



Konrad
-Adenauer-
Stiftung



Focus
Brasilien

Nr. 3 / 2005 – 25. April 2005

Studienzentrum Rio de Janeiro
Leiter: Dr. Wilhelm Hofmeister

Ein Kampf gegen moderne Massenvernichtungswaffen

Die Entwaffnungskampagne in Brasilien und das Anliegen einer schärferen Kontrolle des Handels mit kleinen und leichten Schusswaffen

Wilhelm Hofmeister

Gewalt in verschiedenen Ausdrucksformen ist eines der schwierigsten innenpolitischen Probleme Brasiliens. Der brutale und sinnlose Massenmord von 30 Passanten, Frauen und Kindern in Nova Iguaçu, einem Vorort von Rio de Janeiro am 30. März 2005 hat wieder einmal weltweite Aufmerksamkeit auf die Gewaltproblematik in Brasilien gelenkt. Die Täter sind, wie inzwischen bestätigt ist, Polizisten, die mit der Mordaktion gegen Disziplinarmaßnahmen protestieren und offensichtlich auch gegenüber Kollegen ihre Skrupellosigkeit demonstrieren wollten. Einmal mehr hat dieses Ereignis deutlich gemacht, dass Polizei, Justiz und nicht zuletzt die politischen Entscheidungsträger in den Parlamenten und Regierungen des Bundes, der Länder und Gemeinden angesichts der Zunahme von Gewalt und organisierter Kriminalität weitgehend versagen.

Vor dem Hintergrund des Massenmordes von Nova Iguaçu hat die Diskussion über ein neues Waffenstatut zusätzliche Aktualität erlangt. Eigentlich soll das Statut in diesem Jahr per Volksentscheid bestätigt werden, doch zur Zeit ist es noch ungewiss, ob das Parlament am Ende den politischen Willen haben wird, das Referendum wirklich zu bestätigen. Dabei hätte das neue Waffengesetz auch international eine große Bedeutung.

Im Dezember 2003 hat das brasilianische Parlament nach langer Diskussion ein Gesetz verabschiedet, das den legalen Erwerb von kleinen und leichten Waffen erschwert und schärfere Kontrollen für den Besitz von Waffen vorsieht.* Da Verbrechen mit Schusswaffen vor allem von männlichen Jugendlichen im Alter zwischen 17 und 25 Jahren begangen werden und diese auch die wichtigste Opfergruppe sind, wurde das Mindestalter für den Erwerb von Waffen von 21 auf 25 Jahre angehoben. Alle Daten über einzelne Waffen und ihre Besitzer sollen in einem speziellen Informationssystem der Polizei (Sistema Nacional de

* Die folgenden Ausführungen basieren im wesentlichen auf Material der Organisation „Viva Rio“, eine der größten Nichtregierungsinstitutionen des Landes, die u.a. Sozialarbeit in den Favelas leistet, bei der Kampagne der Entwaffnung eine führende Rolle spielt und u.a. – auch in Zusammenarbeit mit der Polizei – neue praktische und institutionelle Wege zur Überwindung der Gewalt sucht; vgl. auch www.vivario.org.br.

Armas, SIRNAM) bzw. des Militärs (Sistema de Gerenciamento Militar de Armas, SIGMA) erfasst werden. Dadurch sollen alle Stationen einer Waffe kontrolliert werden, ihre Produktion oder ihr Import, ihr Verwendung und ihre Besitzer; nicht zuletzt sollen derjenigen Waffen, die im Rahmen von Verbrechen von der Bundes- oder den Länderpolizeien sichergestellt wurden, erfasst werden. Diejenigen, die nicht registrierte Waffen hatten, sollten bis zum 23. Juni 2004 ihre Waffen registrieren lassen oder sollten die Waffen abgeben; dafür wurde eine kleine Entschädigung bezahlt, sofern die Waffen nicht im Zusammenhang mit Gewaltverbrechen registriert waren. Nach dem endgültigen Inkrafttreten des Statuts müssen alle Waffenbesitzer ihre Waffen neu registrieren lassen.

Der parlamentarische Widerstand gegen dieses neue Waffengesetz konnte damals allerdings nur überwunden werden, indem vereinbart wurde, dass eine Volksabstimmung stattfinden soll, bei der die Bürger des Landes ihre Zustimmung zu den im Gesetz vorgesehenen restriktiven Bestimmungen des Waffenerwerbs durch einfache Bürger geben sollten. Diese Volksabstimmung soll im Oktober 2005 durchgeführt werden. Mittlerweile hat sich jedoch eine starke Lobby von Parlamentariern formiert, die für eine Verschiebung oder Aussetzung der Volksabstimmung eintreten, weil sie das Gesetz und die Restriktionen des Waffenbesitzes ablehnen. Unterstützt wird diese „Fraktion der Kugeln“, wie sie in den Medien schon genannt wurde, u.a. von der *National Rifles Organization* der USA, die offensichtlich befürchtet, eine restriktivere Gesetzgebung in Brasilien könnte auch in den Vereinigten Staaten den politischen Druck zugunsten schärferer Kontrollen beim Verkauf und der Haltung von Waffen erhöhen.

Nach der alten Gesetzeslage war es in Brasilien relativ einfach, legal Waffen zu erwerben. Dennoch sind die überwiegende Mehrheit der Waffen nicht registriert. In manchen Gegenden des Landes ist es weiterhin üblich, dass Waffen offen getragen werden. Verschiedene Berufsgruppen, darunter auch die Richter, haben sogar das Recht, Waffen zu tragen und deshalb gibt es auch innerhalb der Richterschaft erheblichen Widerstand gegen das neue Statut. Ihr Bewaffnung trägt gewiss dazu bei, dass selbst bei Richtern eine relativ hohe Gewaltbereitschaft zu verzeichnen ist, wie man gelegentlichen Presseberichten entnehmen kann. Besonders spektakulär war in diesem Zusammenhang beispielsweise das Verhalten eines Richters in der Stadt Sobral im nordöstlichen Bundesstaat Ceará. An einem Sonntagabend im Februar dieses Jahres verweigerte ein Wachmann dem Richter den Zugang zu einem Shoppingcenter, weil die Geschäfte bereits geschlossen waren. Daraufhin stieg der Richter aus seinem Wagen aus, erschoss den Wachmann kaltblütig und fuhr nach Hause. Der Fall wurde bekannt, weil die Überwachungskameras alles aufgezeichnet hatten.

Im Zusammenhang mit dem neuen Waffenstatut sind zwei Prozesse von Bedeutung. Zum einen die Kampagne zur Einsammlung von Waffen und zum anderen das Plebiszit über das neue Waffenstatut.

Die „Entwaffnungskampagne“ und das Plebiszit über das Waffenstatut

Nachdem im Anschluss an die Verabschiedung des neuen Gesetzes im Dezember 2003 überraschend viele Bürger ihre Waffen abgaben, entstand eine von verschiedenen Nichtregierungsorganisationen angeregte Initiative, die Frist für die Abgabe von Waffen zu verlängern. Daraus entstand eine „Nationale Kampagne der Entwaffnung“ (*CEVA-Campanha*

de Entrega Voluntária de Armas), die bis Juni 2005 dauern soll. Alle Waffenbesitzer sind aufgefordert, freiwillig ihre Handfeuerwaffen abzugeben, damit sie vom Staat zerstört werden könnten. Der Erfolg dieser Kampagne übertraf alle Erwartungen. Seit Juli 2004 wurden bis Ende April 2005 mehr als 322.000 Waffen bei der Polizei und einigen autorisierten Sammelstellen abgegeben. Die Initiatoren dieser Kampagne hoffen nun aufgrund dieses großen Erfolgs, den weltweiten Rekord von sichergestellten Handfeuerwaffen zu brechen und Brasilien zum Vorbild für andere lateinamerikanische und auch für afrikanische Länder zu machen; diese sollen angeregt werden, ähnliche Kampagnen durchzuführen.

Die Entwaffnungskampagne wird von der Katholische Kirchen und weitere sechs christlichen Kirchen bzw. Religionsgemeinschaften aktiv unterstützt. Die diesjährige Kampagne der Brüderlichkeit während der Fastenzeit stand unter dem Motto „Solidarität und Frieden: Glücklich, die den Frieden fördern“.

Die Kirchen haben eingewilligt, dass ab Mai 2005 landesweit in ihren Pfarreien Waffen abgegeben werden können. Davon wird ein zusätzlicher Effekt für die Abgabe von Waffen erwartet, denn diejenigen, die sich ihrer Waffen entledigen wollen, können auf Wunsch anonym bleiben und müssen keine Auskunft über den Erwerb ihrer Waffe geben. Zur Zeit beginnen landesweit Ausbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter der Pfarreien, die befähigt werden sollen, bei der Übergabe von Waffen mitzuwirken. Auch die Vorbereitung des Plebiszits für die Verabschiedung des Waffenstatuts wird von den Kirchen aktiv unterstützt.

Eine besondere Bedeutung besitzt in diesem Zusammenhang das für Oktober 2005 vorgesehene Plebiszit über die Erschwerung des Waffen- und Munitionserwerbs durch einfache Bürger. Die Vorbereitung des Plebiszits wird die öffentliche Aufmerksamkeit auf das Thema lenken und das neue Gesetz erhält, sofern es durch das Referendum bestätigt wird, zusätzliche Legitimität. Allerdings gibt es wichtige politische und Interessengruppen, die zur Zeit versuchen, die Verabschiedung des notwendigen Rahmengesetzes für die Durchführung des Plebiszits zu torpetieren.

Waffen morden!

Die Brisanz des Themas wird anhand einiger Zahlen deutlich. Brasilien hat weltweit eine der höchsten Todesraten infolge von Schusswaffen. Im Jahre 2002 wurden 38.088 Tötungsdelikte mit Schusswaffen registriert. Das bedeutet 21,1 Tötungen pro hunderttausend Einwohner. Nur in Kolumbien, Südafrika und El Salvador kommen pro Kopf noch mehr Menschen mit Schusswaffen ums Leben als in Brasilien; an fünfter Stelle stehen die USA.

Weltweit werden jährlich über 500.000 Tötungsdelikte mit kleinen und leichten Waffen begangen. In Brasilien fallen pro Tag mehr als 100 Menschen solchen Waffen zum Opfer. In diesem Land sind etwa 6,3 Millionen Waffen im Rahmen des SINARM registriert, doch die tatsächliche Zahl der Waffen der Sicherheitskräfte, auf dem zivilen Markt und im Bereich der Kriminalität wird zusammen genommen auf 17 Millionen geschätzt.

Schusswaffen sind zwar nicht die Ursache der Gewalt, aber ihr Instrument. In Brasilien kamen 2002 38.000 Menschen durch Schusswaffen ums Leben, mehr als 100 pro Tag. Am stärksten betroffen sind junge Männer im Alter zwischen 15 und 24 Jahren: täglich sterben 40

Jugendliche durch Schusswaffen. Auch werden pro Tag drei Kinder im Alter bis zu 14 Jahren wegen Verletzungen durch Schusswaffen in Krankenhäusern behandelt.

Tabelle 1: Todesfälle aufgrund des Einsatzes von kleinen und leichten Schusswaffen

	Referenz-jahr	Todesrate durch Kleinfeuerwaffen (pro 100 000 Einwohner)	Tötungsdelikte mit Kleinfeuerwaffen (pro 100 000 Einwohner)	Zahl der Todesfälle durch Kleinfeuerwaffen	%-Anteil der mit Kleinfeuerwaffen begangenen Tötungsdelikte
Kolumbien	2002	55,7	51,77	22 827	86,30%
Südafrika	2002	26,8	26	11 709	54%
El Salvador	2001	25,8	25,3	1 641	71,40%
Brasilien	2002	21,8	21,2	38 088	63,90%
USA	2002	10,5	4.1	30 242	67,30%

In Deutschland und anderen europäischen Ländern gibt es bekanntlich sehr restriktive gesetzliche Bestimmungen im Hinblick auf den Erwerb und die Haltung von Kleinfeuerwaffen. Das trägt sicherlich dazu bei, dass die westeuropäischen Länder in solchen Statistiken der Gewaltkriminalität weiterhin international vergleichsweise günstig abschneiden.

In Brasilien dagegen wurde bisher die Registrierung der Schusswaffen sehr lasch gehandhabt. Das soll jetzt verändert werden. Man erwartet davon, dass dann auch eine bessere Überwachung der illegal gehandelten Waffen möglich ist. Denn während der Drogenhandel von der Produktion bis hin zum Konsum über illegale Kanäle und Aktivitäten erfolgt, verläuft das Geschäft mit den Kleinfeuerwaffen zuerst auf legalem Weg. Viele Waffen gelangen erst nach einem Weiterverkauf auf den Schwarzmarkt. Eine bessere Kontrolle des legalen Geschäfts soll die Kontrolle des schwarzen Marktes erleichtern. Beispielsweise waren, wie eine Untersuchung ergab, von 77.527 Pistolen und Revolvern, die von dem Hersteller Taurus hergestellt und zwischen 1951 und 2003 von der Polizei in Brasilien sichergestellt wurden, 30% der Waffen legal erworben worden, bevor sie illegal weitergehandelt wurden. Das bedeutet viele Waffen gelangen in die Illegalität; deshalb wird die generelle Registrierung angestrebt.

Von dem neuen Waffengesetz, so wissen auch seine Initiatoren und Verteidiger, ist zwar keine einschneidende Wirkung auf die *kriminelle* Gewalt und die organisierte Kriminalität zu erwarten. Doch vertraut man darauf, dass die Einschränkung des Waffenbesitzes einen wichtigen Beitrag zur Verminderung der Gewaltkriminalität in Brasilien leisten wird.

Kleinfeuerwaffen als Handlungsfeld internationaler Zusammenarbeit

Ein zentrales Anliegen der internationalen Gemeinschaft ist heute der Kampf gegen den Terrorismus und die Massenvernichtungswaffen. Dabei darf man jedoch nicht übersehen, dass, wie die Zahlen belegen, auch die kleinen und leichten Waffen als wahre Vernichtungswaffen funktionieren. Diese Waffen sind nicht nur ein isoliertes Problem einiger weniger Länder, sondern stellen eine Herausforderung für die internationale Zusammenarbeit dar. Das gilt für Herstellung und Vertrieb, d.h. Angebot und Nachfrage, sowie für den Lagerbestand. Eine erfolgreiche Kontrollpolitik muss verschiedene Aspekte einbeziehen: die Kontrolle des Angebots, die Senkung der Nachfrage, das Management der gelagerten Waffen und die Zerstörung der Überschüsse. Dabei ist nicht zuletzt die internationale Kooperation wichtiger Produktionsländer – darunter auch Deutschland – gefordert. Allerdings gibt es bisher auf internationaler Ebene noch keine Verständigung über ein gemeinsames Vorgehen.

Auf der *UN-Konferenz über den illegalen Handel mit Kleinwaffen* 2001 in New York war die Kontrolle des legalen Erwerbs von Kleinwaffen ein zentraler Punkt, an dem sich unterschiedliche Meinungen fest machten. Während die USA die „Bush Doktrin“ vertraten, wonach sich die Regierungen lediglich mit der Kontrolle des illegalen Geschäfts beschäftigen müssten, das legale Geschäft mit den Kleinfeuerwaffen dagegen nicht unter Kontrolle stehen sollte, vertraten andere Staaten die Meinung, dass eine Kontrolle des illegalen Handels erst als Folge einer Überwachung des legalen Handels möglich werden kann. Auf einer anschließenden Konferenz in London fand die US-Regierung diskrete Unterstützung anderer Staaten wie Israel, den arabischen Ländern und anderen Konfliktländern (z.B. Indien und Pakistan) sowie seitens derjenigen Länder, die von dem illegalen Export von Kleinwaffen profitieren, darunter nicht nur Russland und China, sondern auch Exportländern wie z.B. Deutschland, Österreich, Italien, der Tschechischen Republik und Spanien. Seitens dieser Staaten gibt es einen breiten Widerstand gegen die Umsetzung des Aktionsplanes der UN, zum Teil aufgrund von wirtschaftlichen Interessen, zum Teil aber auch, weil der Aufwand für den Aufbau eines nationalen Kontrollsystems in keinem Verhältnis zu der tatsächlichen Dimension des Problems in einzelnen Ländern (z.B. in Deutschland) steht. Die einzigen Länder, die de facto für eine strenge Kontrolle des internationalen Handels mit Waffen und Munition eintreten, sind die skandinavischen Länder, Großbritannien, Kanada, Niederlande und viele der „Opferländer“.

Information und Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft

Der Grundstein für jede Politik zur Kontrolle der Kleinfeuerwaffen sind adäquate Informationen. Mangelnde oder fehlerhafte Informationen über Herstellung, Handel, Zahl der Opfer der Kleinfeuerwaffen usw. erschweren ihre Überwachung. In den meisten Ländern aber gibt es unzureichende und/oder fehlerhafte Informationen. In den armen oder Entwicklungsländern ist die Kontrolle schon wegen der schwachen staatlichen Institutionen naturgemäß schwieriger; zudem ist dort häufig eine „Wildwestmentalität“ noch stärker ausgeprägt. In den Industrieländern dagegen haben die Kleinfeuerwaffen in den letzten Jahrzehnten keine größeren Probleme verursacht, so dass sie häufig wie jedes andere Produkt behandelt wurden, ohne dass besondere Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen notwendig schienen. Selbst europäische Industrieländer verfügen nicht über zentralisierte

Informationen auf diesem Gebiet. Vielleicht wird sich das Bewusstsein dafür ändern, wenn die Kriminalstatistiken deutlichere Hinweise auf den Missbrauch von Kleinfeuerwaffen ausweisen.

In den Ländern Lateinamerikas und auch Afrikas existiert auf nationaler Ebene in der Regel keine sehr gut organisierte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Instanzen, die mit der Kontrolle der Schusswaffen befasst sind. Nicht selten wird Konkurrenz und das gegenseitige Vorenthalten von Informationen beobachtet. Eine Zentralisierung und Rationalisierung der Kontrollmechanismen und Informationssystem könnte in diesen Ländern gewiss einen Beitrag zur Eindämmung von Gewalt leisten. Der Aufbau solcher Systeme ist daher auch ein Feld für internationale Zusammenarbeit.

Unverzichtbar für die Verwirklichung von "öffentlicher Sicherheit" und "menschlicher Sicherheit" ist die Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Gesellschaft. Diese Zusammenarbeit erweist sich in Lateinamerika und der Karibik immer wieder als schwierig, weil zwischen Staat und Gesellschaft bzw. gesellschaftlichen Organisationen ein tiefes Misstrauen besteht und es bisher erst mangelnde Erfahrungen der Zusammenarbeit gibt. Das gilt um so mehr für den sensiblen Bereich der Waffenkontrolle, der traditionellerweise von Militärs und Polizei dominiert wird, d.h. denjenigen Institutionen, die den Staat in der Konfrontation mit der Gesellschaft repräsentieren. Heute besitzt der Staat vielerorts – und nicht zuletzt in Brasilien – zwar keineswegs mehr das Waffenmonopol. Doch dass gesellschaftliche Organisationen bei der Durchsetzung neuer Kontrollmechanismen eine wesentliche Rolle übernehmen können, wird seitens der Institutionen, die die staatliche Ordnung sichern sollen, nicht gerne anerkannt. Militär und Polizei aber müssten erkennen, dass für sie die technische Unterstützung ziviler Fachleute nur von Vorteil sein kann.

Hoffnung auf Erfolg der brasilianischen Initiative in den Ländern Südamerikas

In den Nachbarländern Brasiliens hofft man einerseits darauf, dass eine Verabschiedung des brasilianischen Gesetzes entsprechende Gesetzgebungsprozesse dort erleichtern würde. Andererseits sieht man ganz deutlich, dass neue Gesetze und polizeiliche Maßnahmen notwendig werden, um eine Zunahme des Waffenschmuggels zu erschweren. Eine Zunahme des Schmuggels wird vor allem dann erwartet, wenn sich die Gesetzesbestimmungen in Brasilien verschärfen, in den Nachbarländern aber keine Kontrolle existiert.

Bereits jetzt sind Auswirkungen des brasilianischen Entwaffnungsstatuts auf andere Länder des Mercosur zu beobachten. Im Parlament von Uruguay wurde ein Gesetzesentwurf eingebracht, der von dem brasilianischen Statut angeregt wurde. Es besteht die Erwartung, dass in Uruguay ein neues Gesetz verabschiedet wird. Bisher sind die Waffenkontrollen in Uruguay sehr lasch, das betrifft nicht zuletzt die Grenze zu Brasilien. Schärfere gesetzliche Kontrollen können eventuell den Waffenschmuggel eindämmen.

Auch in Argentinien gibt es aufgrund der brasilianischen Initiative höheren Druck zugunsten ähnlicher Maßnahmen. Zwischen dem brasilianischen Justizministerium und dem argentinischen Bildungs- und dem Innenministerium wurde vereinbart, in Argentinien eine ähnliche Kampagne zur Entwaffnung wie in Brasilien durchzuführen.

In Chile zeigten die für die Kontrolle von Waffen zuständigen Generäle ein Interesse daran, die in dem brasilianischen Statut verfügte Kennzeichnung von Munition zu übernehmen.

Sofern in diesen Ländern tatsächlich ähnlich restriktive Waffengesetze gelten, wird dies zu einer höheren Einschränkung des Waffenbesitzes führen, da zwei dieser Länder große Waffen- und Munitionshersteller sind. Auch der Schmuggel an den Grenzen, der zu einer Verbreitung von Waffen in ganz Südamerika führt, könnte eingeschränkt werden. Nicht zuletzt hätte eine einheitliche Gesetzgebung in den Staaten des Südens großen Einfluss auf die übrigen lateinamerikanischen Länder.

Die Veranstaltung der zweiten UN-Konferenz über den illegalen Handel mit kleinen und leichten Waffen (englisch: *Small Arm and Light Weapon, SALW*) im Juli 2006 und die Vorkonferenz im Juli 2005 werden erneut die Notwendigkeit der Kontrolle des Handels thematisieren. Im Juli 2005 soll die Umsetzung des 2001 verabschiedeten Aktionsplans bewertet werden. In diesem Zusammenhang kann Brasilien als das Land auftreten, das im Hinblick auf die Umsetzung der von der UN verabschiedeten Resolutionen mit die größten Fortschritte zu verzeichnen hat. Das brasilianische Außenministerium scheint nun bemerkt zu haben, dass Brasilien eine wichtige Position auf den internationalen Foren über Waffen einnimmt. Allerdings müssten wohl auch das Verteidigungsministerium und die Wirtschaft den brasilianischen Export von Kleinf Feuerwaffen (SALW) nicht nur aus der wirtschaftlichen Perspektive betrachten. Wichtig ist ein Bewusstsein über die Auswirkungen von Kleinf Feuerwaffen auf die öffentliche und menschliche Sicherheit.

Die Kontrolle der Schusswaffen kann zu einem positiven Image der Regierung Lula auf der internationalen Ebene beitragen. Schließlich hat sich der Präsident selbst während seiner ersten Teilnahme am Weltwirtschaftsgipfel in Davos 2003 für die Einführung einer Abgabe auf Waffenexporte eingesetzt, mit der Programme zur Bekämpfung von Hunger finanziert werden sollten.