisher nicht explizit auf die Frage der Kleinwaffen bezogen - eine Grundlage für das künftige Herangehen der OSZE an die Kleinwaffenproblematik bilden. Besonders hervorzuheben sind hierbei:

- die Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen aus dem Jahre 1993 und
- der Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, vereinbart im Budapester Dokument 1994.

Die *Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen*¹⁰ von 1993 nehmen in den normensetzenden Passagen keine ausdrückliche Unterscheidung zwischen großen und kleinen konventionellen Waffen vor und verweisen lediglich in nachgeordneten Anhängen für die Praxis des Informationsaustausches auf die im Rahmen der Vereinten Nationen, d.h. speziell im

10 Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, Vereinbarung der Teilnehmerstaaten des KSZE-Forums für Sicherheitskooperation, Wien, 25. November 1993, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. F.11.

VN-Waffenregister "vereinbarten Formate".¹¹ Diese Lesart erlaubt die uneingeschränkte Anwendung zumindest der OSZE-Prinzipien auch auf den Bereich der Kleinwaffen, namentlich vor allem

- die Verpflichtung, in Übereinstimmung mit der VN-Charta die Herbeiführung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unter möglichst geringer Abzweigung menschlicher und wirtschaftlicher Hilfsquellen für Rüstungszwecke zu fördern,
- den Verzicht auf eine Verwendung von Waffen im Widerspruch zur VN-Charta,
- die Zurückhaltung beim Transfer konventioneller Waffen und dazugehöriger Technologie und
- eine wirksame Kontrolle und Transparenz der Waffentransfers.

Jeder OSZE-Teilnehmerstaat verpflichtet sich durch die Anerkennung der Prinzipien bei Entscheidungen zur Lieferung von Waffen an andere Staaten deren innere und äußere Sicherheitslage sowie die Politik der Empfänger ausdrücklich in Rechnung zu stellen und Lieferungen "zu vermeiden", wenn anzunehmen ist, dass die Transfers

- "zur Verletzung oder Unterdrückung von Menschenrechten und Grundfreiheiten benutzt werden;
- die nationale Sicherheit anderer Staaten und von Territorien bedrohen, für deren Außenbeziehungen ein anderer Staat die internationale Verantwortung trägt;
- seinen internationalen Verpflichtungen zuwiderlaufen, insbesondere in bezug auf Sanktionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Beschlüsse des KSZE-Rats oder Vereinbarungen über Nichtverbreitung oder andere Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen;
- einen bestehenden bewaffneten Konflikt verlängern oder verschärfen, unter Berücksichtigung des legitimen Bedürfnisses nach Selbstverteidigung;
- den Frieden gefährden, in eine Region destabilisierendes militärisches Potential einbringen oder auf andere Weise zu regionaler Instabilität beitragen;
- im Empfängerland umgeleitet oder entgegen den Zielsetzungen dieses Dokuments wieder exportiert werden;
- zum Zwecke der Repression genutzt werden;
- Terrorismus unterstützen oder begünstigen;
- anders eingesetzt werden als für die Erfordernisse legitimer Verteidigung und Sicherheit des Empfängerlandes".¹²

11 Vgl. OSZE, FSC-Journal Nr. 127, Beschluss Nr. 13/97, FSC.DEC/13/97, vom 16. Juli 1997.

12 Prinzipien zur Regelung des Transfers konventioneller Waffen, a.a.O. (Anm. 10), S. 3.

Im 1994 verabschiedeten *Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten* der Sicherheit sind bezüglich der Kleinwaffen vor allem die Abschnitte IV, V und VII von Bedeutung.¹³ Die OSZE-Teilnehmerstaaten übernehmen danach u.a. die Verpflichtung

- ausschließlich militärische Fähigkeiten aufrechtzuerhalten, die mit den individuellen und kollektiven Sicherheitserfordernissen vereinbar sind,
- militärische Fähigkeiten allein auf der Grundlage innerstaatlicher demokratischer Verfahren festzulegen,
- Maßnahmen zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauensbildung anzustreben,
- Militärische, paramilitärische und andere Sicherheitskräfte demokratisch und politisch durch verfassungsmäßige Organe zu kontrollieren,
- für Transparenz und öffentlichen Zugang zu Informationen über die Streitkräfte zu sorgen,
- keine Kräfte zu dulden oder zu unterstützen, die ihren verfassungsmäßigen Organen nicht rechenschaftspflichtig sind oder von diesen nicht kontrolliert werden, sowie
- dafür Sorge zu tragen, die Rekrutierung oder Einberufung von Personal für militärische, paramilitärische und andere Sicherheitskräfte in Übereinstimmung mit den Menschenrechten und Grundfreiheiten vorzunehmen.

Das Dilemma der hehren Verpflichtungen besteht in mangelnder Durchsetzungskraft. Weder bei der Implementierung noch bei der Sanktionierung von Verstößen gegen die vereinbarten Verhaltensregeln konnte die OSZE bisher gravierende Durchbrüche vermelden. Im Gegenteil: Während sich unmittelbar am Konflikt Beteiligte wiederholt über die niedrige Hürde politisch vereinbarter Absichten hinwegsetzten, blieb der OSZE kaum mehr als die undankbare Rolle eines ohnmächtigen Zaungastes. Zunehmende Verwicklungen der Zivilbevölkerung in das Konfliktgeschehen auf dem Balkan und die spätestens 1997 - nach der Kannibalisierung der albanischen Armeearsenale - einsetzende Erkenntnis, dass die weitere Missachtung der Kleinwaffenproblematik jegliche Chancen auf eine dauerhaft friedliche Beilegung zahlloser Konflikte zunichte machen würde, drängten einige OSZE-Staaten darauf, endlich verbindlichere Absprachen zur Kontrolle der Bestände und zur Beschränkung der Transfers von Kleinwaffen zu treffen. Die Initiative hierzu ging vor allem von der Gruppe der EU-Mitgliedstaaten in der OSZE aus, die bereits Mitte der neunziger Jahre begonnen hatte, striktere Regeln für den Kleinwaffentransfer auszuarbeiten, auch in der Erwartung, dass diese Regeln

13 Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit, in: KSZE, Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: S. 454-461.

als künftige Beitrittvoraussetzung für die EU erachtet und von allen OSZE-Staaten und darüber hinaus von weiteren Ländern übernommen werden.

Der im *Lissabonner Dokument* 1996 entworfene *Rahmen für Rüstungskontrolle*¹⁴, der die Beachtung von bewaffneten Spannungen in Grenzgebieten, von gewaltsamen inneren Auseinandersetzungen und von Erfordernissen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie die Notwendigkeit, militärische, paramilitärische und andere Sicherheitskräfte demokratisch und politisch zu kontrollieren, betonte, schlug erstmals - zumindest implizit - eine konzeptionelle Brücke vom Rüstungskontrollansatz der OSZE zu den Kleinwaffen.

Die weitere politische Initiative verblieb aber zunächst bei der Europäischen Union, deren Mitglieder am 26. Juni 1997 als nächsten Schritt ein Programm zur Vermeidung und Bekämpfung unerlaubten Verkehrs von konventionellen Waffen vereinbarten, bevor sie am 8. Juni 1998 einen politisch verbindlichen Verhaltenskodex für die Waffenausfuhr annahmen, um kurze Zeit später, am 17. Dezember desselben Jahres, eine *Gemeinsame Aktion* zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen zu beschließen. Zeitgleich gerieten die Dinge auch jenseits der europäischen Szenerie in Bewegung. VN-Generalsekretär Kofi Annan legte dem Sicherheitsrat im Jahre 1997 einen umfassenden Bericht über die destabilisierenden Folgen von Kleinwaffen vor. Der Report bildete den Ausgangspunkt für Bemühungen der Vereinten Nationen um die Annahme einer internationalen Konvention gegen transnational organisierte Kriminalität, einschließlich eines völkerrechtlich bindenden Protokolls zur Kontrolle von Feuerwaffen, das anlässlich der vorgesehenen VN-Konferenz über den unerlaubten Handel von Kleinwaffen und leichten Waffen im Juni 2001 in New York paraphiert werden soll. Eine ganze Reihe von regionalen Initiativen wurde darüber hinaus ergriffen, darunter vor allem ein von der Organisation der Westafrikanischen Staaten (ECOWAS) vereinbartes Moratorium zur Produktion und zum Handel von Kleinwaffen, die Inter-Amerikanische Konvention der OAS gegen die unerlaubte Herstellung und den Verkehr von Feuerwaffen, Munition, Explosivstoffen und hiermit im Zusammenhang stehender Materialien, die Bemühungen innerhalb der OAS und der ASEAN um die Schaffung regionaler Kleinwaffenregister, die Vereinbarungen zur Friedenskonsolidierung im Rahmen des Balkan-Stabilitätspaktes sowie Kooperationsprojekte des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrates (EAPR) der NATO. Hinzu kamen bilaterale und multilaterale Vorhaben, wie das von Norwegen und den USA initiierte Projekt zum Bestandsmanagement und zur Zerstörung von überschüssigen Waffen, und nicht zuletzt ein - an das erfolgreiche Vorbild der Internationalen Landminenkampagne anknüpfender - internationaler Zusammenschluss von NGOs.

14 Ein Rahmen für Rüstungskontrolle, in: Lissabonner Dokument 1996, Treffen der Staats- und Regierungschefs der Teilnehmerstaaten der OSZE am 2. und 3. Dezember 1996 in Lissabon, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 453-483, hier: S. 467-474.

Nachdem sich der VN-Sicherheitsrat im September 1999 veranlasst sah, den von Kleinwaffen ausgehenden Risiken für den Weltfrieden erstmals einen gesonderten Tagesordnungspunkt zu widmen, entschied sich die OSZE ihrerseits dazu, wenn auch angesichts der vorstehenden Initiativen vergleichsweise sehr spät, den bereits ein Jahr zuvor ausgesprochenen Empfehlungen eines OSZE-Expertentreffens zu folgen und ein eigenes Profil im Umgang mit der Kleinwaffenproblematik und zur Kooperation mit den bereits bestehenden Initiativen zu entwickeln.¹⁵

In Istanbul befasste sich im November 1999 erstmals ein OSZE-Gipfel mit dem Thema. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten den Beschluss 6/99 des Forums für Sicherheitskooperation (FSK),¹⁶

- eine umfassende Erörterung auf breiter Basis über alle Aspekte des Problems aufzunehmen,
- seine Arbeitsgruppe B aufzufordern, die Frage weiter zu analysieren und Maßnahmen im OSZE-Gebiet zu prüfen, dabei aber Überschneidungen mit laufenden Bemühungen in anderen Foren zu vermeiden,
- im Frühjahr 2000 ein Seminar einzuberufen, um konkrete Maßnahmen zu prüfen, und
- zum nächsten OSZE-Ministerrat einen Bericht über Fortschritte und Ergebnisse vorzulegen.

Gleichzeitig markierte der FSK-Beschluss 6/99 sechs "Ansätze", die als Basis und als Richtschnur für das weitere Herangehen der OSZE zu interpretieren sind:

1. die maßlose und destabilisierende Anhäufung und unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen zu bekämpfen und damit zu deren Verringerung bzw. Beendigung beizutragen;
2. gebührende Zurückhaltung zu üben und zu gewährleisten, dass Kleinwaffen nur im Rahmen legitimer Verteidigungs- und Sicherheitsbedürfnisse sowie im Einklang mit internationalen und regionalen Waffenausfuhrkriterien, wie sie insbesondere in den OSZE-Prinzipien von 1993 festgelegt sind, weitergegeben und in Besitz gehalten werden;
3. durch geeignete Maßnahmen in Bezug auf Kleinwaffen Vertrauen, Sicherheit und Transparenz zu schaffen;
4. zu gewährleisten, dass sich die OSZE im Sinne ihres umfassenden Sicherheitsbegriffs mit dem Problem der Kleinwaffen befasst und entsprechende praktische Maßnahmen ergreift;
5. den illegalen Handel durch die Verabschiedung und Umsetzung einzelstaatlicher Kontrollmaßnahmen zu bekämpfen, z.B. durch effiziente

15 Vgl. O'Callaghan, a.a.O. (Anm. 9), S. 8-9.

16 OSZE, FSC-Journal Nr. 275. Beschluss Nr. 6/99, FSC.DEC/6/99, vom 16. November 1999.

- Grenzkontroll- und Zollverfahren, verstärkte Zusammenarbeit und Informationsaustausch zwischen Exekutiv- und Zollbehörden auf internationaler, regionaler und nationaler Ebene; und
6. in Verbindung mit der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten nach Beendigung bewaffneter Konflikte geeignete Maßnahmen in Bezug auf Kleinwaffen auszuarbeiten, etwa deren Einziehung, sichere Verwahrung und Vernichtung.¹⁷

Eine stärkere Rolle für die OSZE?

Im April 2000 fand in Wien das erwähnte OSZE-Seminar statt. In vier Arbeitsgruppen wurden Fragen der Normierung, der Bekämpfung des unerlaubten Verkehrs und des Abbaus von überschüssigen Kleinwaffenbeständen sowie der Konfliktnachsorge besprochen. Neben der Sondierung von Ideen und Vorschlägen diente das Seminar in den Worten des Tagungsvorsitzenden Gabor Brodi vor allem dazu, die OSZE in die Lage zu versetzen, "eine ihrer internationalen Bedeutung und ihren traditionellen Merkmalen entsprechende Rolle (...) zu spielen".¹⁸ Am Seminar nahmen neben zahlreichen Staatenvertretern und Experten auch einige internationale Organisationen teil, die sich in ihrer jeweiligen Kapazität um eigene politische Ansätze gegen die Proliferation von Kleinwaffen verdient gemacht haben oder sich darum bemühen, darunter die Vereinten Nationen, die ASEAN, der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat der NATO, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und die Europäische Kommission sowie eine Reihe von NGOs. Aus dem Kreis letzterer hat BASIC, eine britisch-amerikanische NGO, das OSZE-Seminar sogar weitgehend inhaltlich vorbereitet. Über die zwingende Notwendigkeit der OSZE, ein eigenes wirkungsvolles Profil zu entwickeln, bestand unter den Teilnehmern praktisch Konsens. Gestritten wurde hauptsächlich über die konkrete Art des Beitrages der OSZE und darum, auf jeden Fall eine Duplizierung von Anstrengungen anderer Organisationen zu vermeiden. Speziell in dieser Diskussion befindet sich die OSZE in einer unbequemen Lage, denn ihr spätes Erwachen zwingt sie - wenn ein wirklich eigenes Profil entwickelt werden soll - zum Aufspüren verbliebener Nischen.

In der Bilanz des Seminars zeichnen sich fünf potentielle Tätigkeitsbereiche ab, die sich speziell auf die Vorzüge der OSZE gegenüber anderen Organisationen gründen.

17 Diese Formulierungen sind gegenüber dem ursprünglich gemeinsam von der EU und Kanada im Juni 1999 unterbreiteten Vorschlag schwächer und leider auch mehrdeutig ausgefallen. Vgl. Kate Joseph, OSCE and NATO take aim at small arms, BASIC Reports Nr. 73 vom 17. Januar 2000.

18 Zit. nach: Kate Joseph, Rasante Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen bedroht Sicherheit in vielen Ländern. Seminar schafft Grundlage für konstruktive Rolle der OSZE, in: OSZE Newsletter 5/2000, S. 6-7, hier: S. 7.

Erstens sollte sie sich um die Normierung und Standardisierung von Verhaltenskodizes auf der Grundlage bereits vereinbarter Prinzipien bemühen. Dabei wäre nicht nur zu prüfen, ob diese Prinzipien weiterzuentwickeln sind, sondern auch, ob Normen und Standards, die bereits im Rahmen anderer Organisationen Gültigkeit besitzen, auf den geographischen Raum der OSZE übertragen werden können. Der EU-Kodex über Rüstungsexporte mit seinen ausgefeilten und zum Teil vergleichsweise strengeren Kriterien¹⁹ bietet hierfür ein geeignetes Beispiel.

Zweitens sollte der OSZE-Ansatz unbedingt umfassend bleiben, d.h. beispielsweise Fragen der militärischen und der zivilen Nutzung, des legalen Besitzes und des illegalen Verkehrs, der Transparenz und der Verringerung der Zirkulation, der politischen und der juristischen Kontrolle der Bestände und des Transfers im Zusammenhang behandeln. Auch der OSZE-Beitrag zur Stärkung der Demokratie und der Zivilgesellschaften kann nutzbringend zur Eindämmung der Kleinwaffenproliferation erschlossen werden.²⁰ Ein umfassender Ansatz schließt eindimensionales Handeln aus, er impliziert, dass zur Verfügung stehende Instrumente und Mechanismen ohne Ausnahme die Kleinwaffenproblematik berücksichtigen und in die OSZE-"Toolbox" zur Konfliktprävention einbeziehen.

Drittens könnte die OSZE in Präzisierung oder Ergänzung bereits vereinbarter vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, z.B. im Rahmen des *Wiener Dokuments*, spezielle Vereinbarungen für den OSZE-Raum treffen. Die Einrichtung eines regionalen Transfer-Registers oder auch Übereinkünfte hinsichtlich größerer Transparenz von Kleinwaffenbeständen und von Beschaffungsvorhaben der Armeen und Sicherheitskräfte wären zu überlegen.

Viertens wäre die OSZE durch ihr übergreifendes Dach geradezu prädestiniert, die unterschiedlichen Aktivitäten von Staaten und Organisationen zu koordinieren, den Informationsaustausch über Initiativen von Regierungen und NGOs zu fördern und auch als eine Art "*Clearing-house*" für die Sondierung von Vorschlägen, für deren Popularisierung und gegebenenfalls auch für deren Umsetzung zu fungieren.

Fünftens sollte die OSZE ihre Langzeitpräsenz in (potentiellen) Konfliktregionen gezielt dafür nutzen, die Einhaltung von Verhaltenskodizes und gegebenenfalls auch von speziellen Vereinbarungen zur Restriktion des Besitzes von Kleinwaffen und deren Verbreitung vor Ort zu überwachen.

19 Vgl. Peter Newall, The Significance of the EU Code of Conduct on Arms Exports. Developing Similar Criteria in the Wassenaar Arrangement and the OSCE, in: BASIC-PLW 1999, S. 73, S. 75.

20 Vgl. Susan Willet, How could the Emerging Donor Agenda for Security Sector Reform help the OSCE Curb Small Arms Proliferation?, in: BASIC-PLW 1999, S. 91-97.

Schwierigkeiten und Hemmnisse

Die möglichen Probleme der OSZE, ein starkes Profil im Kampf gegen die Verbreitung von Kleinwaffen zu entwickeln, sind hauptsächlich ihren Schwächen zuzuschreiben. Konsens als Bedingung für das Zustandekommen von Beschlüssen und deren fehlende Rechtsbindung, die mangelnde Durchsetzungskraft und geringe Ressourcen werden hierbei in der Regel genannt. Die Kombination von Stärken und Schwächen ist jedoch ein typischer Wesenszug nicht nur der OSZE. Die praktischen Probleme der Kontrolle von Kleinwaffen und der Eindämmung insbesondere illegaler Transfers stellen für alle internationalen Organisationen eine schwer zu meisternde Herausforderung dar. Insofern wäre allerdings mit Sicherheit jeder Versuch, das Problem im Alleingang oder gar in Konkurrenz zu anderen Akteuren zu bearbeiten, dem Ziel baldigen Fortschritts abträglich. Perfekte und rasche Lösungen sind angesichts der Vielschichtigkeit der Problemlage nicht zu erwarten. Nicht nur das Handeln der Regierungen und Staaten steht auf dem Prüfstand, sondern ebenso die innerstaatlichen und transnationalen Beziehungen zwischen Politik und privater Wirtschaft - die Transparenz und Kontrolle der legalen Märkte ebenso wie die Fähigkeit rechtsstaatlicher Behörden, illegalen Besitz und unerlaubte Transfers aufzudecken und zu unterbinden. Diese Herkulesaufgabe beinhaltet für die OSZE allerdings ein kaum vermeidbares Risiko, nämlich dass ausbleibender Erfolg die Legitimation ihres Engagements schwächt.

Erfolgversprechende Ansätze

Zu empfehlen ist deshalb, *erstens*, ein schrittweises und betont an die Vorzüge der OSZE anknüpfendes Herangehen, um sowohl deren Leistungsfähigkeit als auch die Bereitschaft der Teilnehmer zum Konsens nicht zu überfordern. Diese bereits 1998 entwickelte Idee ist bislang in zwei vorbereitenden Schritten - der Entwicklung eines politischen Rahmens und der Schaffung institutioneller Voraussetzungen für das weitere Vorgehen der OSZE - realisiert. Jetzt geht es darum, die zweifellos härteren Nüsse zu knacken, u.a.:

- die Einbindung von Initiativen zur Kontrolle und zur Reduzierung von Kleinwaffentransfers in neue, vor allem aber auch in bereits bestehende *Peace Support Operations* der OSZE,
- die Entwicklung eines stringenten Programms zur Bekämpfung illegaler Weitergabe, einschließlich inter-institutioneller Zusammenarbeit von Sicherheits-, Zoll- und Justizbehörden, der Kontrolle von Waffenhändlern und Vermittlern, der Registrierung und Markierung von transferierten Kleinwaffen und/oder zugehöriger Munition,

- die Stärkung der Transparenz und des Informationsaustausches durch ein regionales Waffenregister, einen jährlichen Bericht über Transfers, Bestände, Beschaffung, Beschlagnahme und Zerstörung.²¹

Zweitens sollte die OSZE in den Tätigkeitsbereichen, in denen sie ohnehin bereits engagiert ist, deutlicher Flagge zeigen und auf eine konsequente Durchführung beschlossener Maßnahmen drängen. Dies gilt vor allem für die Friedenskonsolidierung auf dem Balkan, bei der die OSZE - neben dem EAPR - von den 27 Mitgliedern des Balkan-Stabilitätspaktes ausdrücklich aufgefordert worden ist, sich an der Überwachung der Zerstörung von überschüssigen und beschlagnahmten Kleinwaffen und an der Kontrolle der Depots sowie vereinbarter Bestandsobergrenzen zu beteiligen. Einen Beitrag hierzu leistete bereits der OSZE-Workshop in Slowenien im Januar 2000, ein weiterer dürfte durch das im Herbst vorgesehene bulgarisch-kanadische Seminar zu Zerstörungstechniken in Sofia zu erwarten sein.

Drittens dürfte Konsens zwischen den Akteuren leichter zu erreichen sein, wenn speziell an deren positive Erfahrungen angeknüpft wird und so genannte *best practices* zum Ausgangspunkt für Überlegungen im OSZE-Maßstab genommen werden.

Viertens ist - schon wegen der Vermeidung einer Duplizierung - sorgsames Abwägen vonnöten, welche konkreten Verantwortungen bei anderen Institutionen zu belassen oder auch anzusiedeln sind, um nicht unbeabsichtigt deren Schwächung zu riskieren. Beispielsweise sind Kleinwaffen in der Liste des Wassenaar-Arrangements bereits enthalten, bisher dort jedoch nicht Gegenstand operativen Handelns. Die OSZE könnte sich z.B. in diesem konkreten Fall dafür verwenden, das Manko dieses Arrangements zu beseitigen statt eigene Kompetenz zu reklamieren. In anderen Fällen wäre zu überlegen, ob nicht gerade die OSZE die geeignetere Institution wäre, um institutionelle und prozedurale Kompetenzen zu bündeln, etwa bei der Kontrolle von Kleinwaffenbeständen und Obergrenzen in der Zuständigkeit staatlicher Organe (Stichwort: *stockpile management*).

Fünftens schließlich sollten sich einzelne Teilnehmerstaaten der OSZE nicht davon abhalten lassen, restriktivere Beschlüsse zu fassen oder subregionale Abmachungen zu treffen, die über das Maß des derzeit möglichen Konsenses aller Teilnehmer hinausgehen. Zu erinnern ist daran, dass beispielsweise das *Wiener Dokument 1999*²² ausdrücklich allen Teilnehmern der OSZE das Recht zugesteht, untereinander auf freiwilliger Basis regionale Vereinbarungen zu schließen (X.139, 140, 142.3). So könnten neue *best practices* entstehen, die das Interesse anderer Teilnehmerstaaten wecken. Der Unterstaatssekretär für Rüstungskontrolle in den USA, John Holum, betonte jüngst, ein erfolversprechender Ansatz zur Eindämmung der Kleinwaffenproliferation müsse zugleich angebots- und nachfrageorientiert sowie mehrdimensional

21 Vgl. O'Callaghan, a.a.O. (Anm. 9), S. 10-11.

22 FSC.DOC/1/99.

und kohärent sein.²³ Dem ist nach Lage der Dinge ohne Einschränkung beizupflichten, allerdings mit der Schlussfolgerung, dass in Europa vor allem die OSZE imstande zu sein scheint diesem Anspruch zu genügen.

23 Vgl., BASIC, Press Release vom 4. Februar 2000, S. 1.