

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

64. Jahrgang · 35–37/2014 · 25. August 2014



Waffen und Rüstung

Jan Grebe

Kurswechsel? Deutsche Rüstungsexporte zwischen
Transparenz und parlamentarischer Kontrolle

Max M. Mutschler

Die Regulierung des internationalen Waffenhandels

Götz Neuneck

Nukleare Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung

Niklas Schörnig

Automatisierte Kriegsführung –
Wie viel Entscheidungsraum bleibt dem Menschen?

Cordula Dittmer

Genderdimensionen des Waffengebrauchs

Dagmar Ellerbrock

Waffenkultur in Deutschland

Editorial

Soll Deutschland Waffen in den Irak liefern, um den von der Terrororganisation „Islamischer Staat“ Bedrohten zu helfen, obwohl eine Lieferung in Krisengebiete den Grundsätzen der deutschen Rüstungsexportpolitik widerspricht? Diese Frage ist nur die jüngste in der Debatte um die Ausrichtung der deutschen Rüstungsexportpolitik, die sich im Spannungsfeld zwischen (außen)wirtschaftlichen Interessen, sicherheits- und außenpolitischen Kalkülen sowie friedens- und menschenrechtspolitischen Erwägungen bewegt.

Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach Ende 2012 an der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation in Strausberg von der „Ertüchtigung“ von Partnern, auch mithilfe von „Unterstützung bei der Ausrüstung“; Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel bezeichnete Rüstungsexporte zuletzt als „Instrument der Sicherheitspolitik“ – und nicht der Wirtschaftspolitik. Ob derartige Positionierungen zu einer Neuausrichtung der Ausfuhrpolitik führen werden, bleibt abzuwarten. Gleichwohl gilt es, die Transparenz bei Entscheidungen über Exporte zu erhöhen sowie das Instrumentarium der parlamentarischen Kontrolle auszubauen.

Waffen und ihre Trägersysteme werden beständig weiterentwickelt. Die Entwicklung und der Einsatz unbemannter Luftfahrzeuge („Drohnen“) zur Erkundung militärischer Einsatzgebiete, aber auch für „gezielte Tötungen“ hat unter anderem die Furcht vor einer Automatisierung von Kriegen befeuert. Technisch möglich sind sie bereits, autonom handelnde Waffensysteme, die ohne weiteres menschliches Zutun Ziele auswählen und angreifen könnten. Die Diskussion um ethische und rechtliche Konsequenzen einer solchen Entwicklung hat erst begonnen.

Anne Seibring

Jan Grebe

Kurswechsel? Deutsche Rüstungs- exporte zwischen Transparenz und parlamentarischer Kontrolle

Im Juni 2014 gab die Bundesregierung zum 15. Mal mit ihrem Rüstungsexportbericht Auskunft über die deutschen Rüstungsexporte des zurückliegenden

Jan Grebe zugrunde liegende Politik. Wie in den Jahren zuvor handelte es sich dabei eher um allgemeine Trends denn um Einzelfallbegründungen. Der Bericht zeigt

M. A., geb. 1982; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bonn International Center for Conversion (BICC) GmbH, Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn. grebe@bicc.de

te nicht nur, dass die Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen 2013 erheblich angestiegen ist, sondern machte auch deutlich, dass Deutschland seine Position als einer der größten Rüstungsexporteure der Welt weiter gefestigt hat. Deutsche Rüstungsgüter sind auf dem Weltmarkt nach wie vor sehr gefragt. Nicht mehr ausschließlich EU- und NATO-Staaten zählen dabei zu den wichtigsten Abnehmern deutscher Rüstungsunternehmen, sondern zunehmend sogenannte Drittstaaten.¹

Erstmals, seitdem sich die rot-grüne Bundesregierung 2000 in den „Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ auf die Veröffentlichung eines solchen Berichts geeinigt hatte, ist der Bericht in diesem Jahr noch vor der parlamentarischen Sommerpause erschienen. Die große Koalition aus CDU/CSU und SPD folgt damit der Vereinbarung im Koalitionsvertrag, die Berichterstattung bei Rüstungsexporten zu verbessern.² Aus Sicht der Bundesregierung ist dies, gemeinsam mit der angekündigten Veröffentlichung eines

Zwischenberichts im Herbst jedes Jahres, ein deutlicher Schritt zu mehr Transparenz bei Rüstungsexporten. Schaut man jedoch hinter die Kulissen, offenbaren sich schnell die Mängel der deutschen Berichterstattung.³

Obwohl die Bundesregierung bemüht ist, die Transparenz zu verbessern, bleiben zahlreiche Fragen weiterhin offen: Wie ist es generell um die Rüstungsexportkontrolle in Deutschland bestellt? Welche Bedeutung hat die von Bundeskanzlerin Angela Merkel angestoßene „Ertüchtigungsinitiative“? Und welche Rolle spielt das Parlament bei der Kontrolle von Rüstungsexporten?

Deutsche Waffen auf dem Weltmarkt

In Folge der Finanzkrise von 2009 sinken die Verteidigungsausgaben innerhalb der EU. Die Ausgaben für Rüstungsbeschaffungen in den europäischen NATO-Staaten sind um 17 Prozent von 60 Milliarden US-Dollar 2010 auf nunmehr 50 Milliarden US-Dollar 2013 gefallen (Tabelle 1). Dieser Verlust veranlasst deutsche und europäische Rüstungsunternehmen, neue Märkte zu erschließen und durch Ausfuhr von Rüstungsgütern an Drittstaaten zu kompensieren, weshalb entsprechende Exporte in den vergangenen Jahren zunehmen.⁴ Die Ankündigung, den deutschen Verteidigungshaushalt um 400 Millionen Euro bei den Beschaffungsausgaben angesichts der anhaltenden Kritik bei deutschen Rüstungsprojekten zu kürzen, dürfte den Druck auf deutsche Unternehmen noch weiter verstärken.⁵

¹ Als Drittstaaten werden alle Staaten außerhalb der EU und der NATO sowie diesen gleichgestellte Staaten (Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz) bezeichnet.

² Vgl. Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin 2013, S. 13.

³ Vgl. Jan Grebe, Mut zur Veränderung oder Fortsetzung struktureller Defizite? Deutsche Rüstungsexporte und ihre parlamentarische Kontrolle, BICC-Focus 13/2014.

⁴ Vgl. ders., Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity? Adherence to the Criteria of the EU Common Position on Arms Exports, BICC, Bonn 2013.

⁵ Vgl. Matthias Gebauer, Pannen bei Rüstungsprojekten: Regierung streicht von der Leyens Haushalt zusammen, 6. 6. 2014, www.spiegel.de/politik/deutschland/verteidigungsministerium-budget-um-400-millionen-euro-gekuerzt-a-973854.html (25. 7. 2014).

Tabelle 1: Beschaffungsausgaben ausgewählter europäischer NATO-Staaten, 2009–2013 (in Millionen konstanter US-Dollar)

	2009	2010	2011	2012	2013
Frankreich	15 319	16 865	15 082	16 286	15 187
Deutschland	8 675	8 765	7 901	8 129	7 881
Italien	3 534	3 376	3 539	2 469	3 433
Spanien	3 105	1 931	938	3 368	...*
Großbritannien	14 160	16 034	13 833	11 121	13 567
Gesamt NATO-Europa	59 448	60 161	51 790	50 805	50 042

* Für 2013 liegen keine Zahlen vor. Angesichts der Fluktuationen bei den Beschaffungsausgaben und der Wirtschaftskrise in Spanien ist ein deutlicher Rückgang aber möglich.

Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf: NATO, Financial and Economic Data Relating to NATO Defence, Communiqué PR/CP(2014)028, 24. 2. 2014, www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf (25. 7. 2014).

Laut des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) hatte Deutschland im Zeitraum von 2009 bis 2013 einen Anteil von 7 Prozent am weltweiten Rüstungshandel und liegt damit auf dem dritten Platz hinter den USA (29 Prozent) und Russland (27 Prozent).¹⁶ U-Boote und Panzer gehören zu den wichtigen und teuren Exportgütern aus Deutschland, die weltweit gefragt sind und Abnehmer im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien finden. Obwohl die Zahlen des SIPRI nur einen Teil deutscher Waffenlieferungen erfassen, lassen sie keinen Zweifel daran, dass Deutschland zu den größten Exporteuren der Welt gehört. Deutsche Rüstungsexporte bewegen sich seit Jahren auf einem insgesamt hohen Niveau. Während die Bundesregierung 2011 die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Gesamtwert¹⁷ von 10,8 Milliarden Euro genehmigte, fiel dieser Wert 2012 auf 8,87 Milliarden Euro und bewegte sich damit auf einem ähnlichen Niveau wie in den Vorjahren. Für 2013 hat die Bundesregierung Lizenzen für Waffenausfuhren im Gesamtwert von 8,34 Milliarden Euro erteilt.¹⁸ Allein Einzelausfuhrgenehmigungen, also Genehmigungen, die nur für ein spezielles Geschäft vergeben werden, hatten 2013 dabei einen Anteil von 5,84 Milliarden Euro – ein Anstieg um 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Unter den 20 größten Abnehmern findet sich

eine Reihe von Drittstaaten, namentlich Algerien, Katar, Saudi-Arabien und Indonesien. Gegenüber dem Vorjahr sind 2013 besonders die Ausfuhren von Klein- und Leichtwaffen sowie dazugehöriger Munition angestiegen: Der Genehmigungswert betrug 135 Millionen Euro und lag damit um 43 Prozent über dem Wert aus dem Vorjahr (2012: 94,2 Millionen Euro). Zu den größten Empfängern gehörten Saudi-Arabien, Oman und Indonesien.¹⁹ Saudi-Arabien allein nahm Klein- und Leichtwaffen im Wert von 34,7 Millionen Euro ab – eine Verfünfachung gegenüber dem Vorjahr.

Das Beispiel der Klein- und Leichtwaffen verdeutlicht, wie stark der Anteil der deutschen Rüstungsausfuhren an Drittstaaten in den vergangenen Jahren zugenommen hat. So erteilte die Bundesregierung 2011 schon immerhin 42 Prozent aller Ausfuhrgenehmigungen an Drittstaaten, 2012 aber betrug dieser Anteil bereits 55 Prozent. 2013 gingen sogar 62 Prozent der deutschen Rüstungsexporte an Drittstaaten.

EU-Staaten als Abnehmer deutscher Rüstungsgüter bleiben zwar weiterhin wichtig, ihre Bedeutung nimmt aber ab. Interesse an hochmodernen und teuren Waffensystemen wie U-Booten, Panzern oder Kampfflugzeugen äußern heute eher zahlungskräftige Staaten im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien. Solche aufstrebenden Staaten sind darüber hinaus nicht nur an deutschen Waffen, sondern auch an der Rüstungstechnologie

¹⁶ Vgl. Siemon T. Wezeman/Pieter D. Wezeman, Trends in international Arms Transfers, 2013, SIPRI Factsheet, März 2014.

¹⁷ In dieser Rechnung werden die Werte für die Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen addiert.

¹⁸ Vgl. Berichte der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter aus den Jahren 2011, 2012, 2013, <http://ruestungsexport.info/index.php/allgemeine-informationen> (25. 7. 2014).

¹⁹ Vgl. Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013, Berlin 2014, S. 29f.

interessiert, um ihre eigene Rüstungsindustrie aufzubauen.¹⁰ Der Transfer von Rüstungstechnologie stellt besondere Herausforderungen an die Exportkontrolle, da hoher Sachverstand bei der Erteilung der Ausfuhr genehmigung vorhanden sein muss und die Weiterverwendung der Technologie kaum kontrolliert werden kann.

Auch die Zahlen der EU, die eine regional differenzierte Betrachtung erlauben, untermauern diesen Trend. 2012 wurden rund 20 Prozent der deutschen Rüstungsexporte an die EU-Mitgliedsstaaten ausgeführt. Immerhin noch 17 Prozent der Genehmigungen erteilte die Bundesregierung für die Ausfuhr nach Nordamerika. Mit rund 34 Prozent gingen mehr als ein Drittel aller deutschen Ausfuhren an Staaten des Nahen und Mittleren Ostens. Der größte Abnehmer in der Region war Saudi-Arabien, was auf die umfangreiche Lieferung von Überwachungstechnologie zurückzuführen ist. Addiert man die einzelnen asiatischen Regionen (Tabelle 2) zusammen, entfallen auf den Kontinent immerhin noch 11,5 Prozent aller Ausfuhren. Die Zusammenschau verdeutlicht, dass deutsche Rüstungsgüter nicht in allen Weltregionen gleichermaßen nachgefragt oder von der Bundesregierung zur Ausfuhr genehmigt werden. Gerade vor dem Hintergrund der von Bundeskanzlerin Merkel angestoßenen Neuausrichtung der Rüstungsexportpolitik sind Staaten außerhalb Europas zu wichtigen Abnehmern avanciert. Selbst der Arabische Frühling und die damit verbundenen Umstürze in zahlreichen Staaten in Nordafrika sowie im Nahen und Mittleren Osten haben nur kurz zu einem Einhalten bei Rüstungsexporten geführt, die grundsätzliche Politik bei Rüstungsexporten gegenüber diesen Ländern aber nicht geändert.¹¹

Rüstungsexporte als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik?

Rüstungsexporte sind in Deutschland nach dem Außenwirtschafts- und dem Kriegswaffenkontrollgesetz genehmigungspflichtig.

¹⁰ Vgl. Jan Grebe/Nils Schaede, *Aufstrebende Staaten. Rüstungsindustrie in Brasilien, Indien und Südafrika*, in: *Wissenschaft und Frieden*, 30 (2012) 4, S. 25–27.

¹¹ Vgl. Nils Duquet, *Business as Usual? Assessing the Impact of the Arab Spring on European Arms Export Control Policies*, Report Flemish Peace Institute, März 2014, S. 52–61.

Tabelle 2: Empfängerregionen deutscher Rüstungsexporte, 2012

Empfängerregionen	Ausfuhren in Mio. Euro	Anteil an den Gesamtausfuhren in Prozent
EU	971,6	20,7
Andere Europäische Länder	336,0	7,1
Nordamerika	804,3	17,1
Südamerika	79,6	1,7
Naher und Mittlerer Osten	1602,8	34,1
Südasien	140,6	3,0
Südostasien	208,8	4,4
Nordostasien	192,6	4,1
Ozeanien	23,3	0,5
Zentralasien	9,1	0,2
Nordafrika	294,7	6,3
Sub-Sahara Afrika	32,8	0,7
Zentralamerika und die Karibik	7,2	0,2
Gesamt	4703,9	100

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis des 15. Jahresberichts gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Amtsblatt der EU C 18/01, 2014.

Neben diesen zwei Gesetzen sowie dem Grundgesetz (Art. 26, Abs. 2) bilden auch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung sowie der EU-gemeinsame Standpunkt (2008/944/GASP) für die Ausfuhr von Militärgütern die rechtliche und politische Grundlage für den Export von Rüstungsgütern und Kriegswaffen.¹² In diesen Gesetzen und Dokumenten sind Kriterien dargelegt, die als Begründung für das Versagen einer Ausfuhr genehmigung herangezogen werden können. Darüber hinaus ist dort festgehalten, dass Kriegswaffen nur dann an Drittstaaten ausgeführt werden dürfen, wenn besondere außen- und sicherheitspolitische Gründe für den Export vorliegen.

In der Theorie bindet der Wortlaut dieser Dokumente die politischen Entscheidungsträger sehr eng, in der Praxis offenbart sich aber

¹² Für eine Übersicht der rechtlichen Rahmenbedingungen bei Rüstungsexporten siehe Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), *GKKE-Rüstungsexportbericht 2013*, Bonn–Berlin 2014, S. 107–134.

ein großer Interpretationsspielraum der Kriterien, der immer wieder zu öffentlichen Auseinandersetzungen führt. Ein direkter Hinweis darauf, dass Rüstungsexporte ein spezifisches Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik sind, findet sich in den Dokumenten nicht. Allenfalls enthalten die Politischen Grundsätze den Hinweis, dass Kriegswaffenexporte unter Berücksichtigung außen- und sicherheitspolitischer Interessen entschieden werden sollen. Rüstungsexporte werden jedoch aus verschiedenen Gründen heraus genehmigt, sei es aufgrund (außen-)wirtschaftlicher oder sicherheitspolitischer Überlegungen.

In einer Rede vor militärischem Spitzenpersonal ließ Bundeskanzlerin Merkel 2011 erstmals einen neuen Kurs in der Rüstungsexportpolitik durchblicken. Partner sollten fortan „ertüchtigt“ werden und sich weltweit für die „Bewahrung oder Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden“ einsetzen. Laut Merkel schließt dies auch den Export von Rüstungsgütern mit ein.¹³ Dahinter steht das Interesse Deutschlands, in Zukunft nicht länger militärisch aktiv werden zu müssen und stattdessen Partner in dieser Hinsicht zu befähigen – auch wenn in der derzeitigen Debatte andere Töne angeschlagen werden.

Zuletzt hat Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel die Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik sehr deutlich gemacht: „Rüstungsexporte sind kein Mittel der Wirtschaftspolitik. Sie sind ein Instrument der Sicherheitspolitik.“¹⁴ So attraktiv dies auf den ersten Blick klingen mag, es fehlt die konzeptionelle Verankerung in einem gesamtpolitischen Konzept und die Verzahnung mit anderen Politikbereichen wie der Friedens-, Menschenrechts- und Entwicklungspolitik. Wie sich einzelne Rüstungsgeschäfte zu diesen Politikbereichen verhalten oder wo es sogar Widersprüche gibt, löst die Bundesregierung derzeit nicht auf.

¹³ Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation in Strausberg, 22. 10. 2012, www.bundesregierung.de/Content/Archiv/DE/Archiv17/Reden/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html (25. 7. 2014).

¹⁴ Sigmar Gabriel, Geleitwort. Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2013, Berlin 2014, S. 1, www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/ruestungsexportbericht-2013-geleitwort,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (25. 7. 2014).

Panzerexporte in den Nahen und Mittleren Osten sowie nach Lateinamerika und Südostasien deuten zumindest darauf hin, dass die Bundesregierung offenbar gewillt ist, von dem jahrzehntelangen Grundsatz abzurücken, keine Kriegswaffen in Spannungsbereiche zu liefern.¹⁵ Während einige Beobachter in der öffentlichen Debatte der vergangenen Jahre nur eine Wiederholung alter Auseinandersetzungen sehen, in denen es um kritische Empfängerländer oder die Einhaltung der Kriterien ging,¹⁶ verweisen andere darauf, dass jüngste Entscheidungen durchaus auf eine Verschiebung der Parameter der deutschen Exportpolitik hindeuten.¹⁷ Gleichwohl hat die Bundesregierung bis heute noch keine abschließende und begründete Position präsentiert, um von einem wirklichen Paradigmenwechsel oder gar einer „Merkel-Doktrin“ zu sprechen. In Teilen der Bundesregierung scheint sich die Vorstellung durchzusetzen, mit dem Export von Kriegswaffen könne Stabilität erreicht werden. Bei näherer Betrachtung dieses Zusammenhangs offenbaren sich jedoch seine Schwächen. Denn Aufrüstung bringt nicht zwangsläufig Stabilität, im Gegenteil: Sie schafft eine allgemeine Verunsicherung unter allen beteiligten Staaten, führt zum Anheizen der Rüstungsdynamik und somit auch zu einem höheren Eskalationsrisiko.¹⁸ Schließlich ist es weniger die reale Bedrohung, die Staaten zu vermehrten Waffenkäufen animiert, sondern die Bedrohungsperzeption in Folge des Verlusts der eigenen Sicherheit durch die Aufrüstung des Nachbarn. In dem Moment der wahrgenommenen Verringerung der eigenen Sicherheit kommt es zum Dilemma.¹⁹ Daher ist es zweifelhaft, ob durch die gegenseitige Aufrüstung wirklich ein Stabilitätsgewinn zu erwarten ist.

¹⁵ Vgl. GKKE (Anm. 12), S. 54.

¹⁶ Vgl. Joachim Krause, Gibt es eine Merkel-Doktrin? Nein. Nur eine etwas überhitzte Rüstungsdiskussion in Deutschland, in: *Internationale Politik*, (2013) 1, S. 100–105.

¹⁷ Vgl. Bernhard Moltmann, Frieden schaffen mit Waffen. Deutsche Rüstungsexportpolitik auf neuem Kurs, in: Marc von Boemcken et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2013*, Münster 2013, S. 150–164.

¹⁸ Vgl. Marc von Boemcken/Jan Grebe, Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?, in: *APuZ*, 63 (2013) 37, S. 28–33.

¹⁹ Vgl. John Herz, Idealist Internationalism and the Security Dilemma, in: *World Politics*, 2 (1950) 2, S. 157–180; Valeriano Brandon, Power Politics and Interstate War in Africa, in: *African Security*, 4 (2011) 3, S. 195–221.

Jenseits dessen steht vielmehr die Frage im Raum, ob von einer solchen Aufrüstung eine friedensstiftende Wirkung ausgehen kann. Die Ausstattung mit Rüstungsgütern kann zwar auch dem Aufbau eines effektiven staatlichen Gewaltmonopols dienen, das durchaus eine positive Wirkung auf menschliche Sicherheit haben kann. Doch birgt diese Strategie ganz offensichtlich große Gefahren. So können Waffen zur internen Repression eingesetzt werden und autoritäre Regime stärken, statt dass sie den Schutz der Bürger gewährleisten. Rüstungsgüter sind zudem langlebig und auch noch nach mehreren Jahrzehnten einsatzfähig. Wenn heute geliefert wird, kann niemand vorhersagen, in wessen Hände diese Kriegswaffen in Zukunft geraten werden. Staaten können so zu hochgerüsteten Problemfällen werden – eine enorme Herausforderung für die Exportkontrolle.

In der Logik der „Ertüchtigung“ steckt der Gedanke, Rüstungsexporte als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik zu begreifen, auch wenn Rüstungsexporte bis heute zumindest nach außen hin noch nicht in einen politischen Gesamtkontext eingeordnet wurden und eine öffentliche, außen- und sicherheitspolitische Begründung für Exportentscheidungen nicht erkennbar ist.²⁰ Gerade wenn Waffenlieferungen in Zukunft stärker in die Außen- und Sicherheitspolitik integriert werden oder sie im Rahmen der von der Bundesregierung derzeit ausgeloteten neuen deutschen Verantwortung eine Rolle spielen, stellen sich zwei grundsätzliche Strukturdefizite umso problematischer dar: Rüstungsexporte leiden erstens unter einem erheblichen Mangel an Transparenz und fallen zweitens ausschließlich in einen Kernbereich der Exekutiven, in dem das Parlament kaum Kontrollmöglichkeiten hat.

Transparenz: Grundvoraussetzung für Rüstungsexportkontrolle

Die öffentlichen und parlamentarischen Debatten der vergangenen Jahre haben immer wieder verdeutlicht, dass sie unter einem

²⁰ Vgl. Michael Brzoska, *Waffen nach Mali und Saudi-Arabien? Deutsche Rüstungsexporte und die Verschiebung der Linien*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2013) 2, S. 60.

grundsätzlichen Mangel an Transparenz leiden. In den zurückliegenden Jahren erschien der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung häufig erst ein Jahr nach dem Berichtszeitraum, enthielt begrenzte Informationen und erlaubte nur mit viel Mühe, sich ein vollständiges Bild über die deutsche Rüstungsexportpolitik zu verschaffen. Dass es auch anders geht, zeigen die Beispiele Schweden und Niederlande. Die schwedische Regierung hat bereits am 25. Februar 2014 ihre Rüstungsexportzahlen für 2013 vorgelegt. In den Niederlanden veröffentlicht die Regierung neben einem jährlichen Bericht auch monatliche Statistiken über die genehmigten Ausfuhren. Wenn politischer Mut und Wille vorhanden sind, ist durchaus eine zeitnahe Berichterstattung über Rüstungsexporte möglich.

In ihrem Koalitionsvertrag vom Dezember 2013 haben CDU/CSU und SPD Änderungen in der Berichtspraxis für Rüstungsexporte angekündigt. In einem Eckpunktepapier von April 2014 sowie einem darauf folgenden Antrag vom Mai 2014 schlugen die Regierungsparteien einige Änderungen vor. Neben der frühzeitigen Veröffentlichung soll die Bundesregierung den Bundestag „über abschließende Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates unverzüglich und gemeinsam mit den abschließenden Genehmigungsentscheidungen des Vorbereitenden Ausschusses der Staatssekretäre im Anschluss an die Erteilung der Genehmigungen, spätestens jedoch zwei Wochen nach Tagung des Bundessicherheitsrates“²¹ unterrichten. Dies sind wichtige und richtige Schritte, führen sie immerhin dazu, dass Informationen über Rüstungsexportentscheidungen frühzeitiger veröffentlicht werden. Den Ankündigungen hat die Regierung Anfang Juni 2014 Taten folgen lassen, als sie den Wirtschaftsausschuss des Bundestages in einem Schreiben über die im Bundessicherheitsrat beschlossenen Genehmigungen unterrichtete.

Strukturelle Defizite aber beseitigt die Einigung der Regierungsparteien nicht. Voranfragen, die maßgeblich für eine Entscheidung über Rüstungsexporte sind, bleiben mit Blick auf den Schutz der Betriebs- und

²¹ Vgl. Antrag der Fraktionen CDU/CSU und SPD. Mehr Transparenz bei Rüstungsexportentscheidungen sicherstellen, BT-Drs. 18/1334 vom 7.5.2014.

Geschäftsgeheimnisse der exportierenden Unternehmen weiterhin unter Verschluss. Auch geht der Bericht über seinen jetzigen Informationsgehalt nicht hinaus und enthält beispielsweise keine Informationen über Lizenzvergabe, Endverbleibskontrolle, tatsächliche Ausfuhrwerte oder Angaben zu sogenannten Hermes-Bürgschaften, mit denen Rüstungsgeschäfte in Drittstaaten finanziell abgesichert werden. Die Opposition im Bundestag fordert deshalb, auch diese Informationen in den Bericht mit aufzunehmen.²²

Transparenz ist eine Grundvoraussetzung für öffentliche und parlamentarische Kontrolle. Erst sie ermöglicht eine Einflussnahme des Parlaments und der Öffentlichkeit auf die Politik, ohne die Zuständigkeit der Bundesregierung auszuhebeln. Entscheidend ist dabei die Form der Veröffentlichung und der Kreis derer, die Zugang zu diesen Informationen haben. Transparenz bei Rüstungsexporten muss sich an der Verfügbarkeit von Fakten, der Verlässlichkeit und Aktualität von Informationen, ihrer Relevanz und Präzision sowie ihrer Vergleichbarkeit messen lassen. All dies ist derzeit nur begrenzt gegeben und erschwert daher die Kontrolle.²³ Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung gibt zwar Auskunft über die Anzahl der erteilten Genehmigungen, das finanzielle Volumen, die Art des exportierten Rüstungsgutes sowie über das Empfängerland. Genauere Informationen zu den exportierten Waffen, den spezifischen Empfängern (etwa das Verteidigungsministerium, die Streitkräfte oder die Polizei) oder gar eine politische Begründung von Rüstungsexporten enthält der Bericht nicht.

Andere europäische Staaten liefern hier durchaus positive Beispiele und zeigen, dass mehr Informationen möglich sind, ohne die vorhandene Sensibilität in diesem Bereich

aufzugeben. In Belgien (Flandern)²⁴ gibt der offizielle Bericht weiterführend Auskunft zu den Empfängern von Rüstungsexporten, beispielsweise ob es sich um die Regierung, die Rüstungsindustrie oder eine Privatperson handelt. Großbritannien wiederum hat in den vergangenen Jahren begonnen, immer öfter auch einige Fallbeispiele politisch zu begründen und damit nachvollziehbarer darzustellen, wie sich einzelne Exportentscheidungen zu den Kriterien des EU-gemeinsamen Standpunktes verhalten.

Vor diesem Hintergrund gibt es in Deutschland Forderungen, mehr Informationen in den Rüstungsexportbericht aufzunehmen. Ein Vorschlag ist die Einführung einer „flexiblen Blaupause“, die zwar Standards für eine einheitliche Berichtspraxis festlegt, gleichzeitig aber die notwendige Flexibilität schafft, um auf zukünftige Veränderungen beim Export reagieren zu können, etwa wenn sich Rahmenbedingungen ändern oder Abgeordnete einen erhöhten Informationsbedarf feststellen.²⁵ Zu einer umfassenden Transparenz gehört aber auch die politische Begründung von Rüstungsexporten. Genau das sehen die Politischen Grundsätze selbst vor. Ein neues Berichtsformat sollte dazu dienen, Berichte zu verfassen, die Begründungen für einzelne Exportgeschäfte enthalten.²⁶ Gerade dann, wenn die Bundesregierung Rüstungsexporte immer stärker als Instrument der Sicherheitspolitik begreift, ist eine solche Begründung erforderlich.²⁷ Eine Einbettung der Rüstungsexporte in politische Konzepte von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik wäre dann positiv zu bewerten, wenn sie im öffentlichen und parlamentarischen Raum diskutiert wird – vor allem um der Gefahr vorzubeugen, dass eine „politischere“ Rüstungsexportpolitik zur Aufhebung der grundsätzlichen Restriktivität führt.²⁸

²² Vgl. Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Echte Transparenz und parlamentarische Beteiligung bei Rüstungsexportentscheidungen herstellen, BT-Drs. 18/1360, 7.5.2014.

²³ Vgl. Jan Grebe, Deutsche Rüstungsexporte: Zwischen mangelnder Transparenz, der Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle und einer Neujustierung der Rüstungsexportpolitik, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 2 (2013) 2, S. 279–289, hier: S. 281.

²⁴ In Belgien sind Rüstungsexporte nicht gesamtstaatlich geregelt, sondern fallen in den Kompetenzbereich der Regionen.

²⁵ Vgl. Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, BICC, Bonn 2013, S. 19; J. Grebe (Anm. 3).

²⁶ Vgl. Christian Mölling, Für eine sicherheitspolitische Begründung deutscher Rüstungsexporte, SWP-Aktuell 66/2013, S. 4.

²⁷ Vgl. S. Gabriel (Anm. 14), S. 1.

²⁸ Vgl. GKKE (Anm. 12), S. 79.

Parlamentarische Kontrolle: Möglichkeiten für Veränderungen

Gemäß Artikel 26, Absatz 2 Grundgesetz obliegt die Entscheidung über die Ausfuhr von Kriegswaffen ausschließlich der Bundesregierung. Dem Parlament kommt in diesem Zusammenhang eine Kontrollfunktion des Regierungshandelns zu, wie es auch in anderen Politikbereichen üblich ist. Dazu stehen den Abgeordneten des Deutschen Bundestages die gängigen parlamentarischen Instrumente zur Verfügung: von schriftlichen Fragen oder Kleinen Anfragen über Anhörungen in Ausschüssen bis hin zur Beantragung eines Untersuchungsausschusses. Spezifische Instrumente zur Kontrolle der Rüstungsexportpolitik kennt das parlamentarische System in Deutschland nicht. Insbesondere seit der öffentlichen Diskussion um die mögliche Lieferung von Leopard-2-Kampfpanzern nach Saudi-Arabien im Sommer 2011 sind Rüstungsexporte zu einem dauerhaften Thema der parlamentarischen Auseinandersetzung geworden, die mit der Forderung nach einer Stärkung der Rolle des Parlaments einhergeht, die sowohl Oppositionsparteien als auch vereinzelt Mitglieder der Regierungsfraktion erheben.²⁹

Während in den vorherigen Jahren allenfalls der jährliche Rüstungsexportbericht im Plenum diskutiert wurde und nur vereinzelt Kleine Anfragen zur Informationsbeschaffung genutzt wurden, sind die parlamentarischen Aktivitäten mittlerweile sprunghaft angestiegen. Neben einer Vielzahl von Kleinen Anfragen, die überwiegend Abgeordnete der Oppositionsparteien stellen, um spezifische Informationen zu Rüstungsexporten zu bekommen, haben sich auch der Wirtschaftssowie der Entwicklungsausschuss des Bundestages bei Anhörungen mit dem Thema beschäftigt. Eine solche Entwicklung liegt zweifelsohne im Interesse einer besseren parlamentarischen Kontrolle von Rüstungsexporten. Eine Schwachstelle der bestehenden Instrumente bleibt jedoch: Anfragen aus dem Parlament richten sich immer auf bestimmte Vorgänge und wirken dadurch nur begrenzt. Außerdem muss ein Abgeordneter bereits Kenntnisse haben, um gezielt die Bundesregierung befragen zu können. Erschwerend

²⁹ Vgl. ebd., S. 86ff.

kommt hinzu, dass durch die zeitliche Verzögerung das politische Interesse an der Behandlung solcher wichtiger Fragen schwindet. Parlamentarische Kontrolle lebt von der Aktualität und braucht zeitnahe Informationen, um ihre Wirkung zu entfalten.

Der Bundestag könnte ex ante, also vor der eigentlichen Entscheidung, mit in den Prozess eingebunden werden, oder sich ex post, nach Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung, mit einem bestimmten Geschäft auseinandersetzen. Zwar erlaubt Ersteres theoretisch, Einfluss auf die Entscheidungen der Bundesregierung nehmen zu können, wäre aber dafür mit weitgehender Geheimhaltung verbunden, um auch sensible Informationen ausreichend in den Willensbildungsprozess einfließen lassen zu können. Analog zu dem Parlamentarischen Kontrollgremium, wie es für die Kontrolle der Geheimdienste im Bundestag existiert, könnte hierfür eine Instanz aufgebaut und geheim im Vorfeld von Exportentscheidungen informiert werden. Dieser Weg würde erlauben, sensible Informationen vertraulich zu behandeln und eine offene sicherheitspolitische Diskussion in einer geschlossenen Runde zu führen. Eine Ex-post-Einbindung des Bundestages erlaubt zwar größtmögliche Transparenz, die eigentliche Erteilung einer Exportgenehmigung kann jedoch nicht mehr beeinflusst werden. Allenfalls kann dann von einer parlamentarischen Debatte eine Vorwirkung auf zukünftige Entscheidungen ausgehen.³⁰

Abgesehen vom Zeitpunkt der Einbeziehung des Parlaments bleibt die Frage, welche Fälle es letztlich behandeln soll. Angesichts der rund 17000 Lizenzen, die jedes Jahr erteilt werden, gilt es aufgrund der begrenzten Ressourcen, die dem Parlament zur Verfügung stehen, eine Fallauswahl zu treffen. Möglich wäre, die Auswahl an einer bestimmten Ländergruppe auszurichten, nur die Ausfuhr von Kriegswaffen zu behandeln oder die Entscheidung nach der Geldsumme vorzunehmen. Solche Modelle würden sich an der Praxis in den USA orientieren. Hierbei hat der US-amerikanische Kongress weitreichende Mitbestimmungs- und Kontrollrechte. Ein anderer denkbarer Weg wäre, die Fallauswahl von einem im Bundestag eingerichteten Gremium vornehmen zu lassen.

³⁰ Vgl. J. Grebe/S. Roßner (Anm. 25), S. 21.

Neben einer Verbesserung der Berichterstattung über eine frühzeitige Veröffentlichung des Rüstungsexportberichts haben die Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD auch eine unmittelbare Unterrichtung des Parlaments nach Entscheidungen des Bundessicherheitsrates vereinbart. Auch wenn dies ein wichtiger Schritt ist, greift die Vereinbarung zu kurz. Denn am Ende bleibt es in der Hand der Regierung, welche Fälle sie in den Bundessicherheitsrat einbringt und damit letztlich auch, welche Fälle an das Parlament übermittelt werden. Der aus parlamentarischer Sicht bessere Weg wäre gewesen, sich auf eine Kombination der Auswahlkriterien zu einigen und die Bundesregierung zur Unterrichtung zu verpflichten, unabhängig von der Entscheidungsinstanz innerhalb der Bundesregierung.

Weiterhin sieht der Antrag der Regierungsfractionen vor, die Unterrichtung seitens der Bundesregierung an den federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Energie vorzunehmen. Vor dem Hintergrund der derzeitigen federführenden Verantwortung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie bei Rüstungsexportgenehmigungen ist dieser Schritt nachvollziehbar. Neben der Übertragung der Behandlung von Rüstungsexporten auf einen Ausschuss bestünde aber auch die Möglichkeit, auf ein Zusammenwirken verschiedener Ausschüsse hinzuwirken, wie es in Großbritannien seit Jahren gängige Praxis ist. Im britischen Unterhaus befasst sich seit 1999 ein Quatripartite Committee mit Rüstungsexportfragen, das sich aus dem Verteidigungs-, Industrie- und Handels- sowie dem Auswärtigen und dem Entwicklungsausschuss zusammensetzt.¹¹ Ein solches formal deutlich höher angesiedeltes Zusammenwirken als nur die Mitberatung anderer Ausschüsse im Parlament böte dem Deutschen Bundestag die Möglichkeit, Rüstungsexportentscheidungen aus der Perspektive verschiedener Politikfelder zu betrachten und in ihrer Komplexität gebührend zu bewerten. Eine solche Zusammenarbeit wäre eine Analogie zur Regierungsebene der Bundesregierung, auf der zwar das Bundeswirtschaftsministerium für die formale Erteilung der Ausfuhrgenehmigungen zuständig ist, im Entscheidungsprozess jedoch das Auswärtige Amt und das Bundesverteidigungsministerium jederzeit eingebunden sind.

¹¹ Vgl. ebd., S. 9.

Alternativ könnte sich das Parlament auch auf die Einrichtung eines externen Gremiums einigen, das den Vorzug der parteipolitischen Unabhängigkeit hätte, gleichzeitig aber ausschließlich beratende Aufgaben wahrnehmen könnte, da es nicht direkt Teil des Parlamentes werden könnte. Ein ähnliches Modell existiert in Schweden, wobei die Befugnisse des dortigen Gremiums noch einmal deutlich weiterreichender sind und es de facto über Rüstungsexporte entscheidet.¹² Entscheidungsbefugnisse dieser Art wären in Deutschland problematisch, da sie erhebliche Auswirkungen auf die Gewaltenteilung hätten. Vielmehr muss es deshalb hierzulande darum gehen, Kontrollmöglichkeiten so auszugestalten, dass die Einhaltung der von der Bundesregierung selbst gesetzten Maßstäbe und Kriterien, wie etwa in den Politischen Grundsätzen und dem EU-gemeinsamen Standpunkt dargelegt, besser überprüfbar werden. Anregend am schwedischen Modell ist nichtsdestotrotz die Möglichkeit, technischen und politischen Sachverstand zu bündeln. Neben der Frage, wie Rüstungsexporte im parlamentarischen Rahmen debattiert werden sollen, ist außerdem zu klären, was der Bundestag mit einem Mehr an Informationen erreichen will – was ist das Ziel der Abgeordneten, wenn sie ihre Kontrollfunktion ausüben wollen? So bleiben spezifische Details zu klären; eine aktivere Rolle des Parlaments bei der Bestimmung der Rahmenbedingungen ist angesichts der Komplexität und der politischen Bedeutung aber in jedem Fall erstrebenswert.

Die Rüstungsexportpolitik verändert sich; vor allem sind Empfängerländer heute mehr denn je sogenannte Drittstaaten. Entscheidend wird deshalb in Zukunft sein, einen Mechanismus zu erarbeiten, der zu einer regelmäßigen politischen Begründung von Rüstungsexporten in besonders kritischen Fällen führt. Bis heute beschränkt sich die Unterrichtung der Bundesregierung weitestgehend auf ein Zahlenwerk. Es steht zu vermuten, dass sich dies in Zukunft nicht ändern wird. Werden Rüstungsexporte jedoch zu einem Instrument der (Außen- und Sicherheits-)Politik, bedarf es zwingend einer solchen Erklärung, die darlegt, wie Rüstungsexporte deutsche Interessen berühren.

¹² Vgl. ebd., S. 10f.

Max M. Mutschler

Die Regulierung des internationalen Waffenhandels

Der internationale Handel mit Waffen und Rüstungsgütern ist ein Milliardengeschäft. Immer wieder kann man in der Presse über diverse Skandale

Max M. Mutschler

Dr. rer. soc., geb. 1980; persönlicher Referent des Direktors und wissenschaftlicher Mitarbeiter, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin. max.mutschler@swp-berlin.org

im Zusammenhang mit internationalen Waffengeschäften lesen. Meist geht es um Korruption oder die Lieferung von Waffen an autoritäre Regime. Zu bedenken ist allerdings auch, dass Waffen eine legitime Funktion im Rahmen staatlicher Sicherheitspolitik haben – zur Selbstverteidigung gegen Aggression oder deren Abschreckung. Aus dieser Perspektive ist auch der internationale Handel mit Waffen nicht grundsätzlich illegitim. Allerdings weist er eine ganze Reihe von Problemen auf. Höchst problematisch ist zum Beispiel die Lieferung von Waffen in Krisengebiete, in denen sie die Eskalation von Konflikten befeuern können. Außerdem können Waffen von autoritären Regimen missbraucht werden, um die eigene Bevölkerung zu unterdrücken.

Aus diesen Gründen gab es immer wieder Versuche, den internationalen Waffenhandel zu regulieren. Nach dem Ende des Kalten Krieges erhöhte sich der Druck, im Rahmen der Vereinten Nationen (VN) für mehr Transparenz und Regeln zu sorgen. Auf Druck einer transnationalen Kampagne mehrerer Nichtregierungsorganisationen unter dem Motto „Waffen unter Kontrolle!“ begann die Staatengemeinschaft 2006 einen mehrjährigen Konsultations- und Verhandlungsprozess mit dem Ziel, internationale Standards für den Handel mit konventionellen Waffen zu erarbeiten. 2013 konnte sich dann eine breite Mehrheit von Staaten auf einen solchen Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT) einigen.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die wichtigsten Zahlen und Fakten des internationalen Waffenhandels sowie über die zentralen, damit zusammenhängenden Probleme gegeben. Anschließend werden die Ansätze und Versuche, diesen Handel zu regulieren, näher beleuchtet. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem jüngsten und weitreichendsten Versuch, dem 2013 ausgehandelten ATT. Obgleich dieser Vertrag eine ganze Reihe von Schwachstellen aufweist und seine unmittelbare Wirkung auf den internationalen Waffenhandel zunächst eher begrenzt sein dürfte, ist er doch ein wichtiger Schritt im Prozess der Normbildung für den Handel mit Waffen.

Internationaler Waffenhandel

Das Gesamtvolumen des weltweiten Waffenhandels 2011 – gemessen am Wert der weltweit in diesem Jahr abgeschlossenen Transferabkommen – belief sich auf 85,3 Milliarden US-Dollar.¹ Jedes Jahr präsentiert das schwedische Friedensforschungsinstitut Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) neue Daten zum weltweiten Handel mit Rüstungsgütern. Um Verzerrungen aufgrund von kurzfristigen Schwankungen auf dem globalen Rüstungsmarkt zuvorkommen, bilden die SIPRI-Zahlen immer einen Fünfjahreszeitraum ab. Erfasst werden allerdings nicht alle Exporte von Rüstungsgütern, sondern lediglich konventionelle Großwaffensysteme wie zum Beispiel Flugzeuge, gepanzerte Fahrzeuge, Schiffe und Raketen. Transfers von kleinen und leichten Waffen werden nicht erfasst.²

Die aktuellsten Zahlen stammen vom März 2014. Demnach ist das Gesamtvolumen des internationalen Waffenhandels im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2004 und 2008 um 14 Prozent angestiegen. Die fünf größten Exporteure sind die USA, Russland, Deutschland, China und Frankreich. Während auf die USA 29 und auf Russland 27 Prozent des weltweiten Rüstungshandels entfallen, liegt Deutsch-

¹ Siehe Richard F. Grimmett/Paul K. Kerr, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004–2011*, Washington D. C. 2012, S. 3.

² Die SIPRI Datenbank zu Waffentransfers ist zugänglich unter: www.sipri.org/databases/copy_of_armstransfers (25.7.2014). Dort findet sich auch eine genauere Erläuterung zur Methode der Datenerhebung.

land mit 7 Prozent auf Platz drei; vor China mit 6 und Frankreich mit 5 Prozent. Der vierte Platz Chinas verweist auf den Trend, dass sich aufstrebende Mächte nicht mehr allein damit zufrieden geben, Rüstungsgüter überwiegend zu importieren, sondern dass sie verstärkt die eigene Rüstungsindustrie auf- oder ausbauen und damit zunehmend zu Konkurrenten der etablierten Rüstungsexporture werden. Dementsprechend sind die chinesischen Rüstungsexporte zwischen 2004 bis 2008 und 2009 bis 2013 um 212 Prozent gewachsen. Das entspricht einem Anstieg des Anteils am Gesamtvolumen der weltweiten Rüstungsexporte von 2 auf 6 Prozent. Damit hat China in den vergangenen Jahren sowohl Großbritannien als auch Frankreich überholt. Deutschland hat seinen Rang als drittgrößter Rüstungsexporteur behauptet, obwohl seine Exporte zwischen 2004 bis 2008 und 2009 bis 2013 um 24 Prozent zurückgegangen sind.[¶]

Die fünf größten Importeure von Rüstungsgütern im Zeitraum zwischen 2009 und 2013 waren Indien, China, Pakistan, die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien. 32 Prozent aller Rüstungsimpporte aus diesem Zeitraum entfallen auf diese fünf Staaten, wobei Indien mit 14 Prozent diese Gruppe mit deutlichem Abstand vor China (5 Prozent) anführt. Die Hauptimporteure von Rüstungsgütern aus Deutschland waren in diesem Zeitraum die USA, Griechenland und Israel. Die beiden Weltregionen, die die stärksten Zuwächse zwischen 2004 bis 2008 und 2009 bis 2013 verbuchen konnten, sind Afrika mit einer Steigerung um 53 Prozent und Asien und Ozeanien mit einem Anstieg um 34 Prozent. Damit liegen Asien und Ozeanien mit einem Anteil von 47 Prozent der weltweiten Rüstungsimpporte von 2009 bis 2013 deutlich vor allen anderen Regionen. In Europa hingegen sind die Rüstungsimpporte zwischen den beiden Vergleichszeiträumen um 25 Prozent zurückgegangen.[¶]

Wie auch andere Märkte wird der internationale Markt für Waffen und Rüstungsgüter maßgeblich von der Dynamik zwischen Angebot und Nachfrage geprägt. Zwischen- und innerstaatliche Kriege und Konflikte sind dabei ein wichtiger Treiber der Nachfrage nach

Waffen. So befeuern beispielsweise die ungelösten Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer die Aufrüstung sowohl Chinas als auch Vietnams und der Philippinen.[¶] Aus friedenspolitischer und nicht zuletzt auch politik-praktischer Perspektive muss aber auch der Frage Beachtung geschenkt werden, inwiefern sich das Angebot von Waffen auf die Nachfrage und vor allem auf die Eskalation von Konflikten auswirkt. Schließlich kann die Verfügbarkeit von Waffen die Konfliktparteien in der Ansicht bestärken, ihre Ziele am besten mit Gewalt anstatt mit Verhandlungen lösen zu können. Verschiedene Studien haben diesen Zusammenhang untersucht und vermuten in Folge von Waffenlieferungen eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass Kriege entstehen, Kriege länger dauern und eine höhere Intensität aufweisen.[¶] Allerdings sind solche Zusammenhänge aufgrund der hohen Komplexität und der vielen Kontextfaktoren im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten bisher nur schwer nachzuweisen.

Daneben gibt es weitere Probleme im Zusammenhang mit dem internationalen Waffenhandel. Waffen, insbesondere Kleinwaffen – aber nicht nur diese –, können von autoritären Regimen dazu missbraucht werden, ihre Bevölkerung zu unterdrücken und Menschenrechtsverletzungen zu begehen. Häufig ist auch zu beobachten, dass Rüstungstransfers negative Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Entwicklung von Staaten haben.[¶] Geld, das in Waffenkäufe gesteckt wird, fehlt oft anderswo. Außerdem ist Korruption im Zusammenhang mit Waffengeschäften ein weit verbreitetes Phänomen. Private Waffenhändler und ihre informellen Netzwerke spie-

[¶] Vgl. Jan Grebe/Peter Kreuzer, Lässt sich der Drache zähmen? Eskalation und Aufrüstung im Südchinesischen Meer, in: Marc von Boemcken et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2013, Baden-Baden 2013, S. 69–83.

[¶] Siehe zum Beispiel Frederic S. Pearson/Michael Broszka/Christer Crantz, The Effects of Arms Transfers on Wars and Peace Negotiations, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook, Oxford 1992, S. 399–415; Nicholas Marsh, 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 2012, S. 13–28.

[¶] Vgl. J. Paul Dunne/Mehmet Uye, Defence Spending and Development, in: Andrew T. H. Tan (Hrsg.), The Global Arms Trade. A Handbook, London–New York 2010, S. 293–305.

[¶] Vgl. Siemon T. Wezeman/Pieter D. Wezeman, Trends in International Arms Transfers, 2013, SIPRI Fact Sheet, Stockholm 2014.

[¶] Vgl. ebd.

len hier oft eine entscheidende Rolle.¹⁸ Es gibt also gute Gründe für eine strenge Regulierung des internationalen Waffenhandels.

Ansätze zur Regulierung des internationalen Waffenhandels

Bereits in den 1920er Jahren hat der Völkerbund, der nach dem Ende des Ersten Weltkrieges mit dem Ziel gegründet wurde, den Frieden dauerhaft zu sichern, versucht, den internationalen Waffenhandel zu kontrollieren. Die zu diesem Zweck ausgearbeiteten Konventionen sind jedoch nie in Kraft getreten. Mit der Gründung der Vereinten Nationen wurde der Sicherheitsrat damit betraut, Frieden und Sicherheit aufrechtzuerhalten. Wenn er eine Gefährdung des internationalen Friedens feststellt, kann der Sicherheitsrat als ein Mittel für alle Staaten verbindliche Waffenembargos verhängen. Während des Kalten Krieges konnten sich die im Sicherheitsrat vertretenen Länder jedoch nur auf zwei Waffenembargos einigen (gegen Rhodesien 1966 bis 1979 und gegen Südafrika 1977 bis 1994). Erst nach 1990 erhöhte sich die Zahl der Embargos deutlich. Bei solchen Embargos handelt es sich jedoch um Maßnahmen, die auf einen jeweils speziellen Fall zugeschnitten sind. Die Idee, generelle Regeln für den internationalen Waffenhandel aufzustellen, wie sie noch zur Zeit des Völkerbunds verfolgt worden war, tauchte erst 1982 im Bericht „Gemeinsame Sicherheit“ der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit wieder auf. Dieser sogenannte Palme-Bericht – benannt nach dem Vorsitzenden dieser Kommission, dem ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme – schlug neben vielen anderen Empfehlungen in Bezug auf Abrüstung und Rüstungskontrolle vor, Kriterien zu entwickeln, anhand derer der internationale Waffenhandel reguliert werden könnte. Der Vorschlag entfaltete jedoch zunächst keine politik-praktische Wirkung.¹⁹

¹⁸ Für eine Fülle von Beispielen für die Verbindung von Korruption, Waffengeschäften und den negativen Folgen für die demokratische sowie wirtschaftlich-soziale Entwicklung von Gesellschaften siehe Andrew Feinstein, *Waffenhandel. Das Globale Geschäft mit dem Tod*, Hamburg 2012.

¹⁹ Für einen Überblick über die Verortung der Frage von Rüstungsexporten im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext siehe Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), *Rüstungsexportbericht 2010* der GKKE, Bonn–Berlin 2011, S. 117–135.

Erst nach dem Ende des Kalten Krieges kam es zur Herausbildung von internationalen Instrumenten zur Überwachung und Regulierung des internationalen Waffenhandels. Anfang der 1990er Jahre riefen die Vereinten Nationen das VN-Register für konventionelle Waffen ins Leben. Das VN-Waffenregister entfaltet keine völkerrechtliche, sondern lediglich eine „politisch“ bindende Wirkung. Aber die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen sind seitdem dazu angehalten, ihre Im- und Exporte in sieben Kategorien von Großwaffensystemen zu melden. Es handelt sich dabei um Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe und Raketen sowie deren Start- und Abschussysteme. Seit 2003 können die Staaten auch ihre Im- und Exporte von kleinen und leichten Waffen, wie zum Beispiel Maschinengewehre oder tragbare Antipanzerverwaffen, melden. Ziel des VN-Waffenregisters ist es, mehr Transparenz in die häufig undurchsichtigen Waffengeschäfte zu bringen. Viele Staaten kommen ihren Berichtspflichten jedoch nur unzureichend nach, und so bleibt das Register hinter seinen Möglichkeiten zurück.¹⁰

Dennoch trug dieser Prozess dazu bei, dem Thema mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Auch die Europäische Union wurde aktiv und verabschiedete 1998 einen Verhaltenscodex für Waffenausfuhren. Die Mitgliedsstaaten verpflichteten sich darin, acht Kriterien bei ihren Entscheidungen über Rüstungsexporte anzuwenden. Unter anderem zählen dazu die Achtung der Menschenrechte und die innere Lage im Endbestimmungsland, Frieden, Sicherheit und Stabilität einer Region, die nationale Sicherheit der Mitgliedsstaaten sowie die Vereinbarkeit der Rüstungsexporte mit der wirtschaftlichen Entwicklung des Empfängerlandes. Der Verhaltenscodex sieht vor, dass sich die EU-Mitgliedsstaaten über ihre Rüstungsexporte, einschließlich der Ablehnung von Ausfuhranträgen, informieren und bei Bedarf konsultieren. 2008 wurde der Verhaltenscodex zu einem Gemeinsamen Standpunkt der EU aufgewertet und damit rechtsverbindlich. Kritiker weisen jedoch darauf hin, dass es weder Sanktions-

¹⁰ Vgl. Paul Holtom, *Nothing to Report: The Lost Promise of the UN Register of Conventional Arms*, in: *Contemporary Security Policy*, 31 (2010) 1, S. 61–87.

noch Klagemöglichkeiten gibt und sämtliche Aspekte der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts nach wie vor in der Hand der Mitgliedsstaaten verbleiben.¹¹

Das Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen von 2001 zielt darauf ab, die unkontrollierte Verbreitung von kleinen und leichten Waffen zu bekämpfen. Dass sich die Staaten darauf einigen konnten, ist eine Folge der nach dem Ende des Kalten Krieges gewachsenen Aufmerksamkeit für innerstaatliche Gewaltkonflikte, die überwiegend mit Kleinwaffen und leichten Waffen geführt werden. Das Kleinwaffenaktionsprogramm versucht in erster Linie, dem unrechtmäßigen Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen Einhalt zu gebieten. Die Staaten sind unter anderem dazu angehalten, den illegalen Besitz von sowie den illegalen Handel mit Kleinwaffen unter Strafe zu stellen. Sie sollen die Sicherheitsvorkehrungen für staatliche Waffenlager verbessern und überschüssige Waffenbestände vernichten, damit sie nicht in falsche Hände gelangen. Das Kleinwaffenaktionsprogramm sieht auch Maßnahmen der internationalen Unterstützung vor, zum Beispiel bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten in Nachkriegsgesellschaften. Auf rechtlich verbindliche Regeln für den Transfer von Waffen konnte man sich im Rahmen des Kleinwaffenaktionsprogramms jedoch nicht einigen. Die Bemühungen um einen solchen Waffenhandelsvertrag wurden dann, wie im Folgenden gezeigt wird, in einem anderen Rahmen fortgesetzt.¹²

Internationaler Waffenhandelsvertrag

Mitte der 1990er Jahre schlugen mehrere ehemalige Friedensnobelpreisträger vor, einen internationalen Verhaltenscodex für den internationalen Handel mit Waffen zu etablieren. Die Idee wurde von einer Gruppe von Nichtregierungsorganisationen aufgegriffen. Diese präsentierten bei den Verhandlungen

¹¹ Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht 2011 der GKKE, Bonn–Berlin 2012, S. 91–95.

¹² Zum Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen siehe zum Beispiel Simone Wisotzki, Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen: Viertes Staatentreffen 2010, in: Vereinte Nationen, 59 (2010) 5, S. 222–224.

für das VN-Kleinwaffenaktionsprogramm 2001 einen eigenen Entwurf für eine internationale Rahmenkonvention für den Waffenhandel. Seit 2003 forderte dann eine Koalition von zivilgesellschaftlichen Organisationen – darunter Oxfam, Amnesty International und das International Action Network on Small Arms (IANSA) – im Rahmen einer breiten Kampagne mit dem Motto „Waffen unter Kontrolle!“ die Staaten dazu auf, internationale Standards für den Handel mit konventionellen Waffen zu erarbeiten und in Form eines völkerrechtlichen Vertrages zu gießen. Die Kernforderung war, dass Rüstungstransfers, die zu massiven Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts beitragen, untersagt werden.¹³

Der Druck der Zivilgesellschaft zeigte Wirkung. Im Dezember 2006 beauftragte die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Expertengruppe mit der Prüfung der Machbarkeit eines internationalen Waffenhandelsvertrages. Es folgte ein mehrjähriger Prozess, in dem sich verschiedene Gremien im Rahmen der Vereinten Nationen mit der Thematik befassten und die verschiedenen Aspekte eines solchen Vertrages, wie zum Beispiel dessen Ziele, Geltungsbereich, Kriterien sowie Umsetzung, ausloteten. Dabei sprachen sich vor allem die beiden größten Rüstungsexporteure, die USA und Russland, aber auch große Importeure, wie etwa Indien, gegen eine strenge Regulierung aus. Ein entscheidender Durchbruch gelang nach dem Regierungswechsel in den USA 2009. Unter Präsident Barack Obama waren die USA einem internationalen Waffenhandelsvertrag gegenüber wesentlich aufgeschlossener als noch unter der Administration von George W. Bush. Noch im Dezember 2009 setzte sich dann die VN-Generalversammlung zum Ziel, 2012 einen Waffenhandelsvertrag im Rahmen einer großen internationalen Konferenz auszuhandeln.¹⁴

¹³ Auf der Homepage der internationalen Kampagne „Control Arms!“ findet man Hintergrundinformationen und aktuelle Nachrichten zum Waffenhandelsvertrag: www.controlarms.org/en (23. 7. 2014).

¹⁴ Für mehr Details zum Aushandlungsprozess des internationalen Waffenhandelsvertrages innerhalb der Vereinten Nationen, einschließlich der zentralen Konfliktlinien und den wichtigsten Akteuren siehe Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE, Bonn–Berlin 2013, S. 88–104.

Nach einem mehrjährigen Vorbereitungsprozess kamen im Juli 2012 die Staatenvertreter für vierwöchige Verhandlungen in New York zusammen. Zwar konnte an deren Ende ein Vertragsentwurf präsentiert werden. Allerdings scheiterten die Verhandlungen dann doch. Die zentralen Konfliktlinien hatten sich schon während des Vorbereitungsprozesses abgezeichnet. Sie beginnen bereits beim Geltungsbereich des Vertrages, also der Frage, für welche Waffen die Regeln des Vertrages überhaupt gelten sollen. Einig waren sich die Staaten darüber, dass die sieben Kategorien des VN-Waffenregisters darunter fallen sollten. In Bezug auf Kleinwaffen und Munition bestand zunächst kein Konsens. China wollte den Geltungsbereich lediglich auf das VN-Waffenregister beschränken, und die USA wehrten sich heftig gegen die Einbeziehung von Munition. Eine zweite Konfliktlinie betraf die Kriterien zur Beurteilung von Waffentransfers. Eine kleine Gruppe von Staaten hatte sich wiederholt dagegen ausgesprochen, die Menschenrechtssituation im Empfängerland zu einem starken Kriterium zu machen. Angeführt wurde diese Gruppe von Russland, dabei waren auch Staaten wie Pakistan oder Algerien, die um ihre Versorgung mit Waffen fürchteten. Im Gegensatz zu diesen kleinen Gruppen befürwortete eine breite Mehrheit einen umfassenden und relativ starken ATT. Neben den Mitgliedsstaaten der EU unterstützten vor allem Länder aus Lateinamerika und Afrika den Vertrag. Aufgrund der Anforderung, einstimmig zu entscheiden, besaßen die ATT-Skeptiker jedoch eine große Blockademacht, was dazu führte, dass der zum Ende der Verhandlungen vorliegende Vertragsentwurf signifikante Schwachstellen enthielt. So gesehen erwies es sich im Nachhinein als Segen, dass die USA Verhandlungen scheitern ließen, mit dem Verweis, man benötige noch mehr Zeit.¹⁵

Im Herbst 2012 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine weitere Verhandlungsrunde anzusetzen, und die Staaten kamen vom 18. bis zum 28. März

¹⁵ Vgl. Max M. Mutschler, Regeln für den internationalen Waffenhandel. Wie es nach dem vorläufigen Scheitern mit den Verhandlungen über einen Waffenhandelsvertrag weitergehen sollte, SWP-Aktuell 49/2012. Für eine ausführlichere Diskussion und Bewertung des im Juli 2012 vorgelegten Vertragsentwurfs siehe GKKE (Anm. 14), S. 95–103.

2013 erneut in New York zusammen. Dieses Mal konnten Konflikte über den Wortlaut des Vertragstextes gelöst werden, wenngleich auf Kosten von dessen Genauigkeit. Letztendlich stimmten nur der Iran, Syrien und Nordkorea gegen den Vertrag. Damit konnten sie zwar auch die zweite Verhandlungsrunde scheitern lassen, einen Waffenhandelsvertrag jedoch nicht mehr verhindern. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen, die mit Zweidrittelmehrheit entscheiden kann, verabschiedete den im März ausgehandelten Text am 2. April 2013 mit einer großen Mehrheit von 154 Ja-Stimmen und lediglich den drei Nein-Stimmen Irans, Syriens und Nordkoreas. Allerdings enthielten sich auch 23 Staaten der Stimme, darunter die großen Rüstungsexporteure Russland und China sowie bedeutende Importeure wie Indien, Saudi-Arabien und Ägypten. Seit Juni 2013 liegt der Vertrag nun zur Unterzeichnung bei den Vereinten Nationen aus. Mittlerweile haben 118 Staaten den Vertrag unterzeichnet, darunter die USA. Sobald er von 50 Staaten ratifiziert wurde, tritt er in Kraft. Bislang haben 42 Staaten, darunter Deutschland, ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt (Stand: 13. 8. 2014).¹⁶

Erklärtes Ziel des ATT ist es, für den legalen, zwischenstaatlichen Waffenhandel die höchstmöglichen gemeinsamen Normen und Regeln festzulegen und dazu beizutragen, den illegalen Waffenhandel zu bekämpfen. Unter Waffenhandel wird der Transfer von konventionellen Waffen verstanden, also deren Ausfuhr, Einfuhr, Durchfuhr sowie Umladung und auch damit zusammenhängende Vermittlungstätigkeiten. Im Hinblick auf die Waffenkategorien erstreckt sich der Geltungsbereich des Vertrages neben den bereits erwähnten sieben Kategorien des VN-Waffenregisters auch auf Klein- und Leichtwaffen. Dies ist als ein Erfolg der Verhandlungen zu werten. Gleichzeitig muss jedoch auch angemerkt werden, dass es nicht gelungen ist, auch Technologien zur Herstellung von konventionellen Waffen und die Erteilung von Lizenzen zu deren Fertigung ebenfalls in den Geltungsbereich miteinzubeziehen. Mu-

¹⁶ Für den aktuellen Stand der Unterzeichnungen und Ratifikationen siehe www.un.org/disarmament/ATT (13. 8. 2014). Dort finden sich auch die offiziellen Dokumente der Vereinten Nationen zum ATT, einschließlich des Vertragstextes.

dition sowie Waffenteile und Komponenten werden zwar im Vertragstext erwähnt, sind jedoch weniger strengen Regeln unterworfen als komplette Waffensysteme. Eine weitere Lücke besteht darin, dass die Definition von „Transfer“ nicht auch ausdrücklich Leihgaben, Leasing oder Geschenke von Waffen umfasst.¹⁷

Das Herzstück des Waffenhandelsvertrages bilden die Artikel 6 und 7. Artikel 6 verbietet den Transfer von Waffen, wenn dieser gegen vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte Maßnahmen, wie etwa Waffenembargos, oder gegen anderweitige völkerrechtliche Verpflichtungen des jeweiligen Staates verstößt. Es handelt sich hierbei also um eine Bestärkung bereits festgeschriebener völkerrechtlicher Regeln. Ebenfalls zu untersagen sind Transfers, wenn ein Staat Kenntnis davon hat, dass die Waffen eingesetzt werden, um Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, schwere Verletzungen der Genfer Abkommen von 1949, Angriffe auf zivile Objekte oder Zivilpersonen oder andere Kriegsverbrechen zu begehen. Offen bleibt die Frage, anhand welcher Kriterien ein Staat überhaupt feststellen kann beziehungsweise soll, dass bestimmte Waffen für diese Zwecke eingesetzt werden. Artikel 7 enthält eine ganze Reihe von Kriterien, die zwar kein direktes Verbot begründen, die die Staaten aber bei ihren Transferentscheidungen zu berücksichtigen haben. Zu diesen Kriterien gehört die Auswirkung der Waffentransfers auf Frieden und Sicherheit sowie das Risiko, dass mit den Waffen schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts oder von internationalen Menschenrechtsnormen begangen werden. Auch die Auswirkungen auf die Risiken von Terrorismus und organisiertem Verbrechen sollen in die Bewertung einfließen. Wenn ein Staat nun feststellt, dass ein „eindeutiges Risiko“ (Art. 7, Abs. 3) besteht, dass eine dieser negativen Folgen eintritt, dann ist der Transfer von Waffen zu untersagen. Auch hier stellt sich die Frage, wie ein solches „eindeutiges Risiko“ überhaupt festgestellt werden soll, zumal auch risikomindernde Faktoren, wie zum Beispiel vertrauensbildende Maßnahmen, in die Bewertung einzubeziehen sind.

¹⁷ Für die amtliche deutsche Übersetzung des Vertragstexts siehe Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 2. April 2013 über den Waffenhandel, BT-Drs. 17/13708 vom 4. 6. 2013.

Aufgrund dieses Mangels an Präzision dürfen die Vertragsstaaten einen vergleichsweise weiten Spielraum bei der Auslegung dieser Kriterien haben.¹⁸

Um diese Regeln umsetzen zu können, ist jeder Vertragsstaat dazu verpflichtet, ein nationales Kontrollsystem zu etablieren und Aufzeichnungen über seine Ausfuhren von konventionellen Waffen zu führen. Er hat auch dafür Sorge zu tragen, dass Waffen, an deren Transfer er beteiligt ist, sei es als Exporteur oder als Importeur, nicht umgeleitet werden und in Hände gelangen, für die sie nicht bestimmt waren. Für alle Regeln des Waffenhandelsvertrages gilt jedoch, dass bei ihrer Nichtbeachtung keinerlei Sanktionen vorgesehen sind. Es gibt lediglich eine jährliche Berichtspflicht. Die Staaten müssen einem internationalen Sekretariat jährlich bis zum 31. Mai für das vorangegangene Kalenderjahr einen Bericht über die genehmigten oder die tatsächlichen Ausfuhren und Einfuhren von konventionellen Waffen vorlegen. Diese Berichte werden dann an die anderen Vertragsstaaten verteilt. Eine explizite Verpflichtung, diese Informationen zu veröffentlichen und damit auch für andere Akteure, wie beispielsweise zivilgesellschaftliche Gruppen, zugänglich zu machen, gibt es leider nicht. Eine regelmäßig tagende Konferenz der Vertragsstaaten überprüft, ob der Waffenhandelsvertrag eingehalten wird, und entwickelt diesen weiter. Sie kann auch Änderungen des Vertragstextes beschließen. Darüber muss möglichst im Konsens entschieden werden. Sollte ein solcher Konsens jedoch nicht zu erzielen sein, dann können Vertragsänderungen auch mit Dreiviertelmehrheit beschlossen werden (Art. 20). Es scheint, als hätten die Staaten aus den gescheiterten Verhandlungsrunden im Sommer 2012 und Frühjahr 2013 etwas gelernt.

Fazit

Der internationale Waffenhandel befriedigt eine Nachfrage, deren Grundlage häufig ungelöste zwischen- und innerstaatliche Konflikte sind. Die Regulierung des internatio-

¹⁸ Vgl. Simone Wisotzki, Rüstungsexporte unter verschärfter Kontrolle? Eine Bewertung des internationalen Waffenhandelsvertrags, HSFK-Report 6/2013, S. 20–23.

nalen Waffenhandels kann diese Konflikte nicht lösen. Sie kann aber, im besten Fall, weltweit gültige Normen und Regeln für den Handel mit Waffen und Rüstungsgütern etablieren, die bestimmte, besonders problematische Rüstungstransfers untersagen. Mit dem internationalen Waffenhandelsvertrag in seiner jetzigen Form ist man noch ein gutes Stück davon entfernt, ein internationales Regime zu etablieren, das den internationalen Waffenhandel tatsächlich in angemessener Weise kontrollieren könnte. Viel zu komplex und undurchsichtig sind der internationale Waffenhandel und seine Lieferwege.¹⁹ Vor allem aber sind die Staaten darauf bedacht, ihre nationale Souveränität bei den Entscheidungen über Rüstungstransfers zu wahren. Dementsprechend weist der Vertragstext des ATT noch mehrere Schwachstellen auf. Dazu zählen vor allem die Lücken im Geltungsbereich des Vertrages, die mangelnde Präzision der Kriterien, nach denen Rüstungstransfers zu untersagen sind, sowie das Fehlen von starken Mechanismen, um zu überprüfen, ob die Regeln eingehalten werden. Vor zu hohen Erwartungen an die Wirkung des Waffenhandelsvertrages, sobald dieser in Kraft ist, ist deshalb zu warnen. Nach wie vor werden die Regierungen einen großen Spielraum bei Entscheidungen über Waffentransfers haben. Auch für die deutsche Rüstungsexportpraxis wird das Inkrafttreten des Waffenhandelsvertrages kaum Konsequenzen haben, da die Regeln des ATT hinter den für Deutschland geltenden Regeln des Kriegswaffenkontrollgesetzes, des Außenwirtschaftsgesetzes sowie des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten zurückbleiben.

Ein weiteres Problem des Waffenhandelsvertrages ist seine mangelnde Universalität. Unter den 23 Staaten, die sich bei der Abstimmung über den ATT in der Generalversammlung enthalten haben, sind wichtige Exporteure wie Russland oder China sowie große Importeure wie Indien oder Saudi-Arabien. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Staaten den Vertrag in absehbarer Zeit unterzeichnen und ratifizieren werden. Die USA, der weltweit größte Exporteur von Rüstungsgütern, haben den ATT schon im September 2013 unterzeichnet. Dass aber die für die Ratifizierung notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit im US-Senat zustande kommt, ist

angesichts der starken parteipolitischen Polarisierung in den USA nicht absehbar. Solange wichtige Rüstungsexporteure wie die USA, Russland und China nicht bereit sind, sich an die Regeln des Waffenhandelsvertrages zu halten, wird dessen Wirkung eingeschränkt bleiben.

Allerdings sollte daraus nicht der Schluss gezogen werden, dass der ATT sowie der gesamte Prozess seiner Entstehung nutzlos ist. Zum ersten Mal überhaupt gibt es eine völkerrechtliche Grundlage für die Regulierung des internationalen Handels mit konventionellen Waffen. Die Problematik des internationalen Waffenhandels wird damit anerkannt und mit der Idee der Rüstungskontrolle verknüpft. Dies liefert den Kritikern von Waffenexporten einen weiteren, wichtigen Referenzpunkt. Vieles wird letztendlich davon abhängen, wie diejenigen Staaten, die sich für den ATT stark gemacht haben, das Regelwerk in Zukunft nutzen. Besonders wichtig wäre es, sich auf eine gemeinsame Interpretation der Regeln, vor allem im Hinblick auf die Kriterien aus Artikel 7, zu verständigen, die Berichtspflichten ernst zu nehmen und auf dieser Grundlage dann auch die internationale Debatte um die Risiken von Waffentransfers weiterzuführen. Die vorgesehenen Vertragsstaatenkonferenzen, nicht zuletzt auch die Option, notfalls mit Dreiviertelmehrheit zu entscheiden, bieten die Möglichkeit, das Vertragswerk entsprechend weiterzuentwickeln. Inwiefern die Vertragsstaaten diese Möglichkeiten nutzen, wird vermutlich auch davon abhängen, wie stark zivilgesellschaftliche Organisationen weiterhin auf mehr Transparenz und eine strengere Regulierung des internationalen Waffenhandels drängen.

¹⁹ Vgl. ebd., S. 3–11.

Götz Neuneck

Nukleare Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung

Mit dem Abwurf der Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki im August 1945 begann das „Atomzeitalter“, das die Risikotechnologie „Kernenergie“ für zivile Zwecke, aber auch die Nuklearwaffen hervorbrachte.¹ Trotz einiger Versuche, die nukleare Verbreitung (*Proliferation*) von Beginn an zu verhindern, entfaltete sich zwischen den USA und der Sowjetunion im Kalten Krieg ein ru-

Götz Neuneck

Prof. Dr. rer. nat., geb. 1954; Physiker; stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Beim Schlump 83, 20144 Hamburg. neuneck@ifsh.de

inöses und gefährliches Wettüben, auf dessen Höhepunkt 1986 etwa 86 000 Nuklearwaffen hergestellt worden waren.² Die Krisen um Berlin (1948/1949, 1958/1961), im Koreakrieg (1950–1953) und um Kuba (1962) verdeutlichten, dass Nuklearwaffen nicht einsetzbar sind. Ein globaler Nuklearkrieg hätte das Ende der modernen Zivilisation bedeutet. Fortan bemühten sich die Supermächte, ihre ausufernden Arsenale zu kontrollieren und ihre weitere Verbreitung zu verhindern. Dies war die Geburtsstunde der modernen Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. Ein zentraler Eckpfeiler ist der Nichtverbreitungsvertrag von 1968 (NVV; oder Atomwaffensperrvertrag), dessen Vertragsbestimmungen heute von der International Atomic Energy Agency (IAEA) überprüft werden. Die Weiterentwicklung neuer Generationen von Nuklearwaffen (*vertikale Proliferation*) sowie „geeigneter“ Trägersysteme³ setzte sich dennoch fort und etablierte die nukleare Abschreckung zwischen den fünf Nuklearwaffenstaaten USA, Russland, Frankreich, China und Großbritannien. Nuklearstrategien wurden verfeinert und führten zu einem umfangreichen Arsenal von strategischen und taktischen Nuklearwaffen für verschiedenste Einsatzszenarien.⁴ Die nukleare

Bedrohung veranlasste weitere Länder, sich selbst Nukleararsenale zuzulegen, sei es aus Gründen des Prestiges oder aufgrund von Sicherheitsüberlegungen. Als De-facto-Nuklearwaffenstaaten gelten heute Indien (seit 1974, 1998), Pakistan (1998), Israel (1970er Jahre) und Nordkorea (2006). Die *horizontale Weiterverbreitung*, also letztlich das Entstehen neuer Nuklearstaaten, setzt sich bis heute weiter fort. Das Ringen um das ambitionierte zivile Nuklearprogramm des Iran zeigt die Schwierigkeiten bei Staaten, die Kernenergie nutzen, nachzuprüfen, ob eine militärische Dimension ausgeschlossen werden kann.

Weltweit gibt es heute etwa 17 270 Nuklearwaffen.⁵ Während die anderen Kategorien der klassischen Massenvernichtungswaffen, also B- und C-Waffen, völkerrechtlich durch Konventionen verboten sind, trifft dies bis heute für Nuklearwaffen nur begrenzt zu.⁶ Der Einsatz von Nuklearwaffen ist völkerrechtlich nicht generell verboten, andererseits gewohnheitsrechtlich tabuisiert und moralisch geächtet.

Im Folgenden wird ein Überblick über Stand und Perspektiven von nuklearer Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung⁷ fast

¹ Vgl. Stephanie Cooke, *Atom. Die Geschichte des nuklearen Zeitalters*, Köln 2010.

² Vgl. Bernd Stöver, *Der Kalte Krieg*, München 2006.

³ Gemeint sind in erster Linie strategische Bomber, Interkontinentalraketen (ICBM), U-Boot-gestützte Raketen (SLBM), Cruise Missiles, Kampfflugzeuge. Aber auch andere Formen von Trägern sind denkbar.

⁴ Vgl. Götz Neuneck, *Atomares Wettüben der Großmächte – kein abgeschlossenes Kapitel*, in: Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg et al. (Hrsg.), „Kampf dem Atomtod“, Hamburg 2009, S. 91–119.

⁵ Siehe dazu die Statistiken des Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2013.

⁶ Eine Ausnahme bildet die Advisory Opinion des International Court of Justice, der 1996 erklärte, dass der Nuklearwaffeneinsatz nicht vereinbar mit den Regeln des humanitären Völkerrechts ist, aber keinen Konsens finden konnte, ob dies in allen Fällen gilt.

⁷ Die Begriffe Abrüstung und Rüstungskontrolle werden oft sinngleich benutzt und beeinflussen sich gegenseitig. Abrüstung bezeichnet dabei die Reduktion oder vollständige Eliminierung von bestimmten Waffenkategorien, während unter Rüstungskontrolle Maßnahmen zur Begrenzung und Überprüfbarkeit von Rüstung, unter die auch Abrüstung fallen kann, verstanden wird. Vgl. Götz Neuneck, *Nichtweiterverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle*, in: Michael Staack (Hrsg.), *Einführung in die Internationale Politik. Ein Studienbuch*, München 2012³, S. 737–785.

70 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und mehr als 20 Jahre nach dem Ende der Systemkonkurrenz des Kalten Krieges gegeben.

Das nukleare Damoklesschwert

US-Präsident John F. Kennedy hatte angesichts einer weltweit drohenden nuklearen Weiterverbreitung am 25. September 1961 bei einer Rede vor den Vereinten Nationen (VN) erklärt: „Jeder Mann, jede Frau und jedes Kind lebt unter einem nuklearen Damoklesschwert, das an einem seidenen Faden hängt, der jederzeit zerschnitten werden kann durch Zufall, Fehlkalkulation oder Wahnsinn.“¹⁸ In der Tat gibt es auf der Erde keine andere Waffe mit annähernd gleichem Zerstörungspotenzial. Die heutige, dritte Generation von Nuklearwaffen verfügt über die tausendfache Zerstörungskraft der Hiroshima-Bombe und kann eine Großstadt zerstören.¹⁹ Im Gegensatz zu konventionellen Waffen werden drei Wirkungen erzeugt, gegen die es keine direkte Verteidigung gibt: enorme Hitze, eine Druckwelle und tödliche Gammastrahlung.²⁰ Die indirekten Zerstörungswirkungen sind lang anhaltender radioaktiver Fallout, der sich über eine große Fläche verteilen kann, sowie je nach Explosionshöhe klimatische Folgen,²¹ die globale Kaskadeneffekte wie Temperatursturz und daraus folgend Missernten, Ernteauffälle und Hungersnöte von apokalyptischem Ausmaß hervorrufen können.²²

Nach Ende des Ost-West-Konfliktes wird ein globaler Atomkrieg mit einer großen Anzahl von Nuklearwaffen als unwahrschein-

¹⁸ Address before the General Assembly of the United Nations, 25.9.1961, www.jfklibrary.org/AssetViewer/Archives/JFKPOF-035-048.aspx (13.7.2014).

¹⁹ Vgl. Richard L. Garwin/George Charkap, *Megawatts and Megatons. A Turning Point in the Nuclear Age?*, New York 2001.

²⁰ Zusätzlich kann bei einer Höhenexplosion ein elektromagnetischer Impuls die elektronische Infrastruktur eines großen Areals lahmlegen. Vgl. Samuel Glasstone/James Dolan, *The Effects of Nuclear Weapons*, Washington D. C. 1962, S. 1–12, S. 547–554.

²¹ Vgl. Owen B. Toon/Alan Robock/Richard P. Turco, *Environmental Consequences of Nuclear War*, in: *Physics Today*, 61 (2008) 12, S. 37–42.

²² Vgl. Ira Helfand, *Nuclear Famine: A Billion People at Risk, Global Impacts of Limited Nuclear War on Agriculture, Food Supplies, and Human Nutrition*, o. O. 2012.

lich angesehen. Dennoch werden vier Szenarien diskutiert, in denen Nuklearwaffen zum Einsatz kommen könnten: 1. Bei einem Unfall könnte es zu einer Kettenreaktion oder einer Freisetzung von Nuklearmaterial kommen. Während des Kalten Krieges hat es Dutzende von Unfällen gegeben, bei denen nur mit Mühe eine Nuklearexplosion verhindert werden konnte.¹³ 2. Auch ein Nukleareinsatz „aus Versehen“ durch Falschinformationen und Fehlkalkulationen ist angesichts vieler stationierter Nuklearwaffen nicht ausgeschlossen. 3. Wenn es gelingt, nuklearwaffenfähiges Material aus dem zivilen oder militärischen Brennstoffzyklus abzuzweigen, können „Terroristen“ eine „primitive Nuklearwaffe“ bauen oder eine radiologische Bombe zur Explosion zu bringen. Die nuklearen Altbestände der Supermächte sind eine Quelle mit einem hohen Proliferationsrisiko.¹⁴ 4. Ein regionaler Nuklearkrieg zwischen zwei verfeindeten Staaten wie Indien und Pakistan erscheint ebenso möglich wie der Diebstahl einer intakten Nuklearwaffe oder von waffenfähigem Material in einem zerfallenden Staat. Insbesondere die innenpolitische Lage von Pakistan gibt Anlass zur Sorge.¹⁵

Zahl der vorhandenen Nukleararsenale

Das Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) geht davon aus, dass die acht Nuklearwaffenstaaten heute über etwa 4400 einsetzbare Nuklearwaffen verfügen, von denen 2000 sofort einsetzbar wären. Weitere, ungefähr 13 000 Nuklearwaffen sind in Lagern als „Reserve“ verfügbar. 94 Prozent finden sich im Besitz der USA und Russlands. Werden alle Sprengköpfe gezählt, kommt man weltweit auf die enorme Zahl von 17 270 Nuklearwaffen (*Tabelle 1*). Diese Zahlenangaben beruhen meist auf Schätzungen und veröffentlichten Teilmeldungen, da die Nuklearwaffenstaaten bis heute keine umfassende Transparenz bezüglich ihrer verschiedenen Nukleararsenale zeigen.

¹³ Vgl. Eric Schlosser, *Command and Control: Nuclear Weapons, the Damascus Incident, and the Illusion of Safety*, New York 2013.

¹⁴ Vgl. Michael Brzoska/Götz Neuneck, *Vagabundierende Atomwaffen? Das sowjetische Arsenal nach 1991*, in: Bernd Greiner/Tim B. Müller/Klaas Voß (Hrsg.), *Erbe des Kalten Krieges*, Hamburg 2013, S. 274–292.

¹⁵ Vgl. Mark Fitzpatrick, *Overcoming Pakistan's Nuclear Dangers*, London 2014.

Tabelle 1: Weltweite Arsenale einsetzbarer und vorrätiger Nuklearwaffen

Land	Jahr des ersten Nuklearwaffentests	„Stationierte“ Sprengköpfe ^a	„Andere“ Sprengköpfe ^b	Gesamtbestand
USA	1945	2150 ^c	5550	~7700 ^d
Russland	1949	~1800	6700 ^e	~8500 ^f
Ver. Königreich	1952	160	65	225
Frankreich	1960	~290	~10	~300
China	1964	–	~250	~250
Indien	1974	–	90–110	90–110
Pakistan	1998	–	100–120	100–120
Israel	..	–	80	~80
Nordkorea	2006	6–8
Gesamt		~4400	~12865	~17270

Quelle: SIPRI Yearbook 2013 (Anm. 5).

^a Sprengköpfe auf Raketen montiert oder stationiert auf dem Areal einsatzbereiter Streitkräfte.

^b Reservesprengköpfe, die demontiert werden oder deren Montage diverse Vorbereitungen erfordern (z. B. Bestückung von Trägersystemen).

^c Zusätzlich zu strategischen Sprengköpfen umfasst diese Angabe etwa 200 taktische Nuklearwaffen, die in Europa stationiert sind.

^d Dies umfasst den nuklearen Vorrat des US-Verteidigungsministeriums mit etwa 4650 Sprengköpfen und weiteren etwa 3000 „stillgelegten“ Sprengköpfen, die bereit zur Demontage sind.

^e Dies umfasst etwa 700 Sprengköpfe für derzeit instandgesetzte, nuklearangetriebene, mit ballistischen Raketen ausgerüstete Unterseeboote (SSBN) sowie Bomber mit 2000 taktischen Nuklearwaffen für (Kurzstrecken) See-, Luft- und Landstreitkräfte sowie Luftverteidigung und etwa 4000 „stillgelegte“ Sprengköpfe, die bereit zur Demontage sind.

^f Umfasst einen Vorrat an etwa 4500 nuklearen Sprengköpfen und weiteren 4000 „stillgelegten“ Sprengköpfen, bereit zur Demontage.

Während die USA und Russland und in begrenztem Maße auch Frankreich, Großbritannien und China aufgrund der Menge und Reichweite zu globalem Nukleareinsatz in der Lage sind, verfügen die restlichen Nuklearwaffenstaaten über regionale nukleare Einsatzfähigkeiten. Die nukleare Abschreckung impliziert, dass die Nuklearwaffenstaaten einerseits mittels Trägersystemen großer Reichweite das Territorium des Gegners erreichen, andererseits im Falle eines Gegenschlages die Fähigkeit zum Zweitschlag (durch Silostationierung, U-Boote) erhalten bleibt. Zusätzlich verfügen die westlichen Nuklearwaffenstaaten sowie Russland über erhebliche Mengen an spaltbarem, waffenfähigem Material, das zur Herstellung von weiteren Nuklearwaffen verwendet werden kann. China, Indien, Pakistan und eventuell auch Israel produzieren weiterhin waffenfähiges Material. Nach Aussagen der IAEA betreiben etwa 30 Staaten Kernkraftwerke und 50 andere haben Interesse an der Entwicklung eigener ziviler Nuklearprogramme.¹⁶ Zwar kann nach Fu-

kushima von einer „Nuklearen Renaissance“ nicht die Rede sein, aber die Weiterentwicklung der Kernenergie ohne nukleare Proliferation erscheint höchst unwahrscheinlich. Der ehemalige Generaldirektor der IAEA Mohammed el-Baradei sprach von insgesamt 40 „virtuellen Nuklearwaffenstaaten“, die aufgrund ihrer nuklearen Infrastruktur Nuklearwaffen herstellen könnten. Die Trennlinie zwischen ziviler und militärischer Nutzung der Kernenergie ist dünn und eine vollständige Überprüfung schwierig.

Rüstungskontrollarchitektur

In den vergangenen Jahrzehnten wurde eine Reihe bi- und multilateraler Verträge, die den Einsatz, das Testen, die Weiterverbreitung oder die Stationierung von Nuklear- und anderen Massenvernichtungswaffen verbieten oder einschränken, nach oft zähen Verhandlungen geschlossen. So entstand ein komplexes globales und regionales Netzwerk von Übereinkommen, das klassische Kräftegleichgewichte, vertrauens- und transparenzbildende Maßnahmen und wirkungsvoll einsetzbare Verifikationsinstrumente umfasst (Tabelle 2).

¹⁶ Vgl. Steve Miller/Scott D. Sagan, Nuclear Power without Nuclear Proliferation?, in: Daedalus, 138 (2009) 4, S. 7–18.

Tabelle 2: Wichtige Rüstungskontrollverträge zur Nonproliferation und Abrüstung

Ereignis	Datum	Erklärung/Inhalt/Mitglieder
Nichtverbreitungsvertrag (NVV)	1.7.1968	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen <i>In Kraft seit 5.3.1970; Unterzeichnet von 189 Staaten – keine Mitglieder sind Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea</i>
Biotoxinwaffen-Übereinkommen (BWÜ)	10.4.1972	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über deren Vernichtung <i>In Kraft seit März 1975; 170 Mitgliedsstaaten</i>
Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)	13.1.1993	Verbot der Entwicklung, Herstellung, Besitz, Weitergabe und Einsatz chemischer Waffen sowie Deklaration und Zerstörung vorhandener Bestände <i>In Kraft seit 24.4.1997; 190 Mitgliedsstaaten</i>
Comprehensive Testban Treaty (CTBT)	10.11.1996	Verbot jeglicher Art von Nuklearwaffentests und anderer Formen von Nuklearexplosionen <i>Noch nicht in Kraft; 183 Unterzeichner- und 162 Ratifikationsstaaten, nicht jedoch Ägypten, China, Indien, Iran, Israel, Pakistan, Nordkorea, und USA</i>
New START-Vertrag	8.4.2010	Reduktionen strategischer Arsenale innerhalb von sieben Jahren mit einer Obergrenze von 700 stationierten Trägersystemen und 800 stationierten und nicht-stationierten Trägersystemen mit insgesamt 1550 Nuklearen Sprengköpfen je Seite <i>In Kraft seit 5.2.2011; Parteien: USA und Russland</i>

New START: Die nukleare Rüstungskontrolle zwischen den beiden Supermächten während des Kalten Krieges begann beispielsweise im Rahmen der bilateralen SALT-Verträge (1972/1979) und führte zu einer ersten Begrenzung strategischer Träger, das heißt Bomber, sowie see- und landgestützter Interkontinentalraketen (ICBM) der USA und der UdSSR, nicht jedoch zu einer international nachprüfbar Abrüstung oder Begrenzung der Herstellung von neuen Nuklearwaffen oder Trägersystemen. Der bilaterale START-I-Vertrag (1991) verpflichtete zu einer Reduzierung um ein Drittel der strategischen Sprengköpfe auf eine Obergrenze von 6000 Nuklearwaffen (1600 Träger). Eine weitere Halbierung im Rahmen von START-II wurde von den USA nicht ratifiziert. Der Moskauer SORT-Vertrag galt von 2002 bis 2012 und verpflichtete zu einer Obergrenze von sofort einsetzbaren 2200 (USA) und 1700 Sprengköpfen (Russland).

Am 8. April 2010 unterzeichneten die Präsidenten Barack Obama und Dmitiri Medwedew den New START-Vertrag, der nun die strategischen Nuklearwaffen um weitere 30 Prozent – verglichen mit der Obergrenze des Moskauer Vorgänger-Vertrages SORT – auf 1550 Sprengköpfe pro Seite reduziert. Die strategischen Träger werden auf 800 je Seite beschränkt. Der Vertrag ist nach der Ratifikation beider Parlamente völkerrechtlich bindend und verfügt

über ein vereinfachtes Verifikationssystem, das sich auf die START-I-Regelungen stützt. Begrenzt werden nur stationierte Sprengköpfe, nicht jedoch gelagerte oder Reservesprengköpfe. Der Vertrag erhöht die Berechenbarkeit der Nukleararsenale beider Supermächte, ist aber kein tief greifender Abrüstungsvertrag: Ungelöst ist beispielsweise die künftige strategische Balance beider Parteien angesichts der Einführung von Raketenabwehr (Ballistic Missile Defense, BMD). Russland befürchtet, dass die Stationierung von BMD-Komponenten durch die USA längerfristig sein Nukleararsenal unterminieren könnte. Der ABM-Vertrag (1972), der die Stationierung von BMD begrenzte, wurde von den USA 2002 gekündigt. Die Einführung von BMD ist heute lediglich durch das Wehrbudget und unzureichende Technologie begrenzt.¹⁷

NVV: Der umfassendste und älteste Vertrag in der multilateralen Rüstungskontrolle ist der Nichtverbreitungsvertrag von 1970.¹⁸ Heute hat der NVV 189 Mitglieder, basierend auf einer Dreiklassenstruktur: einerseits die fünf „offiziellen“ Nuklearwaffenbesitzer USA, Russland, Großbritannien, Frankreich

¹⁷ Vgl. Ivanka Barzashka et al., How to Avoid an New Arms Race, Bulletin of the Atomic Scientists vom 25.7.2011.

¹⁸ Siehe im Detail Götz Neuneck (Anm. 7), S. 757–785.

und China, andererseits die „restlichen“ 184 Nichtnuklearwaffenstaaten. Die dritte Kategorie bilden als einzige Nicht-Mitglieder des NVV die vier De-Facto-Nuklearstaaten Indien, Pakistan, Israel und Nordkorea, deren Integration bisher nicht gelungen ist. Die Dreiklassenstruktur lässt das gesamte NVV-Regime¹⁹ als längerfristig instabil erscheinen, da die Klassen sehr unterschiedliche Rechte und Pflichten haben. Die zentralen Pfeiler des NVV sind die Nichtweitergabe von Nuklearwaffen (Art. 1/2), die Abrüstung (Art. 6) und die Kooperation bei der „zivilen Nutzung der Kernenergie“ (Art. 4). Die alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungs Konferenzen führten in der Vergangenheit sehr oft zu einer Art „Handel“ zwischen Nuklearwaffenstaaten, Nichtnuklearwaffenstaaten und den verschiedenen Gruppen und Blöcken. Als Erfolg gilt schon die Verabschiedung eines Schlussdokuments durch alle NVV-Mitglieder, das künftige Aktionen festlegt und deren Einhaltung bescheinigt. Schritte, die NVV-Mitglieder zur Einhaltung der Bestimmungen zwingen, wie etwa Sanktionen, können vom UN-Sicherheitsrat beschlossen werden.

Der NVV ist aber auch der einzige multilaterale Vertrag, der den Nuklearwaffenstaaten eine Abrüstungsverpflichtung abverlangt. So verpflichtet Artikel 6 „in redlicher Absicht“ Verhandlungen „zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle“ zu führen. Leider existiert bis heute weder ein einzuhaltender Zeitplan für die Abrüstung vorhandener Nuklearwaffen noch eine verpflichtende Überprüfung zur Notifikation und Transparenz der vorhandenen Nukleararsenale. Ein weiterer Aspekt (Art. 7) ist die Schaffung von nuklearwaffenfreien Zonen in bestimmten „Gemeinschaftszonen“ wie der Antarktis (1959), dem Meeresboden (1971) und dem Weltraum (1967) und in bestimmten geografischen Arealen.²⁰ Insbesondere von den blockfreien

¹⁹ Der NVV ist zugleich das zentrale Element des Nichtverbreitungsregimes, das unterschiedliche informelle und Rüstungsexportkontrolle tätige Gruppen (Nuclear Suppliers Group) und Maßnahmen der IAEA kennt, um das NVV-Regime zu stützen.

²⁰ Vgl. Hubert Thieleke, Kernwaffenfreie Zonen und die Vereinten Nationen. Regionale Schritte auf dem Weg zu einer Welt ohne Kernwaffen, in: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, 58 (2010) 4, S. 175–180.

Staaten in der südlichen Hemisphäre wurden wichtige nuklearwaffenfreie Zonen etabliert, so in Lateinamerika (1967), im Südpazifik (1985), in Südostasien (1995), Afrika (1996) und Zentralasien (2006). Nuklearwaffenfreie Zonen liefern einen oft unterschätzten, bedeutenden präventiven Beitrag zur globalen Abrüstung, auch wenn zentrale Probleme nicht vollständig gelöst werden. Sie können auch dazu dienen, Problemstaaten an internationale Normen der Nichtweiterverbreitung heranzuführen und die nationale Umsetzung multilateraler Abkommen zu stärken.²¹

CTBT: Wichtiger Bestandteil des NVV-Regimes ist aber auch die Forderung, Verhandlungen zu betreiben, um „alle Versuchsexplosionen von Kernwaffen für alle Zeiten“ einzustellen. Nach mehr als 2000 Nuklearwaffentests signierten am 24. September 1996 in New York 71 Staaten den Comprehensive Testban Treaty (CTBT), einschließlich der fünf Nuklearwaffenstaaten. Seitdem haben 182 Staaten den Vertrag unterzeichnet, 162 Staaten haben ihn ratifiziert. Der Vertrag soll der Entwicklung neuer Arten von Nuklearwaffen ein Ende setzen und die vertikale Weiterverbreitung von Nuklearwaffen beschränken. Trotz der anhaltenden Unterstützung für den Vertrag durch die internationale Gemeinschaft ist er bisher nicht in Kraft getreten, da ihn nicht alle der 44 mit Nuklearenergie verbundenen Staaten ratifiziert haben, so die vier NVV-Mitglieder Ägypten, Iran, China und USA sowie die vier De-facto-Nuklearwaffenstaaten Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan. Die Überprüfungsorganisation des Vertrages, die CTBTO, hat mit internationaler Unterstützung ein weltweites Messnetz aufgebaut, mit dem die Einhaltung des CTBT global überprüft werden kann. Über 80 Prozent des Netzes, das auf gleich vier Nachweistechnologien beruht, sind fertiggestellt und erlauben die weltweite Identifizierung von Explosionsort und -stärke bis unterhalb von einer Kilotonne. Den Wirklichkeitstest bestand das Messnetz bei den drei unterirdischen Nukleartests Nordkoreas.

FMCT: Eine entscheidende Vorbedingung für den Bau von Nuklearwaffen ist die Produktion von waffenfähigem Material, also Plutoni-

²¹ Vgl. Oliver Meier, Die Zukunft regionaler Rüstungskontrolle; in: Die Friedenswarte, 83 (2008) 2–3, S. 155–175.

um und hochangereichertem Uran. Die Forderung nach einer Unterbrechung, Kontrolle und sicheren Zerstörung von waffenfähigem Material durch einen Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT) ist eine weitere wichtige Forderung auf der internationalen Rüstungskontrollagenda. Der Genfer Conference on Disarmament gelang es bisher trotz mehrerer Anläufe nicht, ein verhandlungsfähiges Mandat zu verabschieden. Viele Fragen zu Umfang, Definition und Verifikation eines Verbots sind offen. Eine Group of Governmental Experts der VN wurde für 2014/2015 eingesetzt, um „Empfehlungen für mögliche Elemente eines solchen Vertrages“ zu erarbeiten. Insbesondere Defacto-Nuklearwaffenstaaten wie Pakistan und Indien verweigern sich einem *cut-off* der Produktion von waffenfähigem Material mit dem Hinweis auf die enormen Bestände der Nuklearwaffenstaaten. Diese haben schon seit längerem die Produktion von spaltbaren Materialien für den Bau von Nuklearwaffen beendet, weil sie mit ihrer jahrzehntelangen Produktion einen Überschuss erzeugt hatten. Rund 98 Prozent der weltweiten Bestände von hochangereichertem Uran (ungefähr 1285 Tonnen) sind im Besitz der Nuklearwaffenstaaten, nur etwa 15 Tonnen im Besitz der Nichtnuklearwaffenstaaten. Die Menge des separierten Plutoniums weltweit wird auf 495 Tonnen geschätzt.¹²² Auch auf dem Sektor waffenfähiger Materialien ist die internationale Gemeinschaft auf Schätzungen angewiesen.¹²³ Transparenz wird hier noch weniger gewährt als bei der Herstellung und Stationierung von nuklearen Sprengköpfen. Eine genaue Bestandsaufnahme und eine verstärkte Kontrolle wären schon Schritte nach vorn. Seit 2009 wurden auf Initiative der US-Administration drei Nukleargipfel zur Vorbeugung und Prävention möglicher nuklearterroristischer Anschläge abgehalten, mit dem konkreten Ziel der Verringerung der großen Menge an gefährlichem Nuklearmaterial weltweit und der Verbesserung der Sicherheit aller Nuklearmaterialien sowie radioaktiver Quellen mittels internationaler Kooperation. Der nächste Gipfel ist für 2016 geplant. Ob dieser Prozess darüber hinaus fortgesetzt werden wird, ist fraglich.

¹²² Vgl. die Schätzungen des International Panel on Fissile Materials, Global Fissile Material Report, Princeton, NJ 2011.

¹²³ Vgl. Alexander Glaser/Zia Mian, Global Stocks of Fissile Materials, 2012 in: SIPRI Yearbook 2013 (Anm. 5), S. 326–331.

Die Zukunft von Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung wird auch im 21. Jahrhundert von der Funktionsfähigkeit der internationalen Institutionen und dem Erfolg der geschaffenen Regelwerke abhängen. Abrüstung und Nichtverbreitung sind dabei miteinander verbunden, denn nur wenn die Nuklearwaffenstaaten größtmögliche Zurückhaltung üben, werden Staaten, die sich bedroht fühlen, von ihren Nuklearambitionen ablassen.

Die Bedingungen haben sich jedoch geändert. Die Bipolarität weicht der Multipolarität: Neue regionale Dynamiken und Akteure treten ebenso auf wie wechselnde Machtbeziehungen und sich ändernde technologische Bedingungen. In einer globalisierten Welt kommt es naturgemäß verstärkt zu einer Weitergabe von Wissen, Personal und Material und damit auch zur Weiterverbreitung von Waffentechnologien. Der Ausbau der zivilen Kernenergie stellt zudem ungelöste Fragen an die Sicherheit von Nuklearanlagen gegenüber Terrorismus und an die Lagerung von spaltbarem Material, die mögliche Abzweigung von Nuklearmaterial für militärische Zwecke oder den bewussten Versuch, zivile Anlagen oder Material einem militärischen Zweck zuzuführen (*breakout*).

Die offiziellen Nuklearwaffenstaaten haben seit 1990 ihre Nukleararsenale verringert. Alleine die USA und Russland verfügen jedoch immer noch über ein riesiges Nuklearwaffenarsenal, während China, Indien, Pakistan und Nordkorea ihre Arsenale weiterhin vergrößern. Alle diese Staaten betreiben Modernisierungsprogramme und planen den Erhalt und partiellen Ausbau ihrer Nuklearstreitkräfte, weisen also den Nuklearwaffen auch in Zukunft eine entscheidende Rolle zu. Dies kommt einer Weigerung gleich, wirklich bis Mitte des neuen Jahrhunderts die Abschaffung der Nuklearwaffen anzuvizieren und wird auch als eine Bedrohung für die Integrität des NVV gesehen.¹²⁴

¹²⁴ Vgl. Hans M. Kristensen, Nuclear Weapons Modernization: A Threat to the NPT? in: Arms Control Today, 44 (2014) 4, S. 8–15.

Die nächste Überprüfungskonferenz des NVV wird im Mai 2015 in New York stattfinden, um die Einhaltung des NVV und die Implementierung der Beschlüsse der letzten Konferenz in den Bereichen Abrüstung, Nichtverbreitung und „zivile Nutzung der Nuklearenergie“ zu überprüfen. 2010 konnte ein Schlusssdokument beschlossen werden, das für die nächsten fünf Jahre ein umfassendes Aktionsprogramm, bestehend aus 64 Aktionen, umfasst.²⁵ Die aus zwölf einflussreichen Staaten bestehende Non-Proliferation and Disarmament Initiative, zu der auch Deutschland und Polen gehören, setzte sich im Vorfeld für die konkrete Umsetzung der Beschlüsse der Überprüfungskonferenz 2010 und für Fortschritte bei nuklearer Abrüstung und Nichtverbreitung mit dem Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt ein.²⁶

Die Umsetzung vieler Aktionen, die weder zeitlich eingegrenzt noch scharf formuliert sind, wird 2015 in New York diskutiert werden und die erzielten Fortschritte werden eine entscheidende Grundlage für den Abschluss der Konferenz bilden.²⁷ Dabei dürften einige kontroverse Themenkomplexe ausschlaggebend sein, so die Bemühungen der Nuklearwaffenstaaten um weitere Abrüstung (auch in Europa), der Stand der Vertragseinhaltung des Iran und die Fortschritte bei der Schaffung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Mittleren Osten.

Iran und Mittlerer Osten

Mit Sorge schauen viele Staaten auf die Verhandlungen der P5+1²⁸ zum iranischen Nuklearprogramm. Seit 2003 gibt es Verdachtsmomente, die dem Iran aufgrund einer Mischung aus Indizien und Beweisen nachsagen, das Land habe ein militärisches Programm zum

Bau einer Nuklearwaffe für seine ambitionierten Raketenträger im Blick. Iran beruft sich auf das Recht nach Artikel 6 NVV, Urananreicherung für eine eigene Brennstoffproduktion für zivile Zwecke betreiben zu dürfen. VN-Sanktionen mit erheblichen wirtschaftlichen Wirkungen auf die iranische Gesellschaft wurden verhängt und sollen erst ausgesetzt werden, wenn der Iran nachweisen kann, dass das bei der Anreicherung anfallende Uran nur für zivile Zwecke verwendet wird. Solch eine technisch basierte und durch die IAEA überwachte Lösung ist möglich, fordert von allen Beteiligten aber eine hohe Kooperationsbereitschaft.

In einem ersten Abkommen konnte in Genf Mitte 2013 eine vorläufige Einigung erreicht werden. Die laufenden Verhandlungen für ein längerfristiges und robustes Abkommen wurden bis November 2014 verlängert. Ein erfolgreicher Abschluss hätte einen positiven Einfluss auf die Überprüfungskonferenz im Mai 2015, aber auch auf die schwierige Lage im Nahen Osten. Ein Abkommen könnte für weitere Diskussion über die Einführung des neuen Verifikationsstandards Additional Protocol für Nichtnuklearwaffenstaaten sorgen und die Debatte um die Einführung einer massenvernichtungswaffenfreien Zone im Mittleren Osten beleben. Diese ist eine alte Forderung der arabischen Welt. Die NVV-Überprüfungskonferenz hatte 2010 beschlossen, dass 2012 eine Konferenz zur Einführung einer solchen Zone abgehalten werden soll. Trotz vieler Konsultationen ist die Konferenz bisher nicht zustande gekommen. Immerhin haben sich unter der Schirmherrschaft der EU Regierungsvertreter aus der Region 2013 und 2014 in Glion/Schweiz dreimal getroffen und erste Schritte für die Konferenz ausgearbeitet. In Bezug auf Massenvernichtungswaffen hat sich die Lage im Mittleren Osten einerseits verbessert: Irak ist als Proliferator weggefallen, und die syrischen C-Waffen werden schrittweise vernichtet. Eine Lösung des iranischen Dossiers scheint in Sicht. Andererseits haben die politischen Probleme und Instabilitäten in der Region erheblich zugenommen. Es kann als großer Erfolg gelten, wenn es überhaupt gelingt, einen kontinuierlichen Prozess zu institutionalisieren, an dem entscheidende Staaten wie Ägypten, Israel, Iran, Syrien, Saudi-Arabien und die Golfstaaten trotz der Spannungen untereinander teilnehmen und ein Diskussionsforum zu der Problematik etablieren. Auch wäre die Eta-

²⁵ Vgl. 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, Final Document, Vol. I, Part I, New York 2010.

²⁶ Neben den Initiatoren Australien und Japan sind dies Deutschland, Chile, Kanada, Mexiko, die Niederlande, Nigeria, die Philippinen, Polen, die Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate.

²⁷ Vgl. Gaukhar Mukhatzhanova, *Rough Sea Ahead: NPT Review Conference in: Arms Control Today*, 44 (2014) 3, S. 20–26.

²⁸ China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA plus Deutschland als nichtständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates.

blierung geeigneter regionaler Verifikationsprozeduren ein Schritt vorwärts.

Europa und Russland

Am Ende des Kalten Krieges spielte die Überprüfung der Reduzierung von Nuklearwaffen (INF-Vertrag, 1987) und von konventionellen Waffen (KSE-Vertrag, 1991/Open Skies Vertrag, 1992) in Europa eine zentrale Rolle und führte zu einer beispiellosen Abrüstungswelle und einer „Kultur von Rüstungskontrolle und Verifikation“ in Europa. Im Rahmen der OSZE konnte ein umfassendes Netzwerk von Vertragsregelungen zur Verifikation, Berechenbarkeit und Vertrauensbildung geschaffen werden, das lange als Vorbild für andere Regionen angesehen wurde. Ein struktureller Neuanfang in Europa, der die Rüstungskontrollgrundlagen weiterentwickelt und weitere Abrüstung ermöglicht, ist bisher jedoch nicht gefunden worden.^{f²⁹} Die Debatte um die Raketenabwehr und die Erosion der konventionellen Rüstungskontrolle blockieren den Abrüstungsdialog zwischen der NATO und Russland.^{f³⁰}

Ein sichtbares Zeichen für die ungelösten Probleme ist die fortdauernde Existenz von taktischen Nuklearwaffen in Europa. Letztere waren zum Einsatz unmittelbar im Kriegsfall für das Gefechtsfeld gedacht und bisher nicht Bestandteile eines Rüstungskontrollvertrages. Ihre genaue Zahl ist nicht bekannt, sie könnte aber die Zahl strategischer Nuklearwaffen insbesondere in Russland übersteigen. Die NATO hat in fünf NATO-Ländern (Deutschland, Niederlande, Belgien, Italien, Türkei) noch etwa 180 bis 200 taktische Nuklearwaffen. Das Pentagon diskutiert im Rahmen eines Life Extension Programms, diese durch modernere, zielgenauere Nuklearwaffen zu ersetzen, die auch durch NATO-Mitglieder im Kriegsfall eingesetzt werden könnten. Diese *extended deterrence* soll der Abschreckung im Rahmen des NATO-Bündnisses dienen und wird heute insbesondere von osteuropäischen NATO-Mitgliedern unterstützt. Kritiker weisen darauf, dass dies ein Verstoß gegen Ar-

^{f²⁹} Vgl. Michael Brzoska et al., Chancen zur Rüstungskontrolle in Europa, Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08717.pdf> (5. 8. 2014).

^{f³⁰} Siehe dazu die Analyse und Vorschläge der Deep Cuts Kommission, Options for Enhancing Euro-Atlantic and International Security, Hamburg 2014.

tikel 2 NVV bedeuten würde, der Nichtnuklearwaffenstaaten verpflichtet, „Nuklearwaffen oder deren Verfügungsgewalt darüber von niemandem unmittelbar oder mittelbar anzunehmen“.^{f³¹} Einige Mitgliedsländer haben zwar den Abzug dieser anachronistischen Nuklearwaffen angeregt, die NATO hat sich bei ihrem Gipfel in Chicago im Mai 2012 allerdings für den Erhalt dieser Abschreckungskomponente in Europa ausgesprochen.^{f³²}

Im Rahmen eines Strategiedokuments hat sich die Allianz aber auch verpflichtet, „die Bedingungen für eine Welt ohne Nuklearwaffen zu schaffen“.^{f³³} Ein neues NATO-Komitee^{f³⁴} wurde im Februar 2013 geschaffen, um vertrauensbildende Maßnahmen in Bezug auf taktische Nuklearwaffen zu erarbeiten und Russland vorzuschlagen. Russland soll etwa 2000 taktische Nuklearwaffen insbesondere in seinem westlichen Teil gelagert haben.^{f³⁵} Die Putin-Administration hat bisher kein Interesse gezeigt, genaue Zahlen über Umfang, Trägersysteme sowie Zweck und Einsatzstatus seiner taktischen Nuklearwaffenarsenale mitzuteilen. Die Veröffentlichung belastbarer Daten würde nicht nur die Transparenz erhöhen, sondern auch die Grundlage für einen überprüfbaren Abzug legen. Die Ukraine-Krise hat die Situation dramatisch verschlechtert. Nach der Annexion der Krim hatte die NATO die praktische Kooperation mit Russland im Rahmen des NATO-Russland-Rates suspendiert. Auch die vom US-Kongress der Obama-Administration auferlegten Nachfolgeverhandlungen zum New START-Vertrag, die auch das Problem der taktischen Nuklearwaffen einbeziehen, erscheinen zurzeit kaum möglich.^{f³⁶} Die

^{f³¹} Vgl. H. M. Kristensen (Anm. 24).

^{f³²} Vgl. Oliver Meier/Simon Lunn, Trapped: NATO, Russia, and the Problem of Tactical Nuclear Weapons, in: Arms Control Today, 44 (2014) 1, S. 18–24.

^{f³³} NATO, Deterrence and Defense Posture Review, Mai 2012, sec. V.24.

^{f³⁴} Special Advisory and Consultative Arms Control, Disarmament and Non-Proliferation (ADN) Committee.

^{f³⁵} Details bei Götz Neuneck, Tactical Nuclear Weapons and NATO: European and German Perspectives, in: Tom Nichols/Douglas Stuart/Jeffrey D. McCausland (Hrsg.), Tactical Nuclear Weapons and NATO, Carlisle Barracks, PA 2012.

^{f³⁶} Für eine Wiederbelebung treten die Vorschläge der Deep Cuts Commission (Anm. 30) ein. Siehe dazu auch Wolfgang Ischinger/Steven Pifer/Andreij Zagorski, Vertrauensbildende Maßnahmen sind wichtiger denn je, in: Neue Züricher Zeitung vom 20. 6. 2014, S. 19.

Notwendigkeit weiterer Zusammenarbeit auf dem Sektor kooperativer Sicherheit mit Russland ergibt sich aber angesichts der Größe und weiterbestehenden Gefahr nuklearer Arsenale im Interesse der Vermeidung von weiterer Proliferation. Spätestens bei der anstehenden Überprüfungskonferenz werden die Nuklearwaffenstaaten Schritte zum Erhalt des NVV-Regimes vorweisen müssen.

Eine Welt ohne Nuklearwaffen?

Die NVV-Überprüfungskonferenz 2010 drückt im Abschlussdokument „bezüglich der humanitären Konsequenzen eines jeglichen Einsatzes von Nuklearwaffen ihre tiefe Sorge aus und bekräftigt die Notwendigkeit für alle Staaten, die maßgeblichen Regeln des internationalen Rechts, insbesondere des humanitären Völkerrechts einzuhalten“.^{P³⁷} Zur Vertiefung der Problematik wurden, angestoßen von Norwegen und Mexiko, Konferenzen in Oslo (März 2013) und in Nayarit/Mexiko (Februar 2014) abgehalten. Zusätzlich verweisen VN-Resolutionen und Erklärungen bei den NVV-Vorbereitungskonferenzen auf eine zunehmende Zahl von Unterstützern aus der Staaten- und zivilgesellschaftlichen Welt für diesen Prozess der *humanitarian issues*. Der Begriff der *human security*, der menschlichen Sicherheit, ist heute international von großer Bedeutung und muss auch und gerade im Kontext eines Einsatzes eines zerstörerischen Nuklearwaffeneinsatzes im 21. Jahrhundert neu diskutiert werden. Viele Staaten und Nichtregierungsorganisationen setzen große Hoffnungen auf eine veränderte öffentliche Wahrnehmung, die schließlich in eine drastische Reduzierung der vorhandenen Nukleararsenale umgesetzt werden könnte. Die Konferenzen verzeichnen eine stark steigende Teilnehmerzahl, allerdings ignorieren die Nuklearwaffenstaaten bis heute die Debatte.^{P³⁸} Eine dritte Konferenz, die weitere Schritte ausarbeiten soll, ist Ende 2014 in Wien geplant. Sie ist nicht nur Ausdruck zunehmender Frustration der internationalen Gemeinschaft über die Stagnation

bei der nuklearen Abrüstung, sondern auch bezüglich des schneckenartigen „Schritt-für-Schritt-Ansatzes“ der Nuklearwaffenstaaten und ihrer Verbündeten bezüglich einer nuklearwaffenfreien Welt. Ob diese Initiative eine Alternative zum NVV-Prozess bilden kann, ist zurzeit schwer auszumachen.

Der Schlüssel für weitere, tief greifende Abrüstungsschritte bei den übervollen Nukleararsenalen liegt zweifelsohne in der Hand der Nuklearwaffenstaaten. Ihre Nukleardoktrinen und die Größe ihrer Arsenale, insbesondere in den USA und Russland, fußen auf den Planungen des Kalten Krieges und verhindern eine zukunftsgerichtete Sicherheits- und Friedenspolitik, die zur Delegitimierung der Nuklearwaffen und damit effektiver Nichtverbreitung beiträgt. Der Nuklearwaffenexperte Ward Wilson hat darauf hingewiesen: „Viele der alten Mythen, die Nuklearwaffen auf uns ausüben, sind psychologisch. Ihr Ausmaß passt in unserer Erinnerung nicht mehr zu ihrem tatsächlichen Umfang in der realen Welt der pragmatischen Konsequenzen. Sie sind eingepackt in einen Schleier von 60 Jahren Rhetorik und Übertreibung.“^{P³⁹}

Die Nuklearwaffenstaaten müssen bei ihren Modernisierungsprogrammen nicht nur äußerste Zurückhaltung walten lassen, sondern ihre Nukleardoktrinen in Richtung auf einen Ersteinsatzverzicht modifizieren und bezüglich ihrer Nukleararsenale weitaus größere Transparenz und Abrüstungsbereitschaft zeigen. Unilaterale Reduktionen, die Veröffentlichung konkreter Angaben über Zahl, Funktion und Einsatzstatus der vorhandenen Nuklearwaffen und der Beginn einer Zusammenarbeit der P5 für eine überprüfbare Multilateralisierung der nuklearen Abrüstung wären Schritte nach vorne, denn sie würden erheblich zur Delegitimierung der Nuklearwaffen beitragen und den Verlockungen für andere Länder entgegenwirken, sich diese ebenfalls zuzulegen. Die Debatte über die Bedingungen für eine Welt ohne Nuklearwaffen und die nächsten praktikablen Schritte hin zu diesem alternativlosen Ziel darf nicht zum Erliegen kommen.

^{P³⁷} 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (Anm. 25), S. 19.

^{P³⁸} Vgl. Tim Caughley, *Humanitarian Impacts of Nuclear Weapons. Tracing Notions about Catastrophic Humanitarian Consequences*, Geneva 2014.

^{P³⁹} Ward Wilson, *Five Myth about Nuclear Weapons*, Boston 2013, S. 121.

Niklas Schörnig

Automatisierte Kriegsführung – Wie viel Entscheidungsraum bleibt dem Menschen?

Im Militärbereich ist aktuell eine Revolution im Gange, der sich viele Menschen bislang nicht bewusst sind. Immer mehr Aufgaben werden, wie im zivilen

Niklas Schörnig

Dr. phil., geb. 1972; wissenschaftlicher Mitarbeiter des Leibniz-Instituts Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Lehrbeauftragter an der Goethe-Universität Frankfurt am Main; HSFK, Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt/M. schoernig@hsfk.de

Leben auch, von Computerprogrammen und unbemannten robotischen Systemen übernommen. Immer mehr wird automatisiert erledigt, der Mensch ist nicht mehr Akteur, sondern Überwacher – bestenfalls. In immer mehr Kontexten ist der Soldat oder die Soldatin auf die Zuarbeit von Computerprogrammen angewiesen, die Datenströme aus verschiedensten Sensoren filtern, bewerten und Handlungsoptionen vorschlagen. Bislang wird von Politik und Militär die Illusion aufrechterhalten, der Mensch sei am Ende doch der maßgebliche Entscheider, eine „Vollautonomie“, bei der Computerprogramme über Waffengewalt gegen Menschen entscheiden, sei abzulehnen.

Dieser Beitrag geht der Frage nach, inwieweit der Mensch angesichts der immer stärkeren Automatisierung noch als relevanter Entscheider gelten kann oder ob dieser schleichende Prozess den Menschen nicht schon längst weitgehend entmündigt hat. Es wird die These vertreten, dass, selbst wenn der Mensch zumindest bislang noch Einfluss auf die computerisierte Entscheidungsschleife nehmen kann, die zunehmende Verbreitung unbemannter, das heißt robotischer

Systeme den Menschen noch weiter aus der Kriegsführung herausdrängt, sofern aktuelle technologische Trends nicht aktiv politisch gestoppt werden. Es ist deshalb keinesfalls zu früh, vielleicht sogar eher schon zu spät, um die zentralen Fragen, wie „entmenschlicht“ die Kriegsführung der Zukunft sein kann und vor allem sein soll, zu diskutieren.

Automatisierte Systeme zur Beherrschung der Datenflut

Im militärischen Bereich haben in den vergangenen Jahren immer stärker automatisierte beziehungsweise autonome Systeme unverkennbar an Bedeutung gewonnen. Dies liegt vor allem daran, dass zunehmend Sensoren verschiedenster Art eine bislang nicht gekannte Informationsfülle digital und in Echtzeit zur Verfügung stellen. Menschlichen Entscheidern ist es praktisch nicht mehr möglich, alle Informationen selbst zu bewerten und auf ihre Entscheidungsrelevanz hin zu prüfen – zumindest nicht im dafür zur Verfügung stehenden Zeitrahmen, der auch noch immer enger wird. 2011 stellte der Undersecretary of Defense for Intelligence, Michael G. Vickers, auf einem Symposium fest, in Afghanistan fielen 53 Terabyte an Aufklärungsdaten an – pro Tag.¹ US-Generalleutnant Michael Oates beschreibt das Problem deshalb folgendermaßen: „There is no shortage of data. There is a dearth of analysis.“² Entsprechend geht der Trend, wie die Mitarbeiter am Fraunhofer-Institut für Kommunikation, Informationsverarbeitung und Ergonomie Oliver Witt, Emily Mihatsch und Heinz Küttelwesch jüngst feststellten, „zur effizienten Automatisierung des militärischen Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsprozesses“,³ der Sektor automatisierter Auswertungssoftware boomt also. Je nach System werden zum Teil mehrere hundert er-

¹ Vgl. Peter B. de Selding, Pentagon Struggles with Avalanche of Data, 19.10.2011, www.space-news.com/article/pentagon-struggles-avalanche-data (23.7.2014).

² Vgl. beispielsweise Greg Gardner, Enabling Battlefield Big Data ‚On the Move‘, 13.3.2014, <http://defense-systems.com/Articles/2014/03/13/Commentary-Gardner-battlefield-big-data.aspx?p=1> (23.7.2014).

³ Oliver Witt/Emily Mihatsch/Heinz Küttelwesch, Komplexe Einsatzsysteme verstehen. Fregatte Klasse 214 und Korvette Klasse 130, in: Europäische Sicherheit und Technik, (2014) 2, S. 60f., hier: S. 60.

fasste Parameter verarbeitet, korreliert und bewertet. Die auf komplexen Computeralgorithmen basierenden Systeme übernehmen also, erstens, eine Filterfunktion. Aus der dramatisch angestiegenen Informationsmenge werden als entscheidungsirrelevant klassifizierte Informationen ausgesiebt und dem Menschen nur die als relevant erachteten vorgelegt. Dies gilt vor allem für zeitkritische Situationen, wie der Abwehr eines vermeintlich gegnerischen Flugzeugs, wo auf Basis von Route, Geschwindigkeit, Radarecho und anderer Faktoren eine Identifikation in Freund und Feind erfolgt. Es kann sich auch um Computerprogramme handeln, die beispielsweise Videomaterial selbstständig auswerten und auf „verdächtige“ oder ungewöhnliche Vorkommnisse hin scannen. Menschliche Analysten bekommen dann nur den entsprechenden Teil vorgelegt und können eine nähere Untersuchung vornehmen. Allerdings basiert die Analyse auf während der Entwicklung der Software festgelegten Parametern und Algorithmen. Die Systeme können nicht „überrascht“ werden. Ihnen entgeht unter Umständen das entscheidende Detail, das einen Menschen aus einem Bauchgefühl heraus trotz seiner scheinbaren Banalität zu einer wertvollen Einschätzung gelangen lässt. Auch die Aufbereitung und Präsentation der verdichteten Daten kann unter Umständen zu Missverständnissen und Problemen führen oder weit übergeordnete Offiziere zu einem taktischen Mikromanagement verleiten, weil sie den – fehlerhaften – Eindruck haben, trotz hochgradig gefilterter und verdichteter Informationen einen Überblick bis hinunter zur taktischen Ebene zu besitzen.^{f4}

Der zweite wichtige Aspekt von Assistenzsystemen ist neben der Filter- und Verdichtungsfunktion die Generierung einer überschaubaren Zahl an vorgeschlagenen Handlungsoptionen. So können Systeme mögliche Ziele gemäß der potenziellen Gefahr klassifizieren und bei mehreren Zielen Vorschläge unterbreiten, welches prioritär angegriffen werden soll. Ist ein menschlicher Entscheider aber überhaupt noch in der Lage, verschiedene vom System vorgeschlagene Handlungsoptionen gegeneinander abzuwägen, deren Entstehungsgrundlage er bestenfalls errahnen, aber

^{f4} Vgl. Peter Singer, *Wired for War: The Robotic Revolution and Conflict in the 21st Century*, New York 2009, S. 348–359.

nicht im Detail nachvollziehen kann? Studien zeigen, dass Menschen gegenüber Computervorschlägen geneigt sind, keine kritische Überprüfung mehr vorzunehmen und überschnell zuzustimmen, selbst wenn die vorgeschlagenen Lösungen nicht plausibel erscheinen. Man spricht in diesem Zusammenhang von „automation bias“^{f5} beziehungsweise dem „automation paradox“^{f6}, ein Effekt, der mit steigender Belastung des Operators durch andere Aufgaben noch steigt.^{f7} Systeme allein von der Bedienoberfläche schon so zu gestalten, dass der Operator nicht einfach jeden Handlungsvorschlag der Maschine mit einem schnellen Klick bestätigt, sondern zumindest für einen Moment zum Nachdenken genötigt wird, ist eine Herausforderung. Auf der anderen Seite bleibt den Entscheidern angesichts schnellerer und schwerer zu ortender Gefahren immer weniger Zeit für eine kritische Prüfung – ein Dilemma.

Die Frage, wie in beschleunigten und komplexen Gefechtssituationen sichergestellt werden kann, dass Mensch und Maschine „effizient“ interagieren und trotzdem ausreichend Kontrolle stattfindet, wird in Zukunft eine immer größere Rolle spielen. Stichworte sind hier *human-robot interaction*^{f8} beziehungsweise *manned-unmanned teaming* (MUM-T).^{f9} Das soll am Beispiel unbemannter Flugzeuge, also „Drohnen“, deutlich gemacht werden. Bislang werden (Kampf)Drohnen noch durch einen oder gar zwei „Piloten“ ferngesteuert und überwacht. Ziel ist es aber, den Menschen statt mit der *Steuerung eines* automatisierten Systems mit der *Beaufsichtigung mehrerer* unbemannter Systeme zu beauftragen. Im Bereich des *manned-unmanned teamings* entwickeln Experten aktuell etwa Assistenzsysteme, die es dem Piloten eines bemannten

^{f5} M.L. Cummings, *Automation Bias in Intelligent Time Critical Decision Support Systems*, September 2004, <http://web.mit.edu/aeroastro/labs/halab/papers/CummingsAIAAAbias.pdf> (17.7.2014).

^{f6} Michael Barnes/A. William Evans, *Soldier-Robot Teams in Future Battlefields: An Overview*, in: Michael Barnes/Florian Jentsch (Hrsg.), *Human-Robot Interactions in Future Military Operations*, Surrey 2010, S. 9–29, hier: S. 18.

^{f7} Vgl. ebd.

^{f8} Vgl. M. Barnes/F. Jentsch (Anm. 6).

^{f9} Vgl. Axel Schulte, *Kognitive und kooperative Automation zur Führung unbemannter Luftfahrzeuge*, in: *Kognitive Systeme*, (2013) 1, http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-33216/105_Schulte.pdf (23.7.2014), S. 1.

Kampffjets oder -hubschraubers erlauben sollen, zusätzlich eine oder mehrere Drohnen zu führen – Drohnen, die eigenständig zur Aufklärung vorausfliegen und vor möglichen Gefahren warnen und die mittels einfacher Befehle, beispielsweise „recce area“ („Gebiet erkunden“), zu „steuern“ sind.^{I⁰} Reagiert der Mensch nicht schnell genug auf Rückmeldungen, wählt das System eine „aufmerksamkeitslenkende Visualisierung“ und schlägt eine „Bedienungsunterstützung zur Durchführung der Aufgabe“ vor.^{I¹} Obwohl das hier skizzierte Beispiel bei der Information des Piloten endet, kann man es natürlich noch ein bis zwei Schritte weiter denken. Technologisch wäre es sicher nicht aufwändig, einer bewaffneten Unterstützungsdrohne nach der Identifikation eines potenziellen Gegners auch den simplen Befehl „engage“ zu erteilen und einen selbstständigen Angriff auszulösen. Piloten aktueller Kampffjets verlassen sich bei der Klassifikation möglicher Gegner sowieso fast ausschließlich auf ihr Bordsystem, ehe sie selbstsuchende Luft-Luft-Raketen abschießen.^{I²} Eine visuelle Bestätigung ist schlicht zu gefährlich. Wäre es – militärisch betrachtet – am Ende nicht effektiver, auf den Menschen ganz zu verzichten, wenn dieser sowieso keine andere Option hat, als den ihm zuarbeitenden Entscheidungsfindungs- und Assistenzsystemen zu vertrauen? Denkbar wären auch Systeme, die feststellen, ob der Pilot aktuell mit der Entscheidung überfordert ist, und die bei Bedarf einen Angriff selbstständig einleiten. Aber wozu bräuchte man dann noch den Menschen?

Der Computer als Letztentscheider? Autonomie statt Automatisierung

An dieser Stelle setzt meist die Unterscheidung zwischen automatisierten und autonomen Systemen an, auch wenn die Grenze zwischen automatischem, automatisiertem und autonomem Verhalten – technisch gesehen – fließend verläuft und nur unterschiedliche Grade der Komplexität des Verhaltens und der Anzahl der berücksichtigten Para-

^{I⁰} Vgl. ebd., insb. S. 6.

^{I¹} Ebd.

^{I²} Vgl. Paul Scharre, Guest Post: Autonomy, „Killer Robots,“ and Human Control in the Use of Force – Part I, 9.7.2014, <http://justsecurity.org/12708/autonomy-killer-robots-human-control-force-part/> (23.7.2014).

meter widerspiegelt.^{I³} Die wahrscheinlich sinnvollste Unterscheidung ist deshalb nicht technisch zu ziehen, sondern anhand der dem System gestellten Aufgabe beziehungsweise dem notwendigen externen Input und dem Grad menschlicher Kontrolle.

Während ein automatisiertes System zumindest formal noch menschlicher Kontrolle unterliegt und zwingend menschliche Unterstützung benötigt, um die (ebenfalls vom Menschen vorgegebenen) Aufgaben zu erfüllen, handelt das autonome System zumindest im Rahmen der Zielerfüllung selbstständig oder ist sogar in der Lage, sich Ziele zu setzen. Entsprechend definiert beispielsweise das Pentagon ein autonomes Waffensystem in seiner Direktive 3000.09 vom November 2012 als ein „weapon system that, once activated, can select and engage targets without further intervention by a human operator. This includes human-supervised autonomous weapon systems that are designed to allow human operators to override operation of the weapon system, but can select and engage targets without further human input after activation.“^{I⁴} Nach dieser Definition wäre also ein Waffensystem als autonom zu kategorisieren, wenn es nach der Aktivierung gemäß seiner Programmierung selbstständig und ohne weiteres menschliches Zutun in der Lage ist, Ziele auszuwählen und anzugreifen. Eine menschliche Kontrolle kann stattfinden, muss aber nicht. Es ist offensichtlich, dass sich der Grad der Notwendigkeit menschlicher Eingriffe umgekehrt proportional zum Grad der Automatisierung/Autonomie verhält. Anfangs ist der Mensch noch in der „Entscheidungsschleife“ – *in-the-loop*. Überwacht er primär und gibt nur Ziele vor, ist er *on-the-loop*, um schließlich beim vollautonomen System *out-of-the-loop* zu sein.

^{I³} Vgl. United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Framing Discussions on the Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies, UNIDIR Resources 1/2014, www.unidir.org/files/publications/pdfs/framing-discussions-on-the-weaponization-of-increasingly-autonomous-technologies-en-606.pdf (23.7.2014), S. 2.; vgl. auch P. Scharre (Anm. 12). Weitgehend einig sind sich Experten aber, dass „Autonomie“ nicht im philosophischen Sinn als „eigener Wille“ verstanden werden darf. Ob Computer je ein „Bewusstsein“ erlangen – der gebräuchliche Begriff ist hier Singularität – ist hoch umstritten, für die Autonomiefrage aber irrelevant.

^{I⁴} United States Department of Defense, Directive 3000.09, 21.11.2012, www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/300009p.pdf (23.7.2014), S. 13 f.

Militärisch verzichtbare Autonomie?

Dass es aus technologischer Sicht schon heute relativ unkompliziert ist, autonome Waffensysteme herzustellen, machen vor allem neuere Selbstverteidigungssysteme gegen anfliegende Raketen, Geschosse oder Mörsergranaten deutlich, die schon jetzt im Einsatz sind. Bereits seit den späten 1970er Jahren setzt die US Navy auf ihren Kampfschiffen das Phalanx-Nahbereichsverteidigungssystem ein. Phalanx ist in der Lage, anfliegende Raketen oder Flugzeuge zu identifizieren und durch das Verschießen von bis zu 4500 Schuss panzerbrechender 20-Millimeter-Munition pro Minute zu bekämpfen. Es ist offensichtlich, dass kein menschlicher Schütze im Stande wäre, eine eingehende Rakete zu erfassen und abzuschießen. Das von der Firma Rheinmetall Defence hergestellte Luftnahbereichsflugabwehrsystem MANTIS, das eigentlich zum Schutz deutscher Feldlager in Afghanistan angeschafft werden sollte, dient „der Abwehr von Angriffen mit Raketen, Artilleriegeschossen und Mörsergranaten, wie auch der Bekämpfung von Flugzielen (so beispielsweise auch unbemannter Flugziele, wie Drohnen oder Cruise Missiles)“.¹⁵ Noch im Lauf des Geschützes wird das Projektil programmiert, um im Idealfall in direkter Nähe zum bekämpften Ziel zu explodieren. Es ist möglich, das System in einen Modus zu schalten, bei dem auch die finale Schussfreigabe durch den Bediener entfällt. Auch das auf US Navy-Schiffen zu findende AEGIS-Luftabwehrsystem verfügt über einen autonomen Modus, in dem es ohne menschlichen Eingriff mögliche Gefahren identifiziert und abwehrt. Dabei kann es auch zu Fehlern kommen: 1988 klassifizierte ein AEGIS-System des Kreuzers USS Vincennes den Airbus des Fluges Iran-Air 655 als iranisches Kampfflugzeug vom Typ F-14 und damit als mögliche Bedrohung. Ob die Besatzung nach einigen fehlgeschlagenen Kommunikationsversuchen das System nicht an dem (autonomen) Abschuss hinderte oder den Vorschlag des Systems aktiv bestätigte (automatisiert), ist nicht genau bekannt. Bekannt ist das Ergebnis, das 290 Menschen das Leben kostete.¹⁶

Spricht man aktuell mit Vertretern der Bundeswehr, aber auch mit Vertretern anderer Streitkräfte, wird man auf ein immer wiederkehrendes Mantra treffen: das Bekenntnis, dass auch in Zukunft immer ein Mensch die Entscheidung über den Einsatz tödlicher Waffengewalt treffen soll und wird. Der Mensch soll – wenn auch mit Unterstützung des Systems – die Befehle geben. Allerdings zeigt das Beispiel zukünftiger bewaffneter Drohnen, dass dieses Paradigma durch das Aufkommen robotischer, das heißt unbemannter Kampfsysteme zu Lande, im Wasser und in der Luft mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht durchgehalten werden kann. Aktuelle Kampfdrohnen, wie beispielsweise die amerikanische MQ-9 Reaper oder die israelische Heron TP, sind im Wesentlichen ferngesteuert und für den – im Militärjargon – „unumkämpften Luftraum“ ausgelegt, also auf „asymmetrische Konflikte“, in denen das Entsendeland die Lufthoheit im Konfliktgebiet bereits besitzt.¹⁷ Dort unterstützen Drohnen dann Patrouillen durch Luftnahunterstützung oder ermöglichen gezielte Angriffe gegen Aufständische. Modelle der nächsten Generation weisen hingegen schon viele Merkmale auf, die weit über diese Szenarien hinausreichen. Ein Blick auf die aktuellen Entwicklungen verrät:¹⁸ Viele zukünftige größere Modelle der MALE-Klasse (Medium Altitude, Long Endurance, aktuell beispielsweise die Modelle Predator oder Reaper) sind dank Tarnkappentechnik (Stealth) besser gegen Radarentdeckung geschützt. Sie werden von Strahltriebwerken angetrieben und sind in der Lage, mehr und variablere Waffenlast zu transportieren. Da kein Mensch mehr im Cockpit sitzt, auf den man in der Planung oder im Einsatz Rücksicht nehmen muss, sind neue Designs möglich, die wesentlich belastendere Flugmanöver erlauben und bemanneten Jets so deutlich überlegen sind.

Alle genannten Vorteile kommen aber nicht in asymmetrischen, sondern vor allem in symmetrischen Konflikten, im „um-

¹⁵ Luftwaffe, Das Flugabwehrwaffensystem MANTIS, 24. 4. 2014, www.luftwaffe.de/portal/poc/luftwaffe?uri=ci:bw.lw.waff.flug.mantis (23. 7. 2014).

¹⁶ Vgl. George C. Wilson, Navy Missile Downs Iranian Jetliner, 4. 7. 1988, www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/flight801/stories/july88crash.htm (23. 7. 2014).

¹⁷ Vgl. Huw Williams, Watchkeeper Struggles Towards Take Off, in: Jane's International Defence Review, 47 (2014) 2, S. 62f., hier: S. 63.

¹⁸ Vgl. beispielsweise ders., Under the Radar: a New Crop of Unmanned Aircraft, in: Jane's International Defence Review, 47 (2014) 2, S. 52–61.

kämpften Luftraum“, zum Tragen – also im klassischen Staatenkrieg, wenn der Gegner über eine Luftabwehr oder bemannte Kampfjets verfügt. Solche Modelle haben inzwischen die Zeichenbretter der Ingenieure verlassen und werden zum Teil schon intensiv getestet. Im Sommer 2013 landete beispielsweise das amerikanische Experimentalmodell X47B ohne menschliches Zutun zweimal hintereinander auf einem Flugzeugträger – auch für menschliche Piloten eine große Herausforderung. Beim dritten Versuch trat eine Anomalie auf und es war die Drohne selbst, die diese entdeckte und sich „entschied“, den Vorgang abubrechen.¹⁹ Solche Systeme, die man guten Gewissens als hochgradig automatisiert oder semi-autonom bezeichnen kann, werden nicht nur durch die USA und Israel entwickelt. Auch die europäische Rüstungsindustrie, die den aktuellen Zug ferngesteuerter Drohnen verpasst hat,²⁰ versucht, bei der nächsten Generation wieder aufzuspringen. Während der britische Hersteller BAE Systems das ambitionierte Taranis-Programm forciert, arbeitet man in Frankreich an einem nEUROn genannten System, das laut Angaben der Entwicklerfirma Dassault in der Lage sein soll, eine „air-to-ground mission based on the detection, localization, and reconnaissance of ground targets in autonomous modes“ zu vollführen.²¹

Solche großen Systeme werden in der Regel über Satellit gesteuert oder überwacht, um nicht durch die gebietsabhängige Funkreichweite eingeschränkt zu sein. Satellitenkommunikation hat aber, je nach Standort der Steueranlage, eine Latenz von mindestens einer Viertel- bis halben Sekunde auf einfacher Strecke.²² Es geht also wertvolle Zeit, ehe

¹⁹ Christopher Cavas, X-47B Successfully Lands on Carrier. US Navy's Unmanned Jet Makes Historic Carrier Landing Look Easy, 11.7.2013, www.defensenews.com/article/20130711/DEFREG02/307100021/X-47B-Successfully-Lands-Carrier (23.7.2014).

²⁰ Vgl. H. Williams (Anm. 17), S. 52.

²¹ Dassault Aviation, Aim of the Programme, www.dassault-aviation.com/en/defense/neuron/aim-of-the-programme/ (23.7.2014).

²² Vgl. beispielsweise Rob Blackhurst, The Air Force Men Who Fly Drones in Afghanistan by Remote Control, 24.9.2012, online: www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/9552547/The-air-force-men-who-fly-drones-in-Afghanistan-by-remote-control.html (23.7.2014).

eine ferngesteuerte Drohne auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren kann – die menschliche Reaktionszeit nicht mitgerechnet. Um die oben beschriebenen technologischen Fähigkeiten im umkämpften Luftraum voll auszunutzen, sind solche Zeitverzögerungen aus militärischer Sicht inakzeptabel, der Vorteil wird durch das Warten auf den Menschen wieder zunichte gemacht. Ein weiteres Problem ergibt sich, wenn die Kommunikationsverbindung vom Gegner gestört oder unterbrochen wird. Aktuelle Systeme leiten in diesem Fall eine automatische Rückkehr zur Basis ein. Damit ist die Mission abgebrochen und das Ziel nicht erfüllt. Es spricht also einiges dafür, dass volle Autonomie aus militärischer Sicht unverzichtbar ist, wenn die technologischen Möglichkeiten im umkämpften Luftraum ausgespielt werden sollen. Technisch ist es dank immer größerer Rechenleistung zukünftig kein Problem, die Assistenzsysteme in das unbemannte System zu verlagern. Auswertung, Lagebeurteilung und Handlungsanweisung – die Algorithmen wären die gleichen, nur der Mensch wäre nicht mehr als „Abnicker“ in der Schleife.

Ein „Lösungsvorschlag“, der in der Diskussion genannt wird, greift den oben beschriebenen Gedanken eines bemannten Führungssystems, also das *manned-unmanned teaming* zwischen bemanntem und unbemanntem System auf.²³ Ein bemannter Helikopter oder ein Kampfflugzeug könnte beispielsweise, so wird argumentiert, eine oder mehrere bewaffnete Drohnen mit direkter Kommunikation ohne Umweg über Satellit führen. Es fällt aber schwer, dieses Szenario zu akzeptieren. Denn, erstens, kommen die oben beschriebenen Überforderungsprobleme des Menschen zum Tragen. Zweitens ist das Führungsflugzeug in Reichweite und Verweildauer gegenüber unbemannten Systemen deutlich eingeschränkt. Es wäre wiederum der limitierende Faktor. Drittens wäre auch diese Kommunikation störanfällig und damit gefährdet. Und, viertens, würde ein relativ nahes bemanntes Führungsflugzeug vermutlich die gegnerische Abwehr auf sich ziehen. Ginge aber das

²³ Vgl. beispielsweise David Cenciotti, Pentagon's Vision of Future of Military Drones Takes „Man“ Out of „Unmanned“, 30.12.2013, <http://theaviationist.com/2013/12/30/unmanned-military-systems-roadmap> (24.7.2014).

Führungsflugzeug verloren, würden sich die gleichen Probleme wie bei einem Kommunikationsabbruch über Satellit ergeben.

„Race to the bottom“ letaler Autonomie

In der Summe spricht also viel dafür, dass der bereits bestehende Trend zu immer größerer Automatisierung vor der Entscheidung über Waffengewalt gegen Menschen – also „letaler Autonomie“ – nicht von alleine stoppen wird, da die militärischen Vorteile zu groß sind. Wer argumentiert, niemand habe ein Interesse an solchen Systemen, verkennt die Natur von Rüstungswettläufen, nämlich, dass nicht eine bewusste Intention der treibenden Akteure den Wettlauf befeuert, sondern die Angst vor der möglichen Überlegenheit des (potenziellen) Gegners.

Schon 2010 argumentierte der Chief Scientist der US Air Force in seiner Technologievision „Technology Horizons“, im Zeitraum „2010–2030 and beyond“ benötige die Air Force für ein breiteres Missionsspektrum „fully unattended systems with reliable levels of autonomous functionality far greater than is possible today, as well as systems that can reliably make wide-ranging autonomous decisions at cyber speeds to allow reactions in time-critical roles far exceeding what humans can possibly achieve“.²⁴ Fehlverhalten sei durch geeignete „verification and validation (V&V)“-Maßnahmen auszuschließen. Man kann in diesem Zusammenhang auch an den von dem amerikanischen Robotiker Ron Arkin vorgeschlagenen „ethical governor“ denken. Arkin möchte Robotern eine Ethik, basierend auf dem Völkerrecht, einprogrammieren, die den Roboter zu einer „humaneren Kriegsführung“ befähigt als Menschen selbst – beispielsweise weil sie keinen Stress empfinden und deshalb keine Übersprungshandlungen begehen.²⁵ Völkerrechtler bezweifeln allerdings, dass sich zentrale Prinzipien des humanitären Völkerrechts wie beispielsweise „Proportionalität“ tatsächlich in Softwarecode fassen las-

sen.²⁶ Andere Kritiker sind skeptisch, dass es auf absehbare Zeit technisch möglich sein wird, Kriterien der Diskriminierung verlässlich umzusetzen.²⁷

Das größte Fragezeichen hinter einer „ethischen Programmierung“ setzt aber die Logik des Rüstungswettlaufs. So argumentiert wiederum der Chief Scientist der US Air Force: „Note that potential adversaries may be willing to field highly autonomous systems without any demand for prior certifiable V&V. In so doing they may gain potential capability advantages that we deny ourselves by requiring a high level of V&V“.²⁸ Entsprechend könnte also schon das Gerücht ausreichen, der Gegner verzichte auf zusätzliche Schutzmaßnahmen und verschaffe sich so einen (noch so kleinen) Vorteil, um die eigenen Anstrengungen zu unterlaufen – das berühmte *race to the bottom* wäre in vollem Gang. Kritiker, wie die im Sommer 2013 unter der Federführung von Human Rights Watch gegründete Campaign to Stop Killer Robots, verweisen deshalb darauf, man müsse mittels einer Ächtung den aktuellen Trend politisch unterbrechen. Autonome letale Waffensysteme sind aus ihrer Sicht sowohl ethisch als auch rechtlich abzulehnen. Völkerrechtler kommen zwar zu dem Schluss, unbemannte beziehungsweise automatisierte Waffensysteme stünden nicht im Widerspruch zum herrschenden humanitären Völkerrecht, solange ein bewaffneter Konflikt vorliegt und ein Mensch den Waffeneinsatz per Fernsteuerung befiehlt,²⁹ erkennen aber an, dass *autonome* letale Systeme mindestens rechtliche Fragen aufwerfen.³⁰

²⁶ Privates Gespräch mit einem Völkerrechtsprofessors.

²⁷ Vgl. Human Rights Watch, *Loosing Humanity*, 19. 11. 2012, www.hrw.org/reports/2012/11/19/losing-humanity-0 (17. 7. 2014).

²⁸ United States Air Force Chief Scientist (Anm. 24), S. 42.

²⁹ Vgl. beispielsweise Robert Frau, *Unbemannte Luftfahrzeuge im internationalen bewaffneten Konflikt*; in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 24 (2011) 2, S. 60–72; Phillip Stroh, *Der Einsatz von Drohnen im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt*, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, 24 (2011) 2, S. 73–77.

³⁰ Vgl. Markus Wagner, *Autonomy in the Battlespace: Independently Operating Weapon Systems and the Law of Armed Conflict*. *International Humanitarian Law and the Changing Technology of War*, 12. 11. 2012, <http://ssrn.com/abstract=2211036> (23. 7. 2014).

²⁴ United States Air Force Chief Scientist (AF/ST), *Report on Technology Horizons. A Vision for Air Force Science & Technology During 2010–2030*. Volume 1, Washington DC 2010, S. 42.

²⁵ Vgl. Ronald Arkin, *Governing Lethal Behavior in Autonomous Robots*, Boca Raton 2009.

Aus ethischer Sicht stellt sich zusätzlich die ganz grundsätzliche Frage, ob Computeralgorithmen über Leben und Tod entscheiden sollten, ohne dass ein Mensch diese Entscheidung zumindest mitträgt und auf sein Gewissen lädt.^{F¹} Dass solche Überlegungen nicht nur theoretischer Natur sind, zeigt das Beispiel einer (ferngesteuerten) US-Aufklärungsdrohne, die – nach amerikanischen Angaben – in internationalem Luftraum von einem (bemannten) irakischen Kampfjet beschossen, aber verfehlt wurde.^{F²} Hätte der Drohne, wäre sie dazu in der Lage gewesen, das Recht auf „Selbstverteidigung“ zugestanden? Ist es ethisch vertretbar, wenn zukünftige Drohnen, die immerhin mehrere zehn Millionen US-Dollar kosten werden, einen Menschen töten, nur um ihre maschinelle Existenz zu sichern? Ein weiteres Problem, vor dem Robotiker warnen, ist die Möglichkeit eines „Krieges aus Versehen“, wenn autonome Kampfdrohnen verschiedener Staaten aufeinandertreffen. Interaktion zwischen zwei komplexen Systemen, die keine Kenntnis der Programmierung der jeweils anderen Seite haben, können zu unerwarteten und irrationalen Effekten führen. Das Beispiel zweier automatisierter Preissetzungsprogramme, die sich bei der Festlegung eines Buchpreises auf Amazon gegenseitig beeinflussten und ein Buch schließlich für mehr als 23 Millionen Dollar anboten, ist ein simples Beispiel hierfür.^{F³} Ein Mensch hätte die Absurdität der Interaktion sofort erkannt – die Software nicht.

Debatte über Ächtung autonomer letaler Systeme

Vor diesem Hintergrund kam es im Mai 2014 zu einem ersten informellen Expertentreffen im Rahmen der UN-Waffenkonvention, der Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) in Genf. Dort diskutierten Vertreter von mehr als 100 Staaten und verschiedenen Nichtregierungsorganisationen über

^{F¹} Vgl. beispielsweise Robert Sparrow, Killer Robots, in: Journal of Applied Philosophy, 24 (2007) 1, S. 62–77.

^{F²} Vgl. Tyrone C. Marshall, Iranians Attacked U.S. Drone Over International Waters, 8.11.2012, www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=118486 (23.7.2014).

^{F³} Vgl. Michael Eisen, Amazon's \$23,698,655.93 Book About Flies, 22.4.2011, www.michaeleisen.org/blog/?p=358 (23.7.2014).

die Gefahren und Risiken autonomer letaler Waffensysteme. Alle anwesenden Staatenvertreter sahen das Problem als diskussionswürdig und relevant an. Zwar sprachen sich nur fünf Staaten für eine sofortige Ächtung aus. Aber „(k)ein Staat verteidigte oder befürwortete die Entwicklung und den Einsatz von LAWS“, auch wenn Tschechien und Israel in ihren Statements „unterstrichen (...), dass autonome Waffensysteme Vorteile bieten könnten. Die USA argumentierten ähnlich“ – so der Politikwissenschaftler Frank Sauer, Beobachter bei dem Expertentreffen.^{F⁴} Die große Mehrzahl der Staaten sieht also weiteren Diskussionsbedarf – vor allem bei Definitionsfragen. Allerdings unterstützten viele Staaten in Genf die von NGOs eingebrachte Formulierung einer *meaningful human control* als Minimalforderung an militärische Systeme, darunter auch viele europäische Staaten inklusive Deutschland, Frankreich oder Großbritannien.^{F⁵} Allerdings ist offen, wie die Formulierung *meaningful* konkret zu definieren sein wird. Welcher Grad an Datenfilterung und Bedienerinterface erlaubt überhaupt noch eine „bedeutsame menschliche Kontrolle“?^{F⁶} Und hat der Mensch an einigen Stellen nicht längst schon die Kontrolle über Waffengewalt gegen Menschen an Computer abgegeben?^{F⁷}

Kritiker werten die bisherigen Diskussionen in Genf trotzdem als großen Erfolg und hoffen auf eine Ächtung. Sie müssen aber auch eingestehen, dass „klassische“ Konzepte der Rüstungskontrolle durch die mögliche Autonomisierung letaler Systeme vor erhebliche Schwierigkeiten gestellt werden. Ob ein System hochgradig automatisiert handelt, aber zentrale Entscheidungen einem Menschen überlässt, oder auch den Waffeneinsatz autonom beschließt, ist im Wesentlichen eine Frage des Softwarecodes und nicht des physischen Designs. Das aber stellt klassische Verifikationsmaßnahmen oder rein quantitative Ansätze vor erhebliche Probleme. Einige Experten sprechen sich deshalb für eine forensische Ex-post-Kontrolle aus, bei der Staaten zuvor einer Überwachungsorganisation in ei-

^{F⁴} Frank Sauer, Autonome Waffensysteme. Humanisierung oder Entmenschlichung des Krieges?, Global Governance Spotlight 4/2014, S. 3.

^{F⁵} Vgl. ebd.

^{F⁶} Ebd.

^{F⁷} Vgl. beispielsweise P. Scharre (Anm. 12).

ner Black Box gespeicherte Telemetriedaten zur nachträglichen Überprüfung bereitstellen, sofern der Verdacht autonomen Handelns aufkommt.³⁸ Andere Experten verweisen auf die bindende Kraft einer starken Norm, die bei Anwendung durch eine kritische Masse von Staaten als normative Barriere fungiert und – wie beispielsweise im Bereich der Landminen zu erkennen – auch die Staaten in ihrem Handeln beeinflusst, die dem Abkommen nicht beigetreten sind.³⁹ Im November 2014 gehen die Beratungen in der CCW in eine neue Runde. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Staaten von den konkreten Problemen nicht abschrecken lassen. Denn die CCW ist „gefürchtet als ein Ort, an dem gute Ideen einen leisen Tod sterben“.⁴⁰ Nachdem sich inzwischen auch Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen vor dem Deutschen Bundestag für eine Ächtung vollautonomer letaler Systeme ausgesprochen hat,⁴¹ besteht Hoffnung, dass sich das Engagement der Bundesregierung in der nächsten CCW-Runde noch einmal intensiviert.

Insgesamt kommt die Debatte über die letalen autonomen Systeme keine Sekunde zu früh. Die Automatisierung des Militärs geht mit enormen Schritten voran, und der Mensch wird immer stärker aus den Interpretations- und Entscheidungsprozessen herausgedrängt. Die Gefahren unbemannter letaler Systeme führen die aktuelle Entwicklung einer immer „entmenschlichteren“ Kriegsführung plastisch vor Augen. Eine Debatte hierzu ist längst überfällig. In diesem Sinn muss das berühmte Zitat von Georges Clemenceau abgewandelt werden: „Krieg ist ein zu ernstes Geschäft, als dass man ihn den Computern überlassen dürfte.“

³⁸ Vgl. Marc Gubrud/Jürgen Altmann, Compliance Measures for an Autonomous Weapons Convention, ICRAC Working Paper 2/2013, http://icrac.net/wp-content/uploads/2013/05/Gubrud-Altman_Compliance-Measures-AWC_ICRAC-WP2.pdf (17.7.2014).

³⁹ Vgl. Niklas Schörnig, Rüstung, Rüstungskontrolle und internationale Politik, in: Carlo Masala/Frank Sauer (Hrsg.), Handbuch Internationale Beziehungen, Wiesbaden 2014 (i.E.).

⁴⁰ F. Sauer (Anm. 34), S. 2.

⁴¹ Der Redebeitrag von der Leyens kann beispielsweise auf <http://augengeradeaus.net/2014/07/drone-watch-von-der-leyens-drohnen-position-im-bundestag/> (13.8.2014) nachgehört werden.

Cordula Dittmer

Genderdimensionen des Waffengebrauchs

Obwohl militärische Organisationen in der historischen Rückschau in Kriegs- und Krisenzeiten immer auf Frauen angewiesen waren, gelten Krieg und Militär nach wie vor als typisch männliche Domänen. Sie wurden in der Vergangenheit als die wichtigsten Institutionen in der Kon-

struktion von Männlichkeit angesehen; militärische Männlichkeit konstituierte sich aus der Verknüpfung von Körperkraft, Heterosexualität, Mut, Kampfeswillen, der Bereitschaft, für die Nation zu sterben und die Schwachen, die „Frauen und Kinder“,¹ zu beschützen.² Auch viele der gegenwärtigen Konflikte und Kriege beruhen auf der Verbindung von Kampf, Stärke und Männlichkeit und der Vorstellung einer zu schützenden Weiblichkeit. Sexualisierte Gewalt wird in Kriegen eingesetzt, um die Kampfeskraft des Feindes zu schwächen; die massenhafte Vergewaltigung großer Teile der weiblichen Bevölkerung wurde beispielsweise in den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien gezielt verwendet, um die Moral der feindlichen Truppe zu brechen.³ Die Vorstellung, dass auch Frauen (als Soldatinnen, Kämpferinnen, Unterstützerinnen) an Tötungen, Kriegsverbrechen und Folter beteiligt sein könnten, ist für die internationale politische Öffentlichkeit hingegen immer noch nur schwer zu greifen, wie die Beteiligung von Soldatinnen an den Misshandlungen irakischer Kriegsgefangener eindrücklich gezeigt hat.⁴ Die Instrumentalisierung geschlechtlicher Identität stellt, so hat es die feministische und gendersensible Friedens- und Konfliktforschung in vielfältigen Studien gezeigt, einen wesentlichen Aspekt moderner Kriegsführung dar.⁵

Cordula Dittmer

Dr. phil., geb. 1977; freie wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katastrophenforschungsstelle der Freien Universität Berlin.
corduladittmer@gmx.de

Der Gebrauch von Waffen und die damit verbundenen Möglichkeiten, über Leben und Tod zu entscheiden und Macht und Gewalt auszuüben, sind zentral für die Definition militärischer Männlichkeit und wurden immer auch als klar definiertes Abgrenzungskriterium zwischen den Geschlechtern in ein waffentragendes männliches und ein nicht waffentragendes weibliches Geschlecht verwendet. Frauen waren in fast allen europäischen Staaten bis vor kurzem formal von Kampfpositionen ausgeschlossen. Zwar war es ihnen im Rahmen der Selbstverteidigung als Sanitätssoldatinnen erlaubt, Waffen zu gebrauchen, und sie erhielten auch eine dementsprechende Ausbildung. Dies galt allerdings nicht für Kampfhandlungen. „Bewaffnung (ist) die langlebigste und stabilste Grenze, die Frauen zu überschreiten hatten, um vollständig anerkannte Soldatinnen zu werden.“[¶]

Die Verknüpfung von Waffengebrauch und militärischer Männlichkeit war in der sozialen Praxis allerdings keineswegs so eng, wie es die offizielle Linie vorgab: Je nach historischem Kontext, den Erfordernissen der militärischen und politischen Führung und den Ambitionen einzelner Frauen nahmen Frauen immer auch aktiv an Kampfgeschehen teil. Neben der wohl berühmtesten historischen Kämpferin und französischen Nationalheldin Johanna von

Orleans, die im 15. Jahrhundert während des Hundertjährigen Krieges unter französischen Truppen England und Burgund besiegte, kämpfte beispielsweise eine Frau namens Gesche Meiburg bei der Belagerung Braunschweigs durch die Truppen Herzog Friedrich Ulrichs von Braunschweig-Wolfenbüttel 1615 und verteidigte erfolgreich die Stadt. Dorothy Lawrence war als Kriegsreporterin in Männerkleidern im Ersten Weltkrieg an der Front und schaffte es 1915 als Mann verkleidet bis in die Spezialeinheiten britischer Militärs.[¶] Das bekannteste deutsche Beispiel in der jüngeren Geschichte waren die sogenannten Flakhelfer: Frauen und Jugendliche wurden in der Endphase des Zweiten Weltkrieges, nachdem das Reservoir an männlichen Soldaten erschöpft war, herangezogen und in kampfunterstützenden Positionen eingesetzt, die eigentlich Wehrmachtssoldaten vorbehalten waren.

Diese historischen Beispiele führten jedoch nicht dazu, dass die Verbindung von Soldatenehre, Männlichkeit und Waffengebrauch aufgehoben wurde, waffentragende Frauen wurden im Gegenteil in der öffentlichen Wahrnehmung tabuisiert, mystifiziert oder als „Flintenweib“ diskriminiert. Auch die Flakhelferinnen kehrten nach Kriegsende wieder nach Hause zurück und erfüllten ihre traditionelle Hausfrauenrolle. Traumatische oder auch emanzipatorische Erfahrungen, die sie in diesen Einsätzen erlebten, fanden in der Nachkriegszeit keinen Raum für Aufarbeitung. Erst seit den 1990er Jahren werden die vielfältigen Erfahrungen und komplexen Verflechtungen von Frauen in Kriegen und Konflikten als Opfer und Täterinnen aufgearbeitet.[¶]

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Restrukturierung militärischer Organisationen von Wehrpflichtarmeen zu Berufarmeen öffneten sich viele europäische Armeen teilweise oder ganz für Frauen.

¶ Cynthia Enloe, *Womenandchildren: Making Feminist Sense of the Persian Gulf Crisis*, in: *The Village Voice* vom 25. 9. 1990, S. 29.

¶ Siehe dazu etwa Jason Crouthamel, *Deutsche Soldaten und „Männlichkeit“ im Ersten Weltkrieg*, in: *APuZ*, 64 (2014) 16–17, S. 39–45 (*Anm. d. Red.*).

¶ Vgl. Ruth Seifert, *Der weibliche Körper als Symbol und Zeichen. Geschlechtsspezifische Gewalt und die kulturelle Konstruktion des Krieges*, in: Andreas Gestrich (Hrsg.), *Gewalt im Krieg. Ausübung, Erfahrung und Verweigerung von Gewalt in Kriegen des 20. Jahrhunderts*, Münster 1996, S. 13–33.

¶ Vgl. Timothy Kaufman-Osborn, *Gender Trouble at Abu Ghraib?*, in: Tara McKelvey (Hrsg.), *Women as Aggressors and Torturers*, Emeryville 2007, S. 145–166.

¶ Vgl. Bettina Engels/Corinna Gayer (Hrsg.), *Geschlechterverhältnisse, Frieden und Konflikt*, Baden-Baden 2011.

¶ Urte Evert, *Soldatenbraut und Mannesehre. Geschlechtsspezifische Symbolisierungen und Zuordnungen militärischer Waffen*, in: Klaus Latzel/Franka Maubach/Silke Satjukow (Hrsg.), *Soldatinnen. Gewalt und Geschlecht im Krieg vom Mittelalter bis heute*, Paderborn 2010, S. 65–94, hier: S. 70.

¶ Vgl. Sapper Dorothy Lawrence, *The Only English Woman Soldier, Late Royal Engineers, Fifty-First Division 179th Tunneling Company*, Edinburgh 1919.

¶ Siehe beispielsweise D’Ann Campbell, *Women in Combat: The World War Two Experience in the United States, Great Britain, Germany, and the Soviet Union*, in: *Journal of Military History*, 57 (1993) 3, S. 301–323.

Zur symbolischen Bedeutung von Waffen für Militärkulturen

Kampfpositionen blieben in vielen Ländern für Frauen allerdings nach wie vor verschlossen.⁹ Deutschland wurde 2001 durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs gezwungen, die Bundeswehr für Frauen zu öffnen. Obwohl sich die Mehrzahl der deutschen Soldatinnen und Soldaten aufgrund der deutschen Geschichte nicht mit einer traditionellen kämpferischen Männlichkeit identifiziert,¹⁰ wird Waffengebrauch und die damit verbundene Möglichkeit zur Ausübung von Gewalt immer noch im Kontext von militärischer Männlichkeit verhandelt. In einer Anfang 2014 vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften veröffentlichten Studie über die Akzeptanz und Integration von Frauen zehn Jahre nach Öffnung des bewaffneten Dienstes äußerten fast die Hälfte aller männlichen und knapp 30 Prozent der weiblichen Soldaten die Meinung, dass Frauen nicht in der Lage seien, körperlich anspruchsvolle Aufgaben zu übernehmen. 40 Prozent der Männer befürworteten den Ausschluss von Frauen aus Kampfpositionen, und 20 Prozent der männlichen Soldaten waren der Ansicht, dass Frauen in schwierigen Einsätzen eines besonderen Schutzes bedürfen.¹¹ Traditionelle Vorstellungen militärischer Männlichkeit bleiben damit für einen Teil der Soldatinnen und Soldaten identitätsstiftend.

Zugleich verändern Krieg und Kriegsführung ihr Gesicht: Der verstärkte Einsatz von unbemannten Flugobjekten und Drohnen fordert nicht nur die Konfliktparteien und die Zivilbevölkerung auf neue Weise heraus, auch die militärische Geschlechterordnung bleibt hiervon nicht unberührt, insbesondere, wenn der traditionelle Kämpfer die Grundlage soldatischer Selbstdefinition ist, wie dies besonders für die US-Streitkräfte gilt.

⁹ Vgl. Cordula Dittmer/Anne Mangold, Die Integration von Frauen in die europäischen Streitkräfte – das Militär zwischen internationalem Recht und nationaler Sicherheitspolitik, in: Annette Jünemann/Carmen Klement (Hrsg.), Die Gleichstellungspolitik der Europäischen Union, Baden-Baden 2005, S. 65–80.

¹⁰ Vgl. Cordula Dittmer, Gender trouble in der Bundeswehr, Bielefeld 2009.

¹¹ Vgl. Gerhard Kümmel, Truppenbild ohne Dame? Eine sozialwissenschaftliche Begleituntersuchung zum aktuellen Stand der Integration von Frauen in die Bundeswehr, Potsdam 2014.

Es lassen sich historisch fünf verschiedene Dimensionen des Waffengebrauchs (bezogen auf Handwaffen, kleine Waffen) herausarbeiten:¹²

1. Die Waffe als soziales Symbol: Die Waffe dient der Trennung der Gesellschaft in zivile und militärische Räume. Sie funktionierte historisch auch als Differenzierungsmerkmal unterschiedlicher sozialer Schichten und unterschiedlicher Truppengattungen. Jede Truppengattung innerhalb des Militärs besitzt ihren eigenen Waffenstolz, der ihre soldatische Ehre und Männlichkeit definiert.
2. Die Waffe als religiöses Symbol: Die Waffe symbolisierte im christlich geprägten Raum über viele Jahrhunderte hinweg die Verbindung zwischen Krieg und Christentum im Sinne des „Schwert Gottes“.
3. Die Waffe als nationales Symbol: Waffen dienen immer auch der Herstellung eigener positiver Selbstdefinition und Kampfkraft. Die eigenen Waffen werden als stärker und machtvoller bewertet als die des Feindes.
4. Die Waffe als Symbol von Sexualität und Männlichkeit: Waffen besitzen immer auch eine sexuelle Konnotation. So wird die Waffe als Phallus gesehen, der in die (als weiblich definierten) feindlichen Gebiete eindringt. Auf der Ebene von Männlichkeit symbolisieren sie sozial anerkannte männliche Eigenschaften wie Mut, Stärke, Kampfkraft, Schutz und Verteidigung. Waffen symbolisieren ein „embodiment of violent, often militarized models of masculinity, which, in turn, have broader socio-political ramifications“.¹³
5. Die Waffe als Person: Waffen werden, gerade im Rahmen militärischer Sozialisation, zu engen Freunden, sie sind die „Braut des Soldaten“, ein Kamerad oder ein Teil des eigenen Körpers. Sie werden zu Partnern, emotionaler Stütze und damit im militärinternen Diskurs verweiblicht.

¹² Vgl. U. Evert (Anm. 6).

¹³ Henri Myrntinen, Disarming Masculinities, in: Disarmament Forum, (2003) 4, S. 37–46, hier: S. 41.

Aus den bisherigen Ausführungen zur engen historischen Verknüpfung von militärischer Männlichkeit und Waffengebrauch ließe sich schlussfolgern, dass für Soldatinnen der Umgang mit Waffen eine besondere Herausforderung darstellt. In der sozialen Praxis zeigt sich hingegen zunächst das Gegenteil: Für Soldatinnen ist die Möglichkeit, an der Waffe ausgebildet zu werden, oft ein wichtiger Grund, sich für den Dienst zu entscheiden. Viele sind begeistert von der Schießausbildung und sehr stolz, wenn sie die Ausbildung erfolgreich absolvieren und dabei teilweise besser abschneiden als ihre männlichen Kameraden.¹⁴ Soldatinnen sehen „das Tragen einer Waffe als Privileg und als Ausweis ihres militärischen Wertes sowie als Quelle von Autorität und Selbstvertrauen“.¹⁵ Erst durch das Beherrschen der Waffe können sie an militärischer Männlichkeit teilhaben und die Geschlechtergrenzen überschreiten. Im Prozess der „Soldatwerdung“ müssen Frauen, die in das Militär eintreten, diese männlich besetzten Räume erobern und sich aneignen. Neben dem Tragen der Uniform, dem Bestehen militärischer Übungen, dem Beweis körperlicher Leistungsfähigkeit und der Ausübung von Kameradschaft stellt die Ausbildung an der Waffe die letzte Hürde in der Identifikation mit dem Soldatenberuf und der Aneignung von Verletzungsmacht dar.¹⁶

Auf der anderen Seite zeigt sich im Diskurs um den Waffengebrauch auch die Schwierigkeit der Frauen auf, ein positives soldatisches Selbstbild zu entwickeln. Sie identifizieren sich einerseits nicht mit dem vorgegebenen militärischen Weiblichkeitsideal – die schwache und zu beschützende Frau –, können aber andererseits nur unter großen Anstrengungen die Identität des Soldaten als Kämpfer übernehmen, da der Diskurs um unterschiedliche körperliche Leistungsfähigkeit von Frauen und Männern sehr dominant ist. So werden das Tragen und der Ge-

¹⁴ Vgl. C. Dittmer (Anm. 10).

¹⁵ Orna Sasson-Levy, Frauen als Grenzgängerinnen im israelischen Militär: Identitätsstrategien und -praktiken weiblicher Soldaten in „männlichen“ Rollen, in: Christine Eifler/Ruth Seifert (Hrsg.), Gender und Militär, Königstein/Ts. 2003, S. 74–100, hier: S. 84.

¹⁶ Siehe dazu ausführlicher Ruth Streicher, Männer, Männlichkeit und Konflikt. Eine kritische Reflektion des Forschungsstandes und ein Plädoyer für konzeptionelle Öffnungen, in: *Femina politica*, (2011) 1, S. 44–56.

brauch von Waffen von vielen Soldatinnen explizit als körperlich sehr anspruchsvolle Aufgabe beschrieben, der sie als Frau nicht gut gewachsen sind. Soldatinnen sind damit in einer ambivalenten Position: Die Ausbildung an und der Gebrauch von Waffen sind zentral, um an militärischer Männlichkeit zu partizipieren und damit „richtige“ Soldaten zu werden. Zugleich müssen sie damit umgehen, dass sie immer auch als Frauen mit bestimmten weiblich konnotierten Eigenschaften gesehen werden.

Militärische Männlichkeit in Zeiten von Drohneinsätzen

Insbesondere die Erfahrungen der USA in den Kriegen in Afghanistan und Irak haben in den vergangenen Jahren zu einer massiven Ausweitung von Entwicklung und Einsatz von Drohnen und/oder unbemannten Flugobjekten geführt.¹⁷ Diese besitzen nach militärischer Logik viele Vorteile: Sie gelten als relativ präzise Waffensysteme, man kann über sehr lange Zeiträume Beobachtungs- und Überwachungsmissionen mit ihnen verwirklichen und Informationen sammeln. Es gebe weniger Kollateralschäden, die Risiken für die eigenen Truppen sind gering, sie sind kosteneffektiv und emotionslos.¹⁸

Zugleich ist in den USA eine intensive Debatte über die Ethik der Kriegsführung entbrannt. Im jüngst von der Nichtregierungsorganisation Human Rights Watch veröffentlichten „World Report 2014“ werden die USA massiv für ihren Drohneinsatz kritisiert, da dieser keinerlei rechtliche Grundlage besäße. Der Tod von Zivilisten in Kriegsgebieten durch Drohnen würde ohne Untersuchung oder Entschädigung der Überlebenden bleiben. Drohneinsätze distanzieren die Truppen von der Anwendung von Gewalt, öffentliche Diskussionen hätten bisher kaum stattgefunden und die Kollateralschäden seien hoch, da nur sehr schwer zwischen Kämpfern, verdächtigen Personen, Zivilisten, zwischen Frauen, Kindern und Jugendlichen („military aged males“ MAM) zu

¹⁷ Siehe dazu auch den Beitrag von Niklas Schörnig in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

¹⁸ Vgl. Lorraine Bayard de Volo, *Unmanned? Drones and the Revolution in Gender-Military Affairs*, Barcelona 2013, S. 4 ff.

unterscheiden ist. „Within a war strike zone, all MAMS are guilty, all women and children are innocent, but no one is protected.“¹⁹ Auch die Drohnenpiloten, die meist in tausenden Kilometern Entfernung in friedlicher Umgebung ihren Dienst verrichten, durchleben traumatisierende Erfahrungen: Da sie die Verdächtigen meist über einen langen Zeitraum beobachten, entwickeln sie zum Teil eine große emotionale Nähe: „One of the paradoxes of drones is that, even though they increase the distance to the target, they also increase proximity. War somehow becomes personal“, so ein US-Drohnenpilot in einem Interview mit „Spiegel Online“. „We watch people for months. We see them playing with their dogs or doing their laundry.“²⁰

Der verstärkte Drohneneinsatz verändert nicht nur die Form, die ethischen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen von Kriegen, er greift auch tief in die militärische Geschlechterordnung ein und fordert die soldatische Identität heraus. Drohnenpiloten und -pilotinnen werden innerhalb der amerikanischen Streitkräfte als feige angesehen, sie widersprechen militärischer Kriegskultur, in der erst das Bestehen des direkten Kampfes als Zeichen von Männlichkeit gilt. Der Job galt zunächst als so unbeliebt, dass die militärische Führung auf Soldaten und Soldatinnen im Ruhestand zurückgreifen musste. Das Töten auf Knopfdruck, ohne Kampf „Mann gegen Mann“, entspricht nicht dem Ideal hegemonialer militärischer Männlichkeit, das sich in den USA insbesondere durch die Kampfeinsätze in Afghanistan und im Irak verfestigt hat. Ein Job, den ebenso Frauen oder *nerds* ausführen können, stellt das Gegenteil von dem dar, was einen „echten“ Soldaten ausmacht, wie Aggression, physische Stärke oder Mut.

Um die Anerkennung von Drohnenpiloten und -pilotinnen in den Streitkräften zu erhöhen, führte der frühere US-Verteidigungsminister Leon Panetta Anfang 2013 eine neue militärische Auszeichnung ein, die die Verdienste von Drohnenpiloten be-

sonders würdigen sollte. Bereits Mitte 2013 mit dem Wechsel der Verteidigungsminister wurde diese Medaille wieder zurückgenommen, nachdem Veteranenorganisationen und Kongressmitglieder Druck auf die Regierung ausgeübt hatten. Sie fürchteten, dass durch die Einführung einer derartigen Auszeichnung die anderen Auszeichnungen wie die Purple Heart, die bei Verwundung oder Tod im aktiven Kampfgeschehen verliehen wird, degradiert würden. John Hamilton, einer der nationalen Abgeordneten des Veteranenverbands, begrüßte diese Entscheidung mit den Worten: „This decision will clearly keep medals that can only be earned in combat in their high order of precedence.“²¹

Diese Argumente, Ängste und Diskussionsstränge sind nicht neu: Der Blick in die Geschichte zeigt, dass auch die Einführung von Feuerwaffen im 18. Jahrhundert als Gefahr für Männlichkeit wahrgenommen wurde, da der distanzierte Gebrauch im Gegensatz zum bis dahin geführten körperlich sehr anspruchsvollem Kampf mit Hieb- und Stichwaffen als Zeichen von Feigheit gewertet wurde. Auch hier war die Möglichkeit, dass Frauen ebenso in der Lage sein könnten, eine Feuerwaffe zu bedienen, ein wesentlicher Motor, die Verwendung des Schwertes zu romantisieren und zu schützen.²²

Die US-Streitkräfte riefen eine massive Imagekampagne ins Leben, die in einer Vielzahl von Videos im Internet den Job des Drohnenpiloten als sehr anspruchsvollen und wichtigen Teil militärischer Kriegsführung darstellt. Viele der Drohnenpiloten in diesen Videos sind Soldatinnen, die den Job gleichberechtigt mit den männlichen Soldaten erledigen. Dies ist insofern erstaunlich, als dass Frauen in den USA immer noch von direkten Kampfeinsätzen *on the ground* ausgeschlossen sind. Auch hieran zeigt sich, dass Drohneneinsätze nach wie vor nicht als gleichberechtigt anerkannte Kriegseinsätze gelten und dass Frauen hier die Positionen besetzen, die von den Männern nicht ausgefüllt werden wollen. Auch die Tatsache, dass der Be-

¹⁹ Ebd., S. 23.

²⁰ Zit. nach: Nicola Abé, *Dreams in Infrared: The Woes of an American Drone Operator*, 14.12.2012, www.spiegel.de/international/world/pain-continues-after-war-for-american-drone-pilot-a-872726-druck.html (23.7.2014).

²¹ Amanda Terkel, *Distinguished Warfare Medal Honoring Drone Pilots Canceled By Chuck Hagel*, 15.4.2013, www.huffingtonpost.com/2013/04/15/distinguished-warfare-medal_n_3086660.html?view=screen (23.7.2014).

²² Vgl. U. Evert (Anm. 6).

ruf der Drohnenpilotin auch in der Schwangerschaft ausgeübt werden kann, trägt nicht zur Steigerung seines Images bei: So arbeitete eine 34-jährige Soldatin noch im neunten Monat ihrer Schwangerschaft im Cockpit als Drohnenpilotin auf einem Luftwaffenstützpunkt in Las Vegas. Sie begründete dies damit, dass sie ihren Kindern beweisen wolle, dass sie einen guten Job mache und dass sie keinesfalls so sein wolle wie die Frauen in Afghanistan, die sie in ihrer Arbeit beobachtete: „The women there are no warriors.“²³

In den Selbstdarstellungen der Drohnenpiloten und -pilotinnen werden die Drohnen selbst von tödlichen Objekten zu beschützenden Subjekten, denen etwas Mütterliches anhaftet: Drohnen gelten als Augen und Ohren der Bodentruppe, sie beschützen die Soldatinnen und Soldaten vor Ort, die auf die Hinweise vertrauen, die sie durch die Drohnenpiloten und -pilotinnen erhalten.²⁴ Die Identifikation mit den Drohnen erfolgt daher ebenso wie bei den Handwaffen, indem eine emotionale Bindung aufgebaut und Drohnen als Teile des militärischen Körpers definiert werden. Ebenso wie traditionelle Waffen wird die Drohne allerdings auch männlich konnotiert: Sie dringt in feindliches Gebiet ein, sie kommuniziert Bedrohung und demütigt die zivile Bevölkerung. Sie ist aber auch Kamerad, Teil der soldatischen Familie und Schutzsubjekt. Im Gegensatz zu den Handwaffen besitzt eine Drohne jedoch auch ein Eigenleben, eine sich vom soldatischen Körper distanzierende Freiheit, die eine selbstständige Überwindung von Nähe und Distanz ermöglicht. Welchen Status und welches Geschlecht die Drohne damit zukünftig innerhalb des militärischen Feldes einnehmen wird, wird gegenwärtig ausgehandelt: „Thus, it appears that drones might play a role similar to that played by African-American soldiers during the American Civil War – exposed to all the risks that their fellow countrymen were, but unrecognized as fellow countrymen and unable to claim the benefits normally associated with warfighting. The drone is thus a sort of half-man, who is still subordinate to the men who still control the military, while still

²³ Vgl. N. Abé (Anm. 20).

²⁴ Siehe beispielsweise U. S. Army 15 W UAV Operator, www.youtube.com/watch?v=T7jmnSQsL8o (9.7.2014).

being gendered as male through the performance of traditionally male activities.“²⁵

Schluss

Traditionelle militärische Männlichkeit wird durch die Öffnung der Armeen für Frauen und die Veränderungen in den Waffentechnologien existenziell herausgefordert. Soldatinnen können sich innerhalb der Streitkräfte eigene Räume öffnen, über die Möglichkeit des Waffengebrauchs können sie an militärischer Männlichkeit partizipieren. Waffen dienen damit zwar nicht mehr der strikten Trennung der Geschlechter in Waffentragende und Nichtwaffentragende, in männliche Kämpfer und weibliche Zivilistinnen, sie stehen jedoch stets im Zentrum von Aushandlungsprozessen über den Charakter des Soldatenberufs und der Kriegsführung.

Die Einführung neuer Waffensysteme bedeutet auch die Infragestellung etablierter und bewährter geschlechtlicher Strukturen und Zuschreibungen. Die zunehmende Technisierung von Kriegswaffen, die historisch immer wieder mit der Aufwertung kognitiver und der Abwertung körperlicher Fähigkeiten einherging, stellt traditionelle Männlichkeitskonzepte in Frage und ermöglicht mehr Frauen die Teilhabe an soldatischer Identität. Gegenwärtig scheint die militärische Männlichkeit eines Drohnenpiloten noch nicht die gleiche Anerkennung wie die des klassischen Kämpfers zu besitzen. Es bleibt abzuwarten, wie der zunehmende Einsatz bewaffneter Drohnen auch in den europäischen Nationen die Kriegsführung und die damit verbundenen Rollen und Zuordnungen zu den Kategorien „männlich“ und „weiblich“ verändert, ob neue, exklusiv männlich definierte Bereiche entstehen, die dazu dienen, die Verknüpfung von Soldatentum, Ehre und Männlichkeit aufrechtzuerhalten, oder ob der Soldatenberuf noch mehr als bisher ein „Job wie jeder andere“ wird, in dem Frauen und Männer relativ gleichberechtigt miteinander arbeiten.

²⁵ Mary Manjikian, *Becoming Unmanned: The Gendering of Lethal Autonomous Warfare Technology*, www.academia.edu/1536462/Becoming_Unmanned_The_Gendering_of_Lethal_Autonomous_Warfare (23.7.2014), S. 16.

Dagmar Ellerbrock

Waffenkultur in Deutschland

Waffenkultur – gibt es so etwas in Deutschland? Waffen und Kultur sind im bundesdeutschen Selbstverständnis so

Dagmar Ellerbrock

PD Dr., geb. 1966; Leiterin der Forschungsgruppe „Gefühle, Gewalt & Frieden“ am Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Lentzeallee 94, 14195 Berlin.
ellerbrock@mpib-berlin.mpg.de

weit voneinander entfernt, dass ein Kompositum kaum vorstellbar ist. Spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg ist das deutsche Selbstverständnis von einer wachsenden Fremdheit gegenüber privatem Waffenbesitz geprägt. Warum sollte man sich mit privaten Schusswaffen beschäftigen? Die Amokläufe der vergangenen Jahrzehnte haben erwiesen, dass selbst in einer Gesellschaft, in der privater Waffenbesitz öffentlich marginalisiert ist, private Schusswaffen eine Rolle spielen können.¹ Die Überzeugung, dass die *gun culture* ein originär amerikanisches Phänomen sei, bekam nach Erfurt und Winnenden erste Risse.

Wer verstehen will, in welchen Kontexten privater Waffengebrauch² sich vollzieht, was seine Faszination ausmacht und welchen Logiken er folgt, wer begreifen will, welche gesellschaftliche Bedeutung der private – legale und kriminelle – Gebrauch privater Waffen hat und welchen Veränderungen er unterliegt, tut gut daran, sich mit der Genese und den Traditionslinien dieser Waffenpraktiken zu beschäftigen. Mit einem solchen Verständnis lassen sich Formen privaten Waffengebrauchs kontextualisieren und erkennen, welche Argumente nur rhetorisch konstruiert und welche Darlegungen gehaltvoll sind.

Dafür gilt es zunächst, den Begriff der Waffenkultur idealtypisch zu bestimmen. Unter diesem werden nachfolgend alle Normen, Regeln und Gewohnheiten verstanden, die den Gebrauch und Besitz von Schusswaffen leiten. Eine solche Definition offenbart, dass jede Gesellschaft, egal wie liberal oder restriktiv ihr Waffenrecht verfasst ist, ihre eige-

ne Waffenkultur besitzt. In diesem Sinne lässt sich die Distanz weiter Teile der deutschen Gesellschaft zu privaten Schusswaffen und die klare Regulierung privaten Waffenbesitzes als Ausdruck einer spezifischen Facette bundesdeutscher Waffenkultur verstehen. Was sind ihre Wurzeln und Kontexte?

Zum Status quo und zur Amnesie des deutschen Waffengedächtnisses

Bemerkenswert ist weniger die mehrheitlich distanzierte Haltung von Medien, Politik und Öffentlichkeit zu privaten Schusswaffen als die unreflektierte Mutmaßung, dies sei schon immer so gewesen – quasi zeitloser deutscher Normalzustand. Die Annahme, dass in deutschen Ländern private Waffen stets und streng reguliert worden seien, ist ein junges Phänomen. Die hohe politisch-moralische Aufladung zeigt, dass diese Einschätzung sich primär aus aktuellen politischen Identifikationen und weniger aus historisch-rechtlichen Fakten speist.

Die demonstrative öffentliche Abkehr vom privaten Waffenbesitz ist das Ergebnis zweier verlorener Weltkriege und einer politischen Kultur, die sich programmatisch seit 1945 der Demokratisierung verpflichtete. Zur spezifisch deutschen Spielart der gesellschaftlich-demokratischen Umorientierung gehörte dabei die explizite Absage an jegliche Form von Militarismus. Dies bedingte einen unmittelbaren Bedeutungsverlust privater und militärischer Waffenpraktiken. Mit Blick auf militärische Waffenpraktiken erodierte diese Programmatik schnell im politischen Pragmatismus von Bündniserwägungen und wirtschaftlichen Überlegungen. Hinsichtlich der zivilen Waffenkultur behauptete sich jedoch die Haltung strikter Abkehr. Private Waffenpraktiken wurden in der jungen Bundes-

¹ Zur Verzerrung der bundesdeutschen Debatte vgl. beispielsweise Lars Winkelsdorf, *Waffenrepublik Deutschland*, Köln 2010.

² Waffengebrauch und Waffenkultur wird nachfolgend nur mit Blick auf Schusswaffen thematisiert. Das Waffenrecht fasst unter „Waffen“ Hieb-, Stich- und Schusswaffen. Zur Bedeutung von Stichwaffen für die deutsche Waffenkultur siehe Dagmar Ellerbrock, *Old Games – New Meanings? Understanding Modern Gun Practices in the Light of 19th Century Cultures*, in: *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*, 13 (2014) 2 (i. E.).

republik kontinuierlich randständiger. Seit den 1970er und 1980er Jahren verfestigte sich schließlich ein öffentlicher Konsens, der privaten Waffenbesitz und Waffengebrauch zunehmend marginalisierte und lediglich in den Milieus von Schützen und Jäger verortete.

Diese Entwicklung und mit ihr die Einschätzung, Deutschland sei ein Land ohne Waffenkultur, ist um den Preis erheblicher Verdrängung erkaufte. Nicht nur angesichts der jüngsten Amokläufe, auch in Anbetracht der bemerkenswerten Zahl privater Schusswaffen – je nach Schätzung zwischen fünf und zehn Millionen – ist evident,³ dass ein alle gesellschaftlichen Gruppen inkludierender politischer Diskurs über den gesellschaftlichen Umgang mit privaten Waffen längst überfällig ist und auf einem adäquaten Informations- und Reflexionsniveau geführt werden sollte. Historische Perspektiven können dafür Tiefenschärfe und Reflexivität vermitteln, denn wer den Entwicklungspfad der deutschen Waffenkultur folgt, entdeckt sehr schnell, dass es sich um eine Pflanze mit tiefem Wurzelwerk und weitverzweigtem Geäst handelt.

Vormoderne Traditionsbestände

Einige Ausläufer reichen bis in die Vormoderne zurück. Manche (vor allem mittelalterliche) Äste sind inzwischen abgestorben oder verkümmert, andere haben in modernisierter Form eine Wiederauflage erlebt und neue Zweige sind als *invented traditions* im Laufe des 19. Jahrhunderts neu gesprossen. Kontinuität lässt sich vor allem für das Prinzip der Sicherung der körperlichen Unversehrtheit der Mitmenschen finden, das seit jeher die eherne Grenze darstellte, an die keine private Waffe rühren durfte. Bereits in der Vormoderne war das Schießen an bewohnten Orten verboten.⁴ Vor allem in der Nähe von Marktplätzen, der Kirche und Gerichtsgebäuden war das Tragen geladener Feuerwaffen untersagt, ebenso in Wirtshäusern, in denen Waffen dem Wirt zur Verwahrung in einem gesonderten Raum abgeliefert werden mussten.

³ Das seit 2014 eingeführte nationale Schusswaffenregister weist 5,5 Millionen private Schusswaffen aus.

⁴ Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (GhStA) PK, II. HA, Abt. 14/Kurmark, Titel CCXIV, Nr. 13, Edict wegen Abstellung des Schießens in den Städten und auf dem Lande bey Hochzeiten, Kindtauffen und anderen Ausrichtungen, 26. 8. 1739.

Trotzdem finden sich immer wieder Fälle, in denen Menschen aus den Häusern schossen, bei Umzügen, Festen und Hochzeiten das Schießverbot an bewohnten Orten missachteten und besonders im jugendlichen Überschwang zu Zeiten und an Orten zur Waffe griffen, die als gänzlich unpässlich galten.⁵

Eine zweite Kontinuitätslinie, die sich ebenfalls von der Vormoderne bis zur Moderne findet, ist die Regulierung des Waffengebrauchs für die Jagd. Wem das Recht auf die Jagd (besonders die hohe Jagd) zugestanden wurde, war in Zeiten feudaler Gesellschaftsordnung unmittelbar durch soziale Positionen bestimmt: Adelige Personen – Männer wie Frauen – besaßen Zugang zur Jagd, während Bürgern und Bauern das Tragen von Gewehren in Wald und Flur verboten war. Diese Regulierung übersetzte sich später in die unpräzise Erinnerung, dass Waffenrecht sei das Recht der Freien gewesen.⁶ Richtig ist, dass das Recht, Feuerwaffen zur Jagd zu führen, nur adeligen, das heißt freien Personen zustand. Darüber hinaus aber waren Besitz und Führen von Feuerwaffen nicht weiter reguliert, es handelte sich um ein Gewährsrecht, das Jedermann und Jederfrau zustand.⁷ Feudale Jagdprivilegien und die sozial exklusive Regulation des Waffengebrauchs fielen in der Revolution von 1848. Danach waren in deutschen Ländern der Besitz und das Führen privater Schusswaffen jedem gestattet, solange damit kein Mitbürger und keine Mitbürgerin zu Schaden kamen. Die Bewaffnung an bewohnten Flecken und Orten blieb nach wie vor reguliert, alle anderen Formen von Waffengebrauch waren frei.⁸

⁵ GhStA PK, II. HA, Abt. 14, Titel CCXIV, Nr. 13, Erneuerter, erweiterter und geschärfter Edict wegen des unbefugten Schießens in den Städten und Dörfern, 11. 7. 1775.

⁶ In dieser Fehlperzeption vgl. beispielsweise Hans Fehr, Das Waffenrecht der Bauern im Mittelalter I, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, 35 (1914), S. 130–211.

⁷ Ausführlich zu diesen Zusammenhängen Dagmar Ellerbrock, Vom „ächtchen deutschen Waffenrecht“: Waffenpraktiken zwischen Volkswaffen und der Freyheit des Gewehrbesitzes, Stuttgart 2014.

⁸ Vgl. dies., Gun-violence and Control in Germany 1880–1911. Scandalizing Gun Violence and Changing Perceptions as Preconditions for Firearm Control, in: Wilhelm Heitmeyer et al. (Hrsg.), The Control of Violence: Historical and International Perspectives on Violence in Modern Societies, New York 2011, S. 185–212.

Zur Distinktion von ziviler und militärischer Waffenkultur als moderner Differenz

Von besonderem Interesse ist das Verhältnis von Schützen und Waffenrechten, stellen doch die Schützen eine im aktuellen bundesdeutschen Waffenrecht privilegierte Gruppe dar. In der Tat lässt sich auch für die Vormoderne eine spezifische Relation zwischen Schützen und Waffen beobachten. Anders als heute war dies jedoch kein herausgehobenes Privilegienverhältnis, sondern eine oft ungeliebte Verpflichtung. Vor allem die Städte bedurften zu ihrer Verteidigung der Mitwirkung der Bürger. Daher banden sie die Gewährung des Bürgerrechts an Pflichten. Neben der Steuerpflicht mussten die Bürger Dienst in den städtischen Schützenwehren leisten. Die dafür notwendigen Waffen mussten aus privatem Vermögen angeschafft und bei Ableistung des Bürgereides vorgewiesen werden. Sie durften nicht verpfändet werden, und die geputzte und gewartete Waffe musste regelmäßig bei städtischen Sicherheitsinspektionen vorgezeigt werden.⁹

Bereits im 18. Jahrhundert war die militärische Bedeutung der Schützenverbände immer randständiger geworden. Die Söldnerheere der Frühmoderne hatten die städtischen Schützenregimenter zunehmend von militärischen Aufgaben entlastet. Bürgerschaftlich blieben die Schützenvereine, die sich über gesellige Vergemeinschaftung und sportliches Wettschießen definierten, wichtig, wurden doch dort gesellschaftliche, politische und ökonomische Kontakte geknüpft. Waffenpraktiken in diesem Kontext waren durch soziale Identitäten – Männlichkeit, berufliche und städtische Zugehörigkeit – geprägt.¹⁰

Auch mit Blick auf die Schützen definierte die bürgerliche Revolution Mitte des 19. Jahrhunderts die Verhältnisse neu: Die Volksbewaffnung sollte Grundlage politi-

scher Emanzipation und männlicher Wahlrechte werden. War der Dienst in den städtischen Bürgerwehren einst Last und Zwang, so priesen bürgerliche Reformer die Volkswehr nun als Mittel zur sittlichen Veredelung und als Hort freier deutscher Männlichkeit.¹¹ Das Volkswehrkonzept scheiterte in Deutschland mit der erfolglosen Revolution. Statt Bürgerwehren wurde die allgemeine Militärflicht eingeführt.¹² Die Idee, dass die private Milizwaffe auch staatliche Verteidigung sichern sollte, war damit in Deutschland ad acta gelegt. 1848 stellt somit eine Weggabelung dar, von der ab sich die deutsche Waffenkultur anders entwickelte als bis dato ähnlich verfasste Schweizer oder amerikanische Waffenkulturen,¹³ die mit dem Milizkonzept und dem ebenfalls auf Milizverbände bezogenen Zweiten Amerikanischen Verfassungszusatz große Ähnlichkeiten mit der deutschen Bürgerbewaffnung bis zum 19. Jahrhundert hatten.

Auch wenn die Idee, privat bewaffnete Männer in Schützenkompanien zur regulären Landesverteidigung heranzuziehen, sich in Deutschland nicht durchzusetzen vermochte, so änderte dies nichts daran, dass private Waffen weiterhin besessen und geführt werden durften. Die einzelstaatlichen Polizeistrafgesetzbücher gingen im Wesentlichen von dem Grundsatz aus, dass der Besitz und Gebrauch von Feuegewehren Jedermann erlaubt sei und nur in Einzelfällen reguliert werden müssten.¹⁴ Damit begann sich in den deutschen Staaten im 19. Jahrhundert allmählich eine Differenz zwischen zivilen und militärischen Waffenkulturen herauszubilden,

⁹ Vgl. Johann Sporschil, *Die allgemeine Volksbewaffnung, ihre Organisation und ihre Vorzüge vor den stehenden Heeren in Bezug auf Landesverteidigung, Gesittung, Politik und Staatswirthschaft*, Leipzig 1831; Ute Frevert, *Soldaten, Staatsbürger. Überlegungen zur historischen Konstruktion von Männlichkeit*, in: Thomas Kühne (Hrsg.), *Männergeschichte – Geschlechtergeschichte: Männlichkeit im Wandel der Moderne*, Frankfurt 1996, S. 69–87.

¹² Vgl. Ute Frevert, *Die kasernierte Nation. Militärdienst und Zivilgesellschaft in Deutschland*, München 2001.

¹³ Vgl. Saul Cornell, *A Well-Regulated Militia. The Founding Fathers and the Origins of Gun Control in America*, Oxford 2006.

¹⁴ Vgl. Friedrich Kappler (Hrsg.), *Das Strafgesetzbuch für das Königreich Württemberg*, Stuttgart 1850; Ludwig Stempf, *Das Polizeistrafgesetzbuch für das Großherzogthum Baden*, Mannheim 1864.

⁹ Generalverordnung betr. die Aufhebung der bisherigen auf die Bewaffnung des Landvolkes Bezug habenden Anstalten vom 12. 1. 1809, in: *Württembergisches Reg.-Blatt*, (1809), S. 25.

¹⁰ Vgl. B. Ann Tlusty, *The Martial Ethic in Early Modern Germany. Civic Duty and the Right of Arms*, Basingstoke 2011.

die schließlich ab 1928 mit Verabschiedung des Reichsgesetzes über Schusswaffen und Munition etabliert und klar definiert war.

Ebenfalls im Kontext der bürgerlichen Revolution fand die Hypostasierung eines vermeintlich exklusiv männlichen Waffenrechts statt. Um das geforderte allgemeine, gleiche, männliche Wahlrecht zu legitimieren, konstruierten liberale Theoretiker ein seit germanischen Zeiten bestehendes männliches Waffenrecht, das an das Recht und die Pflicht militärischer Kriegsführung gebunden war. Verknüpft damit war der komplementäre Ausschluss von Frauen von politischen Rechten und Waffenrechten.¹⁵ Diese primär rhetorische Konstruktion war zwar politisch wirkungsmächtig und grub sich tief in die Köpfe ein, hatte aber de facto keinerlei Bedeutung für die zivile Waffenkultur, in der Frauen sich nach wie vor bewaffnen konnten und dies besonders für Reisen und aus Gründen der Selbstverteidigung auch taten.¹⁶ Die tatsächliche weibliche Waffenbesitzquote ist schwer zu ermitteln. Frauen waren in geringerem Umfang bewaffnet als Männer, gleichwohl sind für alle Jahrhunderte und unterschiedliche Kontexte weibliche Feuerwaffenbesitzerinnen überliefert, wie auch jagende und schießende Frauen dokumentiert sind.¹⁷

¹⁵ Zur Diskriminierung militärisch bewaffneter Frauen im Kontext der 1848er Revolution vgl. Gabriella Hauch, „Bewaffnete Weiber“. Kämpfende Frauen in den Kriegen der Revolution von 1848/49, in: Karen Hagemann/Ralf Pröve (Hrsg.), *Landsknechte, Soldatenfrauen und Nationalkrieger. Militär, Krieg und Geschlechterordnung im historischen Wandel*, Frankfurt/M. 1998, S. 223–246. Allgemein zur Imagination waffentragender Frauen vgl. Helen Watanabe-O’Kelly, *Beauty or Beast? The Warrior Woman in the German Imagination from the Renaissance to the Present*, Oxford 2010.

¹⁶ Vgl. Dagmar Ellerbrock, *Warum Germania bewaffnet war und trotzdem nicht wählen durfte*, in: dies./Ulrike Weckel (Hrsg.), *Waffenschwestern, Themenheft Werkstatt Geschichte*, Essen 2014 (i. E.); dies., *Gun-Rights as Privileges of Free Men: Chronology of a Powerful Political Myth of the 19th and 20th Century*, in: Kathleen Starck/Birgit Sauer (Hrsg.), *Political Masculinities*, Newcastle upon Tyne 2014, S. 67–79.

¹⁷ Vgl. D. Ellerbrock/U. Weckel (Anm. 16), dort auch mit weiteren Verweisen auf weiblichen Schusswaffengebrauch im amerikanischen Kontext. Zu Genderdimensionen des militärischen Waffengebrauchs siehe auch den Beitrag von Cordula Dittmer in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

Technische Innovationen als Trigger der Transformation

Während Mitte des 19. Jahrhunderts wesentliche Neuerungen der deutschen Waffenkultur von politischen und sozialen Umbrüchen inspiriert waren, vollzog sich der maßgebliche Wandel seit den 1890er Jahren aufgrund technologischer Innovationen. Industrialisierung, präzise Massenfertigung, neue Zündmittel, Ladetechniken, gezogene Läufe – innerhalb weniger Jahrzehnte machte die Waffentechnologie gewaltige Innovations sprünge, die schließlich moderne Revolver und zuverlässige Selbstladepistolen auf den Markt brachten. Industrielle Fertigung sorgte für gleichbleibend hohe Qualität und günstige Preise, so dass die moderne Feuerwaffe selbst für Lehrlinge und Gymnasiasten kein unerfüllbarer Traum blieb und zu einer enormen Verbreitung in allen Bevölkerungskreisen führte.¹⁸

Für die modernen Feuerwaffen bedurfte es anderer Normen und Verbote als für die schwachen und unpräzisen Modelle früherer Jahrhunderte. Die Freiheit, eine Waffe zu besitzen, konnte großzügig gewährt werden, wenn es mehr als 30 Sekunden dauerte, diese zu laden, wenn die Schüsse aus diesem Gerät nur aus geringer Entfernung genau trafen und die Verletzungen selten sofort tödlich waren. Das Recht auf Leben und Unversehrtheit geriet jedoch in Gefahr, als die Schusswaffen kleiner wurden, in der Manteltasche verborgen werden konnten und innerhalb weniger Sekunden mehrere Schüsse abzugeben vermochten, von denen jeder einzelne auf große Distanz treffsicher eine tödliche Wirkung zu entfalten vermochte.

Die breite Verfügbarkeit moderner Waffen bildete sich mit etwa 10- bis 15-jähriger Verzögerung in den Polizeistatistiken ab. Trotz des Anstiegs vor allem fahrlässiger Schusswaffendelikte reagierten deutsche Obrigkeiten zunächst überaus abweisend auf die Forderung, private Waffen zu reglementieren. Dem preußischen Justizminister erschien diese Idee „unrathsam“,¹⁹ und der preußi-

¹⁸ Ausführlich zur Verbreitung privater Schusswaffen D. Ellerbrock (Anm. 7).

¹⁹ Bundesarchiv (BArch), R/1501, Nr. 113801, *Votum des Justizministeriums betr. den Entwurf eines Reichsgesetzes über das Tragen und den Vertrieb von Waffen*, Az. P. B. 1380, 23. 10. 1895.

sche Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten sah in der Beschränkung privater Waffen „eine nicht unbedeutende Belästigung des Publikums“.¹²⁰ Diese tolerant de-eskalierende Position deutscher Beamter und Minister erodierte um die Wende zum 20. Jahrhundert angesichts der überbordenden Schießlust insbesondere junger Männer.¹²¹ Aufgrund des erheblichen öffentlichen Drucks wurde 1912 den parlamentarischen Ausschüssen ein erster Referentenentwurf für ein deutsches Waffengesetz vorgelegt. Einwände und Änderungsvorschläge zogen die Verhandlungen indes so sehr in die Länge,¹²² dass es vor Beginn des Ersten Weltkrieges nicht mehr zur Verabschiedung eines Waffengesetzes kam.

Regulierung und Politisierung: private Waffenpraktiken bis 1945

Mit Beginn des Ersten Weltkrieges riss die Debatte um die Regulierung privater Waffen jäh ab. Mit Mobilmachung und Kriegszustand wurde die militärische Waffenkultur dominant, während zivile Waffen erstmals umfassend reguliert wurden.¹²³ Unmittelbar spürbar wurde dies in der zivilen Waffenkultur zunächst nicht, denn nahezu jeder deutsche Mann, der eine Waffe begehrte, besaß diese entweder lange vor Verkündung des Kriegszustandes oder konnte sich in Zeiten der Generalmobilmachung mit Leichtigkeit eine besorgen.

¹²⁰ BAArch, R/1501, Nr. 113801, Votum des Ministeriums für Landwirtschaft, Domänen und Forsten betr. den Entwurf eines Reichsgesetzes über das Tragen und den Vertrieb von Waffen, Az. I. 24399 und III. 15520, 8. 11. 1895.

¹²¹ Vgl. Dagmar Ellerbrock, *Generation Browning. Überlegungen zu einem praxeologischen Generationenkonzept*, in: *Geschichte im Westen*, 26 (2011), S. 7–34; Peter Wettmann-Jungblut, *Revolverschüsse statt Pausenbrot*, in: *SaarGeschichten*, 3 (2012), S. 26–33.

¹²² Generallandesarchiv Karlsruhe (GLA), 233, Nr. 12642, Schreiben des Reichskanzlers und Übersendung eines Fragebogens über die gesetzliche Regelung des Handels mit Schußwaffen und Munition an die Innenministerien der deutschen Bundesregierungen, Az. I A 9855, 27. 11. 1912.

¹²³ Siehe beispielsweise Bayerisches Hauptstaatsarchiv (BayHStA), MIInn, Nr. 66377, Schreiben des Königl. stellvertretenden Generalkommandos II, Armee-Korps, an das Königl. Staatsministerium des Innern, betr.: Das Tragen von Schußwaffen, 15. 8. 1914.

Wesentlicher als der Ausbruch des Krieges war sein Ende, das nicht nur im Zeichen der Niederlage, sondern vor allem der ungeordneten Demobilisierung stand. Viele ehemalige Soldaten trennten sich – entgegen der Vorschriften – nicht von ihren Handfeuerwaffen.¹²⁴ Nach Kriegsende setzte sich die Regulierung der deutschen Waffenkultur fort. Im Januar 1919 ordnete der Politiker Philipp Scheidemann für den Rat der Volksbeauftragten auf Druck der Entente-Mächte die Ablieferung aller Schusswaffen an.¹²⁵ Der Friedensvertrag von Versailles verfügte die umfassende Entwaffnung der Deutschen. Diese zielte zwar primär auf Militärwaffen, schloss aber nominell auch ausdrücklich die in privatem Besitz befindlichen Waffen ein.¹²⁶ Die vielen, in späteren Jahren plötzlich wieder auftauchenden Waffen aus Heeresbeständen belegen, dass die Entwaffnung nach dem Ersten Weltkrieg lückenhaft blieb.

In den folgenden Jahren regulierte die Republik die privaten Waffen statt mit einem Gesetz zunächst mit Notverordnungen des Reichspräsidenten. Diese verfügten zeitlich begrenzte Entwaffnungen zur Sicherung des inneren Friedens. Das Ziel staatlicher Waffenpolitik hatte sich nicht verändert. Modifiziert hatten sich die Waffenpraktiken, die in Zeiten von bürgerkriegsähnlichen Zuständen und aggressiver politischer Polemik politisiert worden waren und den inneren Frieden der jungen Republik bedrohten. Diese reagierte auf die Erosion ihres Gewaltmonopols mit den Mitteln der wehrhaften Demokratie: Sie entwaffnete die politischen Störenfriede, stellte sie vor Gericht und verabschiedete 1928 kein politisch motiviertes Waffengesetz, sondern ein Waffenrecht, das der Logik des Referentenentwurfs von 1912 folgte. Das Reichsgesetz über Schusswaffen und Munition regelte Waffenbesitz und Waffengebrauch erstmals einheitlich für Deutschland und ist bis heute Grundlage des deutschen Waffenrechts.¹²⁷

¹²⁴ BayHStA, MIInn, Nr. 66377, Vertrauliches Schreiben des Königl. Staatsministeriums des Innern an die Präsidenten der Königl. Regierungen, betr.: Innere Unruhen, Az. 2091 c 4, 22. 4. 1918.

¹²⁵ Verordnung über Waffenbesitz vom 13. 1. 1919, in: *Reichsgesetzblatt*, Nr. 7 vom 13. 1. 1919.

¹²⁶ Gesetz über die Entwaffnung der Bevölkerung vom 7. 8. 1920, in: *Reichsgesetzblatt* (1920), S. 1553–1557.

¹²⁷ Gesetz über Schußwaffen und Munition vom 12. 4. 1928, in: *Reichsgesetzblatt Teil I*, Nr. 18 vom 20. 4. 1928.

Die Republik entwickelte darin ein differenziertes Instrumentarium für die Vergabe von Waffenscheinen für private Schusswaffen und führte mit den Kriterien des Bedürfnisses und der persönlichen Zuverlässigkeit die bis heute zentralen Prüfsteine waffenrechtlicher Genehmigungen ein.

Die Nationalsozialisten entwaffneten unmittelbar nach der Machtübernahme 1933 ihre politischen Gegner.^{f²⁸} Dafür benötigten sie kein neues, restriktives Waffenrecht. Gestützt auf Verwaltungsanordnungen wurden Sonderkommissare des paramilitärischen Wehrverbands Stahlhelm mit dem Waffeneinzug betraut.^{f²⁹} Zudem wurde ein umfassendes Verbot des Imports von Faustfeuerwaffen verhängt.^{f³⁰} Gleichzeitig wurden die Mitglieder der nationalen Wehrverbände, linientreue Nationalsozialisten und Menschen, die der Bewegung nahestanden, umfassend bewaffnet. Die Bewaffnung großer Bevölkerungsteile setzte sich in den folgenden Jahren weiter fort – unbürokratisch, schnell und effektiv über die parteiamtlichen Stellen ins Werk gesetzt.

Kontinuität Weimarer Regulierungsprinzipien: Waffenrecht nach 1945

Nach dem Zweiten Weltkrieg kehrte die Bundesrepublik nach einem kurzen Intermezzo der Beschränkung privater Schusswaffen während der Besatzungsjahre im Wesentlichen zum Waffenrecht der Weimarer Republik zurück. Mit geringfügigen Modifikationen knüpfte das bundesdeutsche Waffenrecht 1972 an das Gesetz von 1928 an, novellierte und modernisierte es in einigen Aspekten, folgte aber grundsätzlich seinen Strukturen.^{f³¹} Auch Terrorismus-

^{f²⁸} Staatsarchiv (StA) Ludwigsburg, F 181 III, Nr. 682, ins Amtsblatt mit Fettdruck, Waffeneinzug, 3. 4. 1933.

^{f²⁹} StA Ludwigsburg, F 181 III, Nr. 682, Schreiben des Sonderkommissars beim Württembergischen Staatsministerium, betr. Waffeneinzug und Einsetzung von Sonderkommissaren des Stahlhelm, 25. 4. 1933.

^{f³⁰} Verordnung über das Verbot der Einfuhr von Faustfeuerwaffen vom 12. Juni 1933, in: Reichsgesetzblatt (1933), S. 367.

^{f³¹} Im Einzelnen siehe die Einführung bei Gerhard Potrykus, *Waffenrecht: Waffengesetz mit Durchführungsverordnungen u. Kriegswaffenkontrollgesetz*, München 1977.

furcht und Amokläufe änderten an dieser Grundstruktur nichts.^{f³²}

Das Waffenrecht des 20. Jahrhunderts orientierte sich grundsätzlich an den gleichen Prinzipien wie die spärlichen Regularien früherer Jahrhunderte: Damals wie heute stand das Recht auf körperliche Unversehrtheit im Zentrum jeglicher Regulierung. Die Großzügigkeit, mit der deutsche Regierungen im 19. Jahrhundert private Waffen gewährten, hörte dort auf, wo die Unversehrtheit von Mitbürgern bedroht war. Nur, wenn man das individuelle Recht auf Sicherheit und Unversehrtheit ins Zentrum stellt, ist die Logik von Waffenregulationen und Waffenkulturen zu verstehen und ein tragfähiges Kriterium für den Umgang mit privaten Waffen zu gewinnen.

In Deutschland war die Forderung, einen effektiven rechtlichen Schutz vor Waffengewalt zu gewährleisten, von Presse und Bürgern, in Parlamenten und Vereinen, durch Leitartikel, Petitionen und Briefe so lange vorgetragen worden, bis auch Politiker sich bereitgefunden hatten, die zahllosen Schießereien im Deutschen Reich durch die Regulierung des privaten Waffenbesitzes zu beenden. Die Waffe in der Hand des Mitbürgers war zunehmend zum Albtraum der Zivilgesellschaft geworden. In diesem Sinne war und ist das deutsche Waffenrecht Ausdruck des Bürgerbegehrens, einer bürgerlichen Sehnsucht nach Sicherheit und der Utopie einer friedlichen Zivilgesellschaft.

Aktuelle Debatten und Herausforderungen

Von besonderem Interesse für die bundesdeutsche Debatte sind die Waffenrechte der Schützen. In Anbetracht eines generellen – nur in Ausnahmefällen aufgehobenen – Waffenverbots für Jedermann ist das Recht der Schützen, Waffen zu besitzen, ein Privileg. Grundlage ist die Bedingung, dass die Schüsse der Schützen niemandem schaden und mit ihren Waffen kein Missbrauch getrieben

^{f³²} Zur Novelle von 1976 vgl. Dagmar Ellerbrock, *Waffenrecht: Vertrauenskonjunkturen oder kontinuierlicher Vertrauensverlust?*, in: Ute Frevert (Hrsg.), *Vertrauen. Historische Annäherungen*, Göttingen 2003, S. 365–393.

wird. Wenn Schützenwaffen zum Tatwerkzeug werden, wird das Privileg der Schützen zwangsläufig überprüft und hinterfragt. Die Mehrheit der 1,5 Millionen bundesdeutschen Schützen ist sich der Verantwortung, die aus ihrer Sonderstellung erwächst, bewusst – das belegen Statistiken, die kaum Schützenwaffen in illegalen Kontexten nachweisen.^{f33} Die Überprüfung der Zuverlässigkeit als Voraussetzung für die Gewährung dieser Privilegien drückt nicht staatliches Misstrauen aus, sondern ist eine staatliche Schutzpflicht gegenüber allen Mitgliedern der Gesellschaft. Selbst nach den Amokläufen von Erfurt und Winnenden wurde das deutsche Waffenrecht nur marginal novelliert, so wurden beispielsweise Altersgrenzen angehoben und Aufbewahrungspflichten verschärft. Eine grundsätzliche Umsteuerung des Waffenrechts, wie etwa in England nach dem Amoklauf von Dunblane 1996, fand in Deutschland nicht statt.

Im 21. Jahrhundert spielt mediale Kommunikation eine zunehmend wichtige Rolle. Mit Blick auf die Waffenkultur scheint eine ihrer originären Aufgaben – informative Aufklärung – immer schwieriger zu werden. Wesentliche Akteure der Waffenkultur – vor allem die Schützenverbände – fühlen sich marginalisiert. Gleichzeitig entwerfen mediale Berichte über Waffengewalt Skripte, deren Effekte hinsichtlich Nachahmung und Vorbildfunktion bisher nur unzureichend reflektiert worden sind. Zugleich ist offensichtlich, dass sich Waffenpraktiken bis hin zur Genese von Amokläufen keinesfalls unilateral ursächlich auf mediale Präsentationen rückführen lassen, sondern eingebunden sind in ein multikausales Geflecht,^{f34} für das vor allem die traditionsbasierte emotionale Verfasstheit von national unterschieden Waffenkulturen wesentlich ist.^{f35}

^{f33} Siehe dazu die jährlich erscheinende Polizeiliche Kriminalstatistik, www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks__node.html (6.8.2014).

^{f34} Zur neueren Amokforschung vgl. beispielsweise Dewey G. Cornell/Herbert Scheithauer (Hrsg.), *Columbine a Decade Later: The Prevention of Homicidal Violence in Schools, New Directions for Youth Development* 129/2011; Britta Bannenberg, Amok, in: Christian Gudehus/Michaela Christ (Hrsg.), *Gewalt*, Stuttgart u. a. 2013, S. 99–104.

^{f35} Die emotionale Verfasstheit differenter Waffenkulturen ist bisher ein Forschungsdesiderat, dem sich seit 2014 das Forschungsprojekt „Comparing Civil Gun Cultures – Do Emotions Make the Difference?“

Die Zeichen stehen gut, dass europäische Interventionen den Weg zu einer umfassenden Debatte über differente Waffenkulturen bahnen. Die auf Druck der Europäischen Union^{f36} eingeführten nationalen Waffenregister haben in Deutschland maßgeblich dazu beigetragen, eine zentrale Leerstelle der Debatte – die Frage, wie viele legale private Waffen überhaupt in Deutschland verfügbar sind – zu klären. Die in zahllosen einzelstaatlichen Registern fragmentierten Daten wurden zusammengefasst und so ein wesentlicher Schritt in Richtung einer transparenten Waffenkultur getan. Solche Initiativen sind sinnvoll und überfällig, können doch Diskussionen über die Verfasstheit einer europäischen Waffenkultur dazu beitragen, überhaupt erst ein Bewusstsein für differente europäische Waffenkulturen zu schaffen, Wissensbestände über Bedingungen und Voraussetzungen sozialen Waffengebrauchs zu generieren, national unterschiedliche Regularien zu prüfen und schließlich *best practices* für ein intelligentes, prospektives gesamteuropäisches Waffenrecht auszuwählen.

Das deutsche Beispiel bietet für einen solchen Prozess unterschiedliche Anregungen: Zum einen offeriert es eine zivilgesellschaftliche Emanzipationsgeschichte, die die erfolgreiche emotionale Umkodierung privaten Waffenbesitzes vorführt, zum anderen verdeutlicht es, wie hartnäckig sich Traditionsbestände politischen Veränderungen verweigern und wie langlebig Fehldeutungen und Informationsdefizite sind. Es gilt, europäische Differenzen zu verstehen und dieses Wissen für einen souveräneren Umgang mit privatem Waffenbesitz nutzbar zu machen.

am Forschungsschwerpunkt „Gefühle, Gewalt & Frieden“ des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung widmet.

^{f36} Vgl. Richtlinie 2008/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen sowie Bundesgesetzblatt 2012 Teil I Nr. 28, S. 1366.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 38–39/2014 · 15. September 2014

Parlamentarismus

Frank Decker

Die Europäische Union auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie?

Karl-Rudolf Korte

Über das Politikmanagement einer modernen Opposition

Martin Sebaldt

Stellschrauben der Minderheitsmacht:
Opposition im internationalen Vergleich

Georg Geismann

Regierungs- oder Bekenntniswahlssystem?
Ein Plädoyer für das relative Mehrheitswahlrecht

Christiane Bender · Hans Graßl

Losverfahren: Ein Beitrag zur Stärkung der Demokratie?

Jörg Tremmel

Parlamente und künftige Generationen – das 4-Gewalten-Modell



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
15. August 2014

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Waffen und Rüstung *APuZ* 35–37/2014

Jan Grebe

3–10 **Kurswechsel? Deutsche Rüstungsexporte zwischen Transparenz und parlamentarischer Kontrolle**

Die Rüstungsexportpolitik verändert sich. Entscheidend wird in Zukunft sein, einen Mechanismus zu erarbeiten, der zu einer regelmäßigen politischen Begründung von Rüstungsexporten in besonders kritischen Fällen führt.

Max M. Mutschler

11–17 **Die Regulierung des internationalen Waffenhandels**

Der 2013 ausgehandelte Waffenhandelsvertrag weist eine ganze Reihe von Schwachstellen auf, seine unmittelbare Wirkung auf den internationalen Waffenhandel dürfte zunächst eher begrenzt sein. Dennoch ist er ein wichtiger Schritt zur Regulierung des Waffenhandels auf völkerrechtlicher Grundlage.

Götz Neuneck

18–26 **Nukleare Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung**

Die Zukunft von Abrüstung und Nichtverbreitung wird auch im 21. Jahrhundert von der Funktionsfähigkeit der internationalen Institutionen und dem Erfolg der geschaffenen Regelwerke abhängen. Die Rahmenbedingungen haben sich jedoch geändert, die Bipolarität ist der Multipolarität gewichen.

Niklas Schörnig

27–34 **Automatisierte Kriegsführung – Wie viel Entscheidungsraum bleibt dem Menschen?**

Moderne Militärs müssen immer mehr Informationen in immer kürzerer Zeit auswerten. Computerprogramme unterstützen zunehmend das Filtern und Bewerten der Daten. Wie lange Menschen noch als Überwacher und Entscheider gebraucht werden, ist fraglich.

Cordula Dittmer

34–39 **Genderdimensionen des Waffengebrauchs**

Der Gebrauch von Waffen und die damit verbundene Möglichkeit, über Leben und Tod zu entscheiden, sind zentral für die Definition militärischer Männlichkeit. Diese wird herausgefordert durch waffentragende Frauen und den Einsatz von Drohnen.

Dagmar Ellerbrock

40–46 **Waffenkultur in Deutschland**

In Deutschland ist privater Waffenbesitz öffentlich marginalisiert. Dennoch spielen auch hier private Schusswaffen eine Rolle. Ein Blick in die Traditionen der deutschen Waffenkultur kann helfen, aktuelle Debatten um Waffenrecht und Waffengebrauch zu kontextualisieren.