

In der Vielfalt liegt der Teufel

EXPORTKONTROLLEN FÜR MILITÄRISCHE KLEINWAFFEN

Rigoreuse Exportkontrollen stellen ein wesentliches Instrument im Kampf gegen den illegalen Kleinwaffenhandel dar. Die meisten Grossexporteure konventioneller Waffen, einschliesslich kleiner und leichter Waffen, beteiligen sich an multilateralen Exportkontrollregimen und an Vereinbarungen, die versuchen, den internationalen Transfer von militärischen und anderen sensiblen Ausrüstungen zu regulieren. Im UN-Aktionsprogramm für Kleinwaffen haben sich die Mitgliedsstaaten verpflichtet, wirksame Kontrollsysteme einzurichten und die Ausstellung von Exportanträgen nur gemäss strenger nationaler Regeln und Verfahren durchzuführen, die mit den existierenden Verpflichtungen nach entsprechendem internationalem Recht übereinstimmen müssen.

Viele Staaten behaupten, starke und wirksame Systeme entwickelt zu haben. Klar ist jedoch, dass legal gehandelte Waffen noch immer auf dem ‚schwarzen Markt‘ auftauchen. Regelmässig decken die zur Überwachung von Waffenembargos eingesetzten Gremien des UN-Sicherheitsrats Übertretungen auf, und Expertengruppen rufen immer wieder alle Mitgliedsstaaten dazu auf, ihre nationalen Systeme und innerstaatlichen Kontrollen auf dem höchstmöglichen Stand zu halten. Es stellt sich also die Frage: wie gut regulieren die einzelnen Staaten ihre Kleinwaffenexporte? Was sollte zusätzlich getan werden?

Das 2. Kapitel vergleicht die Exportkontrollsysteme von 26 Staaten, die der *Small Arms Survey* regelmässig als ‚Hauptexporteure‘ eingestuft hat. Es analysiert die Gesetze, Verordnungen und administrativen Verfahren, die von diesen Exportländern zur Regulierung des Exports militärischer Kleinwaffen eingesetzt werden: es prüft ihre Angaben über die Destination dieser strategischen Güter und über die Personen oder Organisationen, die diese Waren letztlich kontrollieren und benutzen (Endnutzer- und Verwendungszweck).

Das Kapitel bietet einen Überblick über die Natur und den Zweck von Exportkontrollen. Es erläutert den Begriff ‚Export‘ und stellt fest, welche Klein- und Leichtwaffen zu den führenden Typen jener Gattungen gehören, die unter eine Exportkontrolle fallen. Ausserdem vergleicht das Kapitel den Prozess der Exportlizenzvergabe in den ausgewählten Ländern, und zwar im Hinblick auf die Bedingungen vor der Lizenzvergabe, ihrer Anwendung in eventuellen Ausnahmefällen, sowie die verschiedenen Arten der vergebenen Lizenzen und die Mechanismen zur Vermeidung von unerlaubten Umleitungen. Der letzte Abschnitt bespricht die Arbeit der staatlichen Ministerien, die in die Entscheidungen des Exports involviert sind, und beleuchtet die Kriterien, die mit derartigen Entscheidungen verbunden sind. Es bestätigt die komplexe Natur der Entscheidungen, die zur Vergabe von Exportlizenzen



führen und wirtschaftspolitische, Verteidigungs-, Sicherheits- und aussenpolitische Betrachtungen notwendig machen. Insgesamt beschreibt das Kapitel die zahlreichen Varianten nationaler Exportkontrollsysteme im Hinblick auf spezifische Schwachpunkte und Stärken.

Der erste Eindruck des Kapitels ist der einer endlosen Vielfalt. Alle Staaten verwenden eine verwirrende Sammlung unterschiedlicher Vorschriften und Verfahren in ihrem Bemühen, bei ihren Waffenexporten nationalen und politischen Zielsetzungen zu entsprechen und, nicht weniger bedeutsam, sicherzustellen, dass, nachdem eine Exportlizenz erst einmal erteilt worden ist, die exportierten Waffen auch tatsächlich die benannten Endnutzer erreichen und zu den auf der Lizenz angegebenen Zwecken benutzt werden.

Die in diesem Kapitel beschriebene zweite wesentliche Beobachtung unterstreicht, dass die existierenden Kontrollmassnahmen von äusserst unterschiedlicher Qualität sind. Die fundamentalen Teile der jeweiligen Exportkontrollsysteme – die z.B. die Bedingungen regeln, die an die Vergabe einer Lizenz geknüpft sind, die die ressortübergreifenden Entscheidungen der Ministerien überwachen, und die die Ausstellung der Endnutzerzertifikate und die möglichen Sanktionen kontrollieren – scheinen für praktisch alle bedeutenden Kleinwaffenexporteure weltweit vorhanden zu sein. Die Wirksamkeit dieser Bedingungen variiert jedoch. Einige Staaten haben keine Probleme, den gewünschten Standard ‚besten Anwendung‘ zu erreichen, andere haben grosse Mühe damit. Für eine genaue Einschätzung der nationalen Exportkontrollen fehlt es jedoch nach wie vor an detaillierten Informationen. Häufig muss sich das Kapitel mit einer Einschätzung der nationalen Praktiken zufrieden geben, weil im Rahmen des Kapitels keine weitere Bewertung der nationalen Praktiken möglich ist. In den meisten Fällen bleibt unklar, inwieweit die verschiedenen Staaten bei der Implementierung der Gesetze und Anordnungen ihren Verpflichtungen nachkommen.

Die Entscheidung, militärische Geräte und Ausrüstung zu exportieren, schliesst Wirtschafts-, Verteidigungs-, Sicherheits- und aussenpolitische Betrachtungen ein.

Die Erkenntnis, dass robuste und wirksame Exportkontrollen von grosser Notwendigkeit sind, wächst. Das Ergebnis ist eine sich ständig vergrössernde Liste regionaler und internationaler Verpflichtungen im Bereich von Kleinwaffentransfers, in Verbindung mit einer steigenden Anerkennung der Bedeutung bereits existierender rechtlicher Normen auf diesem Gebiet. Das 2. Kapitel bietet erste graduelle Einschätzungen darüber, in welchem Umfang die verschiedenen Staaten diese internationalen Verpflichtungen in ihrer Gesetzgebung berücksichtigt haben. Obwohl wesentlich, bleibt es doch nur ein erster Schritt auf dem Wege zu voller Einhaltung dieser Normen, und viele Staaten haben Nachholbedarf.

Die Gefahr ist in der Vielfalt verborgen. Wie das Kapitel bestätigt, gibt es unter den wichtigsten Exportländern weltweit viele Lücken im Kontrollsystem. Das gilt für alle Bereiche der nationalen Exportkontrolle, wird jedoch zum akuten Problem, wenn Waffen das nationale Territorium verlassen. Kontrollen, die auch nach der Verschiffung der Waffen noch greifen, einschliesslich einer selektiven Endnutzerüberwachung, haben sich als wertvolle und kostengünstige Instrumente im Arsenal der Umleitungsverhütung erwiesen. Lücken gibt es auch zwischen den Lizenzkriterien, die Exportstaaten in ihre Gesetzgebung und ihre Richtlinien eingebaut haben und in der praktischen Anwendung dieser Kriterien in bestimmten Fällen. Wie gezeigt wird, können verschiedene Staaten im vergleichbaren Fall bei der Auslegung zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Auf internationaler Ebene bleibt also noch viel zu tun, bevor sichergestellt werden kann, dass nationale Kontrollsysteme sich nicht widersprechen, sondern aufeinander abgestimmt sind. ■