

Kontrolle des Luftransports

PRAKTIKEN, OPTIONEN UND HERAUSFORDERUNGEN

In den letzten Jahren hat sich die Aufmerksamkeit immer mehr auf die Rolle gerichtet, die Transportagenten—insbesondere auf dem zivilen Flugsektor—bei der Durchführung illiziter Waffentransfers spielen. Diese Aufmerksamkeit beruht auf zwei wesentlichen Argumenten. Zum einen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Lufttransportagenten aufgrund der zentralen Stellung, die sie im Waffenhandel geniessen, auf einem Niveau regulatoriver Freiheit operieren und damit Situationen schaffen, die sich leicht für illizite Zwecke ausnutzen lassen. Zum anderen wurde die Tatsache realisiert, dass jeder Transport auch physische Spuren hinterlässt—Frachtverzeichnisse und Flugdokumente—und damit einen Bereich mit hohem Potential für die Identifizierung und Verhinderung illiziter Waffentransfers darstellt.

Auf der politischen Ebene haben diese Argumente zu einer von der französischen und der belgischen Regierung ausgelösten Initiative geführt, die auf erhöhte—oder besser koordinierte—staatliche Kontrollen für private Firmen abzielt, die sich auf dem Gebiet der Luftfracht betätigen. Diese Initiative hat zu einer Reihe von Kontrollrichtlinien geführt, die im Rahmen des Wassenaar-Arrangements und der Organisation für Sicherheit und Kooperation in Europa verabschiedet wurden. Sie sprach sich auch für schärfere Kontrollen durch EU-Mitgliedstaaten aus, einschliesslich der gemeinsamen Überwachung (durch die relevanten nationalen Organisationen) einer „schwarzen Liste“, auf der Lufttransportunternehmen verzeichnet sind, deren Verbindung zu bereits erfolgten oder vermuteten illiziten Waffentransporten bekannt ist.

Die Lieferung von Kleinwaffen an illizite Endnutzer oder Destinationen auf dem Luftweg ist häufig, wenn nicht sogar immer, mit Verstössen gegen Regeln des zivilen Flugverkehrs verbunden.



Thailändische Polizisten und Soldaten umstellen ein Transportflugzeug aus Kasachstan, in dem an Bord ein Waffenversteck gefunden wurde. Don Muang Flughafen, Bangkok, Dezember 2009. © AP Photo

Um einen eigenen Beitrag zu dieser derzeitigen Debatte zu leisten—and eine kritische Einschätzung der kürzlich vorgeschlagenen Kontrollmassnahmen zu liefern—präsentiert dieses Kapitel eine Analyse der zur Zeit geltenden Gesetze, Regulierungen und Prozeduren für den Transportsektor, insbesondere für die Luftfracht. Diese Analyse, die auf der Basis einer Stichprobe unter 23 der wichtigsten kleinwaffenexportierenden Staaten durchgeführt wurde, umfasst drei wichtige Gesetzessammlungen: Gesetzgebung zu Waffenexporten, Zollgesetze, und Regulierungen für den zivilen Luftverkehr.

Das Kapitel zeigt, dass es einen umfangreichen Gesetzeskorpus gibt, der auf die (direkte und indirekte) Kontrolle von Waffentransporten in der Luft anwendbar ist. Der Anwendung derartiger Kontrollen für die Prävention oder Verhinderung illiziter Kleinwaffentransfers wird eine Anzahl von Herausforderungen gegenüber gestellt, einschliesslich der fehlenden Koordination zwischen den verschiedenen Kontrollebenen innerhalb eines einzelnen Staates. Häufig führt das zu einer Situation, in der nicht alle Informationen zu einem Waffentransfer in einer Institution zusammenlaufen, sondern über verschiedene Dienststellen verstreut sind.

Zusätzliche Herausforderungen sind ausserdem: bedeutende Unterschiede von Land zu Land in den Bereichen Kapazität, Autorität und Effektivität ziviler Luftfahrtbehörden; sich überschneidende oder inkonsistente Regeln; und die Praktik, die von vielen verantwortungslosen Fluggesellschaften angewendet wird, ihre Registrierung in Staaten vorzunehmen, in denen die Transportregulierung entweder nicht strikt ist oder nicht energisch vollstreckt wird (regulatorische Lücken).

Fundamentaler jedoch macht sich bemerkbar, dass die effektive Anwendung existierender Massnahmen im Bereich der Zollkontrolle und im zivilen Luftverkehr im Bezug auf den illiziten Kleinwaffenschmuggel häufig von den divergierenden Zielen der verschiedenen Kontrollagenturen verhindert wird, sowie unter den unterschiedlichen Definitionen von Prioritäten und „Sicherheitsrisiken“ der einzelnen Institutionen leidet.

Weitere Hauptbefunde des Kapitels:

- Konkrete Initiativen, (Luft)verkehrsagenten zu kontrollieren, werden oft mit der fragwürdigen Behauptung behindert, die globalisierte Natur des Handels, die grosse Anzahl der beteiligten wirtschaftlichen Akteure, und die Tendenz, Waffentransportleistungen an dritte Dienstleister zu vergeben, würde eine solche Kontrolle unmöglich machen. In diesem Sinn bezeichnet die Französisch-Belgische Initiative eine wichtige Wende in der Debatte um den illiziten Kleinwaffenhandel.
- Die Waffentransfervorschriften der bedeutendsten Exportländer der Welt kontrollieren den Transport direkt (durch Lizenzvergaben) oder indirekt über die Transportinformationen, die sie von ihren Exporteuren erhalten.
- Zollvorschriften und Zollverfahren können dazu benutzt werden, jeden Transportabschnitt eines Waffentransfers vollständig zu verfolgen.
- Regeln für den zivilen Luftverkehr zielen nicht speziell auf die Prävention von Waffenschmuggel ab. Eine Vielzahl der Vorschriften könnte aber auf dieses Ziel abgestimmt werden, insbesondere jene, die sich auf die Flugzeugregistrierung und auf Sicherheitsmassnahmen beziehen.
- Eine erfolgreiche Verhinderung des Kleinwaffenschmuggels per Luft wird das Engagement eines wesentlich breiteren Spektrums von Akteuren benötigen, einschliesslich der Zollbeamten und Behörden des zivilen Flugverkehrs—and das nicht nur auf der Ebene politischer Entscheidungen, sondern auch durch Überwachung und Vollzugsmassnahmen.

Die Analyse verweist auf einige vielversprechende Wege für weitere Massnahmen. Zum einen besteht die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit allen relevanten Akteuren, einschliesslich der Industrie, eine Verstärkung oder Anpassung existierender Kontrollmechanismen zu erreichen und damit illizite Kleinwaffentransporte aufzudecken und zu verhindern. Wie in diesem Kapitel jedoch bereits mehrfach erwähnt, werden alle Verbesserungen der bestehenden Kontrollmassnahmen einer verstärkten Koordination und eines verbesserten Informationsflusses zwischen Waffentransporteurs und Zoll- und Zivilflugbehörden bedürfen. Dazu, wiederum, bedarf es Aktionen auf politischer Ebene: mit anderen Worten, Regierungen müssen dem Problem illiziter Luftfrachttransporte zu grösserer Priorität verhelfen. ■