

Kleinwaffengrundsätze in einem Rüstungs- exportkontrollgesetz verankern!

Den kompletten Produktzyklus von Kleinwaffen von Produktion
bis Vernichtung einbeziehen

N. Acharya, M. Bayer, C. Breitung, M. Mutschler & K. Wagner \ BICC

Empfehlungen an die Bundesregierung

\ Keine Herstellung von SALW im Ausland mit deutscher Technologie oder deutschem Geld

Gründung und Erwerb ausländischer Rüstungsunternehmen für Klein- und Leichtwaffen (small arms and light weapons; SALW) sollte für deutsche Staatsbürger:innen gesetzlich untersagt werden. Gleiches gilt für die Ausfuhr von Komponenten und Herstellungstechnologie für SALW an Drittstaaten.

\ Vor-Ort-Kontrollen zum Entscheidungskriterium machen

Ausfuhrgenehmigungen für Klein- und Leichtwaffen an Drittländer oder nichtstaatliche Akteur:innen sollten gesetzlich verboten, Abweichungen offiziell begründet werden. Ausfuhrgenehmigungen für Klein- und Leichtwaffen sollten ohne Ausnahme nur dann erteilt werden, wenn der Empfänger Vor-Ort-Kontrollen akzeptiert. Verstöße gegen die Endverbleibserklärung sollten zu einem Verbot aller Rüstungsexporte an unzuverlässige Empfänger führen.

\ Rückverfolgungssysteme zum zusätzlichen Risikobewertungsmechanismus entwickeln

Rückverfolgungsanträge können deutschen Behörden dazu dienen, die Ursachen zu untersuchen, wie in der Bundesrepublik hergestellte SALW in illegale Kanäle geraten konnten. Bei künftigen Ausfuhrentscheidungen sollten sie deshalb bei der Risikobewertung mit beachtet werden.

\ Stärkung des Grundsatzes „Neu für Alt“

Vor-Ort-Kontrollen sollten auch genutzt werden, um zu überprüfen, ob die Empfangsseite die Verpflichtung, alte Waffenbestände nach Neulieferungen zu vernichten, auch wirklich einhält.

\ Zur koordinierten Kontrolle einen SALW-Ressortkreis etablieren

Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Institutionen erschwert einen ganzheitlichen Ansatz im Bereich Kleinwaffenkontrolle. Ein SALW-Ressortkreis könnte hier Abhilfe schaffen.

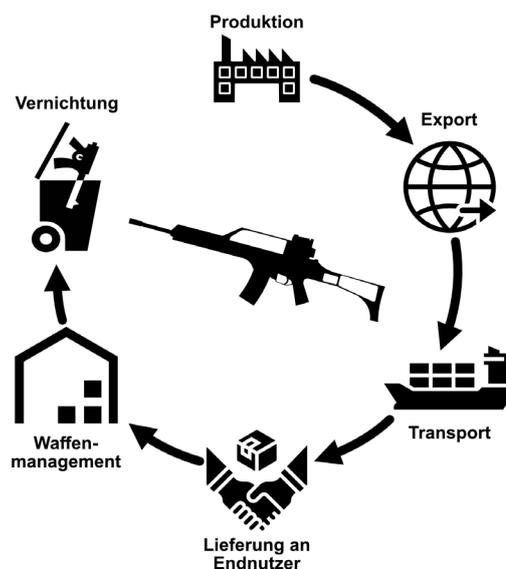
Kleinwaffengrundsätze in einem Rüstungs- exportkontrollgesetz verankern

Deutschland gehört weltweit zu den größten Produzenten und Exporteuren von Klein- und Leichtwaffen (Florquin et al., 2020). Das wohl bekannteste Unternehmen in Deutschland, welches Kleinwaffen herstellt, ist Heckler & Koch (HK). HK produziert unter anderem Sturmgewehre wie das G3 oder das G36 und die Maschinenpistole MP5, die alle große Absatzzahlen auf dem weltweiten Waffenmarkt verzeichnen. Nach Angaben des BICC *SALW Guide* ist das G3 in 86, das G36 in 49 und die MP5 in 99 Ländern in Nutzung. Das MG3, ein Maschinengewehr von Rheinmetall, ist in 44 Ländern zu finden (BICC, 2021).

Klein- und Leichtwaffen (SALW) haben eine sehr lange Nutzungsdauer. So tauchen in aktuellen bewaffneten Konflikten wie in Syrien oder im Jemen nicht nur deutsche G3-Gewehre und MG3-Maschinengewehre auf, die 1959 bzw. 1966 von der Bundeswehr eingeführt und unter anderem von Saudi-Arabien, der Türkei und Iran in Lizenz produziert wurden, sondern auch Mauser 98K-Gewehre und StG44-Sturmgewehre. Letztere wurden von der Vorgängerin der Bundeswehr, der Wehrmacht, 1934 bzw. 1943 eingeführt. Die Produktion beider Waffen endete mit dem Zweiten Weltkrieg im Jahr 1945. Diese Beispiele zeigen, dass die Nutzungsdauer von Klein- und Leichtwaffen die Dauer politischer Regime mitunter deutlich übersteigen kann. Der Export von Klein- und Leichtwaffen und die Erteilung von Lizenzen für deren Herstellung sind daher mit vielen Unwägbarkeiten behaftet, da solche in Deutschland produzierten Waffen auch noch Jahrzehnte nach ihrer Herstellung in gewaltsamen Konflikten eingesetzt werden können. Ein besonderes Risiko ist dabei der wissentliche oder unwissentliche Transfer von Waffen durch die legalen Empfängerstaaten an nichtstaatliche Gewaltakteur:innen, zu denen auch kriminelle oder terroristische Organisationen zählen. Zudem ist nicht auszuschließen, dass einst zuverlässige und legitime Empfängerländer binnen dieser langen Nutzungsdauer einen Wandel durchlaufen, welcher einem erneuten Export zuwiderliefe. Daher sollten sich die Bemühungen der Bundesregierung um die Nichtverbreitung nicht nur auf Produktion und Export beschränken, sondern auch eine kritische Prüfung der

Frage beinhalten, was mit diesen Waffen nach ihrer Auslieferung geschieht. In diesem *Policy Brief* wird daher der gesamte Produktzyklus von Klein- und Leichtwaffen betrachtet, von der Herstellung über die Ausfuhrgenehmigung, den Transport, die Lieferung an die Endnutzer, das Waffenmanagement und schließlich die Vernichtung.

Grafik 1
Produktzyklus von Klein- und Leichtwaffen



© Markus Bayer & Vincent Glasow \ BICC

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren wesentliche Beiträge zur Kleinwaffenkontrolle geleistet. So hat sie den Export deutscher Kleinwaffen an Drittstaaten (Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind) stark reduziert. Zudem unterstützt die Bundesregierung die Vereinten Nationen, die NATO sowie eine Reihe spezialisierter staatlicher, zwischenstaatlicher und nichtstaatlicher Einrichtungen in dem Ziel, nationale und regionale Kapazitäten im Bereich des SALW-Managements aufzubauen und die Abzweigung von Klein- und Leichtwaffen auf illegale Märkte einzudämmen. Allerdings sind weitere Schritte

erforderlich, um die Wahrscheinlichkeit zu verringern, dass in Deutschland produzierte oder mit deutscher Technologie hergestellte Klein- und Leichtwaffen gewaltsame Konflikte auf der ganzen Welt anheizen bzw. für Menschenrechtsverbrechen eingesetzt werden. Dieser *Policy Brief* macht konkrete Vorschläge, wie und mit welchen Maßnahmen die neue Bundesregierung die Kontrolle und Nichtverbreitung von Klein- und Leichtwaffen effektiver gestalten kann.

Produktion: Gründung und Erwerb ausländischer Rüstungsunternehmen durch deutsche Staatsbürger:innen strengstens kontrollieren

Über Jahrzehnte hat die Bundesregierung die Lizenzproduktion von Kleinwaffen deutscher Bauart in anderen Ländern erlaubt, ohne dabei auf die Menschenrechtssituation in diesen Ländern oder die Risiken einer unerlaubten Weiterverbreitung zu achten. Noch heute werden deshalb laut *BICC SALW-Guide* Maschinengewehre vom Typ MG3 und Sturmgewehre vom Typ G3 in mindestens zehn Ländern hergestellt. Darunter befinden sich Iran, Mexiko, Myanmar, Pakistan, Saudi-Arabien und die Türkei. Diese Politik hat maßgeblich dazu beigetragen, dass das G3 und das MG3 weltweit in zahlreichen Gewaltkonflikten benutzt wurden und immer noch werden. So ist beispielsweise die Nutzung des G3 und des MG3 für verschiedene nichtstaatliche bewaffnete Gruppen in den andauernden Kriegen im Jemen und in Syrien gut dokumentiert. Zu diesen Gruppen zählen unter anderem die Hisbollah, der Islamische Staat (IS) und al-Quaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP).

Im März 2015 beschloss die Bundesregierung Grundsätze für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Klein- und Leichtwaffen (im Folgenden „Kleinwaffengrundsätze“ genannt). Damit bekundet sie den Willen, zumindest im Grundsatz, keine Genehmigungen mehr für die Ausfuhr von Komponenten und Technologie in Drittstaaten, etwa im Rahmen von Lizenzvergaben, zu erteilen, wenn damit eine neue Herstellungslinie für SALW (oder entsprechende Munition) eröffnet würden. Das ist ein wichtiger

Fortschritt. Die Kleinwaffengrundsätze sind jedoch rechtlich nicht bindend; Ausnahmen von diesen Grundsätzen sind jederzeit möglich. Zudem können bestehende Produktionslinien in Drittländern weiter beliefert werden. Die neue Bundesregierung sollte deshalb die bestehenden Kleinwaffengrundsätze in ein rechtlich verbindliches Rüstungsexportkontrollgesetz integrieren. Darüber hinaus sollte sie die bestehenden Herstellungslinien für Kleinwaffen in allen Drittstaaten überprüfen und die Belieferung mit Bauteilen umgehend stoppen, wenn es zur unerlaubten Weitergabe von Waffen gekommen ist.

Aber auch ein solcher Schritt würde die Internationalisierungspolitik der deutschen Kleinwaffenhersteller nicht stoppen. Diese sind schon seit geraumer Zeit dazu übergegangen, ihre Fabriken in andere Länder mit geringeren Exportrestriktionen zu verlagern, indem sie internationale Beteiligungsgemeinschaften (Holdings) mit verschiedenen Schwester- oder Tochterfirmen in unterschiedlichen Staaten gründen und von dort fertige Waffen exportieren. So hat beispielsweise der Kleinwaffenhersteller Sig Sauer 2001 eine internationale Holding mit Produktionsstandorten in Deutschland, der Schweiz und den USA gegründet. Zwischen 2009 und 2012 importierte Sig Sauer in den USA über 38.000 halbautomatische SP022 Pistolen aus Deutschland (offiziell für den US-Markt), um sie dann von den USA aus nach Kolumbien (damals immer noch Bürgerkriegsland) zu reexportieren. Da es sich ursprünglich um Pistolen aus Deutschland handelte, verurteilte das Landgericht Kiel Sig Sauer sowie mehrere Manager der Firma für diesen illegalen Reexport. Wenn es sich aber um komplett in den USA hergestellte Waffen gehandelt hätte, wäre der Export nach Kolumbien legal gewesen – auch wenn dafür deutsches Kapital und deutsches Know-how eingesetzt wurden. Die neue Bundesregierung sollte deshalb die Gründung und den Erwerb ausländischer Rüstungsunternehmen durch deutsche Staatsbürger:innen strengstens kontrollieren und dazu eine rechtliche Kontroll- und Untersagensmöglichkeit schaffen. Geht es bei den betreffenden Rüstungsunternehmen um die Herstellung von Klein- und Leichtwaffen, wäre eine deutsche Beteiligung zu untersagen.

Export: Vor-Ort-Kontrollen zum Entscheidungskriterium machen

Da die meisten Länder keine Klein- und Leichtwaffen herstellen und daher importieren, ist die wirksame Regulierung der Ausfuhren eine der wichtigsten Maßnahmen zur Kleinwaffenkontrolle. Mit einem Exportvolumen von 514 Millionen US-Dollar zählte Deutschland 2017 zu den vier größten Exporteuren von Klein- und Leichtwaffen weltweit. Es gehörte damit zur Spitzengruppe von insgesamt 38 Ländern, deren Exportvolumen bei mindestens 10 Millionen US-Dollar lag (Florquin et al., 2020).

Mit den Kleinwaffengrundsätzen verfolgt Deutschland seit 2015 im Allgemeinen eine relativ restriktive nationale Ausfuhrpolitik in Bezug auf Klein- und Leichtwaffen. Die Ausfuhr dieser Waffen ist dabei grundsätzlich an die Vorlage einer Endverbleibserklärung und den Grundsatz „Neu für Alt“ gebunden.¹ Die Grundsätze der Bundesregierung schließen darüber hinaus den Export von Kriegswaffen wie zum Beispiel Maschinengewehren an nichtstaatliche Akteur:innen aus. Über die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern unterbindet die Bundesregierung ebenso die Ausfuhr von Kleinwaffen an Drittstaaten. Aufgrund dieser Grundsätze ist der Kleinwaffenexport in Drittländer in den Jahren 2018 und 2019 weitgehend zum Erliegen gekommen. Diese Grundsätze sind jedoch nicht rechtsverbindlich und lassen immer Ausnahmen zu. Außerdem scheint die Einschränkung für Drittländer nur bei Kleinwaffen, nicht jedoch bei Leichtwaffen zu gelten. So genehmigte die Bundesregierung im Jahr 2020 Klein- und Leichtwaffenexporte in Länder wie Singapur und Kuwait im Wert von 20 Millionen Euro (BMWi, 2021). Die Einführung eines rechtsverbindlichen Rüstungsexportkontrollgesetzes (wie oben erwähnt), das die Lieferung von Klein- und Leichtwaffen an Drittländer und nichtstaatliche Akteur:innen verbietet sowie im

Falle einer Abweichung eine offizielle Begründung verlangt, würde Deutschland zu einem Vorreiter bei der Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen machen. Es würde zudem den Willen der neuen Regierung unterstreichen, ihre Verantwortung in diesem Bereich ernst zu nehmen. Hiermit endet Verantwortung jedoch nicht, da das Vertrauen in Endnutzerbescheinigungen ohne ordnungsgemäße Kontrollen und – im Falle eines Verstoßes – Sanktionen leicht enttäuscht werden kann. Ausfuhrgenehmigungen für Klein- und Leichtwaffen sollten daher ohne Ausnahmen nur dann erteilt werden, wenn der Empfänger Post-Shipments Kontrollen akzeptiert. Verstöße gegen die Endverbleibserklärung sollten zu einem Verbot aller Rüstungsexporte an diesen Empfänger für mindestens fünf Jahre führen, da dieser sich als unzuverlässig erwiesen hat.

Waffenmanagement: Rückverfolgungssysteme zum zusätzlichen Risikobewertungsmechanismus entwickeln

Für die neue Bundesregierung sollte es ein zentrales Anliegen sein, dass Klein- und Leichtwaffen nach ihrer Ausfuhr nicht auf illegalen Märkten enden oder Gewaltkonflikte verschärfen. Doch wie kann dies verhindert werden? Ein Instrument, um zu überwachen, ob ausgeführte Klein- und Leichtwaffen in den Händen von autorisierten Endnutzern verbleiben, sind die bereits erwähnten Post-Shipments bzw. Vor-Ort Kontrollen. Im Jahr 2019 wurden fünf Vor-Ort-Kontrollen zur Überprüfung des Endverbleibs von Klein- und Leichtwaffen durchgeführt (in Indonesien, Malaysia, Brasilien, Jordanien sowie Trinidad und Tobago). Diese Kontrollen sind der richtige Ansatz, müssten aber häufiger umgesetzt und auch auf EU/NATO- und NATO-gleichgestellte Länder angewandt werden. Die Bewertung bestehender Waffenmanagement-Praktiken und -Infrastruktur im jeweiligen Empfängerland sollte ein fester Bestandteil von Vor-Ort-Kontrollen sein. Derartige Kontrollen könnten potenziell auch

¹ \ Die Empfänger solcher Waffen müssen eine Verpflichtungserklärung abgeben, in der sie sich verpflichten, die entsprechenden Waffen, welche durch die Neubeschaffung ersetzt werden sollen, zu vernichten.

dazu genutzt werden, weitere Schulungs- und Kapazitätsaufbaumaßnahmen im Bereich der physischen Sicherung und Verwaltung von Waffenbeständen (PSSM) durchzuführen – ein Ansatz, den die deutsche Bundesregierung bereits in Erwägung zog. Ein allgemeines Argument der deutschen Regierung, warum Vor-Ort-Kontrollen bisher nicht häufiger durchgeführt wurden, ist, dass diese Kontrollen kostspielig sowie sehr zeit- und ressourcenintensiv sind. Eine Möglichkeit, dieses Finanzierungsproblem zu lösen, bestünde darin, die Kosten für Vor-Ort-Kontrollen auf die Waffenhersteller zu übertragen, indem diese Kosten in den Waffenverkauf integriert werden. Die Überprüfung von Waffenmanagement und-verwaltungssystemen sollten allerdings nicht nur ein Kernbestandteil von Vor-Ort-Kontrollen sein. Die Bundesregierung sollte darüber hinaus auch die funktionale PSSM-Architektur – die Fähigkeit eines Empfängers, die entsprechenden Waffen sicher zu lagern – vor der Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen als Faktor in die Risikoanalyse einbeziehen.

Trotz aller Bemühungen zur physischen Sicherung von Klein- und Leichtwaffen kann oftmals nicht verhindert werden, dass diese auf illegale Märkte gelangen. Daher sollte die neue Bundesregierung auch in Erwägung ziehen, die bestehenden Rückverfolgungssysteme zu verbessern und einen zusätzlichen Risikobewertungsmechanismus zu entwickeln, der Rückverfolgungsanträge für von deutschen Herstellern produzierte Klein- und Leichtwaffen bei künftigen Ausfuhrentscheidungen berücksichtigt. Ein solcher Mechanismus sollte es den deutschen Behörden ermöglichen, die Ursachen zu untersuchen, die zu der illegalen Verwendung führten: Ob es sich um einen absichtlichen Verstoß gegen die Endverbleibserklärung handelt, ob dies auf eine unsachgemäße Lagerung zurückzuführen ist, oder ob Gründe vorlagen, für welche die für die Endverwendung zuständige Behörde nicht die Verantwortung trägt (zum Beispiel durch den Verlust von Waffen im Rahmen von Kampfhandlungen).

Langfristig würde ein solcher Ansatz nicht nur zur Bekämpfung des illegalen Waffenhandels beitragen, sondern könnte auch dazu dienen, das Waffenmanagement insgesamt zu verbessern.

SALW-Vernichtung: Stärkung des Grundsatzes „Neu für Alt“ durch Vor-Ort-Kontrollen

Gemäß der Kleinwaffengrundsätze der deutschen Bundesregierung gilt bei Genehmigungen für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen der Grundsatz „Neu für Alt“. Dies bedeutet, dass staatliche Empfänger von Klein- und Leichtwaffen eine Verpflichtungserklärung abgeben müssen, die besagt, dass die Waffen, die durch die Neubeschaffung ersetzt werden sollen, vernichtet werden. In jenen Fällen, in denen die neu beschafften Klein- und Leichtwaffen einen zusätzlichen Bedarf decken, muss der Empfängerstaat eine Verpflichtungserklärung abgeben, dass die Waffen nach ihrer Außerdienststellung vernichtet werden. Die neue Bundesregierung sollte dafür sorgen, dass die Einhaltung der jeweiligen Verpflichtungserklärung im Rahmen von Post-Shipment Kontrollen überprüft wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Vernichtung alter Waffenbestände nicht nur auf dem Papier zugesagt, sondern tatsächlich umgesetzt wird. Verstöße gegen diesen Grundsatz sollten zu einem Verbot von Rüstungsexporten für mindestens fünf Jahre führen.

Ein Ressortkreis für einen ganzheitlichen und koordinierten Ansatz in der Kleinwaffenkontrollpolitik

Wie dieser *Policy Brief* darlegte, muss bei der Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen, die mit deutschem Kapital und Know-how hergestellt bzw. in Deutschland selbst produziert wurden, der gesamte Produktzyklus dieser Waffen betrachtet werden. Der alleinige Blick auf einzelne Aspekte wie die Ausfuhr oder die physische Sicherung und Lagerverwaltung in den

Empfängerländern ist nicht ausreichend. In Deutschland gibt es jedoch strukturelle Hürden, die der Umsetzung eines solchen Ansatzes im Wege stehen, da unterschiedliche Institutionen an der Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen beteiligt sind. Während die Vor-Ort-Kontrollen vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) geleitet werden, ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie als dem BAFA übergeordnetes Ministerium für die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen zuständig, wenn es sich bei den SALW um Kriegswaffen handelt. Das Auswärtige Amt wiederum unterstützt im Ausland auf regionaler und nationaler Ebene unter anderem beim Ausbau der Kapazitäten für die Verwaltung von Waffen und Munition (WAM). Diese Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den staatlichen Institutionen erschwert einen ganzheitlichen Ansatz im Bereich Kleinwaffenkontrolle. Die neue Bundesregierung sollte deshalb einen eigenen Ressortkreis einsetzen, der für die Koordination der Kleinwaffenkontrollpolitik zuständig ist. Solch ein Ressortkreis sollte den Austausch mit Vertreter:innen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft suchen, da diese eine einschlägige Expertise einbringen können.

BIOGRAPHIE UND WEITERFÜHRENDE LITERATUR

- Amnesty International (2015). *Taking Stock: The Arming of Islamic State*. London: Amnesty International. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde14/2812/2015/en/>
- Arab Reporters for Investigative Journalism (2019). *The End User: How did western weapons end up in the hands of ISIS and AQAP in Yemen?* <https://en.arij.net/investigation/the-end-user-how-did-western-weapons-end-up-in-the-hands-of-isis-and-aqap-in-yemen>
- Bonn International Centre for Conflict Studies (BICC) (2021). *SALW Guide* <https://salw-guide.bicc.de/>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020). *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2020. Rüstungsexportbericht 2020*. Berlin: BMWi. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-der-bundesregierung-ueber-ihre-exportpolitik-fuer-konventionelle-ruestungsgueter-im-jahre-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=8
- Florquin, N., Hainard, E., & Jongleux, B. (2020, Dezember). *Trade Update 2020. An Eye on Ammunition Transfers to Africa*. Genf: Small Arms Survey.
- Mutschler, M., & Bales, M. (2017). *Begründungspflicht statt laissez faire – Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik* (BICC Policy Brief series No. 7/2017). Bonn: BICC.
- Mutschler, M., & Hauk, S. (2020). *Five ways to make the European Peace Facility a role model for arms export control* (BICC Policy Brief series No. 6/2020). Bonn: BICC.
- Varisco, A.E./Brockmann K./Robin L. (2020). *Post-shipment control measures: European approaches to on-site inspections of exported military materiel*. Stockholm: SIPRI.

bicc \
Bonn International Centre for Conflict Studies gGmbH

Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn, Germany
+49 (0)228 911 96-0, Fax -22, bicc@bicc.de

www.bicc.de
www.facebook.com/bicc.de



Direktor
Prof. Dr. Conrad Schetter

AUTOR:INNEN

Nikhil Acharya \ Technischer Berater; Kleinwaffenkontrolle, DDR, BICC

Dr. Markus Bayer \ Wissenschaftlicher Mitarbeiter, BICC

Dr. Claudia Breitung \ Projektleiterin, Bereich Entwaffnung, Demobilisierung, Reintegration (DDR), BICC

Dr. Max Mutschler \ Wissenschaftlicher Mitarbeiter, BICC

Karl Wagner \ Technischer Berater; Waffen- und Munitionsmanagement, BICC

EDITORIAL DESIGN

Diesseits - Kommunikationsdesign, Düsseldorf

LEKTORAT

Susanne Heinke

LAYOUT

Heike Webb

VERÖFFENTLICHUNGSDATUM

26. Januar 2022



MITGLIED Johannes-Rau-
DER Forschungsgemeinschaft



Except where otherwise noted, this work is licensed under:
cf. creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/