

from whether such weapons are reducing the amount of force used, or are facilitating more force than before. Second, issues of representation – or what, in ANT terminology, one could describe as some NGOs becoming an ‘obligatory point of passage’ for those who have been subject to particular uses of force. Representations made of the effects of weapons are bound up with important considerations about the voice and standing given to those affected. Given the potential for the availability of less lethal weapons to expand the situation in which force is used – and thus who is considered a legitimate offender – how affected individuals are represented and advocacy claims about them are made, is a matter of some importance. Third, and relatedly, it is also worth paying attention to broader factors – for example, around the formal constraints on what can be studied, the structures of research organizations, and

professional expectations about what is worth knowing – that may delimit where the attention both of civil society, and of other actors, gets directed.

Finally, it is crucial that the active involvement of civil society is seen as a complement to, and not a substitute for, efforts by the state. Indeed, if the benefits of civil society engagement are to be fully realised, there is a need for states to conduct an open and honest dialogue with such stakeholders and for sustainable funding to be made available to support them in their work. States should also ensure that the results of testing conducted on weapons, and the guidelines and other policies that impact on their use, are made publicly available, and that detailed statistics on the use of less lethal weapons are collated and published.

Kleinwaffen in alle Welt? Chancen und Grenzen der Kontrolle in der internationalen Politik

Simone Wisotzki*

Abstract: The illicit trafficking of small arms and light weapons (SALW) remains a considerable challenge for peace-building efforts and the prevention of violent outbursts of conflicts. The chains of illicit proliferation of SALW often commence as legal transfer of weapons between states. This article reflects upon the diverse sources of illicit proliferation, its consequences for human and state security, and the two main global governance efforts to tackle these problems. States need to take the regulations more seriously and further their implementation. As one of the leading SALW-exporting countries, Germany bears a special responsibility of restraint regarding its SALW arms export policy.

Keywords: Proliferation, small arms and light weapons, arms export policy, armed violence
Weiterverbreitung, Klein- und Leichtwaffen, Rüstungsexportpolitik, bewaffnete Gewalt

1. Einleitung

Die Proliferation von Klein- und Leichtwaffen¹ ist ein globales Problem mit erheblichen Folgekosten. Nur allzu oft beginnt die unrechtmäßige Verbreitung dieser Waffen und ihrer Munition als legaler Rüstungsexport von Staat zu Staat, um in Drittländern Streitkräfte oder Polizei auszustatten. Unzureichende Sicherungsmaßnahmen solcher Waffenbestände, fragile Staatlichkeit, defizitäre

Sicherheitssektoren, Korruption, Retransfers der Waffen aufgrund politischen Kalküls oder strategischer Interessen² – die Gründe, die aus legalen Exporten und staatlichen Arsenalen unrechtmäßige Kleinwaffen werden lassen, sind vielfältig. Die direkten und indirekten Folgen der Kleinwaffenproliferation sind beträchtlich. Jährlich sterben im Durchschnitt 526.000 Menschen an den Folgen von Schusswaffengewalt. Nur etwa zehn Prozent davon sind Opfer kriegerischer Gewalt, die große Mehrheit der Menschen wird infolge von Gewaltverbrechen getötet (SAS 2013: Chapter 1 Summary). Die indirekten Folgekosten der Proliferation von Klein- und Leichtwaffen sind vielfältig und ungleich schwerer zu beziffern. Jedenfalls trägt ein hohes Aufkommen an unrechtmäßigen Kleinwaffen zur Destabilisierung von Staaten und Gesellschaften bei. Beispiele zeigen, dass Kleinwaffen auf unterschiedlichen Wegen nahezu ungehindert in Konfliktgebiete gelangen und dort zur Gewalteskalation führen (SAS 2014: 215-218).

Seit mehr als zehn Jahren müht sich die Staatengemeinschaft, Regelungen zur Bekämpfung des unrechtmäßigen Kleinwaffen-

* Dr. Simone Wisotzki ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK).

1 Nach wie vor gibt es keine einheitliche, internationale Definition, welche Waffenkategorien die Klein- und Leichtwaffen umfassen. Das UN-Expertenpanel zur Kleinwaffenproblematik von 1997 schlug eine weite Definition vor, die beispielsweise auch Revolver, Sportwaffen und Munition umfasst. Diese umfassende Definition konnte sich in den Verhandlungen des UN-Kleinwaffenaktionsprogramms von 2001 nicht durchsetzen: Munition, Revolver/Pistolen und Sportwaffen sind hier ausgenommen (Greene/Marsh 2012: 2). Der deutsche Rüstungsexportbericht verwendet den Kleinwaffenbegriff der OSZE sowie der EU. Als Kleinwaffen werden militärische Handfeuerwaffen (Maschinenpistolen/-gewehre, Sturmgewehre und leichte Maschinengewehre) begriffen, Leichtwaffen sind von einer Person oder Mannschaften tragbare leichte Waffen, insbesondere tragbare Raketen- und Artilleriesysteme. Der Rüstungsexportbericht (2014: 27) verweist darauf, dass zivile Waffen wie Jagd- und Sportwaffen, aber auch Selbstverteidigungswaffen (Revolver/Pistolen) in diesen Definitionen und damit auch im Berichtswesen nicht eingeschlossen sind.

2 Von Retransfer wird gesprochen, wenn die Waffenexporte nicht im Zielland verbleiben, sondern von diesem weiterverbraucht werden.

handels zu verabschieden und umzusetzen.³ Erst im vergangenen Jahr fand das nunmehr 5. Staatentreffen (BMS-5) des Kleinwaffenaktionsprogramms in New York statt und konnte mit einem konsensualen Abschlussdokument erfolgreich beendet werden (Wisotzki 2014). Bislang hat das Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects (PoA) eine eher wechselvolle Verhandlungsgeschichte erlebt: Während der beiden ersten Staatentreffen zur Umsetzung des Aktionsprogramms 2003 und 2005 sowie der Überprüfungskonferenz 2006 konnten keine Einigungen erzielt werden, 2008 musste das Abschlussdokument zur Abstimmung gestellt werden. Das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 zielt auf die Bekämpfung des unrechtmäßigen Handels mit Klein- und Leichtwaffen in all seinen Aspekten ab und benennt mögliche Schritte der Nichtverbreitung auf der globalen, regionalen und nationalen Ebene. Unter anderem geht es auf nationaler Ebene um verbesserte Kontrolle staatlicher Kleinwaffenbestände, deren sichere Lagerung, die Markierung und Registrierung sowie die Identifizierung und Abrüstung überschüssiger Kleinwaffen. Gerade weil die Thematik so komplex ist, hat das PoA bislang zu keiner tiefgreifenden Änderung der globalen Proliferation von Kleinwaffen geführt. Die Hoffnung der Staatengemeinschaft ruht nun auch auf dem internationalen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT), der am 24. Dezember 2014 in Kraft getreten ist.⁴

Dieser Beitrag will für die direkten und indirekten Folgen der Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen sensibilisieren und die Notwendigkeit von Rüstungskontrolle und Abrüstung unterstreichen, die auch eine Kontrolle des staatlichen Handels mit Kleinwaffen umfassen muss. Hierfür wird Kapitel 2 einen Überblick über die Proliferationsgefahren geben. In Kapitel 3 werden die direkten und indirekten Folgekosten der unrechtmäßigen Kleinwaffenverbreitung bewertet, bevor in Kapitel 4 die bisherigen schwierigen Bemühungen, globale Regelungen zu verhandeln und auf diese Weise die Proliferation von Klein- und Leichtwaffen einzudämmen, thematisiert werden. Der Beitrag schließt in Kapitel 5 mit Forderungen zur Umsetzung einer restriktiven deutschen Rüstungsexportpolitik im Hinblick auf Kleinwaffen, leichte Waffen und Munition.

2. Erklärungen für die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen

Das weltweite Kleinwaffenaufkommen wird gegenwärtig auf 875 Millionen Stück geschätzt, wobei sich nur etwa 25 Prozent dieser Waffen in staatlichem Besitz (z.B. Polizei oder Militär)

befinden. Der größte Teil dieser Waffen ist in den Händen von Privatpersonen, oftmals nicht offiziell registriert und damit staatlich kontrolliert. Allein in Deutschland sind 5,7 Millionen Waffen in Privatbesitz registriert – die Zahl der nicht registrierten Waffen wird auf 13-23 Millionen geschätzt (Karp 2014: 71). Neuere Forschungsergebnisse treten auch der Annahme entgegen, dass die illegale Kleinwaffenproliferation allein ein Problem fragiler Staaten sei. Vielmehr kämpfen durchaus auch westliche Demokratien mit den Folgen illegaler Kleinwaffenverbreitung in Form von Terrorismus, Gewaltkriminalität und häuslicher Gewalt (Greene 2014: 267). Allerdings betrachten Forschung und Politik die Kleinwaffenproliferation bislang primär im Kontext von Rüstungskontrolle und Abrüstung. Relativ separiert davon findet sich die Forschung zu privatem Waffenbesitz und Schusswaffengewalt (domestic gun violence) (Batchelor/Muggah 2014: 120; Greene/Marsh 2012: 81-85). 2006 hat der Small Arms Survey mit Unterstützung der Schweiz und Norwegens versucht, beide Bereiche zusammenzuführen: Mit der „Geneva Declaration on Armed Violence“ soll die Kleinwaffenproliferation in den Gesamtkontext der bewaffneten Gewalt eingebettet werden.⁵

Die Gründe für die unrechtmäßige Kleinwaffenproliferation sind vielfältig, aber sie beginnt nicht selten als legaler, von Staat zu Staat gehandelter Waffenexport (Bourne 2012: 30). Der Small Arms Survey (2003: 27) nennt rund 98 Staaten, in denen Kleinwaffen produziert und exportiert werden. In den vergangenen zehn Jahren ist der globale Handel mit Klein- und Leichtwaffen weltweit um 95 Prozent auf einen Wert von 2.254 Milliarden US-Dollar gestiegen (SAS 2014: 113).⁶ Nach den Vereinigten Staaten und Russland wird Deutschland als drittgrößter Exporteur von Klein- und Leichtwaffen genannt (GKKE 2014), im Hinblick auf Kleinwaffenmunition listet der Small Arms Survey Deutschland gar auf dem zweiten Platz nach den USA (Small Arms Survey 2014: 116). Zahlreiche Staaten, wie etwa Pakistan, Brasilien, die Türkei und Saudi-Arabien, stellen deutsche Kleinwaffen wie das G-3 oder das G-36 in Lizenz her.⁷ Problematisch sind Kleinwaffenexporte an Drittstaaten, weil diese oftmals trotz bestehender Endverbleibserklärungen des Empfängerlandes weiter gehandelt oder so unzureichend kontrolliert werden, dass sie gestohlen oder von staatlichen Sicherheitskräften verkauft werden.⁸ So warnte erst kürzlich die US-Armee, dass die seit 2004 zum Wiederaufbau an das afghanische Militär und die afghanische Polizei gelieferten 747.000 AK-47 Sturmgewehre zum Teil unzureichend registriert und kontrolliert seien und daher die Gefahr der unrechtmäßigen Proliferation hoch sei (Sigar 2014). Schon früher hatte es auch im Zusammenhang

5 Siehe dazu www.genevadeclaration.org, letzter Zugriff am 29.7.2014.

6 Der Small Arms Survey mit Sitz in Genf beobachtet seit 2001 den Trend im Kleinwaffenhandel (www.smallarmssurvey.org). Die Zahlen und Statistiken wurden auf Grundlage des UN-Comtrade erstellt (Small Arms Survey 2014: 136). Diese Datenbank erfasst den weltweiten Warenhandel, unter anderem auch alle Waffenkategorien, also unter anderem auch Pistolen und Handfeuerwaffen. Allerdings weist auch diese Datenbank Lücken auf, denn nicht alle Staaten melden Zahlen zum Waffenhandel bzw. alle Kategorien.

7 Ein Überblick hierzu findet sich auch unter <http://salw-guide.bicc.de>, letzter Zugriff am 29.7.2014.

8 Eine Endverbleibserklärung ist ein vom Empfängerstaat zu unterschreibendes Dokument, das bescheinigen soll, dass die Waffen in diesem Land verbleiben. In den USA werden solche Endverbleibserklärungen durch sogenannte Post-Shipments-Kontrollen zum Teil auch verifiziert. Eine solche Vorgehensweise wird derzeit auch im deutschen Wirtschaftsministerium in Erwägung gezogen. Siehe dazu <http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/ruestungsexportbericht-2013-geleitwort.property=pdf,bereich=bmw2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Zu Entwicklungen im Bereich der Endverbleibskontrolle siehe auch den Beitrag von Bromley in dieser Ausgabe.

3 Im Englischen wird vom „illicit trafficking of small arms and light weapons“ gesprochen. Bei der Verabschiedung des Kleinwaffenaktionsprogramms 2001 konnte sich die Staatengemeinschaft nicht darauf einigen, auch legale Kleinwaffenexporte von Staat zu Staat in den Geltungsbereich des PoA einzubeziehen – viele Staaten wollten allein die unrechtmäßige, nichtstaatliche Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen regulieren und sahen sämtliche staatlichen Waffenexporte als legal an. Um jedoch die Grauzonen von beispielsweise verdeckten staatlichen Waffenlieferungen mit einbeziehen zu können, einigte man sich auf den Ausdruck „illicit“, die in der Sprachregelung des Auswärtigen Amtes mit „unrechtmäßig“ übersetzt wird. Siehe dazu <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Abraestung/MinenKleinwaffen/KleinLeichtWaffen.html>, letzter Zugriff am 15.8.2014.

4 Zum aktuellen Stand der zuletzt 62 Ratifizierungen siehe <https://www.un.org/disarmament/ATT/>, letzter Zugriff am 10.02.2015.

mit deutschen Kleinwaffenexporten für den Wiederaufbau der Polizei im Irak und in Afghanistan ähnliche Probleme gegeben. Wie schwierig die Kontrolle staatlicher Waffenbestände gerade auch in Nachkriegssituationen ist und welche Proliferationswege daraus entspringen, zeigt auch das Beispiel Libyen. 2011 fielen den Oppositionskräften fabrikneue G-36 Sturmgewehre der libyschen Streitkräfte in die Hände, die vermutlich als legaler Rüstungsexport von Deutschland nach Ägypten genehmigt worden waren. Allerdings waren inzwischen die Seriennummern aus den Kunststoffgehäusen dieser Waffen entfernt worden, was eine Rückverfolgung erschwerte (Grässlin 2013: 195).

Kleinwaffen gelangen jedoch nicht nur über solche unrechtmäßigen Retransfers in falsche Hände, auch verdeckte Waffenlieferungen (covert supply) werden häufig zum Problem. Frankreich und die Vereinigten Staaten statteten etwa die libyschen Oppositionskräfte mit Kleinwaffen aus. Nach Beendigung der Kampfhandlungen und des Machtvakuum in Libyen blieben die Kleinwaffenbestände der ehemaligen Streitkräfte und der Oppositionsverbände zunächst unkontrolliert. Unzählige Waffen aus diesen Beständen gelangten auch zusammen mit ehemaligen Tuareg-Söldnern nach Mali und trugen dazu bei, dass die bestehende Konfliktsituation dort gewaltsam eskalierte (Conflict Armament Research 2013).⁹ Der Bericht des UN-Generalsekretärs zu Kleinwaffen schlussfolgert, dass die unkontrollierte Verbreitung libyscher Waffen eine ganze Region destabilisiert und grenzübergreifende, organisierte Gewaltkriminalität befördert hat – mehr als zwölf Staaten in den Regionen Maghreb, Sahel und Levante sowie am Horn von Afrika sind davon betroffen. Auch nach Gaza und Syrien sind ehemals libysche Waffen gelangt (United Nations Security Council 2013: 3). Dies zeigt, wie wichtig eine unmittelbare internationale Kontrolle der Kleinwaffenbestände ehemaliger Streitkräfte und Rebellen nach Beendigung von Kampfhandlungen ist.

Ein Großteil der weltweit unrechtmäßig gehandelten Klein- und Leichtwaffen sind älteren Baujahrs. Aufgrund ihrer hohen Lebensdauer stammen solche Waffen noch aus Zeiten des Ost-West-Konflikts und der großzügigen Ausstattung von Klientelstaaten mit Waffen durch die beiden Supermächte. Nach 1989 reduzierten die Bündnisstaaten des ehemaligen Warschauer Paktes und der NATO ihre Streitkräfte sowie deren Bewaffnung: Überschüssige Waffen und auch Munition gelangten auf legalen oder unrechtmäßigem Weg in potenzielle Konfliktgebiete. Die Praxis der Militärhilfe und verdeckter Waffenlieferungen setzt sich auch nach Ende des Ost-West-Konflikts fort. Im Kampf gegen den Terror setzen die Vereinigten Staaten von Amerika auf Militärausbildungsprogramme und flankieren diese mit Waffenlieferungen an neue strategisch relevante Bündnispartner. Russland unterstützte Rebellen in Moldawien und Georgien mit Kleinwaffen. Verdeckte staatliche Lieferungen an nichtstaatliche Akteure werden auch von Staaten des Mittleren Ostens betrieben. Iran, Libyen, Irak und Syrien haben immer wieder Klein- und Leichtwaffen an Hamas,

Abu Nidal und Hisbollah geliefert (Small Arms Survey 2003: 130). Nach 2000 ist wiederholt Munition aus chinesischer, iranischer und sudanesischer Produktion in Konfliktgebieten, etwa in der Elfenbeinküste, Syrien oder im Südsudan gefunden worden (Small Arms Survey 2014: 194-95; Anders 2014; Conflict Armament Research 2014). Häufig umgehen Staaten dabei vorhandene UN-Embargos und liefern Waffen und Munition an Konfliktparteien (Anders 2014). Ein Beispiel aus der Vergangenheit sind AK-47-Waffenlieferungen aus Eritrea und Iran an die Verbände der „Islamic Court Union“ in Somalia. UN-Berichte dokumentieren die Vielzahl der Verstöße: Äthiopien lieferte Munition an die Übergangsregierung. Ägypten unterstützte die nichtstaatlichen Gruppierungen mittels militärischem Training (UN Security Council 2006: 9-31).

Doch es sind nicht nur Staaten, die UN-Embargos brechen. Ein Teil des Geschäfts in Konfliktgebieten wickeln professionelle Waffenhändler und ihre Netzwerke ab. Oftmals steht dabei der unrechtmäßige Waffenhandel in engem Zusammenhang mit anderen kriminellen Delikten, wie Drogen- oder dem illegalen Menschenhandel. Professionelle Waffenhändler halfen etwa den Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien trotz bestehender UN-Waffenembargos ihren Nachschub an Kleinwaffen zu beschaffen. Ein weiteres Beispiel sind illegale Waffenlieferungen durch Luftfrachtunternehmen nach Somalia (Feinstein 2012: 123).

3. Die hohen Kosten der unrechtmäßigen Kleinwaffenproliferation

Mit Kleinwaffen verübte Gewalt hat viele Gesichter: z.B. schwere Menschenrechtsverletzungen durch Polizeigewalt, organisierte Gewaltkriminalität im Zusammenhang mit Drogen- oder Menschenhandel, Gewalt durch Straßengang, Terrorismus oder häusliche (Waffen-)Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Die Forschung differenziert zumeist zwischen den direkten und indirekten Folgekosten von Kleinwaffengewalt. Direkte Folgekosten entstehen z.B. durch tödliche und nichttödliche Verletzungen, wobei auch die Kosten der Gesundheitsversorgung und Opportunitätskosten, wie Verdienstauffälle, kalkuliert werden (Batchelor/Muggah 2014: 118). Staaten mit der höchsten Gewalttrate durch Schusswaffen sind El Salvador, Jamaika und der Irak. Gewaltkriminalität und organisierte Gewalt sind vor allem in Zentral- und Südamerika deutlich stärker ausgeprägt als in Europa oder Asien. Demografisch gesehen sind vor allem junge Männer zwischen 15-29 Jahren die primären Opfer von Schusswaffengewalt (Small Arms Survey 2008: 219). Geschlechtsspezifische Datenauswertungen ergeben einen starken Zusammenhang zwischen Waffenbesitz und dem tödlichen Ausgang häuslicher Gewalt (Small Arms Survey 2004: 183).¹⁰ Allein 66.000 Frauen werden weltweit jedes Jahr Opfer von Schusswaffengewalt in Staaten, die nicht unmittelbar in kriegerische Konflikte verwickelt sind (Global Burden of Armed Violence 2011). Vor allem der Forschungszweig zu privatem Waffenbesitz und dessen Regulierung in den Vereinigten Staaten von Amerika hat einen

⁹ Die Konfliktursachen in Mali sind vielschichtig und nicht Thema dieses Artikels. Vielmehr soll das Beispiel nur die Problematik der Proliferation von unkontrollierten Kleinwaffen in Nachkriegssituationen und die Gefahr der Regionalisierung von Konflikten verdeutlichen, die gerade Sub-Sahara-Afrika immer wieder betrifft. Siehe dazu Andreas Buro/Clemens Ronnefeldt: Der Mali-Konflikt, Juli 2013; Themenheft S+F, Intervention zwischen Krieg und Ethik: Das Beispiel Mali, 2-2014.

¹⁰ Eine wissenschaftliche Studie in 25 Staaten mit hohem Einkommen zeigte, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Frauen Opfer tödlicher Schusswaffengewalt werden, in den USA 12-mal höher ist als in den übrigen 24 Ländern (Small Arms Survey 2014: 13).

„robusten Befund“ des unmittelbaren Zusammenhangs zwischen Schusswaffenbesitz und hohen Selbstmordraten belegt. Dagegen sehen die Forscher das Verhältnis von Waffenverfügbarkeit und Gewalttrate zunächst nur als Korrelation, da dieser Zusammenhang wesentlich komplexer sei (Greene/Marsh 2012: 84).

Ungleich schwerer zu bewerten sind die indirekten Folgekosten von Schusswaffengewalt. Zunächst beeinträchtigt ein hohes Kleinwaffenaufkommen die individuelle Sicherheit der Menschen, aber auch der Dörfer oder Städte. Betroffen sind Gesundheitssysteme und die Bildungseinrichtungen wie Schulen, die von Kindern nicht mehr besucht werden können, wenn sich die Sicherheitssituation verschlechtert (Small Arms Survey 2003: 140).¹¹ Studien zeigen, dass Städte und Großstädte stärker von Gewaltkriminalität betroffen sind, und zwar vor allem in Ländern mit einem niedrigem Human Development Index (HDI). Aufgrund von Waffengewalt in Konflikten oder auch in Nachkriegssituationen können selbst UN-Friedensmissionen oder humanitäre Hilfseinsätze oftmals nicht mit Hilfslieferungen zu Flüchtlingen gelangen (Small Arms Survey 2002: 186-189). Die indirekten Folgekosten der unrechtmäßigen Kleinwaffenverbreitung sind deswegen vielfältig, sie beeinträchtigt unter anderem die nachhaltige und langfristige Entwicklungszusammenarbeit in ohnehin fragilen Staaten. Die Weltbank verweist darauf, dass Länder mit hoher Waffengewalt negative Wachstumsraten aufweisen und ausländische Direktinvestitionen ausbleiben, die Opportunitätskosten daher insgesamt hoch seien (World Bank 2001).

4. Globale Regelungen der Kleinwaffenkontrolle und ihre Aussichten auf Erfolg

Die Regelungen zur Bekämpfung der unrechtmäßigen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen sind auf globaler Ebene noch relativ überschaubar, dagegen sind in den vergangenen 15 Jahren gerade auf regionaler und subregionaler Ebene eine Vielzahl von Verträgen, Abkommen und Aktionsprogrammen verabschiedet worden (Garcia 2014: 236-254). Die Kleinwaffenkontrolle ist Teil der humanitären Rüstungskontrolle (Wisotzki 2013: 91-96).¹² Nachdem 1997 mit dem Anti-Personenminenvertrag eine wichtige Weiche gestellt worden war, konzentrierten sich die Staaten im Rahmen der Vereinten Nationen in den folgenden Jahren auf die Kleinwaffenproblematik, sodass 2001 das UN-Kleinwaffenaktionsprogramm verabschiedet werden konnte. Darin sind alle Staaten aufgefordert, die staatlichen Waffenbestände der Streitkräfte/Polizei zu registrieren und zu kontrollieren, um ihre Proliferation zu verhindern; überschüssige Waffen sind zu vernichten. Die staatlich nicht genehmigte Herstellung, der Handel, Transfer und der Besitz von Kleinwaffen sollen geahndet und unter Strafe gestellt werden. Von Kleinwaffenproliferation besonders betroffene Staaten können bei ihren Gegenmaßnahmen Unterstützung durch westliche Geberländer erhalten.

11 Eine Weltbankstudie zu Jamaika zeigt, dass 30 Prozent der Mädchen nicht zur Schule gehen, weil sie sich vor der alltäglichen Gewaltkriminalität in ihren Distrikten fürchten (Small Arms Survey 2003: 141).

12 Charakteristisch für die humanitäre Rüstungskontrolle ist der Fokus auf menschliche Sicherheit, oftmals auch auf Opferrehabilitation und Unterstützung betroffener Staaten durch die Geberländer.

In den zehn Jahren seit seines Bestehens hat das PoA zur Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für die Problematik der unrechtmäßigen Verbreitung von Kleinwaffen beigetragen. Auch sind neue Normen und Regelungen entstanden. Beispielhaft sei etwa das internationale Instrument zur Markierung und Nachverfolgung (International Tracing Instrument, ITI) von 2005 genannt, das darauf abzielt, die internationale Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu verbessern und das länderspezifische Markierungsstandards fordert (Small Arms Survey 2011: 49).¹³ Die Abrüstungsabteilung der Vereinten Nationen (UNODA) hat ein Unterstützungssystem zur Implementierung des PoA eingerichtet¹⁴, in vielen Staaten hat es Fortschritte in Gesetzgebung und administrativen Verfahren geben. Die regelmäßigen Staatentreffen und die bislang zwei Überprüfungskonferenzen 2006 und 2012 haben jedoch gezeigt, dass es starke Diskrepanzen zwischen den freiwilligen, wenig selbstkritischen Staatenberichten und der Realität in von Kleinwaffenproliferation betroffenen Staaten gibt. Allein die Sicherung staatlicher Waffenbestände bleibt in vielen Regionen begrenzter Staatlichkeit weiterhin ein Problem. Viele Ziele des PoA wurden bislang nicht erreicht. Beispiele sind die zentralisierte Datenerfassung von staatlichen Kleinwaffenbeständen in zahlreichen Staaten oder deren Registrierung und Markierung (Small Arms Survey 2011: 59). Deutschland ist international federführend in den Bemühungen, das Aktionsprogramm normativ zu stärken und umzusetzen. Dabei ist Deutschland einer der führenden Geberstaaten und unterstützt betroffene Länder finanziell, aber auch durch technische Expertise, z.B. durch Seminare zur Markierung und Sicherheit von Kleinwaffen am Zentrum für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr in Geilenkirchen.

Kritiker bemängelten lange Zeit, dass das PoA zu stark auf die unkontrollierte, unrechtmäßige Proliferation fokussiert, den legalen staatlichen Handel mit Kleinwaffen insgesamt aber unberücksichtigt ließ. Diese Lücke sucht nun seit April 2013 der Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels (ATT) zu schließen.¹⁵ Der Vertrag verfolgt zwei Ziele: Der globale konventionelle Waffenhandel soll reguliert werden, um den unrechtmäßigen, unkontrollierten Handel einzudämmen. Hierzu hat die internationale Gemeinschaft gemeinsame Kriterien verhandelt. Artikel 6 verbietet Transfers¹⁶, wenn sie gegen UN-Waffenembargos verstoßen oder wenn die Waffen zur Begehung von Völkermord, zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit, zu schweren Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949 oder sonstigen Kriegsverbrechen beitragen. Letztlich wird damit jedoch nur ohnehin schon bestehendes Völkerrecht wiedergegeben. Artikel 7 identifiziert dann jedoch weitere Bewertungskriterien für Rüstungstransfers, etwa Frieden und Sicherheit, humanitäres Völkerrecht, Menschenrechte, geschlechtsspezifische Gewalt, Terrorismusgefahren und Risiken des organisierten Verbrechens.

13 Das Feuerwaffenprotokoll (firearms protocol) von 2001 ergänzt das PoA; es konzentriert sich auf Aspekte der Verbrechensbekämpfung und Kleinwaffenproliferation. Siehe dazu <http://www.unodc.org/unodc/en/firearms-protocol/firearmsprotocol.html>.

14 Siehe dazu <http://www.poa-iss.org>. Hier finden sich auch die Texte des PoA und des ATT.

15 Der Geltungsbereich des Vertrages umfasst neben den sieben Kategorien des VN-Waffenregisters (Kampfpfanzern, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen einschließlich ihrer Start- und Abschussysteme) auch Klein- und Leichtwaffen.

16 Unter die Bezeichnung „Transfer“ fallen Ausfuhr, Einfuhr, Durchfuhr sowie Umladung und Vermittlungstätigkeiten.

Artikel 11 benennt ein Maßnahmenpaket, um Umleitungsfahrten bei Waffentransfers zu minimieren, beispielsweise durch eine Risikobewertung im Vorfeld der Genehmigung. Bislang haben 132 Staaten den ATT unterzeichnet und 65 ihn ratifiziert, darunter auch die großen Rüstungsexporteure.¹⁷ Deutschland hat ihn als einer der ersten Staaten weltweit ratifiziert, die Vereinigten Staaten von Amerika haben ihn unterschrieben, jedoch ist fraglich, ob der US-Senat ihn auch ratifizieren wird. Der Vertrag ist am 24. Dezember 2014 in Kraft getreten.

Ob und inwieweit der ATT einen Beitrag zur Lösung der unkontrollierten Kleinwaffenproliferation leisten kann, wird zum einen von der Universalität und zum anderen von der Implementierungsbereitschaft seiner Mitgliedstaaten abhängen. Schon während der beiden Verhandlungsrunden artikulierten Staaten ihren Widerstand: Iran, Syrien und Nordkorea ließen die Verhandlungen im März 2013 scheitern. Zwar erzielte der ATT bei der Abstimmung vor der UN-Generalversammlung am 2. April 2013 die nötige Zweidrittelmehrheit, doch enthielten sich wichtige Rüstungsexporteure und Schwellenländer wie Russland, China, Indien, Indonesien, Pakistan und die arabischen Staaten. In der Definition konventioneller Rüstungsgüter konnten sich die Staaten nur auf einen Minimalstandard einigen. Aufgrund des Widerstands der USA sind Munition und Rüstungskomponenten und -bauteile schwächer reguliert als die übrigen Rüstungsgüter. Auch fehlt mit dem Hinweis auf „neue Technologien“ eine Norm, die den ATT und seine Mitgliedstaaten dazu befähigt, dynamisch auf technologische Fortschritte auf dem globalisierten Rüstungssektor zu reagieren. Noch steckt die Technologie in den Kinderschuhen, doch können schon jetzt einfache Schusswaffen und ihre Komponenten mit Hilfe von 3D-Druckern gefertigt werden (Mack 2014: 102-107; UNGA 2014: 4-5). Das Herzstück des ATT sind die Kriterien, nach denen der Handel mit konventionellen Rüstungsgütern künftig reguliert werden soll. Doch mangelt es den Kriterien nicht nur an Präzision, sondern geht der Grad der Verpflichtung insbesondere für westliche Staaten nicht über das hinaus, was ohnehin durch nationale und regionale Gesetzgebung abgedeckt ist.¹⁸ Auch sieht der ATT keinerlei Sanktionen bei Nichtbeachtung vor, einziges Verifikationsinstrument ist die jährliche, nicht-öffentliche Berichtspflicht der Mitgliedstaaten (Small Arms Survey 2014: 77-107).

5. Fazit

Die weltweite Verbreitung von Kleinwaffen stellt die internationale Gemeinschaft weiterhin vor beträchtliche Herausforderungen – die Anzahl unrechtmäßiger Kleinwaffen weltweit ist hoch und das Proliferationsrisiko dieser Waffen ist beträchtlich. Umso bedeutsamer ist es, dass Deutschland als einer der größten Rüstungsexporteure eine restriktive Rüstungsexportpolitik betreibt. Der Trend in der deutschen Rüstungsexportpolitik, der seit 2011 einen Anstieg von Kleinwaffenexporten an sogenannte Drittstaaten zeigt, also jene Staaten, die außerhalb

der EU, der NATO und gleichgestellter Staaten wie der Schweiz oder Australien liegen, ist vor diesem Hintergrund sehr besorgniserregend. Lagen die Einzelausfuhrgenehmigungen von Kleinwaffen 2011 noch bei 17,9 Millionen Euro, waren es 2012 schon 37,1 Millionen Euro und 2013 42,2 Millionen Euro, die allein an Drittstaaten gingen.¹⁹ Insgesamt sind 2013 Einzelausfuhrgenehmigungen in Höhe von 82,6 Millionen Euro erteilt worden. Demnach liegt der Anteil der Kleinwaffenexportgenehmigungen an Drittstaaten bei gut 51 Prozent. Größter Abnehmer deutscher Kleinwaffen ist Saudi-Arabien, das allein 2013 18.201 Gewehre und rund 96.000 Komponenten für Gewehre und weitere 80.000 Teile für Maschinenpistolen erhalten hat, um damit unter anderem die 2008 genehmigte Lizenzproduktion für das G-36 Sturmgewehr gewährleisten zu können. Der im Oktober veröffentlichte Zwischenbericht der großen Koalition über die Rüstungsexporte weist für das erste Halbjahr 2014 nun einen deutlichen Rückgang der Genehmigungen für die Ausfuhr von Kleinwaffen auf. Sie beliefen sich auf 21,3 Millionen Euro, was im Vergleich zum 1. Halbjahr 2013 eine Verringerung um rund 18 Millionen Euro ausmacht.²⁰

Deutschland hat sich mit den eigenen „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern (Politische Grundsätze)“ aus dem Jahr 2000 einer „restriktiven“ Rüstungsexportpolitik verschrieben. Ähnlich wie der rechtlich verbindliche „Gemeinsame Standpunkt der EU zu gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und -gütern“ von 2008 benennen auch die Politischen Grundsätze Kriterien für eine restriktive Bewertung von Rüstungsausfuhren. Genehmigungen für den Export von Kriegswaffen werden nicht erteilt, wenn die Empfängerländer in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind oder solche drohen. Keine Waffen sollten auch an solche Länder geliefert werden, die gegen Endverbleibserklärungen verstoßen oder den Terrorismus unterstützen. Bewertet wird aber auch, inwieweit die Empfängerländer Maßnahmen der Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung unterstützen.²¹ In den Politischen Grundsätzen wird zudem betont, dass keine Rüstungsgüter geliefert werden dürfen, wenn bewaffnete Auseinandersetzungen, die Gefahr eines Missbrauchs zur inneren Repression oder fortdauernde Menschenrechtsverletzungen im Empfängerland vorliegen. Wendet man diesen Kriterienkatalog so restriktiv an, wie es in den Politischen Grundsätzen postuliert wird, hätte es 2008 aufgrund der Menschenrechtssituation keine Lizenz für die G-36 Herstellung in Saudi-Arabien geben dürfen.

Statt jedoch einzelne Beispiele zu diskutieren, erscheint es vielmehr erforderlich, ein generelles Umdenken in der deutschen Rüstungsexportpolitik einzuleiten. Gerade wegen der oben dargestellten erheblichen Risiken, die mit der Proliferation von Kleinwaffen und Munition einhergehen muss es für deren Export sowie für Lizenzvergaben eine grundsätzliche Begründungspflicht für den Transfer an Drittstaaten geben, im Rahmen derer die außen-, sicherheits- und friedenspolitische Gründe

17 Zum aktuellen Stand der Unterzeichnungen und Ratifizierungen siehe <http://www.un.org/disarmament/ATT/>, letzter Zugriff am 30.3.2015.

18 So sind die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern aus dem Jahr 2008 weitreichender als die des ATT.

19 Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013 (Rüstungsexportbericht 2013), S. 28.

20 Zwischenbericht der Bundesregierung über die Rüstungsexporte im ersten Halbjahr 2014, S. 5.

21 Siehe dazu <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, letzter Zugriff am 19.8.2014.

für die Ausfuhr detailliert benannt werden. In der Abwägung sind Menschenrechtsverletzungen im Empfängerland schwerer zu gewichten als sicherheits- und stabilitätspolitische Überlegungen. Wer als Empfängerland gegen die Endverbleibserklärungen verstößt und deutsche Kleinwaffen re-exportiert, sollte mit Konsequenzen zu rechnen haben – das sollte im Übrigen auch für NATO- und EU-Staaten gelten. Um dem Prinzip der Endverbleibserklärungen mehr Gewicht zu verleihen, sollten Post-shipment-Kontrollen stattfinden. Das Beispiel der aus den Kunststoffgehäusen entfernten Seriennummern der in Libyen aufgetauchten G-36 Gewehre hat zudem gezeigt, wie unzureichend selbst die deutschen Markierungsstandards von Kleinwaffen sind. Sturmgewehre für die Bundeswehr werden auch auf dem Stahl des Waffenlaufs markiert, ein Versuch diese Markierung zu entfernen würde die Waffe unbrauchbar machen. Ein solcher Standard sollte für Kleinwaffenproduktion „made in Germany“ generell eingeführt werden, um effektiver gegen Proliferationsversuche vorgehen zu können.²²

Deutschland engagiert sich international federführend in der Umsetzung des UN-Kleinwaffenaktionsprogramms, welches vor allem auf die Bekämpfung des unrechtmäßigen Kleinwaffenhandels abzielt. Mit dem ATT wurde eine wichtige Regelungslücke geschlossen, da nun auch die legalen Staat-zu-Staat-Lieferungen konventioneller Rüstungsgüter global verbindlichen Standards unterworfen werden. Deutschland hat den ATT als einer der ersten Staaten schon im Juni 2013 ratifiziert, auch um damit den Stellenwert des Vertrages zu unterstreichen. In Fortsetzung dieser Konsequenz sollte eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik darauf abzielen, keine Klein- und Leichtwaffen mehr an Drittstaaten zu liefern, die sich dem ATT und den Meldungen an das UN-Waffenregister verweigern. Auf diese Weise könnte die Bundesregierung sich dem Ziel der Universalität solcher Regelungen verschreiben und wirkungsvoll unterstreichen, dass sie eine verantwortungsvolle Politik konventioneller Rüstungskontrolle verfolgt, unter die auch der Waffenhandel fällt. Eine Politik, die internationales Recht an entscheidenden Stellen einfordert und gestaltet sollte nicht durch eine auf nationaler Ebene widersprüchliche Exportpolitik konterkariert werden. Hierdurch würde die eigene politische Glaubwürdigkeit auf internationaler Ebene verspielt.

6. Literatur

Batchelor, Peter/Muggah, Robert 2014: Effects: an emerging research and policy agenda, in: Peter Batchelor/Kai Michael Kenkel (Hrsg.): *Controlling Small Arms. Consolidation, innovation and relevance in research and policy*, London/New York: Routledge, 118-149.

Bourne, Mike 2012: Small arms and light weapons spread and conflict, in: Owen Greene/Nicholas Marsh (Hrsg.): *Small Arms, Crime and Conflict. Global Governance and the Threat of Armed Violence*, London/New York: Routledge, 29-42.

²² Die SPD-Fraktion des Deutschen Bundestags hatte 2012 hierzu schon einmal einen Antrag zur verbesserten Markierung von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition eingebracht. Siehe dazu Deutscher Bundestag: Drucksache 17/11876, 12.12.2012.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2014: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013. Rüstungsexportbericht 2013.

Conflict Armament Research 2013: Rebel Forces in Northern Mali. Documented Weapons, Ammunitions and Related Material, http://www.conflictarm.com/images/Mali_weapons.pdf (letzter Zugriff am 15.1.2014).

Feinstein, Andrew 2012: *Waffenhandel. Das globale Geschäft mit dem Tod*, Hamburg: Hoffmann und Campe.

Garcia, Denise 2014: The evolution and consolidation of norms on small arms, in: Peter Batchelor/Kai Michael Kenkel (Hrsg.): *Controlling Small Arms. Consolidation, innovation and relevance in research and policy*, London/New York: Routledge, 236-254.

GKKE 2014: Rüstungsexportbericht 2013, Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, Bonn/Berlin, Januar 2014.

Grässlin, Jürgen 2013: *Schwarzbuch Waffenhandel. Wie Deutschland am Krieg verdient*, München, Wilhelm Heyne Verlag.

Grebe, Jan 2013: Deutsche Rüstungsexporte: Zwischen mangelnder Transparenz, der Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle und einer Neujustierung der Rüstungsexportpolitik, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* Nr. 2, 279-289.

Greene, Owen 2014: Small arms research: dynamics and emerging challenges, in: Peter Batchelor/Kai Michael Kenkel (Hrsg.): *Controlling Small Arms. Consolidation, innovation and relevance in research and policy*, London/New York: Routledge, 257-285.

Greene, Owen/Marsh, Nicholas 2012: Armed violence within societies, in: Owen Greene/Nicholas Marsh (Hrsg.): *Small Arms, Crime and Conflict. Global Governance and the Threat of Armed Violence*, London/New York: Routledge, 79-104.

Greene, Owen/Penetrante, Ariel Macaspac 2012: Arms, private militias and fragile state dynamics, in: Owen Greene/Nicholas Marsh (Hrsg.): *Small Arms, Crime and Conflict. Global Governance and the Threat of Armed Violence*, London/New York: Routledge, 138-160.

Karp, Aron 2014: Stockpiles: the global geography of small arms numbers, in: Peter Batchelor/Kai Michael Kenkel (Hrsg.): *Controlling Small Arms. Consolidation, innovation and relevance in research and policy*, London/New York: Routledge, 64-82.

Mack, Daniel 2014: What Next? Thoughts for Global Civil Society working on Arms Control and Armed Violence Reduction, Instituto Sou da Paz, April 2014.

Marsh, Nicholas 2012: The tools of insurgency: a review of the role of small arms and light weapons in warfare, in: Owen Greene/Nicholas Marsh (Hrsg.): *Small Arms, Crime and Conflict. Global Governance and the Threat of Armed Violence*, London/New York: Routledge, 13-28.

Sigar (Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction) 2014: Afghan National Security Forces: Actions Needed to Improve Weapons Accountability, SIGAR 14-84 Audit Report.

Small Arms Survey 2014: *Women and Guns*, Oxford: Oxford University Press.

Small Arms Survey 2013: *Everyday Dangers*, Oxford: Oxford University Press.

Small Arms Survey 2011: *States of Security*, Oxford: Oxford University Press.

Small Arms Survey 2008: *Risk and Resilience*, Oxford: Oxford University Press.

Small Arms Survey 2004: *Rights at Risk*, Oxford: Oxford University Press.

Small Arms Survey 2003: *Development Denied*, Oxford: Oxford University Press.

United Nations General Assembly 2014: Report of the Secretary General. Recent developments in small arms and light weapons manufacturing, technology and design, A/CONF.192/BMS/2014/1, 6. May 2014.

United Nations Security Council 2013: Report of the Secretary General on Small Arms, S/2013/503, 22. August 2013.

United Nations Security Council 2006: Letter Dated 21 November 2006 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to Resolution 751 (1992) concerning Somalia addressed to the President of the Security Council, S/2006/913.

Wisotzki, Simone 2013: *Humanitarian Arms Control: The Anti-Personnel Mine Ban Treaty, the Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, and the Convention on cluster Munition*, in: Harald Müller/Carmen Wunderlich (Hrsg.): *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control. Interests, Conflicts and Justice*, Athens/London: The University of Georgia Press, 82-106.

World Bank 2001: *Development Co-operation and Conflict*, World Bank Operational Manual Policies OP 2.30.

End-Use Controls: Recent Technology Developments and Emerging Trends

Mark Bromley*

Abstract: This article looks at the end-use controls of the US and European states, the application of new technologies for tracking, controlling and deactivating arms in this area, and recent debates about arms transfers to the Middle East. States' end-use controls are employed in the pursuit of a variety of normative, economic and strategic objectives. However, the article finds that only the US has used new technologies to improve its end-use controls and only in the pursuit of strategic objectives. The article also argues that recent arms transfers to non-state armed groups in Libya and Syria may undermine broader attempts to improve global standards in end-use controls.

Keywords: Military technology, dual-use goods, export controls, arms control, conflict

Schlagworte: Militärtechnologie, Dual-Use-Güter, Exportkontrolle, Rüstungskontrolle, Konflikt

Introduction

One key aspect of a states' system for controlling transfers of military goods and dual-use items (referred to here as 'export controls') is the implementation and enforcement of end-use controls.¹ End-use controls are efforts by an exporting state to impose restrictions on how, where, and by whom exported goods and items are used after delivery.² In particular, they are aimed at ensuring that 'exported equipment is not diverted to unintended end users or end uses'.³ End-use controls are implemented and enforced through

a range of measures. These include inserting language into the End-User Certificates (EUCs) or commercial contracts attached to a transfer committing the importing state or company to abide by certain restrictions. These restrictions generally consist of (i) a ban on the re-export of the goods to all or certain other states, (ii) a ban on the re-transfer of the goods to all or certain other end-users, or (iii) specific limitations on how, where, and by whom the goods can be used. In addition, states also carry out pre-export risk assessments to determine the likelihood that end-use controls will be violated and post-export monitoring to ensure that they are respected. Post-shipment monitoring can include requesting information certifying that the goods have been delivered, gathering information from official and unofficial sources, and requiring the importing state or company to allow for 'on site' inspections. End-use controls are also supported by record keeping on the part of states and exporting companies so that reported violations can be investigated.

All major exporters of military goods and dual-use items impose some form of end-use controls. However, the specific content of a state's controls, – including the motivation behind them, the

* Mark Bromley is a researcher at the Stockholm International Peace Research Institute and affiliated with Stockholm University. He would like to thank Maaïke Verbruggen for her help carrying out background research for this article. The author would also like to thank the two anonymous reviewers for their helpful comments.

This article has been double-blind peer-reviewed.

1 Dual-use items are goods and technologies that have the potential to be used in both civilian and military products.

2 Many best practice documents make a distinction between end-use controls, controls on how exported goods can be used, and end-user controls, controls on who can use exported goods. For the sake of simplicity, this article will refer to both as 'end-use controls'.

3 Wassenaar Arrangement, 'Introduction to end-user / end-use controls for exports of military-list equipment', 3 July 2014.