

# Waffen unter Kontrolle



## Waffenhandel ohne Grenzen

### Eine globalisierte Industrie bedarf weltweiter Kontrolle

**Zusammenfassung der englischsprachigen Studie “Arms Without Borders: Why a Globalised Trade Needs Global Controls” – veröffentlicht von amnesty international, Oxfam und IANSA (Internationales Aktionsnetzwerk gegen Kleinwaffen), Oktober 2006**

Die Globalisierung hat den internationalen Rüstungsmarkt revolutioniert. Nicht nur gibt es viel mehr Produzenten von Rüstungsgütern als noch vor fünfzehn Jahren. Auch die internationale Arbeitsteilung in diesem Bereich hat zugenommen. Besonders die Beschaffung und der Einbau von einzelnen Bestandteilen von Rüstungsprodukten (Komponenten) ist inzwischen ein globaler Markt, wobei die Endfertigung bevorzugt in Ländern mit schwachen Endverbleibskontrollen stattfindet. Kein Wunder, dass die so hergestellten Waffen häufig in die falschen Hände gelangen.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung werden die Schlupflöcher in den bestehenden staatlichen und internationalen Systemen der Rüstungsexportkontrolle immer deutlicher. So können beispielsweise Waffen, Komponenten oder Technologie relativ einfach an Bestimmungsorte transferiert werden, die unter Embargo stehen. Ebenso leicht lassen sich Kriegsparteien ausrüsten, die das Völkerrecht brechen, oder repressive Regime, die systematisch die Menschenrechte verletzen.

Die vorliegende Studie untersucht das veränderte Muster der Produktionsbeziehungen in der Rüstungsindustrie seit etwa 1990. Moderne Waffensysteme bestehen in der Regel aus einer Vielzahl von einzelnen Bauteilen aus aller Welt. Kein Rüstungsunternehmen oder Land ist heute noch in der Lage, alle benötigten Komponenten selber herzustellen. Die Unternehmensstrukturen sind heute zunehmend globalisiert, mit Produktionsstätten und Fertigungsanlagen auf anderen Kontinenten, Netzwerken ausländischer Tochterunternehmen und anderen Formen von Unternehmenskooperationen – manchmal in Ländern, in denen es nur wenig Kontrolle darüber gibt, wo die Waffen letztendlich verbleiben und zu welchen Zwecken sie eingesetzt werden.

Angesichts einer global handelnden Rüstungsindustrie müssen die Regierungen ihre nationalen Exportkontrollsysteme an die neuen Anforderungen anpassen und stärker auf regionaler und internationaler Ebene zusammenarbeiten. Diese Studie führt den Nachweis, dass für eine wirksame Kontrolle des weltweiten Waffenhandels neue internationale Standards und Regulierungsinstrumente auf völkerrechtlicher Grundlage benötigt werden. Deshalb müssen die Staaten unverzüglich ein rechtlich verbindliches internationales Waffenhandelsabkommen vereinbaren, das speziell auf die aktuelle Problemlage zugeschnitten ist.

Ein Großteil des globalen Waffenhandels umfasst Rüstungsgüter für legitime Zwecke wie nationale Selbstverteidigung, UN-Friedensmissionen und rechtsstaatliche Polizeiaufgaben. In großem Umfang gehen die gehandelten Waffen aber an Staaten und andere Akteure, die sie zum Beispiel gegen Zivilisten einsetzen und damit die internationalen Menschenrechte sowie das humanitäre Völkerrecht verletzen. Ohne geeignete Kontrolle können ursprünglich legale Waffen und Munition schließlich leicht in die Hände bewaffneter nichtstaatlicher Gruppen und des organisierten Verbrechens gelangen.

## **Traditionelle Rüstungsproduzenten**

Die G8-Länder, vier von ihnen zugleich ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, sind die führenden Anbieter von Waffensystemen und anderen militärischen Gütern, die in bewaffneten Konflikten weltweit Anwendung finden – und dabei vielfach auch zu Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden. 2005 dominierten wie in den Jahren zuvor die fünf großen Rüstungsexportierenden Länder – Russland, USA, Frankreich, Deutschland und Großbritannien – das Angebot an großen konventionellen Waffen, zusammen mit schätzungsweise 82 Prozent Marktanteil.

85 der 100 wichtigsten Rüstungsfirmen haben ihren Hauptsitz in der industrialisierten Welt. Die vorliegende Studie zeigt auf, dass viele dieser Firmen in heikle Transfers von Waffensystemen involviert sind – etwa aus China, Ägypten, Indien und Südafrika in bedenkliche Bestimmungsländer wie Indonesien, Sudan oder Uganda. Zum Beispiel wurden gepanzerte Fahrzeuge der Firma Landsystems OMC, einer südafrikanischen Tochtergesellschaft von BAE Systems, nach Uganda und Indonesien geliefert, obwohl konkrete Hinweise bestanden, dass in beiden Ländern in der Vergangenheit solche bewaffneten Fahrzeuge bei Menschenrechtsverletzungen eingesetzt worden waren.

Bei allen in der Studie aufgeführten Beispielen verstoßen die beteiligten Unternehmen nicht gegen geltendes Recht. Allerdings wären diese Exporte in den meisten Fällen wohl nicht genehmigt worden, wenn die Transfers vom Land des Firmensitzes aus hätten getätigt werden sollen. Es kann lediglich vermutet werden, ob einige Unternehmen genau aus diesem Grund die Produktion ins Ausland verlagern, um die relativ strikten Kontrollen für direkte Rüstungsexporte in ihren Heimatländern zu vermeiden. Der österreichische Pistolenhersteller Glock plant zum Beispiel, eine Produktionsstätte in Brasilien zu eröffnen. Exportgeschäfte von dort würden nicht unter den EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren fallen.

Der beschriebene Mechanismus findet sich so gut wie in allen Ländern, die mit Rüstungsexporten zu tun haben, nicht nur diejenigen Länder, in denen sich die Hauptsitze der großen Waffenhersteller befinden. Jedes Land hat die Verpflichtung sicher zu stellen, dass alle Waffen, die von Unternehmen im Bereich seiner Rechtsprechung hergestellt, zusammengebaut oder zugeliefert werden, nicht dazu verwendet werden, Menschenrechte zu verletzen oder Völkerrecht zu brechen.

## **Newcomer im Exportgeschäft**

Neben den Produzenten aus den traditionellen Rüstungsexportländern schicken sich zunehmend Unternehmen aus den Entwicklungsländern an, einen erheblichen Teil des globalen Rüstungsmarktes zu erobern – und werden dabei von ihren jeweiligen Regierungen unterstützt.

Solche „Newcomer“ sind Israel (mit vier Unternehmen in den Top-100), Indien (drei), Südkorea (drei) und Brasilien, Singapur und Südafrika mit jeweils einem Unternehmen. Die Informationen über China sind unvollständig, aber zumindest drei chinesische Unternehmen müssen wahrscheinlich als Global Player angesehen werden. Die nationalen Rüstungskontrollen in diesen Ländern unterscheiden sich erheblich und enthalten nicht immer ausdrückliche Kriterien oder Richtlinien für die Genehmigung von Rüstungstransfers, die bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen der Staaten widerspiegeln.

2002 schaffte die indische Regierung beispielsweise eine Liste mit Ländern ab, die aus bestimmten Gründen nicht mit Waffen beliefert werden durften. Seitdem hat Indien Waffen nach Myanmar und Sudan exportiert, wo laut Berichten der UN und amnesty international Menschenrechtsverletzungen stattfinden, weswegen in beiden Fällen EU- und UN-Embargos verhängt wurden.

## **Umgehung von Exportkontrollen**

Die hier beschriebene Entwicklung vollzieht sich rapide und konterkariert die relativ langsamen Fortschritte bei den Waffenexportkontrollen durch einzelne Staaten. Seit Mitte der 1990er Jahre haben zudem einige regionale und multinationale Staatenorganisationen wie die EU, ECOWAS, OAS bzw. die OSZE oder die Wassenaar-Gruppe Regulierungsinstrumente für Rüstungstransfers eingeführt. So bedeutsam diese Instrumente auch sind: Die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten hat sie bislang entweder noch nicht schlüssig umgesetzt, im Besonderen die einzelnen Bestimmungen nicht in nationales Recht überführt. Einige Länder aus der Gruppe der Newcomer hat sich bisher überhaupt noch nicht auf irgendwelche Regulierungsinstrumente festgelegt. Daher gibt es bislang keine Möglichkeit, die globalen Aktivitäten von Unternehmen wirksam zu kontrollieren, die ihren Firmensitz in einem hochregulierten Land haben, aber einen Großteil ihrer Geschäfte in weniger stark regulierten Ländern ausüben.

Zunehmend bedeutende Phänomene wie die arbeitsteilige Beschaffung von Komponenten auf dem Weltmarkt, globale Lizenzproduktion und die Auslagerung von geschäftlichen Aktivitäten an rechtlich eigenständige Tochterunternehmen sind bisher nicht ausreichend von den vorhandenen Kontrollsystemen erfasst. Die Problematik wird weiter dadurch verschärft, dass auch internationale Vermittlungs- und Finanzgeschäfte, Transport und Logistik sowie die Frage des endgültigen Verbleibs von Rüstungsgütern so gut wie keinen verbindlichen Normen und Kontrollen unterliegen.

Sicherlich sind aufstrebende Exportnationen wie China, Indien, Israel, Südafrika und Südkorea einerseits berechtigt, ihre Anteile am globalen Rüstungsmarkt zu vergrößern. Andererseits aber sind auch diese Staaten dazu verpflichtet, ihre Exportpraxis mit bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen in Einklang zu bringen. Es sollte im eigenen Interesse jedes Staates sein – in sicherheitspolitischer und in wirtschaftlicher Hinsicht –, dafür zu sorgen, dass Waffenlieferungen nicht zu Menschenrechtsverletzungen führen, kriegerische Konflikte verschärfen, oder Mittel der Kaufländer binden, die dringend für deren wirtschaftliche Entwicklung benötigt würden. Dieses Risiko besteht immer dann, wenn Staaten deutlich mehr Waffen beschaffen, als für ihre Landesverteidigung benötigt werden.

Einige waffenexportierende Staaten erleiden inzwischen Wettbewerbsnachteile dadurch, dass sie verantwortungsbewusst handeln und das Völkerrecht respektieren. Darum muss gelten: Gleiche Rechte und gleiche Pflichten für Alle. Dieses Prinzip kann nur durch die Schaffung eines rechtsverbindlichen globalen Abkommens garantiert werden, das die Minimalbedingungen definiert, unter denen vertretbare internationale Rüstungstransfers stattfinden können.

### **Die Opfer**

Die Dimension an menschlichem Leid, das durch unkontrollierte Waffentransfers verursacht wird, verlangt nach einer umfassenden politischen Lösung, die die Regierungen unverzüglich in Angriff nehmen müssen. Durchschnittlich sterben jeden Tag bis zu 1.000 Menschen in Folge bewaffneter Gewalt. Zahllose weitere Opfer werden verletzt, ausgeraubt, misshandelt und vertrieben. Die Täter sind staatliche Sicherheitskräfte, bewaffnete Gruppen, kriminelle Banden und bewaffnete Einzeltäter. Schätzungen von amnesty international zufolge werden zwischen einem Drittel und zwei Viertel aller schweren Menschenrechtsverletzungen mit Kleinwaffen und leichten Waffen verübt. Eine große Zahl von Menschen – Männer, Frauen, ältere Menschen, Kinder – sterben an den indirekten Folgen bewaffneter Konflikte: dem Zusammenbruch von Wirtschaftsstrukturen, Gesundheits- und Sicherheitssystemen, Krankheiten und Hunger.

Die freie Verfügbarkeit von Waffen trägt nicht nur entscheidend zu staatlichen Unrechtshandlungen bei, sie erhöht auch die Bedrohung durch bewaffnete nichtstaatliche Gruppen und

das organisierte Verbrechen. Das gilt insbesondere für Kleinwaffen und leichte Waffen. Beispielsweise wurden Handgranaten – mit Kennzeichnungen eines österreichischen Unternehmens versehen und aller Wahrscheinlichkeit nach in Pakistan in Lizenz hergestellt – von bewaffneten Gruppen in zahlreichen Überfällen in Indien, Bangladesch und Pakistan eingesetzt, mit zahlreichen Toten und Hunderten von Verletzten.

Waffenhandel ist mit hohen Folgekosten verbunden. Rüstungskäufe von Regierungen übersteigen zuweilen das legitime Sicherheitsbedürfnis bei weitem und zwingen damit dringend benötigte Mittel von Investitionen in das Gesundheits- und Bildungssystem ab. Der US-amerikanische Kongress schätzt, dass 2004 die Länder Asiens, des Mittleren Ostens, Lateinamerikas und Afrikas insgesamt 22,5 Mrd. US-Dollar für Waffen ausgegeben haben; acht Prozent mehr als 2003. Mit dieser Summe hätten die betreffenden Länder jedem einzelnen Kind eine Schulausbildung ermöglichen und durch bessere Gesundheitsversorgung die Kindersterblichkeit bis zum Jahr 2015 um zwei Drittel senken können. Damit wären bereits zwei zentrale UN Millenium-Entwicklungsziele umgesetzt worden.

Regierungen müssen zahlreiche Maßnahmen ergreifen, um die Ursachen gewaltsamer Konflikte zu bekämpfen. Die Waffen selbst sind nicht der Auslöser von Gewalt. Dennoch spielt die Verfügbarkeit von Waffen eine entscheidende Rolle für das Ausmaß der Gewalttätigkeiten – und so für die Zahl der Opfer und die Dimension an Leid, die damit einhergehen.

### **Praktische Schritte**

Ein internationales Waffenhandelsabkommen („Arms Trade Treaty“) wäre sicherlich das am besten geeignete Instrument, um unverantwortlichen Rüstungstransfers vorzubeugen – doch nur dann, wenn es fest im Völkerrecht verankert ist, einschließlich international anerkannter Menschenrechtsstandards und dem humanitären Völkerrecht. So ließen sich schon im Ansatz Lieferungen in Kriegs- und Krisengebiete verhindern, wo diese Waffen mit großer Wahrscheinlichkeit beispielsweise für Völkermord, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit eingesetzt würden. Das Waffenhandelsabkommen würde ebenfalls dazu beitragen, den Waffennachschub an staatliche Sicherheitskräfte zu unterbinden, die schwerwiegende und systematische Menschenrechtsverletzungen begehen, wie beispielsweise außergerichtliche Hinrichtungen, Folter oder das „Verschwindenlassen“ von Menschen. Das Waffenhandelsabkommen wäre schließlich auch ein wichtiges Instrument, um der Missachtung grundlegender wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte vorzubeugen, die Umlenkung finanzieller Ressourcen von nachhaltiger Entwicklung und Armutsbekämpfung zu stoppen und die Nachschublinien von Kriminellen und Terroristen abzuschneiden.