
Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



**Rüstungsexportbericht 2010
der GKKE**

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Heft 54

In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.

Rüstungsexportbericht 2010 der GKKE

**Vorgelegt von der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),
Bonn/Berlin 2010**

Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus

Schriftenreihe der GKKE 54
ISBN 978-3-940137-40-1

Bonn/Berlin, Januar 2011

Bezug:

**GKKE
Evangelische Geschäftsstelle**
Charlottenstraße 53/54, 10177 Berlin
Tel.: 030 - 20355-307 / FAX: -250
E-mail: edith.sokolowsky@GKKE.org
Internet: www.GKKE.org

**GKKE
Katholische Geschäftsstelle**
Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318
E-Mail: Justitia-et-Pax@dbk.de
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

INHALTSVERZEICHNIS

0. Zusammenfassung	9
0.1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	9
0.2 Deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2009	9
0.3 Deutsche Rüstungsexporte in Zeiten politischer und wirtschaftlicher Umbrüche	16
0.4 Altbekannte Probleme – aktueller Handlungsbedarf	19
0.5 Rüstungshandel im Kontext von Abrüstung und Rüstungskontrolle	22
1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	25
1.1 Auftrag	25
1.2 Verortung im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext	25
1.3 Kriterien einer ethischen Beurteilung	29
2. Deutsche Rüstungstransfers im Kontext des internationalen Waffenhandels	34
2.1 Methodische Vorbemerkung	34
2.2 Aktuelles Profil des internationalen Rüstungshandels	37
2.3 Die deutsche Position im Weltrüstungshandel	38
3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2009	43
3.1 Rüstungsexporte: Genehmigungen und Exporte von Kriegswaffen	43
3.2 Empfänger deutscher Rüstungsexporte	48
3.2 Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen	50
(1) Quellenlage	50
(2) Exporte: Werte, Güter, Empfänger	53
3.4 Bewertung	55
3.5 Deutsche Rüstungsexporte im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungs- ausfuhren	60
4. Globaler und deutscher Rüstungshandel im Zeichen der internationalen Finanzkrise	63
4.1 Zeichen der Veränderung	63
(1) Steigender globaler Rüstungshandel im Kontext wachsender Militärausgaben	63

(2)	Reduzierung von Streitkräften als Stimulus für Rüstungsexporte	67
(3)	Aussichten auf eine weniger restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik ?	68
4.2	Risiken für deutsche Rüstungsexporte: der Fall Griechenland	72
4.3	Bewertung und Empfehlungen: Die Chancen für Abrüstung und Rüstungskontrolle nutzen	78
5.	Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	81
5.1	Der Mangel an Transparenz	81
5.2	Altbekannte Probleme – aktueller Handlungsbedarf	87
(1)	Altlasten in der Rüstungsexportpolitik	87
(2)	Deutsch-israelische Rüstungstransfers	90
(3)	Friedens- und sicherheitspolitische Dilemmata: Veränderungen im Marineschiffsbau	93
(4)	Bekämpfung der Korruption im Waffenhandel	97
6.	Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels	102
6.1	Stand und Perspektiven eines weltweiten Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels (ATT)	102
6.2	Die Kontrolle der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen	108

ANHANG

1.	Die Debatte über Rüstungsexporte: Eine Verortung im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext	117
1.1	Die Aktualität alten Wissens	117
1.2	Neue Promotoren, neue Akzente	125
1.3	Anstrengungen zur Bekämpfung von Waffengewalt	132
2.	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Der Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2008, Rüstungsexportbericht 2008 (vorgelegt im März 2010) im Vergleich zum Rüstungsexportbericht 2007 Schlussfolgerungen	136
3.	Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	143
4.	Quellen- und Literaturnachweise	144
5.	Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	151

Redaktionelle Vorbemerkung

Der GKKE-Rüstungsexportbericht 2010 ist am 13. Dezember 2010 veröffentlicht worden. Zu diesem Zeitpunkt hatten weder die Bundesregierung noch das Generalsekretariat des Europäischen Rates Zahlen und Werte über deutsche Rüstungstransfers im Jahr 2009 zur Verfügung gestellt. Nachdem die Bundesregierung am 15. Dezember ihren Rüstungsexportbericht 2009 vorgelegt hat, sind die Daten zu den deutschen Rüstungsexporten im Berichtsjahr nachträglich in die Zusammenfassung und das 3. Kapitel des GKKE-Berichts „Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2009“ eingearbeitet worden. Die übrigen Textteile beziehen sich auf den Kenntnisstand zum 6.12.2010.

Anstelle eines Vorworts

Auszüge aus den Statements von Prälat Dr. Karl Jüsten, Katholischer Vorsitzender der GKKE, und Prälat Dr. Bernhard Felmborg, Evangelischer Vorsitzender der GKKE, bei der Pressekonferenz zur Vorstellung des Rüstungsexportberichts 2010 am 13. Dezember 2010 vor der Bundespressekonferenz in Berlin.

Die von uns regelmäßig beklagten Transparenzdefizite hat die Bundesregierung nicht nur nicht ausgeräumt, sondern sie scheinen sich auszuwachsen, zumindest was die Zeitabstände zum Geschehen betrifft. Weder die Bundesregierung noch das Generalsekretariat des Europäischen Rates hat bis zum 13. Dezember 2010 die Zahlen und Werte für 2009 zur Verfügung gestellt. Und noch immer erfahren wir nichts über tatsächliche Exporte von Rüstungsgütern. Damit haben wir heute, im Dezember 2010, einen vorläufigen Höhepunkt an fehlender Information, Transparenz und mangelnder Beteiligung erreicht, den sich die Bundesregierung in diesem sensiblen Politikfeld leistet.

Vordringlich zur Korrektur der Fehlentwicklungen scheint uns, Voraussetzungen für parlamentarische Kontrolle zu schaffen, denn die Missachtung des Parlaments diskreditiert die Funktion der Legislative, das Regierungshandeln zu kontrollieren.

Nach der US-amerikanischen Studie „Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002-2009“ erwarten wir für das Berichtsjahr 2009 ein insgesamt anhaltend hohes Niveau an Rüstungsexportgenehmigungen und für das nächste bzw. die nächsten Jahre eine weitere Steigerung aufgrund der hohen Zahl abgeschlossener Neuverträge.

Aus einer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage wissen wir, dass Hermes-Kredite im Jahr 2009 in Höhe von rund 1,92 Mrd. € gewährt wurden. Ein rasanter Anstieg gegenüber 21 Mio. € in 2008! Dieser enorme Anstieg an staatlichen Ausfallbürgschaften für deutsche Rüstungstransfers erstaunt gerade vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise. Einmal mehr wiederholt die GKKE den Appell an die Bundesregierung, Rüstungsausfuhren nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusi-

chern. Denn damit wird das Geschäftsrisiko von rüstungsexportierenden Firmen zu Lasten des Steuerzahlers reduziert: Dies kommt einer indirekten Subvention von Rüstungsausfuhren gleich!

Aus dem VN-Waffenregister kennen wir die Zahlen der in 2009 von der Bundesregierung genehmigten Ausfuhranträge für kleine und leichte Waffen: sie bewegen sich in etwa auf dem hohen Niveau des Vorjahres. Wir kennen die destabilisierende und entwicklungshemmende Wirkung dieser Waffen. Unsere Projektpartner in der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, etwa aus der DR Kongo oder dem Sudan fordern uns auf: helft uns, die Kleinwaffenplage einzudämmen! Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, bei der Genehmigung von Exporten dieser Kategorien die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008 in besonderem Maße zu beachten, um den verhängnisvollen Folgen der Verbreitung bewaffneter Gewalt entgegenzutreten.

Erfreulich sind die Fortschritte, die im letzten Jahr auf der Ebene der Vereinten Nationen bei der Ausarbeitung eines weltweiten Vertrags zur Kontrolle des Waffenhandels (Arms Trade Treaty, ATT) gemacht wurden. Das für 2012 angestrebte Vertragswerk soll die rechtlichen und sozio-ökonomischen Auswirkungen von Rüstungstransfers ebenso berücksichtigen wie die Folgen für regionale Sicherheit und Stabilität. Die GKKE begrüßt das bisherige Engagement der Bundesregierung für einen möglichst starken und umfassenden ATT und erwartet, dass sie auch in Zukunft ihr ganzes diplomatisches Geschick und ihr politisches Gewicht dafür in die Waagschale wirft.

0. Zusammenfassung

0.1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(0.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum vierzehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Er stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2009) zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik im Zusammenhang der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Eine Studie im Anhang schildert den Stellenwert des Rüstungshandels im Diskurs der Friedens- und Entwicklungspolitik und zu den Millenniums-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen (2000). Außerdem folgt im zweiten Teil des Anhangs ein Vergleich der Rüstungsexportberichte der Bundesregierung für die Jahre 2007 und 2008.

0.2 Deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2009

Deutsche Rüstungstransfers im internationalen Vergleich

(0.02) Nach Einschätzung des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI hatten deutsche Rüstungsausfuhren zwischen 2005 und 2009 einen Anteil von 11 Prozent am weltweiten Rüstungshandel. Wichtigste Abnehmer deutscher Lieferungen waren die Türkei (14%), Griechenland (13%) und Südafrika (12%). Nach Erhebungen von SIPRI sind die deutschen Rüstungsexporte zwischen 2005 und 2009 um 100 Prozent gegenüber dem Zeitraum zwischen 2000 und 2004 gestiegen. Ausschlaggebend dafür waren der Anstieg an Zulieferungen an europäische Rüstungshersteller sowie die Transfers von Schiffen und Panzern an die genannten Staaten sowie an Südkorea. Insgesamt hat SIPRI zwischen 2005 und 2009 umfangreichere deutsche Ausfuhren von Rüstungsgütern an 55 Länder registriert.

(0.03) Die renommierte US-amerikanische Studie *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002 – 2009* beziffert die deutschen Rüstungstransfers im Jahr 2009 auf 2,8 Mrd. US-Dollar (= 8 Prozent am Welt-rüstungshandel). Damit rangiert Deutschland hinter den USA (41 Prozent)

und Russland (10,6 Prozent) auf Platz drei. In Staaten außerhalb von EU, NATO und ihnen gleichgestellte Länder gingen deutsche Rüstungsgüter im Wert von 1 Mrd. US-Dollar. Neue Verträge haben deutsche Hersteller im selben Jahr in Höhe von 3,7 Mrd. US-Dollar abgeschlossen.

Für das Jahr 2008 hatte die Studie deutsche Rüstungsexporte im Wert von 2,9 Mrd. US-Dollar (= 9,11% des Weltrüstungshandels) ermittelt. Zugleich registrierte sie seinerzeit Neuaufträge in Höhe von 1 Mrd. US-Dollar.

Einzelausfuhrgenehmigungen

(0.04) Im Jahr 2009 hat die Bundesregierung insgesamt 16.202 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 5,043 Mrd. € erteilt. Im Jahr 2008 hatten 15.458 Einzelgenehmigungen einen Gesamtwert von 5,788 Mrd. € erreicht.

Der Bericht zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts der EU zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern im Jahr 2009 nennt eine Zahl von 16.826 erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen, beziffert deren Gesamtwert aber ebenfalls auf 5,043 Mrd. €.

Die wichtigsten Ausfuhrgüter im Jahr 2009 waren militärische Rad- und Kettenfahrzeuge im Wert von 1,29 Mrd. €, Kriegsschiffe (613,5 Mio. €), Munition (460,6 Mio. €) und militärische Elektronik (455 Mio. €).

Ausfuhr von Kriegswaffen

(0.05) Im Jahr 2009 sind Kriegswaffen im Wert von 1,34 Mrd. € aus Deutschland exportiert worden. Im Jahr 2008 war der Wert dieser Transfers auf 1,43 Mrd. € beziffert worden. Dabei werden kommerzielle Exporte und Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr erfasst. Letztere haben im Jahr 2009 mit einem Wert von 131,1 Mio. € etwa zehn Prozent der gesamten Ausfuhren von Kriegswaffen ausgemacht.

Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(0.06) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2009 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 2,55 Mrd. € genehmigt worden (2008: 2,65 Mrd. €). Das entspricht 51 Prozent aller erteilten Einzelgenehmigungen.

An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe von 2,49 Mrd. € genehmigt worden (2008: 3,14 Mrd. €). Unter diesen wa-

ren die relevantesten Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen die Vereinigten Arabischen Emirate (540,7 Mio. €), Brunei (433,9 Mio. €), Südkorea (190 Mio. €), Saudi-Arabien (167,9 Mio. €), Singapur (165,8 Mio. €) und Brasilien (115 Mio. €).

(0.07) An Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, sind im Jahr 2009 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 920,33 Mio. € erteilt worden. Das entspricht 18,2 Prozent des Wertes aller Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2008 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe im Wert von 503,5 Mio. € ergangen (2008: 8,8 Prozent).

Diese Angaben schließen auch Exporte an NATO-Staaten wie Albanien, Kroatien und die Türkei ein, die die OECD als Entwicklungsländer einstuft. Gleichfalls sind Lieferzusagen an Malaysia, Oman und Südafrika darin eingegangen, die die Bundesregierung in ihrer Berichterstattung nicht als „Entwicklungsländer“ klassifiziert. Auch Lieferungen an VN-Missionen und an verbündete Streitkräfte im Afghanistan-Einsatz finden Berücksichtigung.

Ausfallbürgschaften

(0.08) Staatliche Ausfallbürgschaften für deutsche Rüstungstransfers (Hermes-Bürgschaften) wurden im Jahr 2009 in Höhe von rund 1,92 Mrd. € gewährt. Sie bezogen sich auf Liefergenehmigungen an Abu Dhabi, Bangladesch, Indien, Irak, Südkorea, Libyen, Pakistan und Saudi-Arabien.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(0.09) Im Jahr 2009 wurden 117 Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von knapp 2 Mrd. € erteilt. Sammelausfuhrgenehmigungen werden im Blick auf Adressaten, Güter- und Einzelumfang nicht weiter aufgeschlüsselt.

Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen

(0.10) Die deutschen Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen im Jahr 2009 bewegen sich auf dem gleichen Niveau wie im Vorjahr. So wurde im Jahr 2009 die Ausfuhr von 34.401 Kleinwaffen genehmigt. Davon gingen 8.363 an Staaten, die nicht der NATO oder EU angehören bzw. diesen gleichgestellt sind. Wichtigste Abnehmer waren Saudi-Arabien (2.500 Sturmgewehre), Indien (307 Maschinenpistolen, 425 Sturmgeweh-

re), Ägypten (884 Sturmgewehre), Chile (348 Maschinenpistolen), Serbien (335 Maschinenpistolen, 300 Sturmgewehre), Indonesien (318 Maschinenpistolen) und Kuwait (300 Maschinenpistolen).

Gleichzeitig wurde der Export von 9.174 leichten Waffen gebilligt. Davon gingen 4.177 an sogenannte „Drittstaaten“. Die größten Abnehmer waren Südkorea (1.940 rückstoßfreie Waffen), Singapur (1.500 rückstoßfreie Waffen), Kuwait (335 rückstoßfreie Waffen) und Jordanien (300 Granatwerfer).

Deutsche Rüstungsexporte im Licht der Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhren

(0.11) Auch im Jahr 2009 sind deutsche Rüstungsausfuhren an Staaten genehmigt worden, die den Kriterien des EU-Verhaltenskodexes im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Standpunkt von 2008 zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern nicht genügen. Nach Erhebungen des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC) trifft dies für 62 Staaten zu, die 3.118 Ausfuhrgenehmigungen im Wert von 2,155 Mrd. € erhalten haben.

Der Wert von genehmigten Rüstungslieferungen in Länder, die mindestens vier der BICC-Kriterien nicht erfüllen (u. a. Menschenrechtssituation, regionale Stabilität, innere Lage, Verhältnis von Rüstungsausgaben zu Entwicklungsanstrengungen), ist von 106,3 Mio. € im Jahr 2008 auf 269,2 Mio. € gestiegen. Zu den unter diesen Gesichtspunkten als kritisch zu bewertenden Empfängerländern gehören Saudi Arabien, Ägypten, Angola und Algerien.

Bewertungen

(0.12) Der Rückgang deutscher Rüstungstransfers ist zunächst zu begrüßen, so auch die gesunkenen Werte für die Einzelausfuhrgenehmigungen im Jahr 2009 um 15 Prozent gegenüber 2008. Aber die GKKE sieht dies noch nicht als hinreichend belastbaren Indikator für eine Umkehr des seit fünf Jahren ansteigenden Trends der deutschen Rüstungsausfuhren. Vielmehr spiegelt er eher die statistisch immer wieder festzustellenden Schwankungen angesichts des großen Gewichts, den kostspielige Transfers von Kriegsschiffen in dem jährlichen Zahlenwerk einnehmen. Bleiben sie einmal aus, sinken die Zahlen – werden neue Ausfuhren für dieses Produktsegment genehmigt, steigen sie an. Relativ stabil auf gleichbleibend hohem Niveau bleiben dagegen die Ausfuhren für gepanzerte Fahr-

zeuge und Panzer sowie für kleine und leichte Waffen und Munition, begleitet von Lieferungen entsprechender Herstellungsanlagen.

Die GKKE tritt ohnehin dafür ein, der Bewertung der deutschen Rüstungsausfuhren einen umfassenderen Ansatz zugrunde zu legen. Dieser hat den Komplex der Sammelausfuhrgenehmigungen ebenso zu berücksichtigen wie den Anteil der Dual use-Güter und sonstiger militärrelevanter Leistungen. Die Berichterstattung der Bundesregierung sollte sich dieser erweiterten Perspektive öffnen, um die Gegebenheiten der sich internationalisierenden und differenzierenden Rüstungsproduktion und -vermarktung angemessen abzubilden. In seinem derzeitigen Format bleibt der offizielle Rüstungsexportbericht hinter dieser Entwicklung zurück.

Unstimmigkeiten im Zahlenwerk zu den deutschen Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsexporte wecken wiederum Zweifel an der Belastbarkeit der statistischen Erfassung und Aufbereitung der Anträge für Transfers. Angesichts der jetzt schon über Jahre auftretenden Schwierigkeiten sind hier grundsätzliche, systembedingte Probleme zu vermuten (vgl. Anhang 2, Pkt. 2.1).

(0.13) Die GKKE vertritt die Perspektive, dass Rüstungstransfers immer auch Indikatoren für die Intensität von absehbaren oder schon stattfindenden Gewaltkonflikten und regionalen Rüstungswettläufen sind. Angesichts deutscher Lieferungen in aktuelle Kriegsgebiete und in Regionen mit hohem militärischem Spannungspotential weist die GKKE darauf hin, dass deutsche Rüstungsexporte durchaus von Kriegen und Rüstungsdynamiken profitieren können. Dem Bemühen um Frieden, Sicherheit und Entwicklung für Menschen und Gesellschaften in den betroffenen Ländern stellt das ein schlechtes Zeugnis aus.

(0.14) Die im Jahr 2009 genehmigten Rüstungsausfuhren sind überwiegend noch in der Zuständigkeit der bis November des Jahres amtierenden Bundesregierung der Großen Koalition (CDU/CSU und SPD) auf den Weg gebracht worden. So erlaubt allein das Datenmaterial noch keine Schlussfolgerungen, ob sich mit dem Regierungswechsel im November 2009 die Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik geändert hat. Doch lässt die jetzige Bundesregierung durchaus die Bereitschaft erkennen, dem Drängen von Rüstungsherstellern nach Lockerung der Rüstungsexportbestimmungen nachzukommen. Sie verweist zwar auf die geltende Rechtslage, die ihr Zurückhaltung auferlege, spricht aber nun von einer „verantwortungsbe-

wussten Genehmigungspolitik“, entsprechend einer Formulierung aus dem Koalitionsvertrag vom 27.10.2009, ohne dass erkennbar wird, wem gegenüber sie sich in der Verantwortung sieht. Der Bezug auf das Verantwortungsbewusstsein aber wird zur Leerformel, wenn dessen normative Bezüge verschwimmen.

(0.15) Dass eine zurückhaltende Genehmigungspraxis durchaus möglich ist, zeigen die Beispiele von Indien und Pakistan. So hat die Bundesregierung zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Mai 2010 Anträge für Rüstungstransfers nach Indien im Wert von 30,1 Mio. € und nach Pakistan im Wert von 40,2 Mio. € abschlägig beschieden.

(0.16) Auch wenn die Werte der im Jahr 2009 erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen gegenüber 2008 um 21 Prozent zurückgegangen sind, ist dies kein Anlass zur Entwarnung.

- (1) Der Rückgang des Wertes für Sammelausfuhrgenehmigungen im Jahr 2009 signalisiert zunächst allein das Ausbleiben oder Unterbrechen von grenzüberschreitenden Rüstungskooperationen. Mit jedem neuen Großprojekt können die Werte in den kommenden Jahren wieder steigen. Da Sammelausfuhrgenehmigungen eine mehrjährige Geltungsdauer haben, ist davon auszugehen, dass im Jahr 2009 noch bereits in den Vorjahren erteilte Genehmigungen ausgeschöpft wurden.
- (2) Es ist anzunehmen, dass sich die Sammelausfuhrgenehmigungen nicht auf NATO- und EU-Staaten bzw. diesen gleichgestellte Länder beschränken. Zwischen 2005 und 2008 waren solche Genehmigungen auch für Rüstungskooperationen mit Bermuda, Chile, Indien, Israel, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Oman, Pakistan, Peru, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika und Tunesien ergangen.

(0.17) Angesichts des hohen Niveaus deutscher Lieferungen von kleinen und leichten Waffen, von Munition und Fertigungsanlagen sollten derartige Exporte nur an Staaten genehmigt werden, die das VN-Aktionsprogramm zur Bekämpfung der (illegalen) Verbreitung dieser Waffen konstruktiv begleiten. Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, bei der Genehmigung von Exporten dieser Kategorien die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008 in besonderem Maße zu beachten, um den verhängnisvollen Folgen der Verbreitung bewaffneter Gewalt entgegenzutreten.

Die fehlenden Angaben der Bundesregierung über den Umgang mit Lizenzen zum Nachbau deutscher Waffen, vor allem von kleinen und leichten Waffen in der Antwort auf eine Kleine Anfrage im November 2010, sind nicht akzeptabel. Zumindest sollten die Genehmigungsbehörden präzise Auskünfte über den Sachstand und über die Endverbleibskontrolle geben können. Dies schließt auch Informationen darüber ein, ob bei der Erteilung von Lizenzen ein weiterer Export (Re-Export) ohne deutsche Zustimmung ausgeschlossen ist.

(0.18) Das VN-Waffenregister ist das einzige weltumspannende Instrument, Transparenz im Rüstungshandel herzustellen. Deshalb rät die GKKE der Bundesregierung, es mit allen Möglichkeiten zu unterstützen. Das sollte sich auch darin niederschlagen, die Mitteilungen über Exporte von kleinen und leichten Waffen an das VN-Waffenregister auch in ihren Rüstungsexportbericht aufzunehmen.

Außerdem regt die GKKE an, Exportgenehmigungen von kleinen und leichten Waffen mit der Auflage an das Empfängerland zu versehen, sich ebenfalls am VN-Waffenregister zu beteiligen. Das Gleiche hätte auch für die Vergabe von Lizenzen zu gelten. Relevante Abnehmer von kleinen und leichten Waffen aus deutscher Fertigung wie Ägypten oder Saudi-Arabien wirken derzeit nicht am Waffenregister mit. Sie gehören auch zu den Ländern, die dem VN-Aktionsprogramm distanziert, wenn nicht ablehnend gegenüberstehen.

0.3 Deutsche Rüstungsexporte in Zeiten politischer und wirtschaftlicher Umbrüche

Reduzierung der Bundeswehr als Stimulus von Rüstungsexporten

(0.19) Die laufende Umorganisation der Bundeswehr setzt große Waffenbestände frei, die auf den internationalen Rüstungsmarkt gelangen. So sollen drei U-Boote, die die Bundesmarine im Jahr 2010 ausgemustert hat, zum Verkauf angeboten werden. Das Gleiche gilt auch für überschüssige Panzer. Für die Jahre 2005 bis 2009 hat SIPRI den Export von 1.100 gebrauchten Panzern an 21 europäische, asiatische und südamerikanische Staaten erfasst. In der Gruppe der NATO-Staaten erhielten vor allem die Türkei und Griechenland Panzer, Panzerhaubitzen und Munition. Relevante Abnehmer unter den sogenannten „Drittstaaten“ waren Brasilien, Chile, Pakistan und Singapur.

Druck der deutschen Rüstungsindustrie, Rüstungsexporte zu erleichtern

(0.20) In Deutschland drängen Rüstungshersteller darauf, angesichts sinkender Nachfrage der Bundeswehr bestehende Restriktionen für Rüstungsausfuhren abzuschwächen. Die Forderungen stützen sich auf Aussagen im Koalitionsvertrag vom 27. Oktober 2009. Erleichterte Rüstungsexporte sollen Produktionskapazitäten erhalten. Dabei gelten Bundeswehraufträge als unverzichtbare Türöffner für Rüstungsgeschäfte mit dem Ausland. Unterstützung erfährt die Rüstungsindustrie durch Empfehlungen der Strukturkommission der Bundeswehr vom Oktober 2010. Sie regt an, als einengend empfundene deutsche Exportrichtlinien „an europäische Standards“ anzupassen.

(0.21) Der Bundesregierung ist diese Sichtweise nicht fremd. Sie erkennt den Stellenwert von Referenzbestellungen durch die Bundeswehr an und sagt eine stärkere Unterstützung von Exporten zu, zum Beispiel bei Auslandsreisen von Regierungsdelegationen. Das alles soll im Rahmen einer „verantwortungsbewussten“ Genehmigungspraxis unter Beachtung der geltenden politischen Grundsätze für Rüstungsausfuhren geschehen. Bei dieser politischen Gratwanderung wird sich die Bundesregierung weiterhin des Erwartungsdrucks der Rüstungsindustrie gegenübersehen. Diese bemüht sich um Unterstützung der Gewerkschaften, denen am Erhalt der Arbeitsplätze in den Rüstungsbetrieben gelegen ist.

Veränderungen im deutschen Marineschiffsbau: Ein friedenspolitisches Dilemma

(0.22) Mit den Ungewissheiten über die Zukunft des deutschen Marine-schiffbaus und insbesondere der Spitzentechnologie zum Bau konventio-neller U-Boote stellt sich aus friedens- und rüstungskontrollpolitischer Hin-sicht ein Dilemma:

Einerseits ist grundsätzlich ein Abbau von Fertigungskapazitäten in der Rüstungsbranche zu begrüßen. Dass es gelingt, Produktionsanlagen mit der Herstellung von neuen Gütern, zum Beispiel zur Energiegewinnung auszulasten, ist ein Ausweis der Innovationsfähigkeit von Betrieben und dort arbeitender Menschen.

Dem steht *andererseits* gegenüber, dass mit dem Verkauf von Werftantei-len in Deutschland und Griechenland an ausländische Investoren mittel-fristig ein Technologie- und Kapazitätstransfer verbunden sein kann. Da-mit engt die Bundesregierung de facto die Möglichkeit ein, den Transfer von Überwasserschiffen und U-Booten mit deutschem Design unter Ge-sichtspunkten der Rüstungsexportkontrolle zu steuern.

(0.23) Die Bundesregierung hat nicht die Chance genutzt, dieses friedens- und rüstungskontrollpolitische Dilemma durch europäische Absprachen aufzulösen. Stattdessen setzt sie auf privatwirtschaftliche Initiativen und Kapazitätsanpassungen durch nationale Konsolidierung.

Ebenso schwinden die Aussichten auf ein internationales Kontrollregime gegen die Proliferation von U-Booten, die nuklear bewaffnet werden kön-nen. Angesichts der herausragenden Rolle deutscher Hersteller bei der Entwicklung und Fertigung derartiger Schiffe hätte die deutsche Politik hier eine Vorreiterfunktion übernehmen können, um dem Bekenntnis zu einer atomwaffenfreien Welt Nachdruck zu verleihen.

Der Fall Griechenland

(0.24) Einschneidend sind die Folgen der internationalen Finanzkrise für Griechenland. Zur Bewältigung der Staatsverschuldung wird das Land sei-ne Militärausgaben verringern müssen. Sie liegen weit über dem Durch-schnitt der übrigen NATO- bzw. EU-Mitglieder. Der Staat zählt weltweit zu den größten Rüstungskäufern. 31 Prozent der griechischen Rüstungsein-fuhren stammen aus Deutschland. Die Lieferungen bestanden hauptsäch-lich aus der teils kostenfreien, teils kostenpflichtigen Überlassung von Panzern, Artillerie und Munition aus Beständen der Bundeswehr und Ex-

porten von U-Booten. Der Transfer der Panzer und Haubitzen umfasste auch deren Modernisierung.

Im Jahr 2009 wurden 149 Ausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 15,87 Mio. € erteilt und Kriegswaffen im Wert von 42,821 Mio. € nach Griechenland exportiert. Noch im Jahr 2010 waren aus Beständen der Bundeswehr 223 Panzerhaubitzen vom Typ M 109 mit einem Gesamtpreis von 10 Mio. € übernommen worden.

(0.25) Das Exempel von Griechenland lehrt, dass die Disparität zwischen hohen Militärausgaben, Rüstungsimporten und wirtschaftlicher Entwicklung nicht nur ein Problem von Ländern ist, die als „arme“ oder als „Länder mit niedrigem mittleren Einkommen“ gelten. Es betrifft auch Teile der OECD-Welt. Die im Fall von Griechenland aufgetretene Verschuldung mit ihren Auswirkungen auf das internationale Finanzgefüge gebietet nach Einschätzung der GKKE, bei der Genehmigung von Rüstungsgeschäften strengere Maßstäbe anzulegen. Die Ausflucht von Regierungsseite, sich bei Bündnispartnern der Pflicht einer Nachprüfung der wirtschaftlichen und politischen Implikationen von Rüstungstransfers zu entziehen, erweist sich nicht als tragfähig.

Bewertung: Die Chancen für Abrüstung und Rüstungskontrolle nutzen

(0.26) Um die Erschütterungen durch die internationale Finanzkrise als Chance für Abrüstung und Rüstungskontrolle zu nutzen, bieten sich aus Sicht der GKKE für die deutsche Politik folgende Schritte an:

- (1) Die GKKE hält es für unzulässig, Entwicklung und Beschaffungen für die Bundeswehr in Erwartung auf Exporterlöse zu planen. Kriegswaffen und Rüstungsgüter sind keine „normalen“ Handelswaren. Nicht ohne Grund gelten für den Rüstungsexport besondere politische und rechtliche Vorgaben. Diese sind nicht über Bord zu werfen, um industriepolitische Interessen zu bedienen. Wenn die Einsparungen der deutschen Verteidigungsausgaben dazu führen, dass Rüstungsaufträge annulliert, storniert oder nicht mehr neu erteilt werden, darf das nicht als Begründung dafür dienen, Fertigungskapazitäten durch erleichterte Rüstungsausfuhren zu erhalten.

Frühere erfolgreiche Ansätze der Konversion sind wiederzubeleben. Sie haben deutsche Unternehmen, die neben Rüstungsgütern auch zivile Produkte herstellen, verglichen mit anderen europäischen

Produzenten weniger anfällig gegenüber Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt gemacht.

- (2) Vor- und Nachteile einer Restrukturierung der Herstellung von Rüstungsgütern in europäischer Kooperation sind offen auszuloten. Im Einklang mit einer Konsolidierung der Rüstungswirtschaft ist die Effizienz der Militärausgaben in der EU mit dem Ziel zu prüfen, sie zu verringern. Alle Koordinationsbemühungen bedürfen einer angemessenen politischen Kontrolle und Transparenz.
- (3) Die Weltfinanzkrise sollte Anlass dafür sein, die auf VN-Ebene geführten Verhandlungen zu einem weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels zu forcieren. Eine restriktive Rüstungsexportpolitik liegt weiter im Interesse einer deutschen und europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik. Reduzierte Rüstungsausfuhren dämpfen Rüstungsspiralen im Nahen und Mittleren Osten, in Süd-asien oder in Lateinamerika.
- (4) Einmal mehr wiederholt die GKKE den Appell an die Bundesregierung, darauf zu verzichten, Rüstungsausfuhren durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern und damit das Geschäftsrisiko von rüstungsexportierenden Firmen zu Lasten des Steuerzahlers zu mindern. Dies kommt einer indirekten Subvention von Rüstungsausfuhren gleich.

0.4 Altbekannte Probleme – aktueller Handlungsbedarf

Transparenzdefizite in der deutschen Rüstungsexportpolitik

(0.27) Der anhaltende Streit über die Daten zu den deutschen Rüstungsausfuhren dokumentiert einen Mangel an Transparenz. Ohnehin werden im Unterschied zu anderen europäischen Ländern in Deutschland nur für Kriegswaffen die tatsächlichen Exportwerte erfasst, während für das weit- aus größere Segment der „sonstigen Rüstungsgüter“ nur die Genehmigungswerte Eingang in das Berichtswesen finden.

Die Praxis der amtlichen Rüstungsexportberichte ist nach wie vor enttäuschend, legt man als Maßstab die Verfügbarkeit, Verlässlichkeit, Reichweite, Präzision und Vergleichbarkeit der mitgeteilten Informationen zugrunde. Es ist zu kritisieren, dass die Rüstungsexportberichte nicht verlässlich zu einem festen Termin und stattdessen immer zeitferner erscheinen so-

wie nicht mit Berichten zu verwandten Politikfeldern abgestimmt sind. Die zu findenden Informationen bleiben in mancher Hinsicht auch hinter Auskünften der Regierung auf parlamentarische Anfragen zurück. Außerdem fehlen Angaben zu Voranfragen, obwohl wichtige Weichenstellungen bereits in der Phase der Anbahnung eines Transfers stattfinden. Auch der Komplex der Sammelausfuhrgenehmigungen im Zuge von Rüstungsoperationen wird nur pauschal behandelt.

Die Summe dieser Defizite verhindert eine angemessene Bewertung der politischen Relevanz von verfügbaren Informationen zur Rüstungsexportpolitik.

Voraussetzungen für parlamentarische Kontrolle schaffen

(0.28) Die GKKE beobachtet, dass im Bundestag Instrumente wieder aufleben, die schon Oppositionsparteien in den 1980-er und 1990-er Jahren anwenden mussten, um Licht in das Geschehen zu bringen. Zunehmend verlangen Abgeordnete von der Regierung Auskunft zu Detailspekten ihrer Rüstungsexportpolitik. Selbst wenn die Reaktionen von Regierungsseite oft im Ton spröde und im Inhalt mager ausfallen, ergibt sich aus den Einzelinformationen doch ein differenzierteres Bild als aus den offiziellen Berichten. Alles in allem bleibt jedoch der Eindruck einer unbefriedigenden Situation: hier Auskunft erheischende Parlamentarier – dort eine zögerlich, wenn nicht unwillig agierende Exekutive und Verwaltung. Eine solche Konstellation diskreditiert die Funktion der Legislative, das Regierungshandeln zu kontrollieren.

(0.29) Deshalb will eine Initiative aus Parlamentskreisen den Bundestag, stärker an rüstungsexportpolitischen Entscheidungen beteiligen - ähnlich wie in Großbritannien oder Schweden. Nach Einschätzung der GKKE sollte eine Mitwirkung des Bundestages so ausgestaltet sein, dass das Parlament nicht nur nachträglich rüstungsexportpolitische Entscheidungen legitimiert, die die Exekutive bereits getroffen und umgesetzt hat. Eine Variante könnte darin bestehen, das Parlament mit Entscheidungen zu befassen, die sich auf den Transfer aus Beständen der Bundeswehr beziehen, in denen also bereits bewilligte Steuermittel eine andere als ursprünglich vorgesehene Verwendung finden.

Die Korruption bei Rüstungsgeschäften bekämpfen

(0.30) Nach Einschätzung von Transparency International (TI) gehört der Rüstungssektor neben der Bau- und Energiewirtschaft zu den Branchen, in denen sich Fälle von Bestechung in besonderem Maße häufen. Ein Einfallstor für Korruption stellen die Rolle von Mittelsleuten/ Lobbyisten und der hohe Stellenwert von flankierenden Technologietransfers bzw. zusätzlichen Investitionszusagen (Offset-Geschäfte) dar. Der Wert von Offset-Geschäften erreicht bei europäischen Rüstungslieferanten vielfach mehr als 100 Prozent des Wertes der eigentlichen Rüstungstransfers. Strafverfolgungen wegen Korruptionsvorwürfen sind nur selten erfolgreich. Oft setzen sie zu spät ein und führen in der Regel nur zu Sanktionen wegen Steuerhinterziehung.

(0.31) Die Verurteilung eines Rüstungslobbyisten im Mai 2010, mit dessen Hilfe unter anderem im Jahr 1991 die Lieferung von deutschen Panzern an Saudi-Arabien auf den Weg gebracht worden war, hat ein Schlaglicht auf das Einwirken von Mittelsleuten auf politische Entscheidungen und wirtschaftliche Unternehmungen geworfen. Ein ebenfalls in den Fall involvierter ehemaliger Staatssekretär im Verteidigungsministerium entging der Verurteilung. Die ihm vorzuwerfenden Rechtsverstöße sind inzwischen verjährt.

Derzeit beschäftigen Bestechungsvorwürfe im Zusammenhang mit deutschen Rüstungstransfers an südamerikanische Staaten sowie an Griechenland und Portugal die Justiz, Politik und Öffentlichkeit. Fälle aus den vergangenen Jahren, die sich auf Rüstungslieferungen unter anderem nach Angola und Südafrika beziehen, sind weiter offen.

(0.32) Nach Einschätzung der GKKE sollte sich Deutschland als große Handelsmacht an die Spitze bei der Bekämpfung der Korruption stellen. Insbesondere ist der Neigung entgegenzutreten, Fälle von Korruption als Fehlverhalten einzelner Akteure zu stilisieren, aber davor zurückzuscheuen, die Korruptionsanfälligkeit der ganzen Branche anzuerkennen. Ein größeres Maß an Transparenz bei der Anbahnung, Abwicklung und Finanzierung von Rüstungstransfers wäre hier ein erster, wirkungsvoller Schritt.

0.5 Rüstungshandel im Kontext von Abrüstung und Rüstungskontrolle

Positive Zeichen

(0.33) Die Bemühungen auf VN-Ebene um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels (ATT) haben in den zurückliegenden zwölf Monaten konkrete Formen angenommen. Hier drängen vor allem Staaten, die unter den Auswirkungen eines unregulierten Zustroms von Waffen und Munition zu leiden haben, auf wirksame Absprachen mit waffenexportierenden Staaten. Das für 2012 angestrebte Vertragswerk soll die rechtlichen und sozio-ökonomischen Auswirkungen von Rüstungstransfers ebenso berücksichtigen wie die Folgen für regionale Sicherheit und Stabilität. Widerstände gegen ein solches Unterfangen artikulieren vor allem aufstrebende Industrie- und Schwellenländer. Sie wehren sich gegen mögliche Einschränkungen ihrer politischen Unabhängigkeit und Machtaspirationen. Strittig sind derzeit noch die Fragen der Reichweite eines solchen Vertrages, die Möglichkeiten seiner Überwachung und Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen.

Führen die Verhandlungen eines ATT zu einem Erfolg, hätte die Thematik des internationalen Rüstungshandels Anschluss an das wachsende Interesse an Abrüstung und der Eindämmung exzessiver Militärausgaben gefunden.

(0.34) Das VN-Aktionsprogramm gegen die (illegale) Verbreitung von kleinen und leichten Waffen von 2001 hat seine kritische Phase hinter sich gelassen. Mit dem Wechsel der US-Regierung im Jahr 2009 hat sich die Möglichkeit eröffnet, eine Vielzahl praktischer Maßnahmen, z. B. bei der Kennzeichnung und Nachverfolgung gelieferter Waffen, der Sicherung von Munition und der Zerstörung von überzähligen Waffen zu initiieren. Deutschland hat in der Vergangenheit zahlreiche Projekte, vor allem in Afrika, im Rahmen des VN-Aktionsprogramms unterstützt. Auch im EU-Kontext sind Initiativen zugunsten des VN-Programms in Gang gekommen. Die EU wirbt in Dialogen mit noch zögerlichen Staaten für das Vorhaben.

Bewertung und Empfehlungen

(0.35) Die GKKE begrüßt die Fortschritte im Hinblick auf die Ausarbeitung eines ATT. Für das Gelingen der VN-Verhandlungen wird es darauf an-

kommen, „ein gerechtes System von Richtlinien und Beschränkungen für Waffenexporte zu entwickeln, das auf Zusammenarbeit von Empfänger- und Lieferländern basiert“, wie es bereits 1982 die Palme-Kommission formuliert hatte. Deshalb erwartet die GKKE von der Bundesregierung, dass sie ihr diplomatisches Gewicht zugunsten eines möglichst starken ATT in die Waagschale wirft. Sollte es nicht gelingen, im Konsens zu einem effektiven ATT zu kommen, ist zu erwägen, dass eine Mehrheit von Staaten durch Selbstverpflichtungen neue Wege geht, gerade wenn ihn starke regionale Rüstungsexportkontrollregime begleiten.

Ferner empfiehlt die GKKE der Bundesregierung eine detailliertere Berichterstattung über ihre Aktivitäten zum ATT in ihren jährlichen Abrüstungs- und Rüstungsexportberichten.

(0.36) Die GKKE erkennt das deutsche Bemühen an, das VN-Kleinwaffenaktionsprogramm über politische Dürreperioden hinweg zu erhalten. Die Entwicklungszusammenarbeit der zurückliegenden Jahre weist erfolgreiche Projekte vor, den destruktiven Folgen der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen sowie von Munition entgegenzuwirken. In diesem Feld hat sich der Ansatz des „Aktionsplanes Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004 bewährt. Er sollte auch unter veränderten politischen Vorzeichen nicht aufgegeben werden. Deutschland beteiligt sich zudem seit 2006 an dem Engagement von über 100 Staaten im Rahmen der Geneva Declaration zur Eindämmung entwicklungsschädlicher Folgen der Verbreitung von bewaffneter Gewalt. Allerdings ist die Bundesregierung im Jahr 2010 nicht dem Aufruf von zahlreichen Staaten mit der Oslo-Deklaration gefolgt, die Bekämpfung bewaffneter Gewalt in die Millennium-Entwicklungsziele von 2000 zu integrieren.

(0.37) Dessen ungeachtet haben sich in den zurückliegenden Jahren die deutschen Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen, von Fertigungsanlagen und von Munition ständig erhöht. Die Lieferungen erreichten zum Teil Staaten, die sich am VN-Aktionsprogramm im besten Sinne als desinteressiert, im schlechtesten Fall als dessen Widersacher erwiesen. Zu nennen sind hier unter anderem Ägypten, Indien, Kuwait, Pakistan oder Saudi-Arabien.

Gleichzeitig ist nicht zu erkennen, inwieweit sich die internationalen Bemühungen, der Verbreitung von Kleinwaffen Einhalt zu gebieten, auch im innerdeutschen Kontext niedergeschlagen haben. Die hiesige Waffenge-

setzung ist zwar inzwischen verschärft worden, doch gibt es immer noch Defizite bei der Implementierung und Überwachung. Insofern ist der deutsche Appell an andere Länder, ihre Gesetze zur Waffenkontrolle zu verschärfen und Maßnahmen zum sicheren Verbleib von Waffen und Munition zu ergreifen, nicht frei von Ambivalenz.

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

1.1 Auftrag

(1.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum vierzehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihr gehören Fachleute wissenschaftlicher Einrichtungen, der kirchlichen Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2009) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik im Zusammenhang der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Der Bericht soll dem Dialog mit den Trägern politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung dienen und diesen Politikgegenstand dem öffentlichen Diskurs zugänglich machen. Gleichzeitig richtet sich der Bericht mit seinen Informationen und Argumentationsmustern an die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.¹

1.2 Verortung im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext

(1.02) Das Wissen, dass kriegerische Konflikte und exzessive Rüstungsausgaben gravierende Hindernisse für das Wohlergehen und die Lebensperspektiven von Menschen, Gesellschaften und Staaten darstellen, hat die entwicklungspolitische Diskussion und Praxis von Beginn an begleitet. Es waren die großen Weltberichte der 1980-er Jahre, die die friedens- und entwicklungspolitischen Dimensionen des expandierenden internationalen Rüstungshandels auf die politische und öffentliche Agenda gerückt hatten.

¹ Ein Beispiel im Jahr 2010: Die 30. Friedenskonsultation der landeskirchlichen Friedensausschüsse und christlichen Friedensdienste vom 7. bis 9. Juni 2010 in Ammersbek bei Hamburg beschäftigte sich mit den deutschen Rüstungsexporten und gesellschaftlichen Gegenentwürfen. Der Ertrag der Diskussionen ist in eine Resolution unter der Überschrift „Die Welt wird nicht sicherer durch noch mehr Waffen“ eingeflossen.

(1.03) In den 1990-er Jahren erreichte die Thematik mit den friedens- und entwicklungspolitischen Programmen, die der damalige VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in den Jahren 1992 und 1994 vorgelegt hat, die Vereinten Nationen und damit die Ebene der Staats- und Regierungsführungen. Flankiert wurden sie durch umfangreiche Studien, unter anderem des VN-Entwicklungsprogramms UNDP mit seinem Bericht zur menschlichen Entwicklung im Jahr 1994. Initiativen nach 2000 widmeten sich vor allem den Risiken aus der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, zu denen sowohl die atomaren, biologischen und chemischen Waffen als auch die kleinen und leichten Waffen zu zählen sind.

Heute rufen vordringlich die Lasten, die die Verbreitung bewaffneter Gewalt in vielen zerrütteten Gesellschaften mit sich bringt, nach Aufmerksamkeit. Ihnen entgegenzuwirken ist ein Schwerpunkt staatlicher Zusammenarbeit geworden. Dies dokumentieren Beschlüsse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ebenso wie Schritte seitens der Europäischen Union oder Initiativen von Staatengruppen, die Millennium-Entwicklungsziele von 2000 um diese Aufgabe zu erweitern. (Eine Würdigung relevanter Dokumente findet sich im Anhang 1).

(1.04) Liest man frühere Analysen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus heutiger Sicht, so überrascht, wie umfassend sie bereits die gegenwärtig immer noch dringenden Probleme erfasst hatten. Dass die einschlägigen Dokumente teilweise unter Vorzeichen verfasst worden waren, die sich erheblich von den heutigen Verhältnissen unterscheiden, mindert die Bedeutung ihrer Aussagen keineswegs. Viele ihrer Handlungsvorschläge sind auch in Bezug auf den internationalen Rüstungshandel immer noch der Beachtung wert:

- (1) Die Idee, den internationalen Rüstungshandel mit einer Abgabe zu belegen, taucht in Varianten immer wieder auf. Sie gründet sich auf die evidenten, großen Schäden, die angedrohte oder ausgetragene Gewaltkonflikte für Gesellschaften, Volkswirtschaften und natürliche Ressourcen mit sich bringen. Gerade wenn Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit mehr als ein Reparaturbetrieb für Fehler sein wollen, die auf anderen Gebieten gemacht worden sind und weiter gemacht werden, liegt es nahe, die Verursacher zu deren Beseitigung heranzuziehen. Auch die ökonomischen Vorteile und politischen Gewinne, die rüstungsexportierenden Staaten zugerechnet werden, provozieren den Ruf, bei Rüstungsgeschäften

Mittel abzuschöpfen, die für die Förderung von Frieden und Entwicklung nötig sind.

- (2) Die Forderung, den internationalen Rüstungshandel einem weltweiten Kontrollregime zu unterwerfen, hat allzeit Konjunktur gehabt, gerade um Liefer- und Empfängerländer gleichermaßen in die Pflicht zu nehmen. Die gegenwärtig auf VN-Ebene geführten Verhandlungen über ein entsprechendes Vertragswerk (siehe unten Kapitel 6.1) können auf ein umfangreiches Reservoir von Vorschlägen zurückgreifen.

Angesichts der kaum noch zu erfassenden Proliferation hochmoderner Waffen, einschließlich entsprechender Technologie und Herstellungsanlagen, wurde 1994 bereits angeregt, auf solche Ausfuhren zu verzichten oder aber den VN-Sicherheitsrat mit derartigen Entscheidungen zu betrauen.

- (3) Das Transparenz-Gebot ist ein ständiger Begleiter des Streits über das Pro und Contra von Rüstungsexporten. Ein Höchstmaß an Transparenz gilt als elementares Instrument der Vertrauensbildung. Darüber hinaus hat es sich als Mittel der Frühwarnung bewährt, denn ein unverhältnismäßig schnelles und hohes Anhäufen von Waffen, Munition und Logistik weist auf drohende Gewaltkonflikte hin. Das von den VN im Jahr 1992 aufgelegte Waffenregister erfüllt diese Erwartungen nicht. Zwar zeigt die Mehrzahl der Lieferländer ihre Exporte an, aber relevante Abnehmerländer verweigern Angaben über ihre Einfuhren (siehe Kapitel 3.3). Außerdem erweist sich Transparenz als probates Mittel gegen die wuchernde Korruption auf dem Rüstungssektor (siehe Kapitel 5.2).

- (4) In vielen Staaten, die zum Kreis relevanter Rüstungsexporteure gehören, zwingt die Bewältigung der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise zu tiefgreifenden Haushaltskürzungen. Diese betreffen auch die Militärausgaben (siehe Kapitel 4). Hier haben frühere Warnungen Bestand, dass damit verbundene Ab- oder Umrüstung in einem Teil der Welt nicht zu Aufrüstung in anderen Regionen führen darf. Das droht vor allem dann, wenn überschüssige, aber noch einsatzfähige Waffen und Rüstungsgüter preisgünstig weitergegeben oder verschenkt werden und solche Transfers regionale Rüstungswettläufe stimulieren können.

- (5) Das Pochen von Staaten auf Souveränität in Sachen Militär, Rüstung und Rüstungsausfuhren büßt an Legitimation ein, wenn sich die Sicherheitsvorstellungen an denen der „menschlichen Sicherheit“ orientieren. Deshalb haben Lieferländer zu prüfen, ob die Sicherheit von Gesellschaften in den Abnehmerstaaten auch auf anderem Wege als durch den Verkauf von Waffen und Rüstungsgütern gewährleistet werden kann.
- (6) Von aktueller Relevanz ist die Anregung in dem genannten UNDP-Bericht von 1994, die politische Kontrolle von Rüstungsausfuhren in einen Zusammenhang mit der Entwicklung und Produktion von Rüstungsgütern in den exportierenden Staaten selbst zu stellen. Sie verweisen darauf, dass Subventionen und Anreize für Rüstungstransfers seitens der Lieferländer Rüstungskäufe fördern, die negative Effekte für das wirtschaftliche wie soziale Wohlergehen von Menschen und Gesellschaften auf der Abnehmerseite haben können. Das Gleiche gilt für die Bemerkung, dass übermäßig große Rüstungsimporte die Verschuldung der Käuferländer erhöhen.

(1.05) Dem derzeit prominenten entwicklungspolitischen Ansatz zur Verringerung bewaffneter Gewalt steht die GKKE-Berichterstattung zur deutschen Rüstungsexportpolitik mit ihrem „klassischen“ Anliegen zur Seite, indem sie sich mit Herkunft und Verbreitung von Waffen, Munition und Militärtechnologie beschäftigt. Im Blick auf die Ausfuhren eines der großen weltweiten Rüstungsexporteure, nämlich Deutschland, ist zu prüfen, welche Auswirkungen die Rüstungstransfers auf Sicherheit, Entwicklung und Frieden in den Empfängerländern und in regionalen Zusammenhängen haben. Zudem fügt sich die Beschäftigung mit dem internationalen Rüstungshandel und dem deutschen Anteil in die auflebende politische Debatte um globale bzw. regionale Rüstungswettläufe ein. Diese gelten als grundlegende Herausforderungen für Frieden und Sicherheit.

Im entwicklungspolitischen Diskurs mag die Thematik des Rüstungshandels eine gleichsam „alte“ sein.² Sie hat aber angesichts der impliziten Auswirkungen auf Chancen eines gelingenden Friedens und nachhaltiger Entwicklung nichts an Aktualität verloren.

² Andrew T. H. Tan beklagt, dass die Wissenschaft von den Internationalen Beziehungen die Thematik des Rüstungshandels gleichsam vergessen habe, siehe: Andrew T. H. Tan (Ed.), *The Global Arms Trade. A Handbook*, London/New York 2010, S. 5.

1.3 Kriterien einer ethischen Beurteilung

Wovon die Rede ist

(1.06) Wenn heute von Rüstungstransfers die Rede ist, so handelt es sich nicht mehr allein um die grenzüberschreitende Weitergabe von Waffen und Kriegsmaterial. Das umfangreiche Listenwerk, das die Europäische Union (EU) in Anlehnung an das Wassenaar-Arrangement erarbeitet hat, gibt einen Eindruck von dem Spektrum an Gütern und Leistungen, die zu erfassen sind. Der Gemeinsame Standpunkt der EU zum internationalen Rüstungshandel vom 8. Dezember 2008 spricht deshalb zu Recht von ‚Militärgütern und Militärtechnologie‘. Die EU-Liste liegt in modifizierter Form auch der deutschen Genehmigungspraxis zugrunde.³ Doch sehen sich alle noch so komplexen Listenwerke dem Problem gegenüber, dass sie der technischen Entwicklung hinterherhinken. Ferner haben sie Schwierigkeiten, Überschneidungen von zivilem und militärischem Nutzen (dual use) voneinander abzugrenzen und zwischen Sach- und personalen Leistungen zu differenzieren.⁴

Rüstungstransfers: Gegenstände und Leistungen

(eigene Aufstellung der GKKE-Fachgruppe)

- Waffen im engeren Sinne,
- Waren, die Rüstungs- und Militärzwecken dienen (Rüstungsgüter, Komponenten),
- Gerätschaften und Anlagen, die zur Herstellung von solchen zu gebrauchen sind (Fertigungsanlagen),
- Waffen und Rüstungsgüter sowie Fertigungsanlagen und Ersatzteile, die in den Empfängerländern montiert bzw. weiterverarbeitet werden („Materialpakete“),
- Leistungen und Güter, die für deren Vorbereitung und Einsatz verwendet werden (Logistik, Ausbildung, Ersatzteile),
- die Verbreitung von rüstungsrelevantem Wissen (Technologie, „Blaupausen“),
- Modernisierungsleistungen bzw. Aufwertung von schon vorhandenen Waffen und Rüstungsgütern („Veredelungsleistungen“),

³ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2008, Rüstungsexportbericht 2008, vorgelegt am 31. März 2010, Anlagen 2a und 2b

⁴ Zu den Schwierigkeiten von Definitionen und Bewertungen von Rüstungstransfers siehe: Paul Holtom/Mark Bromley, *The International Arms Trade: Difficult to Define, Measure and Control*, in: *Arms Control Today*, 40, 2010, 6, S. 8 - 14, S. 8 - 10.

- zunehmend in jüngerer Zeit militärbezogene Dienstleistungen, insbesondere die Aktivitäten von Militärdienstleistern, die Personal und logistische Leistungen zur Verfügung stellen.

Umstritten ist, ob Güter, die sowohl militärische als auch zivile Nutzungsmöglichkeiten haben (Dual-Use-Güter), in einen derartigen Katalog einzufügen sind.

Die ethische Position

(1.07) Die GKKE geht von der ethischen Position aus, dass der Transfer von Mitteln der Gewalt prinzipiell nach den gleichen Kriterien zu beurteilen ist wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Gewalt aber ist eines der schwersten Übel für Menschen und deren Zusammenleben.

Der Bezug auf die ethische Position schließt ein, ihre Grundsätze auch dann als verbindliche Handlungsziele zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen. Eine solche Orientierung schließt stets die Selbstbindung ein, selbst wenn dies möglicherweise heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen. Bei der fälligen Urteilsbildung sind die Normen in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen und Optionen wie Folgen abzuwägen, Prioritäten zu bestimmen und Verantwortlichkeiten zu identifizieren. Dabei gilt es zu beachten, dass ein Höchstmaß an Transparenz Voraussetzung für ein sachgemäßes politisch-ethisches Urteil ist. Das Wissen um die Schwierigkeit einer solchen Aufgabe mahnt zum Respekt vor denen, die sich ihr stellen.

(1.08) Den politischen Regelwerken für die deutsche Rüstungsexportpolitik ist durchaus eine Sensibilität gegenüber den Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung eigen. Doch binden sie den politischen Umgang mit Rüstungstransfers nicht so eindeutig an die Normen, wie es ihr Wortlaut vermuten lässt. Zudem können Gesetze sowie „politische Grundsätze“, Verhaltenskodizes oder ein „Gemeinsamer Standpunkt“ der EU-Mitgliedstaaten nicht verbergen, dass Deutschland wie andere Lieferländer häufig eigene Interessen bei Exportgenehmigungen in den Vordergrund stellen. Demgegenüber sieht sich die GKKE mit ihren Partnern in Entwicklungsländern verpflichtet, für eine Ausrichtung des politischen Handelns an den Vorgaben von Frieden und Entwicklung einzutreten.

In Rechnung zu stellende Bedingungen

(1.09) In dem komplexen Gefüge von Sicherheitsbedürfnissen, offiziellen und informellen Akteuren und teilweise nicht handlungsfähigen oder belastbaren staatlichen Institutionen in Empfängerländern sind vier aktuelle Voraussetzungen zu reflektieren:

- (1) Eine ethische Beurteilung wird zunächst danach fragen müssen, welche Bindungskraft das vorhandene Normengefüge für eine darauf begründete Praxis hat. Es sind Übereinstimmungen, Abweichungen und Korrekturbedarf zu klären. Für die deutsche Rüstungsexportpolitik gibt es zwar ein ausgefeiltes System normativer Vorgaben (Gesetze, Verordnungen, Politische Grundsätze, ein EU-weiter Gemeinsamer Standpunkt mit Verhaltenskodex zu Rüstungsausfuhren). Jedoch erwecken die Praxis der Genehmigungsverfahren und die dazu gelieferten Begründungen den Eindruck, dass sie sich nicht verlässlich mit jenen decken. Eine Revision des Regelwerks wird nicht in Angriff genommen (siehe Kapitel 5.2). Die Furcht, einmal gefundene Konsense aufs Spiel zu setzen, scheint zu groß, um einen Neuansatz zu wagen. So begründet die kontinuierliche Beobachtung des Politikfeldes die Sorge, dass die Genehmigungspraxis die Normen für die deutsche Rüstungsexportpolitik aushöhlt. Denn es ist festzustellen, dass in deren Spiegel als „kritisch“ zu bewertende Rüstungsausfuhren zunehmend genehmigt werden.
- (2) Der Horizont der Beurteilung erweitert sich infolge der Bestrebungen zur Integration und Kooperation von europäischen Rüstungsherstellern über nationale Grenzen hinweg. Diese erfassen Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern und bestimmen zunehmend die Reglements von Exportkontrollen jenseits einzelstaatlicher Souveränität. Um das Geschehen bewerten zu können, wird der staatenübergreifende Kontext von Rüstungsproduktion und -vermarktung zu einer immer wichtigeren Referenzgröße.
- (3) Es erweist sich als unzulänglich, Probleme des Rüstungstransfers vorrangig als außenwirtschaftliche Angelegenheit oder unter arbeitsplatzpolitischen Aspekten zu behandeln. Vielmehr lenkt der Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel mitsamt deren negativen Folgen für Frieden und Ent-

wicklung die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit von Rüstungskontrolle und einer restriktiven Rüstungsexportpolitik.

- (4) Es gibt keine einfachen Urteile über Rüstungstransfers. Vielmehr sind die Besonderheiten der einzelnen Fälle zu berücksichtigen. So fehlen in vielen Konfliktregionen in Afrika, Asien oder Lateinamerika gesellschaftlich legitimierte Sicherheitsstrukturen. Sicherheit wandelt sich vom öffentlichen Gut zur käuflichen Ware. Herstellung und Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols sind jedoch Voraussetzung, um Sicherheit und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Dies kann Hilfen beim Aufbau von Polizei und Sicherheitskräften als legitimen Inhabern staatlicher Gewalt erfordern, in genau zu rechtfertigenden Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Dies gilt auch für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung an internationale Friedensmissionen, für die bewaffnete Kräfte vorbeugend bereitgestellt oder tatsächlich eingesetzt werden müssen. Die Bedingung von Sicherheit verhält sich komplementär, d.h. nicht übergeordnet, zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

Kriterien der Beurteilung

(1.10) Für ihre Beurteilung der internationalen Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgütern sowie sonstigen militärisch relevanten Leistungen und insbesondere des deutschen Anteils daran legt die GKKE folgende Annahmen zugrunde:

- (1) Rüstungstransfers dürfen nicht gewalteskalierendes Handeln von Staaten nach Innen wie nach Außen begünstigen. Sie müssen geeignet sein, dem Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor physischer Gewalt zu dienen. Dies schließt die Prüfung ein, ob der Bedarf an Sicherheit auch auf anderem Wege gewährleistet werden kann.
- (2) Ferner haben Rüstungstransfers im Einklang mit den Erfordernissen des guten Regierens zu stehen. Gutes Regieren manifestiert sich in rechtsstaatlicher und effektiver Regierungs- und Verwaltungsführung mit gesellschaftlicher Legitimation. Kennzeichnend sind die Maximen von Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit. Diese Vorzeichen gelten auch für die Praxis von Rüstungstransfers. Darüber hinaus dürfen diese nicht in Empfängerländern

die Erwartungen der Bevölkerung auf positive Lebensperspektiven beschädigen.

- (3) Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden und Entwicklung genügen. Besonders bei Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen und in Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern. Die GKKE erinnert in diesem Zusammenhang an eine entsprechende Formulierung in den Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter vom 19. Januar 2000.⁵ Sie fordert darüber hinaus, dass sich die Begründungspflicht auch auf die Genehmigung von Ausfuhren sonstiger Rüstungsgüter und Dual-use-Güter bezieht, die militärisch genutzt werden können.

Dies alles verlangt bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen eine zeitlich wie sachlich weitreichendere Perspektive, als sie allzu häufig in Lieferländern bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen zum Zuge kommt.

⁵ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter vom 19. Januar 2000. Dort heißt es im Blick auf Rüstungstransfers in „sonstige Länder“ unter III, Ziffer 4: „Der Export von Kriegswaffen (nach KWKG und AWG genehmigungspflichtig) wird nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung von Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen.“

2. Deutsche Rüstungstransfers im Kontext des internationalen Waffenhandels

2.1 Methodische Vorbemerkung

(2.01) In ihrem Rüstungsexportbericht 2008 hatte die GKKE ausführlich über Struktur und Dynamik des Weltrüstungshandels informiert. Dabei war sie auf Charakteristika des Weltrüstungsmarktes (wichtigste Lieferländer – Hauptabnehmerländer), offizielle/informelle Rüstungsmärkte sowie den Stellenwert von Korruption im Rüstungshandel eingegangen.⁶ Diese Einschätzungen können auch für das Jahr 2010 gelten.

Zudem hatte die GKKE in ihrem Bericht für das Jahr 2007 die Unterschiede bei den Daten aus verschiedenen Quellen dargestellt. (Regierungsberichte über Rüstungsgeschäfte; Studien des Wissenschaftlichen Dienstes des US-Kongresses zum weltweiten Rüstungshandel; Erhebungen unabhängiger Institute wie des Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI)

(2.02) Gerade um dem Verdacht eines willkürlichen Umgangs mit den Daten entgegen zu treten, ist es unabdingbar, detailliert auf Berechnungsgrundlagen, zum Vergleich herangezogene Zeiträume oder Bewertungskriterien zu achten. Dies gilt auch für eine Abwägung des (Kampf-)Wertes vergleichbarer Güter, z.B. bei der Lieferung von Panzern russischer, deutscher oder britischer Fertigung und der Bewertung von Transfers gebrauchter Rüstungsgüter. Die Zurückweisung der SIPRI-Daten durch den Regierungsbericht über die deutschen Rüstungsexporte im Jahr 2008 übersieht die Differenzen der Erfassung und Bewertung der Transfers.⁷ Redlicher im Umgang mit unbequem anmutenden Zahlen ist es im jeden Fall, Unstimmigkeiten und Fehler in den SIPRI-Daten im Einzelnen zu benennen und mit einem eigenen, transparenten Zahlenwerk zu antworten.

⁶ GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/Bonn 2008, S. 23 und 33.

⁷ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2008, Rüstungsexportbericht 2008, Berlin 31. März 2010, S. 42 - 43.

Zu den SIPRI-Daten zum internationalen Rüstungstransfer⁸

Quellen:

Die Erhebungen von SIPRI stützen sich auf veröffentlichte und allgemein zugängliche Quellen. Diese umfassen Zeitschriften, Zeitungen und Monographien sowie offizielle internationale und nationale Statistiken. Ergänzungen liefern Publikationen von Rüstungsherstellern selbst.

Gegenstand:

Die SIPRI-Daten beziehen sich auf die grenzüberschreitende Weitergabe (Verkauf/Kauf und Überlassung) von Waffen bzw. Technologie und von Anlagen, um diese im Empfängerland herzustellen.

- SIPRI erfasst Rüstungstransfers, die von einem Staat, einer informellen bewaffneten Gruppe oder einer internationalen Organisation ausgehen und für andere Staaten, informelle bewaffnete Gruppen oder internationale Organisationen als Empfänger bestimmt sind.
- Als Rüstungstransfers gelten alle Lieferungen, die für militärische Zwecke bestimmt sind und Streitkräfte, andere bewaffnete reguläre Formationen, internationale Organisationen oder informelle bewaffnete Gruppen als Adressaten haben. Dabei setzt SIPRI voraus, dass der Transfer mit Zustimmung von Lieferant und Empfänger erfolgt. Die Weitergabe kann legal oder illegal erfolgen.
- Die SIPRI-Daten beziehen sich auf den Transfer von Flugzeugen, gepanzerten Fahrzeugen, Geschützen, Sensoren, Luftabwehrsystemen, Raketen, Schiffen, Antrieben für Flugzeuge, Schiffe und gepanzerte Fahrzeuge sowie von Geschützvorrichtungen wie z. B. Panzertürme.
- Nicht erfasst werden Transfers von kleinen und leichten Waffen, tragbaren Panzerabwehrwaffen, bestimmten Arten von Lenkflugkörpern, Militärlastwagen, Geschützen mit einem Kaliber von weniger als 100 mm, Munition, Komponenten (außer Radargeräten oder Motoren) und Reparaturleistungen oder Unterstützung.

Bewertung

Zur Bewertung der Rüstungstransfers und darauf bezogene Leistungen nutzt SIPRI ein eigens entwickeltes Indikatorensystem: „SIPRI Trend Indicator Values“ (TIV's). Die ermittelten Werte sind in US-Dollar (zu konstanten Preisen, bezogen auf das Jahr 1990) ausgewiesen.

SIPRI weist ausdrücklich darauf hin, dass die ermittelten Werte nicht die realen finanziellen Kosten der transferierten Güter und Dienstleistungen wiedergeben, sondern sich auf den Umfang und angenommenen militärischen Nutzen der Transfers beziehen. Absicht des Gebrauchs der TIV's ist, die militärischen Folgen der Rüstungsgeschäfte zu erfassen. Deshalb richten sich die TIV's an den Zwecken der Lieferungen und deren Einsatzmöglichkeiten im Vergleich mit ähnlichen Gütern aus.

⁸ Nach: www.sipri.org/databases/armstransfers/background/explanations2_default. Ausführlich auch in: SIPRI Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2010, S. 306 - 310.

Offizielle Stellungnahmen zu SIPRI-Daten über deutsche Rüstungsexporte

*Staatssekretär Dr. Pfaffenbach
(Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)⁹*

„Die neuen Daten von SIPRI, wonach Deutschland drittgrößter Waffenexporteur sei, treffen nicht zu. Das Institut verwendet eigenständige analytische Methoden, die erheblich von denen anderer anerkannter Institute abweichen. Nach der Studie des ‚International Institute for Strategic Studies‘ (IISS), Großbritannien, liegt Deutschland bei den Genehmigungen in 2007 mit deutlichem Abstand hinter USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China auf dem 6. Platz. Die von SIPRI behauptete Verdoppelung des deutschen Exports von Rüstungsgütern in den letzten fünf Jahren ist ebenfalls nicht nachvollziehbar. In den Jahren 2005 bis 2008 wurden insgesamt Einzelausfuhrgenehmigungen in Höhe von 17,7 Mrd. Euro erteilt, zwischen 2001 und 2004 waren es Genehmigungen für 15,5 Mrd. Euro. Die Zahlen für das Jahr 2009 sind noch nicht bekannt. Im Übrigen erfolgt ein erheblicher Teil der Ausfuhren von Rüstungsgütern innerhalb der EU und der NATO, was auch von SIPRI bestätigt wird. Die laufenden Rüstungsexportberichte seit 2000 zeigen, dass der Umfang der Genehmigungen zum Teil stark fluktuiert. ...“

Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Hans-Joachim Otto (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) auf die Frage des Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt (Bündnis 90/ Die Grünen):¹⁰

Frage:

„Wie groß war der Weltmarktanteil Deutschlands im Bereich Rüstungsexporte in den vergangenen fünf Jahren – bitte aufschlüsseln nach Jahreszahlen -, und wie erklärt die Bundesregierung eventuelle Abweichungen zu neuen Erhebungen des Friedensforschungsinstituts SIPRI?“

Antwort: „Eine belastbare Angabe zum Weltmarktanteil Deutschlands im Bereich Rüstungsexporte ist der Bundesregierung nicht möglich, da es keine weltweit gültigen, umfassenden Standards zur Erfassung und Veröffentlichung von Rüstungsexporten gibt. Die Bundesregierung informiert das Parlament über ihre Rüstungsexportpolitik in dem jährlich erscheinenden Rüstungsexportbericht.

Die Erhebungen des Friedensforschungsinstituts SIPRI zu den weltweiten Rüstungsexporten basieren auf besonderen analytischen Methoden, die im SIPRI-Jahrbuch detailliert erläutert werden. SIPRI verwendet einen Rüstungsgüterbegriff, der von den international vereinbarten Kategorien zum Teil signifikant abweicht. Daher lassen die SIPRI-Angaben einen Vergleich mit den Ergebnissen anderer Institute oder mit amtlichen Veröffentlichungen wie zum Beispiel dem EU-Jahresbericht nicht zu.“

⁹ Unter Bezug auf die Pressestelle des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, in: Pressrelations, 15.03.2010, 19.30 Uhr.

¹⁰ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/33 vom 24.03.2010, S. 3081 D.

2.2 Aktuelles Profil des internationalen Rüstungshandels

(2.03) SIPRI hat am 15. März 2010 neue Daten zum Weltrüstungshandel vorgelegt.¹¹ Die Meldung hat auch in Deutschland Medien, Öffentlichkeit und Politik aufgeschreckt. Allem Wissen über regionale Rüstungswettläufe, über Kriegsrisiken und Verschuldungsproblematik zum Trotz haben die Waffentransfers weltweit zwischen 2005 und 2009 gegenüber dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2000 – 2004) um 22 Prozent zugenommen.

Die wichtigsten Liefer- und Abnehmerstaaten (2005 – 2009)

<i>Lieferstaaten</i>	<i>Anteil am Weltrüstungshandel</i>	<i>Wichtigste Abnehmer</i>
USA	30%	Südkorea (14%), Israel (11%), VAE (11%)
Russland	23%	China (35%), Indien (24%), Algerien (11%)
Deutschland	11%	Türkei (14%), Griechenland (13%), Südafrika (12%)
Frankreich	8%	VAE (25%), Singapur (21%), Griechenland (12%)
Großbritannien	4%	USA (23%), Indien (15%), Saudi-Arabien (10%)

(Quelle: SIPRI Fact Sheet 2010)

(2.04) Die größten Importeure zwischen 2005 und 2009, gemessen an ihrem Anteil am Weltrüstungshandel, waren China (9,4%), Indien (7,2%), Südkorea (6,1%), Vereinigte Arabische Emirate (5,6%), Griechenland (4,9%), Israel (3,4%), Singapur (3,3%), USA (3%), Algerien (2,9%) und Pakistan (2,9%).

Anteil der Weltregionen am Weltrüstungshandel (2005 – 2009)

<i>Weltregion</i>	<i>Anteil am Weltrüstungshandel</i>	<i>Größte Abnehmer</i>
Afrika	7 %	Algerien, Südafrika, Sudan
Amerika	11%	USA, Chile, Venezuela, Brasilien
Asien und Ozeanien	41%	China, Indien, Südkorea, Singapur, Pakistan
Europa	24%	EU-Staaten, Griechenland
Naher / Mittlerer Osten	17%	VAE, Israel, Ägypten

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet 2010)

¹¹ Paul Holtom/Mark Bromley/Pieter D. Wezeman/Simon Wezeman, Trends in International Arms Transfers, 2009, SIPRI Fact Sheet, Stockholm 2010 (15.03.2010). Ausführlich in: SPIRI Yearbook 2010, a.a.O., Kap. 7, S. 285 - 305.

(2.05) SIPRI verweist auf erhebliche Schwankungen bei dem Kreis der Abnehmer von Rüstungsgütern. So ist der Anteil der Exporte am Weltrüstungshandel zwischen 2005 und 2009 gegenüber dem Zeitraum zwischen 2000 und 2004 an die beiden größten Abnehmer China und Indien um zwanzig bzw. sieben Prozent zurückgegangen. Nach der gleichen Quelle sind jedoch die Rüstungstransfers an südamerikanische Staaten zwischen 2005 und 2009 gegenüber dem vorangegangenen Jahrfünft (2000 – 2004) um 150 Prozent gestiegen. Auch der Wert für Waffenexporte in Staaten des Nahen und Mittleren Ostens hat im Zeitraum zwischen 2005 und 2009 gegenüber den Jahren zwischen 2000 und 2004 um 22 Prozent zugenommen.

Die fünf größten Abnehmer- und wichtigsten Lieferstaaten für Rüstungstransfers 2005 - 2009

<i>Empfänger</i>	<i>Anteil am Weltrüstungshandel</i>	<i>Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen)</i>
China	9%	Russland (89%), Frankreich (3%), Ukraine (3%)
Indien	7%	Russland (77%), Großbritannien (8%), Israel (5%)
Südkorea	6%	USA (66%), Deutschland (20%), Frankreich (10%)
Vereinigte Arabische Emirate	6%	USA (60%), Frankreich (35%), Deutschland (1%)
Griechenland	4%	Deutschland (35%), USA (26%), Frankreich (23%)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet 2010)

2.3 Die deutsche Position im Weltrüstungshandel

(2.06) Die deutschen Ausfuhren sind zwischen 2005 und 2009 nach Angaben von SIPRI um 100 Prozent, verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2000 und 2004, gestiegen.¹² Hatte der deutsche Anteil am Weltrüstungshandel zwischen 2000 und 2004 etwa bei 6 Prozent gelegen, so ist er zwischen 2005 und 2009 auf elf Prozent angewachsen. Ausschlaggebend dafür waren umfangreiche Exporte (Panzer, Schiffe) an Griechenland, Südkorea, Südafrika und die Türkei sowie ein Anstieg der Zulieferungen an andere europäische Rüstungshersteller.

¹² Die SIPRI-Angaben relativieren sich allerdings, wenn man in Rechnung stellt, dass sie vereinbarte, aber noch nicht vollzogene Transfers von U-Booten, die kostenmäßig stark ins Gewicht fallen, einbeziehen.

Reaktionen aus der deutschen Politik auf die SIPRI-Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten zwischen 2005 und 2009

Katja Keul, Mitglied des Verteidigungsausschusses des Bundestages für Bündnis 90/Die Grünen:

Das Parlament müsse im Vorfeld „kritischer Exportentscheidungen“ konsultiert werden. Keul kritisierte, Rüstungsexporte würden am Parlament vorbei unter größter Geheimhaltung genehmigt: „Dem Bundestag werden Informationen gezielt vorenthalten. Exportberichte werden verschleppt, Anfragen nicht beantwortet.“¹³

Jan van Aken, stellvertretender Vorsitzender der Bundestagsfraktion der Partei Die Linke:

Van Aken nennt den Anstieg der deutschen Rüstungsexporte „grauenvoll“ und fordert einen Exportstopp. Hierzulande „darf es keine Arbeitsplätze geben, die darauf beruhen, dass woanders Menschen sterben – entweder, weil die Länder die Waffen benutzen, oder weil sie wie Malaysia ihre Rüstungshaushalte aufblähen, anstatt gegen Armut zu kämpfen.“ Van Aken will mit Rüstungskonversion Firmen und Jobs erhalten. Statt technisch hochwertiger Waffen könnten die Fachleute etwa chirurgisches Gerät entwickeln.¹⁴

Rainer Arnold, verteidigungspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion der SPD:

Er sagt: „Der zweite Blick lohnt sich.“ Arnold kann „nichts Verwerfliches“ daran finden, wenn deutsche Firmen zu einem größeren Teil Waffen an NATO-Partner liefern. Bei Lieferungen in andere Länder müsse man „sehr kritisch“ sein. Er selbst schaue bei Exporten von Handfeuerwaffen etwa in arabische Länder sehr genau hin. Allerdings „wollen wir, dass sie den Terror bekämpfen“. Ganz ohne Pistolen gehe dies aber nicht.¹⁵

Christian Lindner, Generalsekretär der FDP

Für die Liberalen erklärte deren Generalsekretär, sie würden an der Politik für die Ausfuhr von Rüstungsgütern festhalten. „Deutschland ist legal und legitim drittgrößter Waffenexporteur geworden.“ Entscheidungen über Waffenexporte werden nach „sorgfältiger Abwägung“ und im „Rahmen der Gesetze“ getroffen.¹⁶

(2.07) Insgesamt hat SIPRI für die Jahre zwischen 2005 und 2009 die deutsche Ausfuhr von Rüstungsgütern an 55 Länder registriert, darunter, jenseits der Hauptabnehmer, an Malaysia (vier Fregatten), Jordanien (Trainingshubschrauber), China, Taiwan, Indien, Iran, Vietnam und Venezuela, die alle Dieselmotoren für Panzer erhielten. Im Einzelnen hat SIPRI unter anderem den Export von über 1.700 gepanzerten Fahrzeugen an

¹³ in: Süddeutsche Zeitung, 16.03.2010 und Frankfurter Allgemeine, 16.03.2010.

¹⁴ in: Frankfurter Rundschau, 15.03.2010 und Frankfurter Allgemeine, 16.03.2010.

¹⁵ in: Frankfurter Rundschau, 15.03.2010 und Frankfurter Allgemeine 16.03.2010.

¹⁶ in: Süddeutsche Zeitung und Frankfurter Allgemeine, 16.03.2010.

21 europäische, asiatische und südamerikanische Staaten erfasst. Dabei handelte es sich bei 1.100 Panzern um gebrauchte Fahrzeuge.

(2.08) Aussagen der im September 2010 vorgelegten renommierten US-amerikanischen Studie *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002 – 2009*¹⁷ ergänzen die auf SIPRI gestützten Angaben.¹⁷ Auch deren Autor konstatiert, dass deutsche Hersteller besonders erfolgreich bei der internationalen Vermarktung von Kriegsschiffsbauten sind. Außerdem sind Rüstungsproduzenten aus Deutschland zusammen mit anderen relevanten westeuropäischen Rüstungsherstellern (Großbritannien, Frankreich, Italien) in der Lage, ein breites Spektrum moderner Waffen auch an Staaten zu liefern, in die die USA aus politischen Gründen einen Transfer untersagen.

Für das Jahr 2009 ermittelt die US-amerikanische Studie deutsche Rüstungstransfers im Wert von 2,8 Mrd. US-Dollar. Das entspricht einem Anteil von 7,98 Prozent am Weltrüstungshandel. Damit rangiert Deutschland hinter den USA (41 Prozent) und Russland (10,55 Prozent). In Staaten außerhalb von EU, NATO und ihnen gleichgestellte Länder gingen deutsche Rüstungsgüter im Wert von 1 Mrd. US-Dollar.¹⁸

Neue Verträge sind von deutschen Herstellern im gleichen Jahr in Höhe von 3,7 Mrd. US-Dollar abgeschlossen worden. Mit einem Anteil von 6,4 Prozent aller im Jahr 2009 abgeschlossenen Rüstungsgeschäfte folgt Deutschland den USA (39,3 Prozent), Russland (18,8 Prozent) und Frankreich (12,8 Prozent).¹⁹

Für das Jahr 2008 hatte die Studie deutsche Rüstungsexporte im Wert von 2,9 Mrd. US-Dollar (= 9,11% des Weltrüstungshandels) ermittelt. Zugleich registrierte sie Neuaufträge in Höhe von 1 Mrd. US-Dollar.

Bewertungen der deutschen Position

(2.09) Die Position deutscher Hersteller und Praxis der Rüstungsexportpolitik haben sich in den zurückliegenden Jahren wenig verändert:

- (1) Deutschland gehört zusammen mit anderen EU-Staaten inzwischen zu den Großen auf dem Weltrüstungsmarkt. Zwischen 2005 und 2009 erreichten die EU-Staaten auf dem Weltrüstungsmarkt insge-

¹⁷ Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002-2009*, Washington, DC, September 10, 2010 (Congressional Research Service, R 41403), S. 12. (www.crs.gov/R41403.pdf) (www.fas.org/sgp/crs/weapons).

¹⁸ Ebda. Tabellen 2, 21, 36, 37 und 39.

¹⁹ Ebda. Tabellen 3, 32 und 34.

samt einen Exportanteil von mehr als dreißig Prozent und liegen damit gleichauf mit den USA.

- (2) Bezogen auf den Wert der gesamten deutschen Ausfuhren ist der Umfang der Rüstungsexporte laut offizieller Aussagen jedoch gering: er liegt unterhalb von einem Prozent.
- (3) Der fortschreitende Umbau der Bundeswehr und ihre ab 2011 fällige Reduzierung führen dazu, dass die deutschen Streitkräfte über große Mengen an Waffen und Rüstungsgütern verfügen, die nicht mehr gebraucht werden. Wanderten diese zunächst vorrangig in andere NATO- oder EU-Staaten, so sind sie heute auch ein Exportartikel, der weltweit auf Nachfrage stößt. (Panzerlieferungen an Chile, Brasilien oder Singapur).
- (4) Die Daten zu den deutschen Rüstungsausfuhren zeigen besondere Stärken im Marineschiffbau (Fregatten, Korvetten, U-Boote, Küstenschutzboote), bei gepanzerten Fahrzeugen (Kettenpanzer, leichte Kampffahrzeuge, gepanzerte Artillerie), Kleinwaffen, Motorenbau und Getriebe, Fertigungsanlagen, Technologie, Elektronik und Steuerungselementen.
- (5) Jenseits der Bündnispartner sind die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter solche Staaten, die sich den Kauf finanziell leisten können sowie Interesse an Komponenten für komplexe Waffensysteme haben, weil sie in regionalen Rüstungsdynamiken involviert sind oder sich im Zentrum internationaler Spannungen befinden. Die armen und ärmsten Länder zählen nicht zu den Hauptkunden der deutschen Rüstungsindustrie.
- (6) Neben der Lieferung von kompletten Waffensystemen liegt die Stärke der deutschen Rüstungsfertigung in der Zulieferung von Komponenten an Hersteller in anderen Ländern, die dann ihrerseits die Waffen exportieren (besonders EU-Mitgliedstaaten). Außerdem beteiligen sich deutsche Hersteller an der Modernisierung und Steigerung des Kampfwertes bereits vorhandener Waffenarsenale.
- (7) Der Stellenwert von Technologietransfers an Staaten, die selbst am Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie als Teil ihrer Industrialisierungsstrategie interessiert sind, nimmt zu. Deutschland leistet Hilfe zum Aufbau neuer Rüstungskapazitäten, die in absehbarer Zeit auch auf den Weltrüstungsmarkt drängen werden. Dazu tragen

auch Übernahmen von Rüstungsunternehmen in Drittländern seitens deutscher Rüstungsproduzenten bei.

- (8) Deutschland hat einen vergleichsweise hohen Anteil am weltweiten legalen Handel mit kleinen und leichten Waffen. In den zurückliegenden Jahren ist zudem ein Anstieg der Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Munition und von Fertigungsanlagen für Waffen und Munition zu verzeichnen.

3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2009

3.1 Rüstungsausfuhren: Genehmigungen und Exporte von Kriegswaffen

(3.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2009 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2009 (Rüstungsexportbericht 2009)“ vom 15. Dezember 2010 entnommen sind.²⁰

Die Bundesregierung gibt in ihren Informationen zu den deutschen Rüstungsexporten nur die Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen bekannt, verbunden mit dem Hinweis auf ihre Erfahrung, dass die tatsächlichen Ausfuhrwerte unter den Genehmigungswerten lägen. Das ist allerdings im Laufe der inzwischen über zehnjährigen Berichterstattung nicht belegt worden. So bleibt das Volumen des realen Exports des weitaus größeren Teils der Rüstungstransfers, nämlich der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, im Vagen. Für 2012 ist die Einführung einer neuen Datenerfassung zugesagt, um diese Lücke zu schließen. Staatliche Stellen erfassen statistisch derzeit nur die tatsächlich getätigte Ausfuhr der als „Kriegswaffen“ gelisteten Güter.

Außerdem schlüsselt der offizielle deutsche Rüstungsexportbericht nicht die Einzelgenehmigungen im Detail auf, sondern gibt für die Empfängerländer nur Gesamtwerte an. Präzisere Informationen dazu finden sich in den Zusammenstellungen, die der Europäische Rat jährlich zu der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008, basierend auf Auskünften der Einzelstaaten, veröffentlicht.²¹

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(3.02) Im Jahr 2009 hat die Bundesregierung insgesamt 16.202 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 5,043 Mrd. € er-

²⁰ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2009 (Rüstungsexportbericht 2009) (<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen.did=373452.html>)

²¹ Rat der Europäischen Union, 12. Jahresbericht gemäß Art. 8, Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates betreffend Gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern vom 13. Januar 2011 (Dokument 17302/10) (<http://www.register.consilium.europa.eu>).

teilt. Im Jahr 2008 hatten 15.458 Einzelgenehmigungen ein wertmäßiges Volumen von 5,788 Mrd. € erreicht.

Abweichend vom Rüstungsexportbericht der Bundesregierung nennt der Bericht zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts der EU zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern im Jahr 2009 eine Zahl von 16.826 erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen, beziffert deren Gesamtwert aber ebenfalls auf 5,043 Mrd. €. Eine manuelle Addition der einzelnen Angaben in dem Rüstungsexportbericht der Bundesregierung führt zu der Zahl von 16.194 Einzelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 5,039 Mrd. €.

Die größten Genehmigungswerte finden sich für Exporte in die USA (668,4 Mio. €), die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (540,7 Mio. €), nach Großbritannien (448,4 Mio. €), Brunei (433,9 Mio. €), Südkorea (190 Mio. €), Saudi-Arabien (167,9 Mio. €), Singapur (165,8 Mio. €) und Brasilien (115 Mio. €).

Die wichtigsten Ausfuhrgüter im Jahr 2009 waren militärische Rad- und Kettenfahrzeuge im Wert von 1,29 Mrd. €, Kriegsschiffe (613,5 Mio. €), Munition (460,6 Mio. €) und militärische Elektronik (455 Mio. €). Im Jahr 2008 hatten Exporte von Kriegsschiffen im Wert von 1,67 Mrd. € die Liste angeführt, gefolgt von gepanzerten Fahrzeugen und von Elektronik (816 Mio. €).

Ausfuhren von Kriegswaffen

(3.03) Nach Feststellungen des Statistischen Bundesamtes sind im Berichtsjahr Kriegswaffen im Wert von 1,34 Mrd. € exportiert worden. Im Jahr 2008 waren diese Transfers auf einen Wert von 1,43 Mrd. € beziffert worden. Dabei werden sowohl kommerzielle Exporte erfasst als auch Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr. Letztere haben im Jahr 2009 mit einem Wert von 131,8 Mio. € etwa zehn Prozent der gesamten Ausfuhren von Kriegswaffen ausgemacht.

Abgelehnte Ausfuhranträge

(3.04) Entsprechend den „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ von 2000 gibt es für Genehmigungsanträge für Rüstungsausfuhren an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – die Möglichkeit einer Ablehnung. Anträge von Lieferungen

an EU-, NATO- oder diesen gleichgestellten Staaten sind dagegen von diesem Vorbehalt ausgenommen.

Die zur Verfügung gestellten Daten zeigen, dass im Jahr 2009 128 Anträge aus 51 Staaten mit einem Gesamtvolumen von 62,6 Mio. € abgelehnt worden sind (= 2,9 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen). Davon waren auch einige Großabnehmer deutscher Rüstungsgüter betroffen (Indien: 29,85 Mio. €; Malaysia: 1,5 Mio. €; VAE: 24 Mio. €; Taiwan: 2,8 Mio. €). Im Jahr 2008 waren 52 Ausfuhranträge im Gesamtwert von 84,3 Mio. € abgelehnt worden.

Staatliche Absicherungen von Rüstungsausfuhren

(3.05) Seit dem Jahr 2000 wurden Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgüter an 40 Staaten im Umfang von 6,43 Mrd. € durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert. Darüber hat die Bundesregierung in ihren Antworten auf verschiedene parlamentarische Anfragen Auskunft gegeben. Die größten Beträge sind jeweils den Transfers von Kriegsschiffen (Korvetten, Patrouillenbooten, U-Booten und U-Boot-Materialpaketen) an Südafrika, die Türkei, Tunesien, Südkorea und Israel zugute gekommen. Laut Auskunft der Bundesregierung ist es bis jetzt zu keinem Antrag auf Entschädigung auf Grund von Zahlungsausfällen gekommen.

(3.06) Jedoch weichen die verschiedenen offiziellen Angaben voneinander ab. So heißt es einmal, dass im Jahr 2008 keine Ausfallbürgschaften gewährt worden seien,²² ein anderes Mal werden Algerien, Russland und Kolumbien als Empfängerländer in diesem Jahr benannt und das Deckungsvolumen mit 21 Mio. € beziffert.²³

Auch bei Informationen zum Jahr 2009 gibt es Unstimmigkeiten: So fehlt in der einen Übersicht die Zusage an Abu Dhabi in Höhe von 156 Mio. € für die Ausfuhr von Radarsystemen, während als Gesamtsumme für dieses Jahr in allen Fällen die gleiche Zahl, nämlich 1.916 Mio. €, genannt wird. Diese Ungenauigkeiten mindern den Aussagewert der mitgeteilten Informationen. Insgesamt wurden im Jahr 2009 staatliche Ausfallbürgschaften für Rüstungsausfuhren übernommen nach Abu Dhabi, Bangladesch, Indien, Irak, Südkorea, Libyen, Pakistan und Saudi-Arabien.

²² Bundestagsdrucksache 17/2693 vom 03.08.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy u. a. (Bündnis 90/Die Grünen): „Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte“, Frage 19.

²³ Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer vom 15.06.2010 auf die Frage 6/33 des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke).

**Staatliche Bürgschaften (Hermes-Kredite)
für Rüstungsexportgeschäfte 2000 - 2009²⁴**

Jahr	Empfängerland	Auftragswert in Mio. €	Jahressumme in Mio. €
2000	Südafrika	1.458	1.837
	Türkei	379	
2001	Griechenland	8	796
	Südkorea	788	
2002	Rumänien	20	188
	Türkei	168	
2003	Griechenland	23	33
	Indonesien	11	
2004	Brasilien	9	20
	Kuwait	6	
	Saudi-Arabien	5	
2005	Brasilien	14	307,2
	Bulgarien	1	
	Ekuador	0,2	
	Kasachstan	1	
	Oman	220	
	Pakistan	30	
	Russland	24	
	Tunesien	17	
2006	Israel	1.000	1.195
	Pakistan	35	
	VAE	160	
2007	Algerien	2	119
	Ekuador	5	
	Indien	12	
	Libyen	2	
	Pakistan	88	
	Saudi-Arabien	6	
	VAE	4	
2008	Algerien	Keine Einzelangaben	21
	Russland		
	Kolumbien		
2009	Abu Dhabi	156	
	Bangladesch	9	
	Indien	2	
	Irak	300	
	Südkorea	1.400	

²⁴ Zusammengestellt nach: Bundestagsdrucksache 16/9832 vom 23.06.2008, Frage 33; Bundestagsdrucksache 17/82 vom 15.12.2009, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer u. a. (Die Linke) „Transparenz und Aufklärung über deutsche Rüstungsexporte“; Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer vom 15.06.2010 auf die Frage 6/33 des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke); Bundestagsdrucksache 17/2693 vom 03.08.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte“ Frage 19.

	Libyen	8	
	Pakistan	18	
	Saudi-Arabien	23	
			1.916

Sammelausfuhrgenehmigungen

(3.07) Sammelausfuhrgenehmigungen werden im Rahmen von Rüstungs-kooperationen zwischen NATO- und EU-Staaten erteilt, aber im Blick auf Adressaten, Güter- und Einzelumfang nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Werte der Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen die jeweiligen Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht.²⁵

Im Jahr 2009 wurden 117 Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von circa 1,996 Mrd. € erteilt. Im Vergleich zu 2008 kommt dies einem Rückgang um etwa 21 Prozent gleich.²⁶

(3.08) Auf Grund ihrer langjährigen Beobachtung und der nur pauschalen Informationen zu diesem Teil der deutschen Rüstungsexporte (siehe auch Kapitel 5.1) hat die GKKE Anlass, den zunächst positiv klingenden Unterton bei den Angaben der Bundesregierung für das Jahr 2009 in Frage zu stellen:

Der Rückgang des Wertes für Sammelausfuhrgenehmigungen im Jahr 2009 hat nur einen begrenzten Aussagewert. Die Zahl signalisiert zunächst allein das Ausbleiben oder Unterbrechen von grenzüberschreitenden Rüstungskoperationen. Mit jedem neu angebahnten Großprojekt können die Werte in den kommenden Jahren wieder steigen. Zudem haben die Sammelausfuhrgenehmigungen eine mehrjährige Geltungsdauer. Deshalb ist davon auszugehen, dass auch im Jahr 2009 noch viele, bereits in den Vorjahren erteilte Genehmigungen dieser Art ausgeschöpft wurden. Besonders gravierend ist, dass sich Sammelausfuhrgenehmigungen nicht, wie bekundet, auf NATO- und EU-Staaten bzw. diese gleichgestellte Ländern beschränken. Zwischen 2005 und 2008 ergingen solche Genehmigungen auch für Rüstungskoperationen mit Bermuda, Chile, Indien, Israel, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Oman, Pakistan, Peru, Saudi-Arabien,

²⁵ siehe die Erläuterungen im Rüstungsexportbericht 2008, Berlin 2010, S. 17 - 18.

²⁶ Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach an den Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) vom 14. Juli 2010 auf die schriftliche Frage an die Bundesregierung Nr. 35 im Monat Juni 2010.

Singapur, Südafrika und Tunesien.²⁷ Sie bezogen sich auf gemeinsame Projekte im Flugzeug- und Schiffsbau sowie die Lieferung von Anlagen zur Waffen- und Munitionsfertigung und erfassten damit alle größeren Rüstungsgeschäfte jener Jahre.

3.2 Empfänger deutscher Rüstungsexporte

(3.09) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2009 Rüstungsausfuhren (Einzelausfuhrgenehmigungen) im Wert von 2,55 Mrd. € genehmigt worden (2008: 2,65 Mrd. €). Das entspricht 51 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe von 2,49 Mrd. € genehmigt worden (2008: 3,14 Mrd. €). Unter diesen waren die relevantesten Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

Vereinigte Arabische Emirate	540,7 Mio. €
Brunei	437,9 Mio. €
Südkorea	190,0 Mio. €
Saudi-Arabien	167,9 Mio. €
Singapur	165,8 Mio. €
Brasilien	115,0 Mio. €
Ägypten	77,5 Mio. €
Chile	72,4 Mio. €

Im Jahr 2008 waren die größten Abnehmer gewesen Südkorea (1,88 Mrd. €), Singapur (339 Mio. €), Saudi-Arabien (170,4 Mio. €) und die VAE (142 Mio. €).

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(3.10) An Staaten, die die OECD als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe einstuft, sind im Jahr 2009 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 920,33 Mio. € erteilt worden.²⁸ Das ent-

²⁷ Bundestagsdrucksache 17/82 vom 15.12.2009, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer u. a. (Die Linke) „Transparenz und Aufklärung über deutsche Rüstungsexporte“, Frage 16 und 17.

²⁸ Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfesausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2009/2010 aufgestellt hat (DAC List of ODA Recipients effective for reporting on 2009 and 2010 flows). Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der aktuellen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat. Die Berichterstattung der Bundesregierung be-

spricht 18,2 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2008 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe im Wert von 503,5 Mio. € ergangen (2008: 8,8 Prozent).

Die Bundesregierung nennt für diese Ländergruppe im Jahr 2009 einen Wert von 408 Mio. €. Die Differenz erklärt sich daraus, dass in der offiziellen Berichterstattung Lieferungen an NATO-Staaten wie Albanien, Kroatien und die Türkei, die zugleich Empfänger offizieller Entwicklungshilfe nach OECD-Standards sind, herausgerechnet werden. Außerdem zählt die amtliche Aufstellung nicht Malaysia, Oman und Südafrika zu der Gruppe der Entwicklungsländer. Auch Lieferungen an VN-Missionen und an verbündete Streitkräfte im Afghanistan-Einsatz finden keine Berücksichtigung in diesem Teil der offiziellen Rechnungslegung.

(3.11) Von den Ausfuhrgenehmigungen an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, entfielen im Jahr 2009:

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) in Höhe von 78,5 Mio. €. Hohe Genehmigungswerte erreichen Afghanistan (54 Mio. €), Angola (11 Mio. €) und Bangladesch (10,5 Mio. €).
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$ 935 in 2007) in Höhe von 66,5 Mio. €. Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Pakistan (61,6 Mio. €) und Vietnam (2,9 Mio. €).
- Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$ 936-\$ 3.705 in 2007) in Höhe von 378,4 Mio. €. Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Ägypten (77,5 Mio. €), Kolumbien (68,9 Mio. €), Indien (67,9 Mio. €), Marokko (37,2 Mio. €) und Thailand (27,4 Mio. €).
- Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$ 3.706-\$ 11.455 in 2007) in Höhe von 396,8 Mio. €. Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Brasilien (115 Mio. €), Chile (72,4 Mio. €), Libyen (53,1 Mio. €), die Türkei (45,5 Mio. €) und Malaysia (32,9 Mio. €). Südafrika erhielt im Jahr 2009 Lieferzusagen in Höhe von 26,4 Mio. €.

zieht sich seit 2008 ebenfalls auf die DAC-Liste. Der Rüstungsexportbericht 2009 enthält zudem als Anlage die aktuelle DAC-Liste.

3.3 Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen

(1) Quellenlage

Unklare Abgrenzungen

(3.12) Die Informationslage zu genehmigten und tatsächlichen Ausfuhren von deutschen Rüstungsgütern, die der Kategorie der kleinen und leichten Waffen zugerechnet werden, ist trotz langjähriger Kritik an der Berichterstattung unzureichend. Abhilfe ist nicht in Sicht. Tatsächliche Exporte werden statistisch nicht erfasst, sondern nur deren Genehmigungswerte erhoben. Zudem weist die Bundesregierung in ihren Rüstungsexportberichten regelmäßig darauf hin, dass sich die entsprechende Listenposition (0001 der Ausfuhrliste) insgesamt auf Handfeuerwaffen bezieht.²⁹ Das heißt, dass der hier zu findende Datensatz auch „zivile Selbstschutzwaffen (Revolver, Pistolen) und Jagd- und Sportwaffen umfasst und somit weit über den Begriff der Kleinwaffe, wie er international verwendet wird, hinausgeht“.³⁰ Die Bundesregierung sichert zu, dass „im Rahmen der Antragstellung (...) die Plausibilität der Verwendungsabsicht geprüft und gegen eine mögliche Missbrauchsgefahr abgewogen (wird).“ Allerdings wird das nicht näher erklärt, und die Erfassungsverfahren bei den Ausfuhrgenehmigungen lassen eine Differenzierung der verschiedenen Verwendungszwecke nicht zu.³¹

Deutsche Hersteller genießen bei diesem Waffensegment weltweit einen exzellenten Ruf, was sich auch in den Daten zu den jährlich jeweils genehmigten Ausfuhren niederschlägt, die unter der Position 0001 gelistet sind.

²⁹ Die genannte Position 0001 der Ausfuhrliste „Liste für Waffen, Munition und Rüstungsmaterial“ bezieht sich auf „Handfeuerwaffen mit glattem Lauf mit einem Kaliber kleiner als 20 mm, andere Handfeuerwaffen mit einem Kaliber von 12,7 mm oder kleiner und Zubehör, geeignet hierfür, wie folgt, sowie besonders konstruierte Bestandteile hierfür“, zitiert in: Rüstungsexportbericht 2008, Berlin 2010, S. 55 (Anlage 2 a).

Die Kriegswaffenliste in der Fassung vom 26.02.1998 nennt als einschlägige Güter in der Gruppe V „Rohrwaffen“ Maschinengewehre, vollautomatische Gewehre, halbautomatische Gewehre, Granatmaschinenwaffen, Granatgewehre, Granatpistolen, Kanonen, Haubitzen, Mörser jeder Art, Maschinenkanonen u.a., und in der Gruppe VI „Leichte Panzerabwehrwaffen, Flammenwerfer, Minenleg- und Minenwurfsysteme“ unter anderem rückstoßarme, ungelenkte, tragbare Panzerabwehrwaffen, zitiert in: Ebda. S. 78 (Anlage 2 b).

³⁰ Ebda., S. 33.

³¹ Bundestagsdrucksache 17/82 vom 15.12.2009, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer u. a. (Die Linke) „Transparenz und Aufklärung über deutsche Rüstungsexporte“, Antwort auf Frage 26 und 27.

(3.13) Gleichzeitig zieht sich durch alle einschlägigen internationalen Statistiken, gleichgültig, ob sie von den VN, der OSZE, der EU oder von Einzelstaaten stammen, die Klage darüber, dass es keine einheitliche, weltweit akzeptierte Definition dieser Waffenkategorie gibt. Das Gleiche gilt für die dazu gehörende Munition. So bleibt als durchgängiges Merkmal allein, dass es sich um eine „tragbare Waffe (handelt), die nach militärischen Anforderungen für den Einsatz als tödliches Kriegswerkzeug hergestellt oder umgebaut wurde“.³² Die wesentlichen Charakteristika sind demnach der Adressaten- bzw. Nutzerkreis und die tödliche Wirkung.

Was sind Kriegswaffen?

(3.14) Abgesehen davon, dass auch offizielle Dokumente zumindest in Präambeln und Absichtserklärungen nicht die verheerende Wirkung aller Handfeuerwaffen leugnen und sie als Massenvernichtungswaffen bezeichnen, bleiben die gängigen Eingrenzungen unbefriedigend. Zum Einen sind auch Handfeuerwaffen wie Pistolen, die als Selbstschutzwaffen eingestuft werden, bei Streitkräften und Polizeitruppen im Einsatz. Zum Anderen verweisen alle Initiativen mit dem Ziel, der Verbreitung von Gewaltmitteln entgegenzuwirken (siehe Verweise im Anhang 1) auf die friedens- und entwicklungspolitisch unakzeptablen Folgen hin, die die ungezügelt Verbreitung auch von Waffen zeitigt, die vorgeblich nur der Selbstverteidigung oder dem Schießsport dienen. Schließlich ist es für die Opfer gleichgültig, aus welcher Waffe welcher Kategorie die tödlichen Schüsse abgefeuert worden sind. Hinzu kommt, dass sich auch Sportwaffen durch technische Manipulationen in tödliche Instrumente verwandeln lassen.³³

(3.15) Technische Fortschritte setzen Listenführende in den staatlichen Genehmigungsbehörden unter permanenten Druck, ihre Regelwerke ständig neuen Entwicklungen anzupassen. Die Bundesregierung reagiert darauf eher zögerlich und verweist gern auf die Notwendigkeit einer vorangehenden zwischenstaatlichen Abstimmung. Diese Haltung manifestierte sich jüngst anlässlich der Beantwortung der Frage der Abgeordneten Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) durch den Staatssekretär Dr. Bernd Pfaf-

³² In Anlehnung an die OSZE-Definition von 2000 in: Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2008, Berlin 2010, S. 31.

³³ DAKS-Kleinwaffen-Newsletter 05/10, Nr. 56 (Mai 2010), S. 2 - 4: Der schmale Grat: Was ist eigentlich eine Kriegswaffe?, und DAKS-Kleinwaffen-Newsletter 06/10, Nr. 57 (Juni 2010), S. 5 - 6: Der schmale Grat: Was ist eigentlich eine Schusswaffe?.

fenbach in Sachen kleinkalibrige Gewehre des Kalibers 22 mm.³⁴ In Österreich fordern Parlamentarier in einem förmlichen Antrag bereits, die als „Randfeuerwaffen“ und „Randmunition“ bezeichneten Güter in die Kategorie der genehmigungspflichtigen Kriegswaffen einzuordnen.

Außerdem hat sich inzwischen herausgestellt, dass die Bundesregierung auch keinen Anlass sieht, Auskünfte über erteilte Lizenzen zum Nachbau deutscher Waffen im Ausland zu geben. So beschied Staatssekretär Dr. Bernd Pfaffenbach entsprechende Fragen des Abgeordneten Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) mit folgender Antwort:

„... Das Bestehen von deutschen Lizenzen wird nicht als eigene Kategorie vom BAFA erfasst. Eine Auswertung der seit 1999 erteilten Genehmigungen nach Technologie- oder Fertigungsunterlagen bzw. Maschinen- oder Bauteilen für im Ausland mit deutschen Lizenzen gefertigte Kleinwaffen wäre deshalb nur händisch möglich. Insbesondere in der für die Beantwortung einer schriftlichen Frage zur Verfügung stehenden Zeit war dies nicht machbar.“³⁵

Prekärer Zustand des VN-Waffenregisters

(3.16) Als sich das seinerzeit bereits seit zehn Jahren betriebene VN-Waffenregister im Jahr 2003 auch für Transfers von kleinen und leichten Waffen öffnete, verband sich damit die Erwartung auf ein größeres Maß an Transparenz, Vertrauensbildung und Vergleichbarkeit der Daten. Jedoch hat sich inzwischen herausgestellt, dass die Hoffnungen trogen. Daran haben auch zwei Überprüfungen dieses Instruments (2003 und 2006) nichts geändert. Im Gegenteil, gegenüber den ersten fünf Jahren des zu Ende gegangenen Jahrzehnts hat das Register erheblich an Attraktivität eingebüßt: Hatten sich im Jahr 2003 noch mehr als 120 Staaten daran beteiligt, so ist die Zahl im Jahr 2009 auf 80 Staaten gesunken – 47 Staaten gaben 2009 Auskunft über ihre Ex- und Importe von kleinen und leichten Waffen.³⁶

³⁴ Bundestagsdrucksache 17/408 vom 08.01.2010, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die Fragen 23 und 24.

³⁵ Bundestagsdrucksache 17/584 vom 26.01.2010, Antworten des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die Fragen 33 - 35.

³⁶ Daten nach: United Nations, Office for Disarmament Affairs, Objective Information on Military Matters and Transparency in Armaments. Fact Sheet, New York 2010, S. 11 und 19 (www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTLM/Register.Index.shtml). Siehe auch: 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 und Michael Brzoska, Monitoring and verification of the arms trade and arms embargos, in: UNIDIR Disarmament Forum, 2010, 3, S. 27 - 38, S. 34.

(3.17) Immerhin gehört Deutschland zu den treuesten Berichterstattern des VN-Waffenregisters und hat regelmäßig Informationen zum erbetenen Zeitpunkt des Folgejahrs weitergeleitet. Dabei bedient sich die Bundesregierung der gleichen Daten, die sie auch der OSZE im Zuge dort eingegangener Verpflichtungen zugänglich macht. Das hat jedoch zur Folge, dass die von deutscher Seite gelieferten Daten keine Informationen über den Transfer von Pistolen enthalten. Sie fallen nach der hiesigen Rechtslage nicht unter die relevanten Waffenarten, sondern firmieren als „Selbstverteidigungswaffen“.

Die Verlässlichkeit der Informationen von deutscher Seite korrespondiert allerdings nur bedingt mit der Auskunftsbereitschaft von Staaten, die jenseits von EU- oder NATO-Partnern zum Kreis der größeren Abnehmer von kleinen und leichten Waffen aus Deutschland zählen. Zu nennen sind hier, bezogen auf Lieferungen im Jahr 2008, die sich in Berichten im Jahr 2009 zu finden hätten, unter anderem Ägypten, Jordanien, Kuwait, Saudi-Arabien, Serbien, Thailand oder Uruguay.

(2) Exporte: Werte, Güter, Empfänger

(3.18) Die Abgrenzungen für die Meldungen an das VN-Waffenregister bzw. an die OSZE entsprechen nicht den Kategorien der deutschen Ausfuhr- bzw. Kriegswaffenliste und der EU-Militärgüterliste. Deshalb decken sich die Angaben in den verschiedenen Datenwerken nicht.

Das VN-Register hält bei den deutschen Angaben fest, dass sich die genannten Zahlen nicht auf tatsächliche Exporte, sondern nur auf erteilte Ausfuhrgenehmigungen beziehen. Insofern finden die Mängel im deutschen Berichtswesen über Rüstungsexporte auch im internationalen Vergleich ihren Niederschlag.

(3.19) Ausweislich der Angaben im VN-Waffenregister³⁷ hat die Bundesregierung im Jahr 2009 folgende Ausfuhranträge für kleine und leichte Waffen positiv beschieden:

³⁷ (www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/Register.Index.shtml).

Genehmigte Ausfuhren von Kleinwaffen (2009)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten ³⁸	relevante Abnehmer unter Drittstaaten
Gewehre und Karabiner	32	27	Montenegro (27)
Maschinenpistolen	5.706	3.639	Ägypten (884), Chile (348), Serbien (335), Indonesien (318), Indien (307), Kuwait (300) 10 an UN-Mission im Tschad
Sturmgewehre	26.876	4.547	Saudi-Arabien (2.500), Indien (425), Serbien (300) UN-Missionen in Haiti (18) + Tschad (15)
Leichte Maschinengewehre	1.787	150	Uruguay (150)

Genehmigte Ausfuhren von leichten Waffen (2009)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Relevante Abnehmer unter Drittstaaten
Leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatenabschussgeräte	4.042	382	Jordanien (300)
Rückstoßfreie Waffen	4.911	3.795	Südkorea (1.940), Singapur (1.500), Kuwait (355)
Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und -raketensysteme	31 ³⁹		keine
Mörser mit einem Kaliber unter 100 mm	190	keine	keine

Ein über Jahre hinweg stabiles Bild

(3.20) Insgesamt zeigen die Daten für das Jahr 2009 ein Bild, das jenem für 2008 ähnelt.⁴⁰ Im Jahr 2008 waren deutsche Exporte von 34.578 kleinen Waffen und 7.841 leichten Waffen genehmigt worden. Im Jahr 2009 bezogen sich die Genehmigungen auf die Ausfuhr von 34.401 kleinen Waffen und 9.174 leichten Waffen.

³⁸ Darunter fallen alle Staaten, die weder der NATO und/oder der EU angehören, noch diesen gleichgestellt sind (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz).

³⁹ Das VN-Register nennt abweichend von den deutschen Daten für die OSZE noch die Lieferung von fünf Systemen an Lettland.

⁴⁰ Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2009, Berlin/Bonn 2009, Ziffer 3.13 - 3.15.

Deutsche Hersteller leisten einen erheblichen Beitrag zur Ausstattung von Streitkräften anderer NATO- bzw. EU-Staaten. So bestellte Norwegen im Jahr 2009 über 10.000, die USA mehr als 1.500 und Spanien knapp 2.000 Sturmgewehre – im selben Jahr wurde der Export von 2.400 Granatwerfern an Norwegen genehmigt; Italien orderte 1.100 rückstoßfreie Gewehre. Unter den Drittstaaten ragen wie im Vorjahr Saudi-Arabien, Südkorea und Singapur heraus. Auch Jordanien und Kuwait gehören zu beständigen Abnehmern deutscher Lieferungen.

3.4 Bewertungen

Keine Anzeichen für eine Trendwende

(3.21) Bei der Vorlage ihres Rüstungsexportberichts 2009 hat die Bundesregierung in der begleitenden Presseerklärung besonders herausgestellt, dass die Genehmigungswerte für Rüstungsausfuhren im Berichtsjahr um 15 Prozent (745 Mio. €) gegenüber dem Jahr 2008 gesunken sind. Das kann als Verweis auf die Effektivität eines restriktiven Kurses in der Genehmigungspraxis gelesen werden.

Doch sieht die GKKE keinen Anlass zur Genugtuung angesichts der Daten zu deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2009. Selbst wenn jeder Rückgang der deutschen Rüstungstransfers zu begrüßen ist, muss das Absinken der Werte im Jahr 2009 vor dem Hintergrund eines seit fünf Jahren kontinuierlich ansteigenden Trends der Rüstungstransfers bewertet werden. Im Jahr 2004 hatte der Wert der erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen 3,8 Mrd. € betragen, in den Jahren 2005 und 2006 jeweils circa 4,2 Mrd. € und im Jahr 2007 3,67 Mrd. €. Im Jahr 2008 erreichten die Werte dann 5,78 Mrd. €. Angesichts dessen reicht der Rückgang im Jahr 2009 auf 5,043 Mrd. € noch nicht aus, eine Trendumkehr zu diagnostizieren; eher ist von relativen Schwankungen auszugehen, die das momentane Ausbleiben relevanter Großaufträge, vor allem im kostenintensiven Bereich des Kriegsschiffsbaus, spiegeln.

Wie schon in den Vorjahren wecken Unstimmigkeiten zwischen den Informationen im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung und den entsprechenden Daten im EU-Umsetzungsbericht Zweifel an der Belastbarkeit des zur Verfügung gestellten Datenmaterials. Angesichts anhaltender Defizite in der statistischen Aufbereitung der Zahlen zu den deutschen Rüstungsexportgenehmigungen lassen sich grundsätzliche Probleme bei der Erfassung und Zuordnung einzelner Transfers vermuten. Es wäre riskant,

wenn sich die Mängel auch negativ auf eine kohärente inhaltliche Bewertung der Exportanträge auswirken würden.

(3.22) Ohnehin vernachlässigt eine verengte Orientierung an den Werten der Einzelausfuhrgenehmigungen die Gegebenheiten der Rüstungsherstellung und des internationalen Rüstungshandels. Ein umfassenderes Bild muss in jedem Fall den Komplex der Sammelausfuhrgenehmigungen ebenso berücksichtigen (siehe Kapitel 3.1) wie auch jenen der Dual use-Güter, also jener Güter, die sowohl militärisch als auch zivil zu nutzen sind und gleichfalls einem Genehmigungsverfahren unterliegen. Hierfür waren im Jahr 2008 7.507 Genehmigungen im Wert von knapp 7 Mrd. € und im Jahr 2009 6.874 Genehmigungen im Wert von 4,2 Mrd. € erteilt worden.⁴¹ Auch bei deutschen Zulieferungen an andere europäische Länder und Rüstungsproduzenten ist davon auszugehen, dass dort mit deutschen Komponenten gefertigte Kriegswaffen und Rüstungsgüter exportiert werden. Die GKKE tritt deshalb dafür ein, der Bewertung der deutschen Rüstungsausfuhren einen umfassenderen Ansatz zugrunde zu legen. Dieser hat neben den Sammelausfuhrgenehmigungen und den Dual use-Gütern auch sonstige militärrelevante Leistungen in Rechnung zu stellen. Die Berichterstattung der Bundesregierung sollte sich dieser erweiterten Perspektive öffnen, um die Gegebenheiten der sich internationalisierenden und differenzierenden Rüstungsproduktion und -vermarktung angemessen abzubilden. In seinem derzeitigen inhaltlichen Format bleibt der offizielle Rüstungsexportbericht mehr und mehr hinter der Wirklichkeit zurück.

(3.23) Bei den exportierten Rüstungsgütern im Jahr 2009 zeigt sich wie schon in den Vorjahren die stabile internationale Spitzenposition deutscher Hersteller bei militärischen Rad- und Kettenfahrzeugen, bei kleinen und leichten Waffen sowie Munition. Die Werte der Ausfuhrgenehmigungen von Kriegsschiffen sind gegenüber dem Vorjahr in 2009 zurückgegangen. Allerdings birgt jeder neue Auftrag für diese Branche in den kommenden Jahren das Potential, diesem Segment wieder mehr Gewicht zu verleihen.

(3.24) Die amtlichen Zahlen für das Jahr 2009 bestätigen, dass der Anteil der Entwicklungsländer mit geringem Einkommen pro Kopf der Bevölke-

⁴¹ Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach vom 25.11.2010 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer, Jan van Aken u. a. (Die Linke) „Exportgenehmigungen für die Ausfuhr von Gütern mit sowohl zivilen wie militärischen Verwendungszweck (Dual-use-Gütern) seit 2006“ (Bundestagsdrucksache 17/3713).

rung als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen weiterhin klein ist. Das gilt vor allem für den Kauf kostspieliger Waffensysteme, nicht jedoch für die in viele Länder dieser Staatengruppen gelieferten kleinen und leichten Waffen und Munition. Diese finden zwar weltweit weiterhin große Nachfrage, schlagen aber kostenmäßig nicht so ausgeprägt zu Buche. Die Bewertung dieser Transfers leidet zudem unter den Schwierigkeiten, Kriegswaffen, Selbstverteidigungswaffen und Sportwaffen voneinander abzugrenzen (siehe Kapitel 3.3), zumal die offizielle Berichterstattung keine Auskunft über die Empfänger gibt.

(3.25) Außerdem decken die offiziellen Daten für 2009 auf, dass aktuelle Gewaltkonflikte und regionale Rüstungsdynamiken in Mittel- und Südasien (Afghanistan, Indien, Pakistan), im Fernen Osten oder auf der arabischen Halbinsel, im Nahen Osten und in Südamerika erhebliche Rüstungstransfers nach sich ziehen. Ebenfalls fordert die hohe Zahl an internationalen Friedensmissionen (VN und Regionalorganisationen) ihren Tribut an Rüstungslieferungen. Lizenzen von Rüstungsexporten für solche Adressaten scheinen für die Genehmigungsinstanzen unproblematisch - entwicklungsrelevante Kriterien spielen hier nach Aussagen der Bundesregierung keine Rolle.

Jedoch sieht die GKKE in dem Stellenwert derartiger Transfers ein gewichtiges Indiz für den prekären Zustand von Frieden, Sicherheit und Entwicklung für Menschen und Gesellschaften in den betroffenen Ländern. Einmal mehr macht sie aufmerksam, dass Rüstungstransfers auf sich anbahnende Gewaltkonflikte oder schon stattfindende regionale Rüstungswettläufe verweisen. Ihnen zu begegnen, erfordert weitreichendere Maßnahmen der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung. Lieferungen von Kriegswaffen und Rüstungsgütern erhöhen eher das Risiko, Konflikte gewaltförmig auszutragen. Dieser Widerspruch begleitet die deutsche Rüstungsexportpolitik seit langem.

Von der „Zurückhaltung“ zu dem Versprechen, „verantwortungsbewusst“ zu handeln

(3.26) Die im Jahr 2009 genehmigten und vollzogenen Rüstungsausfuhren sind in überwiegendem Umfang noch in der Zuständigkeit der bis November des Jahres amtierenden Bundesregierung der Großen Koalition (CDU/CSU und SPD) auf den Weg gebracht worden. So erlaubt das jetzt vorliegende Datenmaterial keine Schlussfolgerungen, ob sich mit dem Re-

gierungswechsel auch tatsächlich der Kurs in der deutschen Rüstungsexportpolitik geändert hat. Umso aufmerksamer sind jedoch aktuelle Aussagen daraufhin zu prüfen, ob sie Hinweise darauf enthalten.

Gegenwärtig äußern sich Regierungsmitglieder spärlich zur deutschen Rüstungsexportpolitik.⁴² Jedoch lässt die jetzige Bundesregierung in ihren Antworten auf verschiedene parlamentarische Anfragen im Jahr 2009/2010 durchaus erkennen, dass sie für das Anliegen von Rüstungsherstellern, die Rüstungsexportbestimmungen lockerer zu handhaben, durchaus ein offenes Ohr hat. Allerdings verbindet sie das stets mit dem Hinweis auf die geltende Rechtslage und die Politischen Grundsätze von 2000, die ihr Zurückhaltung auferlegen. Doch koppelt sie das Votum inzwischen mit einer Formulierung aus dem Koalitionsvertrag vom 26.10.2009, nämlich mit dem Bekenntnis zu einer „verantwortungsbewussten Genehmigungspolitik“. Hier findet sich auch die Zusage, die Flugzeugindustrie und den Marineschiffsbau zu fördern, da beide bei einer anzustrebenden Systemführerschaft in der Waffenproduktion von Bedeutung seien.

(3.27) Das Postulat der Zurückhaltung gibt dem Regierungshandeln eine eindeutige Richtung vor: Es ist nicht jedes Rüstungsgeschäft zu genehmigen, das möglich wäre. Demgegenüber öffnet der Verweis auf eine „verantwortungsbewusste Genehmigungspolitik“ die Tür, Opportunitätsgesichtspunkte ins Spiel zu bringen, zumal offen bleibt, wem gegenüber man sich in der Verantwortung sieht. Die Berufung auf das Verantwortungsbewusstsein aber wird zur Leerformel, wenn dessen normative Bezüge verschwimmen. Falls dann noch das Argument nachgeschoben wird, man bewege sich bei der Genehmigung von Rüstungsgeschäften auf legalem Boden, vergrößert sich der Handlungsspielraum noch. Nun wird die GKKE der Regierung kein gesetzeswidriges Handeln bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen vorwerfen. Doch hat die Regierung bei ihrer Befür-

⁴² In einem Interview mit der Zeitschrift *Weltsichten*, 2010, 5, S. 20 - 22 sagte Entwicklungsminister Dirk Niebel: „... und (ich) bin fest überzeugt, dass wir einen vernünftigen Ausgleich zwischen den Interessen unserer exportorientierten Wirtschaft und den außen- und sicherheitspolitischen Notwendigkeiten hinbekommen werden. ... Deutsche Rüstungsexporte dürfen keine Konflikte verschärfen. Sie dürfen auch nicht für Menschenrechtsverletzungen eingesetzt werden. ... Rüstungsexporte in Entwicklungsländer behandeln wir grundsätzlich sehr restriktiv. Wir genehmigen sie nur, wenn im Einzelfall besondere Gründe dafür sprechen - beispielsweise, wenn nationale Streitkräfte, die die Menschenrechte einhalten, Waffen benötigen, um in ihrem Land Sicherheit herzustellen.“

Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle sagte während seiner Indien-Reise im September 2010, er fördere als Handelsminister alle Geschäfte, die legal seien. (*Süddeutsche Zeitung und Frankfurter Rundschau*, 24.09.2010).

wortung von Rüstungsgeschäften, die vor allem wirtschaftlichen Interessen dienen, zu beantworten, ob dennoch friedens-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Kriterien bei der Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt worden sind. Nicht alles, was legal ist, muss auch politisch klug sein.

(3.28) Insofern hat die GKKE Anlass für die Warnung, dass eine semantische Erweiterung von der „Zurückhaltung“ zur „verantwortungsbewussten Genehmigungspolitik“ eine Aufweichung der Standards anzeigen könnte, die jahrzehntelang ein Merkmal deutscher Rüstungsexportpolitik gewesen sind. Sie waren immerhin eine, wenn auch brüchige Barriere gegen aktualistisches und einseitig interessengeleitetes Handeln im Umgang mit Rüstungsgeschäften.

Dass eine zurückhaltende Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Rüstungsgütern durchaus möglich ist, zeigen Daten für abgelehnte Anträge für Exporte nach Indien und Pakistan.⁴³ So wurden zwischen dem 1.1.2008 und dem 31.05.2010 acht Anträge für Rüstungstransfers nach Indien im Wert von 30,1 Mio. € abgelehnt. Im gleichen Zeitraum beschied die Bundesregierung zwölf Anträge für Rüstungsexporte nach Pakistan im Wert von 40,2 Mio. € abschlägig. Als Begründung zog die Regierung in beiden Fällen die Kriterien 1c (Verbot des Exports von Antipersonenminen) und 7 (Risiko des Reexports) heran, für Indien zudem die Kriterien 2 (Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts) und 3 (innerstaatliche Auseinandersetzungen).

Das VN-Waffenregister stärken

(3.29) Angesichts der Tatsache, dass das VN-Waffenregister bislang trotz aller seiner Defizite das einzig verfügbare Instrument auf globaler Ebene ist, Transparenz im internationalen Rüstungshandel herzustellen, sollte es die Bundesregierung mit allen Möglichkeiten unterstützen. Im Respekt gegenüber dem Register sollten die entsprechenden deutschen Meldungen über die Exporte von kleinen und leichten Waffen auch in den Rüstungsexportbericht der Bundesregierung aufgenommen werden, statt sich wie bisher allein auf die weitergegebenen Daten großer Waffensysteme zu beschränken.

⁴³ Bundestagsdrucksache 17/3391 vom 27.10.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte an Indien und Pakistan“, Antwort auf die Frage 21.

Außerdem ist denkbar, dass Exportgenehmigungen von kleinen und leichten Waffen sowie von Munition mit der Auflage an das Empfängerland versehen werden, sich gleichfalls mit Informationen über seine Importe am VN-Waffenregister zu beteiligen. Das Gleiche hätte auch für die heikle Vergabe von Lizenzen zu gelten.

Defizite im Umgang mit Lizenzen

(3.30) Die fehlenden Angaben der Bundesregierung über die Gewährung von Lizenzen zum Nachbau deutscher Waffen, vor allem von kleinen und leichten Waffen, sind angesichts der Kenntnisse über deren zerstörerische Wirkungen nicht akzeptabel. Zumindest sollten die Genehmigungsbehörden, so die Forderung, in der Lage sein, auf parlamentarische und öffentliche Nachfragen präzise Auskünfte über den Sachstand und über die Möglichkeiten einer Endverbleibskontrolle zu geben.⁴⁴ Dies schließt auch Informationen darüber ein, ob Vorsorge getroffen ist, dass bei der Erteilung von Lizenzen ein weiterer Export (Re-Export) ohne deutsche Zustimmung ausgeschlossen ist.

3.5 Deutsche Rüstungsexporte im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU für Rüstungsausfuhren

(3.31) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich am Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte von 1998, der 2008 zu einem Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet wurde. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn (Bonn International Center for Conversion, BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter zu sieben Kriterien, die auf dem EU-Kodex basieren (siehe: <http://www.ruestungsexport.info>). Dies betrifft vor allem die Menschenrechtssituation, die innere Stabilität sowie die Verträglichkeit von Rüstungsausgaben mit Entwicklung im Empfängerland. Als Datengrundlage für die Bewertung einzelner Länder nutzt das BICC hierbei verschiedene, frei zugängliche Quellen, u.a. die periodischen Berichte der Weltbank, die Menschenrechtsberichte von Amnesty International und die

⁴⁴ Hier hat die Fraktion Die Linke im November 2010 weitere Auskünfte verlangt: Bundestagsdrucksache 17/3616 vom 03.11.2010, Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u. a. (Die Linke) „Waffenexporte - Kontrolle des Endverbleibs deutscher Kriegswaffen und Rüstungsgüter“.

Angaben zu weltweiten Militärausgaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

(3.32) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2009 3.118 Einzelgenehmigungen (2008: 2.554) für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 62 Staaten (2008: 51) erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind, also in mindestens einem der sieben BICC-Kriterien eine negative Bewertung erhalten haben. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Ländergruppe ist von 1,147 Mrd. € (2008) auf 2,155 Mrd. € im Jahr 2009 gestiegen.

Der Wert von genehmigten Rüstungslieferungen in Länder, die mindestens vier der BICC-Kriterien nicht erfüllen und damit nach Auffassung der GKKE eine eindeutige Missachtung der EU-Richtlinien darstellen, hat nach einem Rückgang im Jahr 2008 deutlich zugenommen, nämlich von 106,3 Mio. € (2008) auf 269,2 Mio. €. Zu den problematischsten Empfängerländern gehören hier vor allem Saudi-Arabien, Ägypten, Angola und Algerien.

(3.33) 2009 erhielten 44 Länder, deren Menschenrechtssituation BICC als „sehr bedenklich“ einstuft, Rüstungsgüter aus Deutschland (2008: 41 Länder); in 45 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es schwere interne Gewaltkonflikte (2007: 24 Länder). Zusätzlich bestand in zehn Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigten. Zu letzteren Staaten gehörten unter anderem Saudi-Arabien, Kuwait, Pakistan und Angola.

(3.34) Geographisch bildeten – wie auch bereits im Vorjahr – zwölf Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie in Nordafrika eine der größten Gruppen der „problematischen“ Empfängerstaaten. So wurden 2009 zum Beispiel deutsche Rüstungsgüterexporte im Umfang von 540 Mio. € in die Vereinigten Arabischen Emirate sowie im Wert von 167 Mio. € nach Saudi-Arabien genehmigt. Eine weitere Region mit vielen vom BICC als „bedenklich“ eingestuften Empfängern ist Süd- und Süd-Ost Asien: Hier gelten vor allem die erteilten Genehmigungen für Rüstungslieferungen nach Brunei (433,9 Mio. €), Singapur (165,8 Mio. €), Indien (67,9 Mio. €) und Pakistan (61,6 Mio. €) als „kritisch“.

Beispiele für als „kritisch“ einzustufende Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte

Land	Menschenrechts-situation	Interne Gewaltkonflikte?	Gefahr der Unverträglichkeit von Rüstung und Entwicklung	Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2009 (in Millionen Euro)
Afghanistan	sehr schlecht	ja	-	54,3
Ägypten	sehr schlecht	ja	gering	77,5
Angola	sehr schlecht	ja	groß	11,5
Brasilien	sehr schlecht	teilweise	gering	115,0
Brunei	sehr schlecht	nein	gering	433,9
Georgien	schlecht	teilweise	groß	2,5
Indien	sehr schlecht	ja	mittel	67,9
Indonesien	schlecht	ja	gering	1,4
Israel	sehr schlecht	ja	gering	32,6
Kolumbien	sehr schlecht	ja	mittel	68,9
Kuwait	schlecht	teilweise	groß	68,1
Malaysia	sehr schlecht	nein	gering	32,9
Nigeria	sehr schlecht	ja	gering	1,8
Oman	sehr schlecht	nein	groß	12,6
Pakistan	sehr schlecht	ja	groß	61,6
Russland	sehr schlecht	teilweise	mittel	144,3
Saudi-Arabien	sehr schlecht	Ja	groß	167,9
Singapur	schlecht	nein	gering	165,8
Thailand	sehr schlecht	Ja	mittel	27,4
Türkei	sehr schlecht	ja	gering	45,5
Vereinigte Arabische Emirate	sehr schlecht	nein	gering	540,7

4. Globaler und deutscher Rüstungshandel im Zeichen der internationalen Finanzkrise

4.1 Zeichen der Veränderung

(1) Steigender globaler Rüstungshandel im Kontext wachsender Militärausgaben

(4.01) Die Daten zur Entwicklung des Weltrüstungshandels während der zurückliegenden zehn Jahre weisen kontinuierlich steigende Werte auf. Dieser Trend korrespondiert mit Schätzungen zu den globalen Militärausgaben, wie sie unter anderem SIPRI vorlegt. Demnach sind diese im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr um circa 5,9 Prozent gestiegen. Für das erste Jahrzehnt dieses Jahrhunderts errechnet SIPRI einen Zuwachs von insgesamt nahezu 50 Prozent. Bei aller Dramatik dieser Zahlen ist jedoch zu beachten, dass – ähnlich wie beim Weltrüstungshandel – den einzelnen Staaten weltweit höchst unterschiedliche Anteile daran zuzuordnen sind (siehe oben Kapitel 2.1).

Militärausgaben im Jahr 2009

(Angaben in Mrd. US-Dollar; Quelle: SPIRI⁴⁵)

USA	661,0
China	100,0 (geschätzt)
Frankreich	63,9
Großbritannien	58,3
Russland	53,3 (geschätzt)
Japan	51,8
Deutschland	45,6
Saudi-Arabien	41,3
Indien	36,3
Italien	35,8

Eigentümlichkeiten des Wachstumstrends beim Rüstungshandel in Zeiten der Krise

(4.02) Der zumindest bis 2009 ansteigende Trend des weltweiten Rüstungshandels weist eine Reihe von Besonderheiten auf:⁴⁶ Offenkundig hat

⁴⁵ Zusammenstellung in Frankfurter Rundschau, 02.06.2010 nach Angaben in: SPIRI Yearbook 2010, a.a.O. .

sich die globale Finanzkrise noch nicht eindeutig in aktuellen militär- und rüstungsrelevanten Daten niedergeschlagen. Der internationale Transfer von Rüstungsgütern erweist sich zumindest kurzfristig relativ immun gegenüber konjunkturellen Schwankungen. Zwischen der Anbahnung eines Rüstungsgeschäftes bis hin zu seiner vollständigen Abwicklung vergehen oft viele Jahre. Zuverlässige Lieferanten profitieren vielfach von Nachfolgeaufträgen, späteren Modernisierungsleistungen oder dem Bedarf an Ersatzteilen, wie sich zum Beispiel im deutschen Marineschiffsbau zeigt.

(4.03) Deutlichere Anzeichen für Auswirkungen der globalen Finanzkrise lassen sich anhand der Neuaufträge für Waffenbestellungen erkennen. Nach US-amerikanischen Quellen⁴⁷ sind im Jahr 2009 die Werte für Bestellungen von Waffen und Rüstungsgütern um 8,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken. Sie erreichen damit seit 2005 den niedrigsten Stand. Viele der Neuaufträge sind nach Einschätzung der US-Studie auf ein oder zwei gewichtige Akquisitionen zurückzuführen oder leiten sich aus der Fortführung bereits laufender Transfers ab.

Weltweite Neuaufträge für Rüstungswaren⁴⁸

(Angaben in Milliarden US-Dollar)

	2007	2008	2009
Gesamtwert	63,27	62,83	57,51
USA	25,7	38,0	22,6
Russland	11,2	5,5	10,4
Deutschland	2,0	3,2	3,7

(4.04) Auch bei den Zielländern und -regionen der Waffentransfers sind Veränderungen gegenüber den Strukturmustern während der ersten Hälfte des Jahrzehnts zu identifizieren. Zu Teilen reflektieren sie die eingetretenen globalen Machtverschiebungen, zu Teilen aber auch schon finanzielle Restriktionen im Zuge der aktuellen Krise. Damit schreitet die schon in den Vorjahren erkennbare Fragmentierung⁴⁹ des weltweiten Rüstungs-

⁴⁶ Die folgenden Textpassagen lehnen sich an: Michael Brzoska/Bernhard Moltmann, Weltwirtschaftskrise: Rüstungsmotor oder Rüstungsbremse, in: Friedensgutachten 2010, Berlin/New York 2010, S. 332 - 345.

⁴⁷ Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002 - 2009, a.a.O. S. 3.

⁴⁸ Quelle: ebda., Tabelle 31.

⁴⁹ Vgl. Bernhard Moltmann, Weltrüstungshandel: Gefährliche Normalität der Staatenwelt, in: Friedensgutachten 2008, Berlin/New York 2008, S. 79 - 91.

marktes weiter voran: Potente Waffenkäufer sind weiterhin präsent, andere sehen sich wirtschaftlichen und finanziellen Beschränkungen gegenüber. Militärische Konflikte und Rüstungsdynamiken in Teilen des Nahen und Mittleren Ostens sowie in Südasien und Südamerika sorgen für anhaltende Nachfrage auf dem Rüstungsmarkt.⁵⁰ Hier stehen auch Abnehmer von gebrauchten Waffen bereit.

Auf der anderen Seite sehen sich viele Staaten aus finanziellen Gründen genötigt, von Bestellungen Abstand zu nehmen oder bereits erteilte Aufträge zu reduzieren. Beispielsweise verringerte Bulgarien zunächst eine Bestellung von vier Korvetten bei französischen Herstellern auf zwei Schiffe und kündigte schließlich diese vollständig.⁵¹ Algerien verzichtete auf vier in Frankreich bestellte Fregatten und vergab stattdessen zu günstigeren Preisen den Auftrag an italienische Werften. In dem ausgehandelten Paket ist auch die Zusage von Italien enthalten, Hubschrauber zu liefern. Außerdem hat Algerien Interesse am Ankauf von Schiffen aus Großbritannien angemeldet, deren Übernahme die Marine aus Brunei zurückgewiesen hatte.⁵² Die Umwidmung von bereits erteilten Aufträgen erfasst auch Projekte von Industriestaaten: So kursieren Informationen, dass Indien einen Flugzeugträger übernehmen will, der ursprünglich für die britische Marine auf Kiel gelegt werden sollte. Griechenland erwägt, eines der U-Boote, die aus deutschen Materialpaketen noch erstellt werden, weiterzuverkaufen (Zur griechischen Situation siehe Kapitel 4.2).

(4.05) Für die Anbieter erhöht sich der Wettbewerbsdruck. Traditionelle Lieferbeziehungen zahlen sich immer weniger aus. Hersteller orientieren sich, wenn sie Akquisitionen realisieren wollen, in geringerem Maße an überkommenen politischen Einschränkungen. So verhandelt Frankreich mit Russland über die Lieferung von modernen Hubschrauberträgern,⁵³ und Taiwan erhält trotz Einwände von chinesischer Seite Lieferzusagen aus den USA in Höhe von 6,4 Mrd. US Dollar. Taiwan verhandelt auch mit dem europäischen Rüstungshersteller EADS über den Transfer von Hub-

⁵⁰ Exemplarisch zur Entwicklung im Mittleren Osten siehe: Carina Solmirano/ Pieter D. Wezeman, *Military Spending and Arms Procurement in the Gulf States*, Stockholm 2010 (SIPRI Fact Sheet, October 2010). Zu den jüngst zwischen den USA und den Golf-Staaten vereinbarten umfangreichen Rüstungsgeschäften siehe: *Süddeutsche Zeitung*, 12.10.2010.

⁵¹ *Ships Monthly* 45, 2010, 1, S. 11.

⁵² *Ships Monthly* 44, 2009, 12, S. 8.

⁵³ Vgl. Nanette Brühl, Für Frankreich ist der Kalte Krieg endgültig zu Ende. Paris plant Verkauf maritimer Hochtechnologie an Russland, in: *Wehrtechnik*, 42, 2010, 3, S.6-7.

schraubern.⁵⁴ Selbst die USA, bisher die striktesten Fürsprecher des Waffenembargos gegen China aus dem Jahr 1989, erwägen, an das Land Militärtransportflugzeuge zu liefern.⁵⁵

Gegebenenfalls müssen Waffenlieferanten auch Produktionen in Abnehmerländer verlagern, vorteilhafte Finanzierungsbedingungen anbieten oder der Weitergabe von Technologie zustimmen. Hinzu kommen Angebote von Lieferpaketen, die die Transfers von Gütern, Dienstleistungen oder ergänzenden Projekten (Offset-Geschäfte) einschließen (siehe Kapitel 5.2). Ein Beispiel hierfür sind die Absichtserklärungen über eine umfangreiche Rüstungskoooperation zwischen Frankreich und Brasilien in den Jahren 2008/2009. Sie begründen eine strategische Partnerschaft beider Länder und sehen unter anderem den Transfer von Hubschraubern und U-Booten vor, die für einen atomaren Antrieb geeignet sind.⁵⁶ Nach brasilianischen Auskünften haben deutsche Anbieter nicht den Auftrag zum U-Boot-Bau bekommen, weil sich die deutsche Regierung gegen den von Brasilien gewünschten Technologietransfer gesperrt habe.⁵⁷ Zudem hoffen französische Rüstungshersteller, bei anstehenden brasilianischen Bestellungen von Kampfflugzeugen zum Zuge zu kommen.⁵⁸ Zur Bewerbung um Aufträge aus dem auf zwanzig Jahre angelegten Programm zur Erneuerung der Überwasserflotte des Landes, das mehr als 30 neue Schiffe vorsieht, stehen schon britische sowie französische und italienische Anbieter bereit. Letztere gehen mit dem Angebot konkurrierend ins Rennen, gemeinsam entwickelte Schiffstypen zu liefern.⁵⁹

(4.06) Schließlich verlangen anhaltende niederschwellige Gewaltkonflikte weitere Rüstungslieferungen, um die Kontrahenten zu versorgen oder um nach Ende der Kampfhandlungen neue Sicherheitskräfte auszustatten. Dabei spielen finanzielle Restriktionen eine geringe Rolle, da die Anschaffung kleiner und leichter Waffen sowie einfacherer Defensivsysteme kostenmäßig nicht so stark zu Buche schlägt und teilweise extern finanziert wird.

⁵⁴ Frankfurter Rundschau, 06.02.2010.

⁵⁵ Mitteilung von Frank Slijper, Campagne tegen Wapenhandel (Groningen/Niederlande) vom 11.10.2010 unter Bezug auf chinesische Presseberichterstattung.

⁵⁶ Vgl. Daniel Flandes/Detlef Nolte, Externe Rüstungs- und Militärallianzen: Eine neue Dimension in Lateinamerikas Sicherheitsagenda, Hamburg 2009 (GIGA Focus 9, 2010), S. 4 - 5.

⁵⁷ Information von Prof. Dr. Luíz Alberto Moniz Bandeira (Brasília/Heidelberg) am 07.07. 2010.

⁵⁸ Süddeutsche Zeitung, 10.02.2010.

⁵⁹ Ships Monthly, 45, 2010, 11, S. 11.

(2) Reduzierung von Streitkräften als Stimulus für Rüstungsexporte

(4.07) Ferner ist zu erwarten, dass die Umorganisation von Streitkräften in den Industriestaaten weitere Waffenbestände freisetzt, die auf den internationalen Rüstungsmarkt gelangen.

Dies trifft auch für die deutsche Seite zu. So sollen drei U-Boote, die die Bundesmarine im Jahr 2010 ausgemustert hat, zum Verkauf angeboten werden.⁶⁰ Dies fügt sich in eine Vielzahl von Waffenausfuhren aus Bundeswehrbeständen in den zurückliegenden Jahren ein, wie folgende Übersicht zeigt:

Verkauf von Rüstungsgütern aus Bundeswehrbeständen an Drittstaaten (Auswahl) 2006 - 2008⁶¹

Jahr	Empfänger	Rüstungsgut
2006	Brasilien	250 Panzer Leopard 1 24 Bergepanzer 118 Panzer Leopard 2
	Chile	66 Panzer Leopard 2
	Singapur	34 Panzer zur Instandsetzung
2007	Chile	54 Panzer Leopard 2 10 Bergepanzer 2 Pionierpanzer Dachs 407 LKW 22 MTW 113
	Singapur	110 Panzer Leopard 2
	Südkorea	8 Systeme Patriot Raketen
2008	Chile	207 Schützenpanzer Marder
	Singapur	72 Panzer Leopard

⁶⁰ Süddeutsche Zeitung, 22.06.2010, Ships Monthly 45, 2010, 10, S. 11.

⁶¹ Angaben zusammengestellt nach: Bundestagsdrucksache 16/13103 vom 15.05.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Frage des Abgeordneten Schäfer (Die Linke), Frage 33; Bundestagsdrucksache 17/82 vom 15.12.2009, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ernst Burgbacher auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schäfer u. a. (Die Linke) „Transparenz und Aufklärung über deutsche Rüstungsexporte“, Frage 22; Bundestagsdrucksache 17/2223 vom 15.06.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Frage des Abgeordneten Schäfer (Die Linke), Frage 48.

(4.08) Kommt es zu Vereinbarungen über die Abgabe von Rüstungsmaterial aus Beständen der Bundeswehr an andere Staaten, können deutsche Rüstungsfirmen mit Aufträgen zur Instandsetzung bzw. Modernisierung oder Modifizierung der zu liefernden Rüstungsgüter rechnen. Die Bundesregierung benennt dazu folgende Unternehmen:⁶²

- Instandsetzung von ungepanzerten Radfahrzeugen: Thyssen Krupp Fahrzeugtechnik GmbH; MWB Fahrzeugtechnik GmbH
- Instandsetzung von gepanzerten Kettenfahrzeugen: Flensburger Fahrzeugbau GmbH; Krauss Maffei Wegmann GmbH & Co KG; Rheinmetall Landsysteme GmbH; Rheinmetall Defence Electronics GmbH; Motoren- und Turbinen Union, Friedrichshafen; Renk AG
- Modifizierung von Munition: Rheinmetall Waffe Munition GmbH
- Modifizierung von Lenkkörpern: Com Log GmbH

(3) Aussichten auf eine weniger restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik ?

Anzeichen einer neuen globalen Machtarchitektur

(4.09) Die Weltfinanz- und Wirtschaftskrise hat Verschiebungen in der internationalen Verteilung von Macht, Einflussphären und Entwicklungsperspektiven deutlich hervortreten lassen. Eine Grundlage dafür ist der wachsende Unterschied in den Wachstumspfaden der „alten“ Industriestaaten in Europa und Nordamerika einerseits und der „neuen“ Industriestaaten in Asien und Lateinamerika andererseits. Während die eine Ländergruppe von der Wirtschaftskrise hart betroffen ist, hat die andere sie relativ gut überstanden. So erwarten internationale Währungsagenturen für die *emerging economies*, darunter Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC), aber auch Mexiko und Saudi Arabien, zwischen 2007 und 2014 keinen Anstieg der Verschuldung im Verhältnis zum BSP, sondern sogar einen leichten Rückgang. Die „alten“ Industriestaaten werden demnach deutlich länger brauchen, um die Krise zu überwinden.

(4.10) Aus solchen Prognosen ergeben sich Folgerungen für die Entwicklung von Militärausgaben und Rüstungsexporten. So können die BRIC- und andere Staaten mit hohem Wirtschaftswachstum ihre Militärausgaben

⁶² Angaben nach: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schäfer, van Aken u. a. (Die Linke) „Rüstungsexportfördermaßnahmen der Bundeswehr“ vom 20.06.2010, Frage 15.

und, soweit sie nicht wie China zunehmend selbst Waffen herstellen, die Nachfrage nach Rüstungsimporten oder nach Fertigungsanlagen für Rüstungsgüter intensivieren. Schon in der jüngeren Vergangenheit haben Staaten wie China, Indien oder Brasilien ihre wirtschaftliche Prosperität genutzt, um regionalpolitische Machtansprüche auch durch eine Modernisierung ihrer Streitkräfte zu unterstreichen. Zum anderen sind als gewichtige Waffenkäufer Länder wie Saudi Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate oder Venezuela hervorgetreten, die auf Grund steigender Einkünfte aus der Erdölförderung über hinreichende Ressourcen verfügen. Beide Ländergruppen sind zunehmend in der Lage, die Konditionen für Rüstungstransfers zu bestimmen.

Druck der deutschen Rüstungsindustrie, Rüstungsexporte zu erleichtern

(4.11) In Deutschland drängen Rüstungshersteller in Erwartung neuer Exportaussichten darauf, die bisherigen Restriktionen für Rüstungsausfuhren abzuschwächen, um ihre Produktionskapazitäten angesichts absehbarer sinkender Binnennachfrage zu erhalten. Sie können sich dabei auf entsprechende Aussagen im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 stützen.⁶³ Die Argumentation seitens der Rüstungsindustrie koppelt geschickt den weiter bestehenden Bedarf an Rüstungsgütern für eine reduzierte Bundeswehr mit dem Anliegen, die Exportleistung der Hersteller zur Geltung zu bringen. Nach Aussagen von Friedrich Lürßen, Eigner der gleichnamigen Werft in Bremen und Präsident des neu gegründeten Bundesverbandes der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie,⁶⁴ gehen siebzig Prozent der Produktion von Waffen und Rüstungsgütern ins Ausland. Aber nur das kann exportiert werden, so seine Aussage, was die Bundeswehr als Erstkunde gekauft hat. Bundeswehraufträge gelten als unverzichtbare Türöffner für weitere Geschäfte.⁶⁵

(4.12) Der Bundesregierung ist diese Sichtweise nicht fremd, wie sie in ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der SPD-Bundestagsfraktion zur Zu-

⁶³ In ihrem Rüstungsexportbericht 2009 hat die GKKE die Koalitionsabsprachen ausführlich zitiert und kommentiert, siehe: Rüstungsexportbericht 2009 der GKKE, Berlin/Bonn 2009, Ziffer 8.05 - 8.08.

⁶⁴ Vgl. Henning Bartels, Der „Bundesverband der deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie“ stellt sich vor, in: Europäische Sicherheit, 59, 2010, 11, S. 32 - 33.

⁶⁵ Interview in: Handelsblatt, 05.10.2010; zur Darstellung der Position der Rüstungshersteller siehe auch die Ausgabe der Zeitung des darauffolgenden Tages mit Berichten über eine Veranstaltung des Handelsblatts in Berlin.

kunft des deutschen Marineschiffbaus kundgetan hat.⁶⁶ Hier sagt sie „verstärkte verantwortungsvolle Exportaktivitäten“ zu, um eine „zukunftsfähige nationale wehrtechnische Industrie“ zu erhalten (Antwort auf Frage 13). Sie übernimmt ebenfalls die Einschätzung der Rüstungshersteller, dass „nationale Referenzprodukte für den Export förderlich“ seien (Antwort auf Frage 35). Damit solle die Auslastung der rüstungsrelevanten Industrie angesichts nachlassender eigener Nachfrage gesichert werden. Auch hält die Bundesregierung für möglich, „die Exportunterstützung für die deutsche rüstungsrelevante Industrie im Rahmen der gültigen Exportrichtlinien künftig systematisiert und ressortübergreifend“ zu koordinieren (Antwort auf Frage 19). Gleichwohl verbindet die Regierung das mit der Aussage: „Eine Änderung der bisherigen restriktiven Rüstungsexportpolitik ist nicht vorgesehen“ (Antwort auf Frage 23).

(4.13) Bei einer solchen politischen Gratwanderung wird sich die Bundesregierung weiterhin einem hohen Erwartungsdruck seitens der Rüstungsindustrie gegenübersehen. Diese bemüht sich ihrerseits, sich auch der Unterstützung der Gewerkschaften zu versichern, denen am Erhalt der Arbeitsplätze in den Rüstungsbetrieben gelegen ist. Deutlich wird dies an einprägsamen Formulierungen, die dem Anliegen Nachdruck verleihen. Eine solche lautet zum Beispiel:

„die deutsche wehrtechnische Industrie + Erhalt von wehrtechnischer Kernfähigkeit + verstärkte Exportunterstützung durch die Amtsseite = der Erhalt hochwertiger Arbeitsplätze in Industrie und Forschung in Deutschland“.⁶⁷

(4.13a) Das Drängen der Rüstungsindustrie, Produktionskapazitäten durch erleichterte Rüstungsausfuhren auszulasten, sekundiert auch die Strukturkommission der Bundeswehr in ihrem Bericht vom Oktober 2010. In ihrer Analyse stellt sie fest, dass die Bundeswehr in Zukunft nicht mehr „Hauptkunde“ bei deutschen Rüstungsherstellern sein wird. Deshalb seien hier strukturelle Änderungen und eine neuausgerichtete Zusammenarbeit mit

⁶⁶ Bundestagsdrucksache 17/2686 vom 30.07.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Beckmeyer u. a. (SPD) „Zukunft des Marineschiffbaus in Deutschland“. Die Zitate in diesem Absatz stammen aus den Antworten der Bundesregierung auf einzelne Fragen.

⁶⁷ Heinz Marzi, „Sicherheit made in Germany“ oder „Ohne Sicherheit ist alles Nichts“ – die Bedeutung des Rüstungsexports für Deutschland, in: IG Metall, Vorstand, Branchenreport 07/2010 „Politisches Umfeld der wehrtechnischen Industrie – zwischen Haushaltskürzungen und Exporthoffnungen“, Frankfurt am Main, 13. August 2010, S. 14 - 15.

der Bundeswehr notwendig. Um kostendeckend zu agieren, werde die Rüstungsindustrie, hier stets als „wehrtechnische Industrie“ bezeichnet, mehr als bisher vom Export und von der zivilen Verwertbarkeit ihrer Produkte abhängig sein. Die Strukturkommission empfiehlt, die „nationalen Exportrichtlinien den europäischen Standards“ anzugleichen.⁶⁸ Das verbindet sie mit der Erwartung auf eine Erleichterung der Ausfuhr deutscher Rüstungsgüter. Zumindest lassen das darauf bezogene Presseberichte mit den Überschriften vermuten: „Deutsche Rüstungsexporte. Kanonen für die Konjunktur“,⁶⁹ „Bundeswehr-Kommission: Rüstungsexporte erleichtern“ oder „Not schweißt zusammen. Die heimische Waffenindustrie fürchtet den Sparzwang und den neuen Kurs des Verteidigungsministers. Sie hofft nun auf schnellere Exportgenehmigungen“.⁷⁰

(4.14) Nun ist es nicht neu, dass Bundesregierungen die Anliegen von Rüstungsherstellern unterstützen, neue Exportmärkte zu erschließen. So gehört es zur Regel, dass bei Auslandsreisen deutscher Regierungsdelegationen auch Vertreter von Rüstungsfirmen teilnehmen. Bei folgenden Auslandsreisen von deutschen Regierungsdelegationen waren nach Auskunft der Bundesregierung Repräsentanten von Rüstungsfirmen beteiligt:⁷¹

- | | |
|------|---|
| 2010 | Brasilien, Türkei, Türkei / Saudi-Arabien / Katar/
Vereinigte Arabische Emirate, Argentinien / Uruguay / Brasilien |
| 2009 | Algerien (2x), Brasilien, Saudi-Arabien |
| 2008 | Algerien, Brasilien, Indien, Kolumbien, Mexiko, Peru,
Saudi-Arabien / Vereinigte Arabische Emirate / Katar |
| 2007 | Ägypten, Angola, Aserbeidschan, Bahrain Gabun, Kasachstan,
Kuwait, Katar, Oman, Vereinigte Arabische Emirate |
| 2006 | Indien, Japan, Kuwait, Saudi-Arabien, Singapur, Türkei,
Vereinigte Arabische Emirate, Saudi-Arabien / Oman /
Vereinigte Arabische Emirate / Kuwait / Bahrain / Katar,
Kasachstan / Usbekistan / Tadschikistan / Turkmenistan /
Kirgisistan. |

(4.15) Als im September 2010 Bundeswirtschaftsminister Rainer Brüderle Indien bereiste, begleiteten ihn Repräsentanten unter anderem von Wes-

⁶⁸ Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, Oktober 2010, Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz, S. 36 - 37.

⁶⁹ Spiegel Online, 11.11.2010.

⁷⁰ Süddeutsche Zeitung, 10.11.2010 und 11.11.2010.

⁷¹ Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schäfer, van Aken u. a. (Die Linke) „Rüstungsexportfördermaßnahmen der Bundeswehr“ vom 20.05.2010, Frage 9.

terwolder Eisenwerke, Grob Aircraft, Atlas Elektronik, Carl Zeiss Optronics, Eurojet, Cassidian, Krauss Maffei Wegmann, Thyssen Krupp Marine Systems und Diehl Stiftung.⁷² Der Minister erklärte dazu: „Ich fahr’ doch nicht als Panzerlieferant nach Indien, sondern als Handelsminister“. Deshalb unterstütze er alle legalen Geschäfte. Damit reagierte er auf Kritik der indischen Seite, dass Deutschland bei Rüstungsgeschäften ein unzuverlässiger Partner sei und Ausfuhrgenehmigungen zu restriktiv handhabe⁷³ (Siehe Kapitel 3.4).

4.2 Risiken für deutsche Rüstungsexporte: der Fall Griechenland

(4.16) Konsequenzen der weltweiten finanziellen Turbulenzen erreichen inzwischen auch die Exportgeschäfte deutscher Rüstungsproduzenten. Ein von der hiesigen Öffentlichkeit weitgehend unbeachtetes Beispiel ist der Ausstieg Südafrikas aus dem europäischen Projekt zum Bau eines Militartransportflugzeuges (Airbus A 400 M) im November 2009. Neben Malaysia war das Land ursprünglich das zweite außereuropäische Mitglied im Kreis der Auftraggeber gewesen. Südafrika hatte acht Flugzeuge im Wert von 830 Millionen Euro bestellt. Für die Annullierung sind neben den technischen Schwierigkeiten des Vorhabens vor allem die finanziellen Belastungen verantwortlich gewesen, deren wachsendes Volumen angesichts der sonstigen wirtschaftlichen und sozialen Nöte des Landes nicht zu rechtfertigen war.⁷⁴

Der Fall Griechenland: Griechenland als Kauffer deutscher Rüstungsgüter

(4.17) Noch einschneidender waren jedoch die Folgen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die mit Griechenland einen der größten Abnehmer deutscher Rüstungsexporte erfasst haben. Griechenland zählt weltweit zu den größten Waffen und Rüstungsgüter importierenden Staaten. Nach Angaben von SIPRI rangiert das Land zwischen 2005 und 2009 unter den jeweils fünf Erstgenannten. Nach der gleichen Quelle stammen 31 Prozent der griechischen Rustungseinfuhren aus Deutschland.

⁷² Bundestagsdrucksache 17/3391 vom 27.10.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte nach Indien und Pakistan“, Frage 7.

⁷³ Frankfurter Rundschau und Süddeutsche Zeitung, 24.09.2010.

⁷⁴ Süddeutsche Zeitung, 06.11.2009.

Deutsche Rüstungslieferungen an Griechenland (1999 – 2008)⁷⁵

Jahr	Rang	Genehmigte Rüstungsausfuhr (in Mio. DM)	Wichtigste Lieferungen	Kostenfreie und -pflichtige Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr
1999	k. A.	61,8		94 Kampfpanzer Leopard 1
2000	3.	455,4	Feuerleiteinrichtungen (59,1%), elektronische Ausrüstung (12,5%)	51 Kampfpanzer Leopard 1 50 Panzerhaubitzen M 109
2001	3.	679,7	Gepanzerte Fahrzeuge (46,9%), Kampfflugzeuge (17,7%)	
2002	2.	266,2	Gepanzerte Fahrzeuge (55,5%), Munition (11%), Kommunikationssysteme (10,7%)	22 Kampfpanzer Leopard 1
2003	2.	462,1	Gepanzerte Fahrzeuge (85%)	82 Kampfpanzer Leopard 1 10 Panzerhaubitzen 2000
2004	9.	150,6	Panzerkanonen (40,1%), elektronische Ausrüstung (19,1%)	14 Panzerhaubitzen 2000
2005	4.	255,8	Luftlenkkörper (49,2%), Kanonentteile (24,7%)	18 Kampfpanzer Leopard 2
2006	2.	455,2	U-Boote und Teile (81,9%)	60 Kampfpanzer Leopard 1 96 Kampfpanzer Leopard 2
2007	k. A.	26,7		90 Kampfpanzer Leopard 1 83 Kampfpanzer Leopard 2
2008	16.	83,5	Feuerleitanlagen (61%)	16 Kampfpanzer Leopard 1

⁷⁵ Quelle: Rüstungsexportberichte der Bundesregierung 1999 bis 2009. Die Angaben zum Rang von Griechenland beziehen sich auf die dort gegebene Aufstellung der wichtigsten Empfängerländer deutscher Rüstungsausfuhr.

(4.18) Ausweislich der Daten aus den amtlichen Rüstungsexportberichten (1999 – 2008) beziehen sich die deutschen Lieferungen hauptsächlich auf die teils kostenfreie, teils kostenpflichtige Überlassung von Panzern und Munition aus Beständen der Bundeswehr und Exporte von U-Booten. Der Transfer der Panzer umfasst auch deren Modernisierung, die in Deutschland und Griechenland stattfand. Die Gesamtkosten des Panzergeschäfts soll sich auf 1,7 Mrd. Euro belaufen. Ein Teil der Summe (180 Mio. Euro) soll noch nicht beglichen sein.⁷⁶

Im Jahr 2009 wurden 149 Ausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 15,87 Mio. € erteilt. Aus Deutschland wurden im gleichen Jahr Kriegswaffen im Wert von 42,821 Mio. € nach Griechenland exportiert. Für das Jahr 2010, für das derzeit noch keine Gesamtzahlen vorliegen, gibt die Bundesregierung an, dass Griechenland aus Beständen der Bundeswehr 223 Panzerhaubitzen vom Typ M 109 mit einem Gesamtpreis von 10 Mio. € übernommen hat.⁷⁷ Der Preis eines einzelnen Fahrzeuges wäre dann mit je 45.470 € anzusetzen.

(4.19) Der Transfer der U-Boote, einschließlich des Vorhabens, Schiffe in Griechenland selbst zu bauen, ist jedoch nicht glatt über die Bühne gegangen. Neben technischen Schwierigkeiten wurden Korruptionsvorwürfe bekannt.⁷⁸

Um nach Ausbruch der Finanzkrise die bei dem U-Boot-Geschäft, einschließlich der folgenden Werftenkrise, anfallenden Probleme zu bewältigen, vereinbarte Griechenland mit dem deutschen Hersteller Thyssen Krupp Maritime Systems (TMK) im Frühjahr 2010 neben der Auslieferung der bereits bestellten vier U-Boote den Ankauf von zwei weiteren. Die ursprünglich vorgesehene Modernisierung älterer Schiffe sollte dagegen auf Eis gelegt werden. Eines der neu zu liefernden U-Boote will die griechische Seite weiterverkaufen.⁷⁹

Gleichwohl sieht die Bundesregierung die beteiligten deutschen Firmen nicht in Schwierigkeiten. Zwischen 1983 und 2003 waren Rüstungsgeschäfte mit Griechenland in Höhe von 428 Millionen Euro durch staatliche Ausfallbürgschaften (Hermes-Kredite) abgesichert. Im Mai 2010 bestan-

⁷⁶ Vgl. Jan Grebe/Jerry Sommer, Griechenland: Hohe Militärausgaben trotz Finanzkrise, Bonn Juli 2010 (BICC-Focus 9), S. 3.

⁷⁷ Bundestagsdrucksache 17/ 2889 vom 09.09.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte nach Griechenland“, Antworten auf die Fragen 1, 2, 4 und 13.

⁷⁸ Zuletzt: Süddeutsche Zeitung, 04.05.10 und 30.08.10.

⁷⁹ Vgl. Grebe/Sommer, a.a.O., S. 5.

den noch Überfälligkeiten aus einer Schlussrate im Umfang von 5,9 Mio. Euro.⁸⁰ Vermutungen der Oppositionsparteien, die Bundesregierung habe noch auf dem Höhepunkt der Schuldenkrise von Griechenland Druck auf dessen Regierung ausgeübt, einstige Verträge zu erfüllen, wies die Bundesregierung aber entschieden zurück.⁸¹ Gleichwohl wurde Ähnliches auch im Blick auf die französische Regierung und dort anhängige Rüstungsgeschäfte laut.

Griechenland und Türkei: Rüstungsdynamik im östlichen Mittelmeer

(4.20) Die umfangreichen Rüstungskäufe von Griechenland gelten als Ausfluss der Bestrebungen des Landes, ein militärisches Gleichgewicht gegenüber seinem östlichen Nachbarn, der Türkei, herzustellen und aufrecht zu erhalten, obgleich beide Staaten Mitglieder der NATO sind und die Türkei inzwischen Beitrittsverhandlungen zur EU führt. Immer wieder haben Streitigkeiten um maritime Hoheitsgebiete beide Länder an den Rand kriegerischer Auseinandersetzungen geführt, abgesehen von der zwischen beiden Staaten kontroversen Zukunft des geteilten Zypern.

Damit ist im östlichen Mittelmeer eine regionale Rüstungsdynamik programmiert, wovon auch deutsche Rüstungslieferungen an die Türkei profitieren. Die genehmigten deutschen Rüstungsausfuhren erreichten zwischen 1999 und 2001 ein Volumen von 1,7 Mrd. DM bzw. zwischen 2002 und 2009 von 13,7 Mrd. Euro. Auch hier wurden hauptsächlich Schiffe und gepanzerte Fahrzeuge, einschließlich ehemaliger Bestände der Bundeswehr, geliefert,⁸² aber auch Lizenzen zum Bau leichter und kleiner Waffen erteilt. Ebenfalls sicherten staatliche Ausfallbürgschaften (Hermes-Kredite) die Rüstungsgeschäfte mit der Türkei ab. Diese bezogen sich auf die Lieferung von Schiffen, Panzer und Munition zwischen 2000 und 2002 im Umfang von 547 Mio. Euro. Von diesen standen im Juni 2010 noch 32 Mio. Euro zur Rückzahlung aus. Für die Zusage aus dem Jahr 2007, Material-

⁸⁰ Bundestagsplenarprotokoll 17/39 vom 05.05.2010, S. 3788 D / 3789 A., Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Hans-Joachim Otto auf die Fragen der Abgeordneten Viola von Cramon-Taubadel (Bündnis 90/Die Grünen).

⁸¹ Bundestagsdrucksache 17/1812 vom 20.05.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Steffen Kampeter auf die Frage des Abgeordneten Michael Schlecht (Die Linke), S. 28/29.

⁸² Zwischen 2005 und 2009 erhielt die Türkei insgesamt 354 Kampfpanzer Leopard 2 aus Beständen der Bundeswehr gegen Zahlung von 86,95 Mio. Euro. Quelle: Bundestagsdrucksache 17/1884 vom 15.06.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u. a. (Die Linke) „Deutsche Waffenlieferungen an die Türkei“.

pakete für den Bau von U-Booten zu liefern, liegt dem Haushaltsausschuss des Bundestages ein Antrag in Höhe von 1 Mrd. Euro vor.⁸³

Griechenland: Militärausgaben und die Sorge um nachhaltige Entwicklung

(4.21) Bei der Bewältigung der hohen Staatsverschuldung und der Sanierung der öffentlichen Haushalte wird Griechenland nicht umhin kommen, seine Militärausgaben zu verringern. Ihr gegenwärtiger Stand liegt weit über dem Durchschnitt der übrigen NATO- bzw. EU-Mitglieder. Während beispielsweise Deutschland in den zurückliegenden Jahren etwa 1,4 Prozent seines Bruttosozialproduktes für Verteidigungszwecke aufgewandt hat, liegt diese Quote für Griechenland bei drei Prozent. Ähnlich groß ist der Unterschied beim Vergleich der Militärausgaben je Kopf der Bevölkerung: in Deutschland betragen diese im Jahr 2008 circa 375 Euro je Einwohner, in Griechenland aber 680 Euro.⁸⁴

(4.22) Angesichts dieser Zahlenverhältnisse und der griechische Schuldenlast, die die gesamte europäische Währungszone in Gefahr bringt, verwundert es nicht, dass eine Oppositionspartei (Bündnis 90/ Die Grünen) die Bundesregierung aufgefordert hat, die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren vom 8.12.2008 auch auf Rüstungstransfers an EU- bzw. NATO-Mitglieder anzuwenden.⁸⁵

Das Kriterium 8 des Verhaltenskodex als Teil des Gemeinsamen Standpunktes fordert zum Beispiel, bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren zu prüfen, ob deren Art und Umfang mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes in Einklang stehen. Außerdem müssen die Rüstungstransfers mit positiven sozialen wie wirtschaftlichen Entwicklungsperspektiven vereinbar sein. Auch das Kriterium 4 des Verhaltenskodexes ist zur Geltung zu bringen. Es verlangt die Prüfung, ob beabsichtigte Rüstungstransfers die regionale Sicherheit und Stabilität gefährden. Eine Ausfuhrgenehmigung ist zu verweigern, wenn das Risiko besteht, dass der Empfänger die gelieferten Güter zur gewaltsamen Durchsetzung eines Gebietsanspruches benutzt.

⁸³ Bundestagsdrucksache 17/1884 vom 15.06.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u. a. (Die Linke).

⁸⁴ Angaben nach: Michael Brzoska, Griechenlands Militärausgaben müssen spartanischer ausfallen, Hamburg 10.05.2010 (IFSH - Aktuelle Stellungnahme).

⁸⁵ Bundestagsdrucksache 17/2438 vom 07.07.2010, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/ Die Grünen) „Gemeinsamen Standpunkt der EU für Waffen- ausfuhren auch bei Rüstungsexporten an EU, NATO und NATO-gleichgestellte Länder konsequent umsetzen“.

Der federführende Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Technologie hat am 6. Oktober 2010 nach negativen Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse für Auswärtiges, Finanzen, Haushalt, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe, wirtschaftliche Zusammenarbeit und für Angelegenheiten der Europäischen Union dem Bundestagsplenum mit der Mehrheit von CDU/CSU, FDP, SPD und Die Linke empfohlen, den Antrag von Bündnis 90/ Die Grünen abzulehnen.⁸⁶

(4.23) Das Exempel von Griechenland lehrt, dass die Disparität zwischen Militärausgaben und wirtschaftlicher Entwicklung nicht nur ein Problem von Ländern ist, die in der Entwicklungszusammenarbeit als „arme“ oder als „Länder mit niedrigem mittleren Einkommen“ eingestuft werden. Es betrifft auch Teile der OECD-Welt. Insofern greift die von jeder Bundesregierung, gleichgültig welcher parteipolitischer Provenienz, betriebene Praxis zu kurz, Genehmigungen von Rüstungsexporten an Bündnispartner gemäß der „Politischen Grundsätze“ von 2000 von jedweden Beschränkungen auszunehmen.⁸⁷

Demgegenüber gebietet nach Einschätzung der GKKE das Ausmaß der im Fall von Griechenland jetzt offenbar gewordenen Verschuldung mit ihren dramatischen Auswirkungen auf das internationale Finanzgefüge, hier strengere Maßstäbe anzulegen. Die Ausflucht von Regierungsseite, auf Bündnis und sicherheitspolitische Partnerschaft zu verweisen und sich deshalb der Pflicht einer gründlichen Nachprüfung der wirtschaftlichen und politischen Implikationen zu entziehen, erweist sich als wenig tragfähig. Dies traf auch schon bei Fällen früherer Jahre zu, als die GKKE darauf verwiesen hatte, dass Rüstungsgüter deutscher Herkunft in der Türkei zu innerer Repression genutzt worden waren.⁸⁸

⁸⁶ Bundestagsdrucksache 17/3291 vom 12.10.2010, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/ Die Grünen) „Gemeinsamen Standpunkt der EU für Waffenausfuhren auch bei Rüstungsexporten an EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Ländern konsequent umsetzen“.

⁸⁷ Bundestagsplenarprotokoll 17/42, S 4205 D – 4206 A vom 19.05.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ernst Burgbacher auf die Frage der Abgeordneten Katja Keul (Bündnis 90/ Die Grünen). Die Regierung verweist in ihrer Antwort allein auf die sicherheitspolitischen deutschen Interessen im Rahmen des Bündnisses, geht aber auf die finanziellen und wirtschaftlichen Implikationen der Rüstungstransfers an Griechenland nicht ein. Diese Position wiederholt die Regierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/ Die Grünen) „Rüstungsexporte nach Griechenland“ vom 09.09.2010 (Bundestagsdrucksache 17/2889), Antworten auf die Fragen 19.

⁸⁸ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 1998, Bonn 1998, S. 16 - 18.

4.3 Bewertung und Empfehlungen: Die Chancen für Abrüstung und Rüstungskontrolle nutzen

(4.24) Eine weitere Aufrüstung, einschließlich der Expansion des Rüstungsexports, vergrößert nach Einschätzung der GKKE die wirtschaftlichen und die mit den globalen Machtverschiebungen einhergehenden politischen Krisen. Gleichzeitig verringert sich der Spielraum für die bewährte Programmatik einer deutschen Politik als Zivilmacht. Deshalb sind Anstrengungen zugunsten von internationalen Regelungen vonnöten, um exzessive Militärausgaben zu begrenzen und Rüstungsexporte zu kontrollieren.

Zwar ist die Staatenwelt noch weit davon entfernt, sich auf eine globale Beschränkung von Aufwendungen für Militär und Rüstung einzulassen. Dennoch gibt es Ansätze, die Voraussetzungen dafür zu verbessern, beginnend mit einem Zuwachs an Transparenz. Deutschland hat derzeit den Vorsitz einer Expertengruppe inne, die im Jahr 2011 Vorschläge für die Weiterentwicklung des vorhandenen VN-Instruments für die Berichterstattung über Militärausgaben erarbeiten soll. Damit hat die Bundesregierung Möglichkeiten, positive Signale zu setzen.

(4.25) Beim Rüstungshandel zeigen sich bereits Zeichen in entsprechender Richtung. Auf globaler Ebene bemüht man sich, mit einem weltweiten Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty*) die Verbreitung von Waffen und sonstigen rüstungsrelevanten Gütern unter Kontrolle zu bringen (siehe Kapitel 6.1). Hier sind es vor allem von Gewaltkonflikten erschütterte Staaten, die auf eine Verringerung von Rüstungsgeschäften dringen. Die zurückhaltende Handhabung von Rüstungsexporten ist ein komplementäres Instrument der Friedens- und Sicherheitspolitik. Hier ist die Bundesregierung gehalten, ihr positives Bekenntnis zu dem Ansatz mit praktischen Maßnahmen zu untermauern. Allerdings wird es noch eines erheblichen politischen Drucks von unterstützenden Regierungen und sie begleitender Nichtregierungsorganisationen bedürfen, damit der *Arms Trade Treaty* kein folgenloses Dokument wird.

Empfehlungen

(4.26) Um die Erschütterungen durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise im Sinne von Abrüstung und Rüstungskontrolle zu nutzen und

Gefahren neuer Rüstungsdynamiken zu wehren, bieten sich aus Sicht der GKKE für die deutsche Politik folgende Schritte an:

- (1) Bei der ab 2011 anstehenden deutschen Haushaltskonsolidierung sind im Verteidigungshaushalt auch die Beschaffungsvorhaben nicht von der Prüfung von Einsparmöglichkeiten auszunehmen.⁸⁹ Im Vorgriff darauf sollten keine neuen langfristigen Verpflichtungen eingegangen werden.

Ebenso hält es die GKKE für unzulässig, Entwicklung und Beschaffungen von Rüstungsgütern für die Bundeswehr in Erwartung von Exporterlösen zu planen und deshalb Rüstungsgeschäfte zu erleichtern. Sie erinnert an die Aussage des ehemaligen Bundeskanzlers Helmut Schmidt aus dem Jahr 2008:

„Unsere Volkswirtschaft und unsere Zahlungsbilanz sind nicht auf Waffenexporte angewiesen. Zumindest wäre zu wünschen, dass wir die Richtlinien für unsere Waffenexporte wesentlich enger fassen.“⁹⁰

- (2) Im Einklang mit den einzelstaatlichen Konsolidierungsanstrengungen in der Rüstungsproduktion ist die Effizienz der Rüstungsausgaben in der EU mit dem Ziel zu prüfen, sie möglichst zu verringern. Die Koordinationsbemühungen in der Rüstungswirtschaft bedürfen einer angemessenen politischen Kontrolle und Transparenz.
- (3) Die Umstrukturierungen der Beziehungen zwischen Anbietern und Abnehmern auf dem Weltrüstungsmarkt sollten Anlass dafür sein, die auf UN-Ebene geführten Verhandlungen zu einem weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels zu forcieren (siehe Kapitel 6.1). In diesem Sinn liegt auch eine restriktive Rüstungsexportpolitik im Interesse einer deutschen und europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik. Die deutsche Seite kann durch eine Verringerung

⁸⁹ Bundestagsdrucksache 17/2501 vom 13.08.2010: Auszug aus dem Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014: „Der Verteidigungsetat trägt zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes und zur Einhaltung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Schuldenbremse. Hierzu werden im Entwurf des Bundeshaushaltes 2011 und im Finanzplan bis 2014 Kürzungen der disponiblen Ausgaben in Höhe von 598 Mio. € (2011) bis 1.334 Mio. € (2014) vorgenommen. Zusätzlich werden für die Finanzjahre 2013 und 2014 als Auswirkungen der Streitkräfte reform Ausgabenminderungen um 1.000 bzw. 3.000 Mio. € zugrunde gelegt.“

Die Verteidigungsausgaben werden im Entwurf des Bundeshaushaltes 2011 mit rund 31,5 Mrd. € veranschlagt. Sie werden im Finanzplan bis 2014 mit rund 30,9 Mrd. € im Jahr 2012, mit rund 29,6 Mrd. € im Jahr 2013 und mit rund 27,6 Mrd. € im Jahr 2014 fortgeschrieben.

⁹⁰ Helmut Schmidt, Außer Dienst, Berlin 2008, S. 211.

von Rüstungsausfuhren gefährliche Rüstungsspiralen im Nahen und Mittleren Osten, in Südasien oder in Lateinamerika dämpfen.

- (4) Wenn die Einsparungen der deutschen Verteidigungsausgaben dazu führen, dass Rüstungsaufträge annulliert, storniert oder nicht mehr neu erteilt werden, darf das nicht als Begründung dafür dienen, Fertigungskapazitäten durch erleichterte Rüstungsausfuhren zu erhalten. Demgegenüber sind die Chancen einer Restrukturierung der Herstellung von Waffen und Rüstungsgütern in europäischer Kooperation im Blick auf Vor- und Nachteile offen auszuloten. Gleichfalls liegt nahe, frühere erfolgreiche Ansätze der Konversion in der Rüstungsindustrie wiederzubeleben. Sie haben deutsche Unternehmen, die neben Rüstungsgütern auch zivile Produkte herstellen, verglichen mit anderen europäischen Produzenten, weniger anfällig gegenüber Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt gemacht. Hier sind neue Impulse geboten.
- (5) Einmal mehr wiederholt die GKKE den Appell an die Bundesregierung, darauf zu verzichten, Rüstungsausfuhren durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern und damit das Geschäftsrisiko von rüstungsexportierenden Firmen zu Lasten des Steuerzahlers zu mindern. Dies kommt einer indirekten Subvention von Rüstungsausfuhren gleich, die in der Wirtschaftskrise, bei Verlust der Zahlungsfähigkeit des Kunden, rasch zu einer direkten werden kann.

5. Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

5.1 Der Mangel an Transparenz

Der Stellenwert von Transparenz

(5.01) Bevor über das Ob, Was, Wie und Wohin deutscher Rüstungsausfuhr zu streiten ist, stellt sich das Problem, überhaupt zu erfassen, worum es eigentlich geht. Transparenz des Geschehens ist hier das leitende Stichwort. Das Gebot der Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern Ausdruck der Glaubwürdigkeit politischen Handelns und ethischer Verantwortung. Insofern ist Transparenz in der Rüstungsexportpolitik auch ein Gradmesser für das „gute Regieren“ in einem Staat⁹¹ (siehe Kapitel 1.3).

(5.02) Von Anfang an gehört der Datenstreit zu den Kontroversen über die deutsche Rüstungsexportpolitik. Offizielle Daten konkurrieren mit wissenschaftlichen Erhebungen oder Informationen von Rüstungsherstellern. Oft genug überlagert der Disput über die Gültigkeit der jeweils zitierten Zahlen inhaltliche Auseinandersetzungen (siehe Kapitel 2.1), und geraten Bewertungen der wirtschafts-, friedens- und entwicklungspolitischen Implikationen der Rüstungsgeschäfte zu schnell in den Hintergrund.

Enttäuschungen angesichts der offiziellen Berichterstattung

(5.03) Angesichts des Wirrwarrs der Daten zu den deutschen Rüstungsausfuhr, der den Mangel an Transparenz dokumentiert, richtet sich die Erwartung, Klarheit zu schaffen, zunächst an die Bundesregierung als Sachwalterin der Genehmigungsverfahren. Das geeignetste Instrument dafür wäre die offizielle Berichterstattung, zu der sich die Bundesregierung, parallel zu den anderen EU-Staaten, seit 1999 verpflichtet hat. Allerdings ist die inzwischen eingespielte Praxis der amtlichen Rüstungsexportberichte nach wie vor enttäuschend.⁹²

⁹¹ Rüstungsexportbericht 2006 der GKKE, Bonn/Berlin 2006, Ziffer 15, S. 24.

⁹² Nachdem die Bundesregierung im März 2010 ihren Rüstungsexportbericht für das Jahr 2008 vorgelegt hatte, hat die GKKE das Dokument mit seinem Vorgänger verglichen und eine Reihe von kritischen Anmerkungen dazu gemacht. (Die Zusammenfassung dieser Stellungnahme findet sich im Anhang 2.)

(5.04) Die Kritik an der offiziellen Berichterstattung lässt sich anhand der Kriterien für Transparenz, nämlich Verfügbarkeit, Verlässlichkeit, Reichweite, Präzision, Vergleichbarkeit und Relevanz,⁹³ folgendermaßen zusammenfassen:

Die offizielle Berichterstattung zu Rüstungsausfuhren im Spiegel von Kriterien der Transparenz

Kriterium	Bezüge zu den Rüstungsexportberichten der Bundesregierung
<p><i>Verfügbarkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Möglichkeit des Zugangs - einsichtige und nachvollziehbare Form der Darstellung 	<ul style="list-style-type: none"> - Regierungsberichte erscheinen nicht verlässlich zu einem festen Zeitpunkt; die zeitlichen Abstände zum Berichtsjahr wachsen bis zu 15 Monate an. - Darstellung behandelt relevante Bereiche pauschal oder gar nicht (Sammelausfuhrgenehmigungen, Voranfragen). - Trotz des Titels finden sich keine politischen Bewertungen und Perspektiven. - Rüstungsexportbericht ist nicht mit anderen Tätigkeitsberichten abgestimmt: Defizite bei rüstungskontroll-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Aspekten (unterschiedliche Ressortverantwortlichkeiten).
<p><i>Verlässlichkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Belastbarkeit der zur Verfügung gestellten Daten; - Nachprüfbarkeit; - Stimmigkeit der Daten aus Unterschiedlichen offiziellen Dokumenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Deutsche Daten für den EU-Bericht sind detaillierter als Auskünfte im Regierungsbericht. - Regierungsbericht enthält nicht Informationen, die die Bundesregierung an anderer Stelle, z B. in der Beantwortung parlamentarischer Anfragen, offenbart. - Rechenfehler werden zwar im Folgejahr korrigiert, ohne dass sich aber das Gesamtzahlenwerk ändert.
<p><i>Reichweite</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche 	<p>Die offizielle Berichterstattung beschränkt sich auf Kriegswaffen und Rüstungsgüter. Unberücksichtigt bleiben u. a. dagegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dual-use-Güter (Abgleich mit der Regelungskompetenz seitens der EU). - Lizenzen. - Offset-Geschäfte (Stellenwert des Exports von Fertigungsanlage und der Weitergabe von Rüstungstechnologie).

⁹³ Nach Eamon Surry, *Transparency in the Arms Industry*, Stockholm 2006 (SIPRI Policy Paper, 12), S. 38 f.

	<ul style="list-style-type: none"> - unklare Abgrenzungen bei kleinen und leichten Waffen sowie dazugehörige Munition. - Begründungen für Ausfuhren, insbesondere von Kriegswaffen in „Drittstaaten“.
<p><i>Vergleichbarkeit</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Stimmigkeit der Informationen mit Quellen anderer Herkunft und über längere Zeiträume hinweg - länderübergreifende Methodologie der Erfassung und Darstellung der Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - Rüstungsexportberichte werten Informationen unabhängiger wissenschaftlicher Institute wie SIPRI ab, ohne sich mit abweichenden Befunden auseinanderzusetzen. - EU-Bericht strebt zwar Harmonisierung der Berichterstattung an; doch bestehen Unterschiede zwischen einzelnen Staaten bei der Datenerfassung und Berichtsparameter weiter fort. - In Deutschland werden allein die tatsächlichen Exporte von Kriegswaffen statistisch erfasst; für den weit größeren Teil der sonstigen Rüstungsgüter werden nur Genehmigungswerte erhoben. Ob die sich wiederholende Behauptung der Bundesregierung, die Werte würden regelmäßig nicht ausgeschöpft, zutrifft, kann nicht überprüft werden. - Das Statistische Bundesamt bewertet Rüstungsausfuhren nach anderen Maßstäben, z. B. im Fall von „Veredelungsausfuhren“, als die Genehmigungsinstanzen, die sich an vertraglich festgelegten Preisen orientieren.
<p><i>Präzision</i></p> <p>Wie detailliert sind die gegebenen Auskünfte?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Genehmigungswerte für Lieferungen an Empfängerländer werden nicht nach Positionen gemäß der Ausfuhrliste aufgeschlüsselt (entsprechende Daten finden sich im EU-Bericht). - Rüstungsexportbericht nennt nicht die Empfänger im Detail. - Über staatliche Ausfallbürgschaften finden sich keine Auskünfte. - Bericht informiert nicht über Offset-Geschäfte.
<p><i>Relevanz</i></p> <p>Wie aussagekräftig sind die zur Verfügung gestellten Daten für eine Beurteilung des gesamten Problemkomplexes?</p>	

„Dunkle Bereiche“: Voranfragen und Sammelausfuhrgenehmigungen

(5.05) Für eine Gesamtbeurteilung des Transparenzniveaus verdienen zwei Einzelkomplexe Aufmerksamkeit:

- (1) Laut Rüstungsexportberichten wird im Durchschnitt weniger als ein Prozent der Anträge auf Ausfuhrgenehmigung abgelehnt. Die Regierung begründet diese Diskrepanz mit dem Hinweis darauf, dass sich Unternehmen, die an Rüstungsausfuhren interessiert sind, schon bei der Anbahnung eines Geschäfts nach den Genehmigungschancen erkundigen. Bei einer zu erwartenden Ablehnung verzichten sie darauf, einen förmlichen Genehmigungsantrag zu stellen, um sich und dem potentiellen Käufer eine entsprechende Blamage zu ersparen.

Dafür hat sich das Instrument der „Voranfrage“ eingebürgert. Adressat solcher Voranfragen für den Export von Kriegswaffen ist das Auswärtige Amt, bei Rüstungsgütern das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bzw. seine nach geordnete Dienststelle, das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Die Bundesregierung stellt fest, dass Voranfragen nach den gleichen Kriterien wie ein Genehmigungsantrag behandelt werden, aber einen solchen nicht ersetzen. Gleichwohl präjudiziert der Ausgang der Voranfrage den Fortgang weiterer Geschäftsverhandlungen und auch die später fällige Entscheidung zur Ausfuhrgenehmigung, falls nicht in der Zwischenzeit gravierende Veränderungen der Verhältnisse eingetreten sind. Damit will die Bundesregierung den Unternehmen Planungssicherheit gewähren.

Allerdings gibt die Bundesregierung keine Informationen über Häufigkeit, Antragsteller, Zielland und Güter des Transfers, die Gegenstand von Voranfragen sind. Die Begründung dafür liefert ein Verweis auf das Verwaltungsverfahrensgesetz, allerdings noch in gesteigerter Form: Angaben über Voranfragen seien „besonders schützenswert“, da „mögliche Wettbewerber aus der Veröffentlichung eines geplanten, aber noch nicht abgeschlossenen Vorhabens im Rüstungsexportbericht Vorteile ziehen könnten.“⁹⁴

⁹⁴ Rüstungsexportbericht 2008 (März 2010), a.a.O., S. 15. Das gleiche Argument muss auch für die Begründung der Regierung erhalten, warum sie Ablehnungen für Ausfuhren nicht ausführlich erläutert. So heißt es: „Zu abgelehnten Anträgen können nur allgemeine Angaben aufgenommen werden, um zu vermeiden, dass der Rüstungsexportbericht von Ausführern in Länder mit einer anderen (insbesondere weniger re-

Die im Vergleich zu den extrem wenigen Fällen von Ablehnungen hohe Zahl von positiv beschiedenen Ausfuhranträgen lässt auf einen regen Gebrauch des Instruments der Voranfrage schließen. Der Rückzug der Regierung auf das Verwaltungsverfahrensgesetz überzeugt nicht. Rüstungskäufer trumpfen heute mit ihrer Fähigkeit auf, Anbieter gegeneinander auszuspielen und möglichst günstige Konditionen herauszuhandeln. Rüstungshersteller selbst nutzen viele Möglichkeiten (auf Messen, in Werbepublikationen), ihre Leistungen, Kontakte und Praxiserfahrungen anzupreisen und mit Geschäftsabschlüssen, erhofften wie realisierten, zu punkten. Vor diesem Hintergrund ist die Forderung an die Bundesregierung zu richten, den Komplex der Voranfragen in ihr Berichtswesen einzubeziehen.

- (2) Das deutsche Kontrollregime für Rüstungsausfuhren beschränkt sich auf den nationalstaatlichen Rahmen. Demgegenüber ist zur Kenntnis zu nehmen, dass sich Rüstungsproduktion und -vermarktung mehr und mehr internationalisieren. Dieser Trend schlägt sich in den sogenannten „Sammelausfuhrgenehmigungen“ nieder, über die der jährliche Rüstungsexportbericht nur pauschal berichtet. Adressaten, Güter und Lieferumfang werden nicht weiter aufgeschlüsselt. Die mitgeteilten Werte erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen die jeweiligen Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert eines Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht.⁹⁵ Grundsätzlich sollen Sammelausfuhrgenehmigungen nur im Rahmen von Rüstungsk Kooperationen zwischen NATO-, EU- und diesen gleichgestellten Staaten erteilt werden. Tatsächlich aber sind sie in den zurückliegenden Jahren für zahlreiche größere deutsche Rüstungsgeschäfte genutzt worden, die eine Teilfertigung im Empfängerland einschlossen.

Angesichts der Dynamik der europäischen Rüstungsproduktion und im Blick auf die flankierenden offiziellen Bemühungen einer internationalen Vermarktung verdient dieses Segment der Rüstungsexportpolitik sehr viel mehr Aufmerksamkeit.

striktiven) Exportkontrollpolitik als Informationsquelle für Geschäftsmöglichkeiten verwendet wird.“ (Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2008 (März 2010), S. 15).

⁹⁵ Ebda, S. 17 - 18.

Das erwachte parlamentarische Interesse

(5.06) Mit ihrer Kritik an der mangelhaften Transparenz der deutschen Rüstungsexportpolitik steht die GKKE nicht allein. Vielmehr formieren sich im parlamentarischen Raum Gegenreaktionen. Dabei leben Taktiken und Instrumente wieder auf, wie sie schon Oppositionsparteien in den 1980-er und 1990-er Jahren anwenden mussten, um Licht in das Geschehen zu bringen.

So nutzen Abgeordnete⁹⁶ die Möglichkeit, über das Mittel der schriftlichen bzw. mündlichen Anfragen oder der Kleinen Anfragen von der Regierung Auskunft zu Detailaspekten ihrer Rüstungsexportpolitik zu verlangen. Selbst wenn die Reaktionen von Regierungsseite oft in der Form spröde und inhaltlich spärlich ausfallen (zum Beispiel, indem die mitgeteilten Informationen kaum klare Antworten auf die gestellten Fragen geben und häufig darauf verweisen, dass dies „nur händisch möglich und in der Kürze der Zeit nicht machbar gewesen“ sei), ergibt sich aus der Summe der Auskünfte doch ein differenzierteres Bild als aus den offiziellen Berichten.⁹⁷

(5.07) Das Verfahren, an Informationen zu gelangen, erfordert aber seitens der Parlamentarier und ihrer Arbeitsstäbe einen hohen Aufwand und erhebliche Expertise. Die entscheidenden Themen sind zu identifizieren und die Fragen so zu formulieren, dass sich die Regierung bei ihren Reaktionen nicht in Vagheiten flüchten kann. Externe Beobachter des Geschehens wiederum bedürfen eines Netzes informeller Zuträger, um die Mitteilungen herauszufiltern und auf ihre Stimmigkeit hin zu bewerten.

Alles in allem bleibt der Eindruck einer unbefriedigenden Situation: hier Auskunft erheischende Parlamentarier und die am Thema interessierte, aber begrenzte Fachöffentlichkeit – dort eine zögerlich, wenn nicht unwillig agierende Exekutive und Bürokratie. Eine solche Konstellation ist einem gedeihlichen Zusammenwirken von Parlament und Regierung nicht dienlich. Es diskreditiert den Anspruch der Legislative, das Regierungshandeln zu kontrollieren.

⁹⁶ Zu nennen sind hier unter anderem die Abgeordneten Paul Schäfer und Jan van Aken (Die Linke) oder Katja Keul, Agnes Malcak und Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen).

⁹⁷ Ein Beispiel: Bundestagsdrucksache 17/82 vom 15.12.2009, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer und anderer (Die Linke) „Transparenz und Aufklärung über deutsche Rüstungsexporte“.

(5.08) Der Absicht, diesen Missständen abzuhelpfen, folgt auch eine jünge-re parlamentarische Initiative für eine stärkere Beteiligung des Bundestages an rüstungsexportpolitischen Entscheidungen. Sie orientiert sich an beispielgebenden Verfahren in Großbritannien oder Schweden.⁹⁸

Eine Mitwirkung des Bundestages ist jedoch so auszugestalten, dass das Parlament nicht bloß nachträglich mit rüstungsexportpolitischen Entscheidungen befasst wird, die die Exekutive bereits getroffen und umgesetzt hat. Bei fälligen Einzelentscheidungen stellen sich zudem Anforderungen an die Kompetenz der Abgeordneten, die sich auf vorab gegebene Informationen seitens der Regierung stützen müssen.

Eine Variante der Parlamentsbeteiligung könnte darin bestehen, den Bundestag mit Entscheidungen zu Transfers aus Beständen der Bundeswehr zu befassen, in denen also bereits bewilligte Steuermittel eine andere als ursprünglich vorgesehene Verwendung finden.

(5.09) Hat dieser Vorstoß Erfolg, kann sich das positive Beispiel des parlamentarischen Umgangs mit der Krisenpräventionspolitik auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik wiederholen. Um der in den letzten Jahren eingetretenen Vernachlässigung der deutschen zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung entgegenzuwirken, hat der Auswärtige Ausschuss des Bundestages zu Beginn der jetzigen Legislaturperiode einen Unterausschuss „Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ eingerichtet. Er nimmt das Regierungshandeln unter die Lupe, veranstaltet Expertenanhörungen zur deutschen Praxis im internationalen Vergleich und fordert von der Regierung schlüssige Konzepte im Umgang mit absehbaren Krisen.

5.2 Altbekannte Probleme – aktueller Handlungsbedarf

(1) Altlasten in der Rüstungsexportpolitik

(5.10) Aus der Abfallwirtschaft ist das Produktsegment der Altlasten bekannt. Es bezieht sich auf Güter, die vorläufig versorgt sind, aber weiterhin ein Gefahrenpotential für Umwelt und Grundwasser bergen. Ohne Rüstungshandel und Rüstungsexportpolitik mit Müllwirtschaft gleichsetzen zu wollen, bietet sich die Metapher der Altlasten doch an, um Probleme zu erfassen, die die Rüstungsexportpolitik fortlaufend mit sich herum-

⁹⁸ Vorstoß von Heidemarie Wiczorek-Zeul (MdB, SPD), zitiert in: Frankfurter Rundschau, 02.09.2010.

schleppt. Das begründet sich einerseits darin, dass rüstungsexportpolitische Entscheidungen in den meisten Fällen unter aktualistischen Gesichtspunkten gefällt werden. Sie berücksichtigen aber nicht hinreichend die Langlebigkeit einmal gelieferter Güter und die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Effekte der Transfers. Andererseits spielt der Gebrauch der Metapher darauf an, dass gerade auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik einzelne Geschäfte, wenn sie denn ruchbar werden, politische und öffentliche Irritationen hervorrufen. Diese schwinden aber meist schnell wieder aus dem Blickfeld der Aufmerksamkeit, falls nicht daraus ein veritabler Skandal erwächst.

Offene Altfälle

(5.11) Zur Illustration der Annahme, dass auch die deutsche Rüstungsexportpolitik ihre Altlasten mit sich herumschleppt, seien im Folgenden einige Beispiele aus jüngerer Zeit genannt.

- (1) Es ist nicht bekannt, auf welchem Wege Pistolen, die in den Vorjahren dem afghanischen Innenministerium übergeben worden waren, im Jahr 2009 auf afghanische und pakistanische Schwarzmärkte gelangt sind. Im Oktober 2010 teilte die Bundesregierung mit, dass sie die Vorgänge nicht bestätigen könne.⁹⁹
- (2) Die Herkunft von deutschen G-36 Gewehren, die während des russisch-georgischen Kriegs im Jahr 2008 bei georgischen Einheiten identifiziert worden waren, ist bis heute nicht aufgeklärt. Noch im Februar 2010 ließ die Bundesregierung wissen, dass sie den Ursprung der Gewehre in Georgien bis dato nicht klären konnte. Auch diplomatischen Vorstößen, die georgische Seite zur Auskunft zu bewegen, war kein Erfolg beschieden.¹⁰⁰
- (3) Ungewissheiten begleiten weiter den Fortgang deutsch-pakistanischer Rüstungsgeschäfte. Im Jahr 2008 hatte die Ankündigung, deutsche U-Boote an Pakistan zu verkaufen, für rege Debatten im Bundestag gesorgt. Im Frühjahr 2010 besuchte eine hochrangige pakistanische Regierungsdelegation Berlin. Ob dabei auch die Fortführung der Rüstungsgeschäfte besprochen worden

⁹⁹ Bundestagsdrucksache 17/3391 vom 27.10.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte an Indien und Pakistan“, Antwort auf Frage 24.

¹⁰⁰ Bundestagsdrucksache 17/639 vom 04.02.2010, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die Frage des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) S. 23.

war, drang nicht an die Öffentlichkeit. Es ist jedoch zu erwarten, dass die verheerenden Folgen der gewaltigen Flutwelle, die das Land im August 2010 überschwemmt hatte, auch Auswirkungen darauf haben, umfangreiche Rüstungskäufe im Ausland zu tätigen. Gleichwohl besteht die Rüstungskonkurrenz zu Indien fort.¹⁰¹

Die Antwort der Bundesregierung auf eine entsprechende Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen vom 27.10.2010 bringt etwas, wenn auch wenig Licht in die Sache.¹⁰² Die Bundesregierung räumt ein, dass im Fall der Rüstungsexporte nach Pakistan und Indien keine besonderen deutschen Interessen vorliegen, die für eine Genehmigung der Rüstungslieferungen sprechen (Antwort auf Frage 4). Über den derzeitigen Verhandlungsstand zwischen deutschen Unternehmen und der pakistanischen Seite im Blick auf den beabsichtigten Transfer von U-Booten zeigt sich die Bundesregierung als nicht informiert. Nach ihrer Auskunft hat jedoch im September 2010 eine deutsche Industriedelegation unter Einschluss eines Mitarbeiters des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung Pakistan besucht, um „mögliche Unterstützung bei der Qualitätssicherung des Vorhabens U-Boote U 214 zu sondieren“ (Antwort auf Frage 12). So ist davon auszugehen, dass das Projekt weiter verfolgt wird.

Rüstungsexporte: Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter

(5.12) Ein unbearbeitetes, systematisches Problem stellt die Konkurrenz zweier unterschiedlicher Logiken im deutschen Rüstungsexportrecht dar. Sie schlägt sich in dessen Unterscheidung zwischen Kriegswaffen und (sonstigen) Rüstungsgütern nieder. Nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz ist die Ausfuhr von Kriegswaffen grundsätzlich verboten, es sei denn, dass sie die Regierung ausdrücklich genehmigt. Umgekehrt schützt das Außenwirtschaftsgesetz den freien Handel mit allen Gütern, darunter auch Rüstungsgütern, und erlegt der Regierung strenge Regeln für einen Eingriff auf. Diese muss jeweils „gerichtsfest“ sein. Da die Mehrzahl der deutschen

¹⁰¹ Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, die bereits 2008 mit einer Großen Anfrage die deutsch-pakistanischen Rüstungsgeschäfte zum Thema des Bundestags gemacht hatten, haben im Oktober 2010 erneut Auskunft über den Sachstand verlangt: Bundestagsdrucksache 17/3272 vom 08.10.2010, Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte an Indien und Pakistan“.

¹⁰² Bundestagsdrucksache 17/3391, a.a.O.

Rüstungsausfuhren aus Rüstungsgütern besteht, die nach dem Außenwirtschaftsgesetz zu beurteilen sind, bringt die GKKE die Option in die Diskussion, für Kriegswaffen und Rüstungsgüter gleichermaßen einen Genehmigungsvorbehalt (kein Rüstungsexport ist erlaubt, wenn er nicht ausdrücklich genehmigt ist) einzuführen.

Es sollte deshalb geprüft werden, ob die Harmonisierung der Rechtsgrundlage einen widerspruchsfreien Umgang mit Rüstungsausfuhren und ein Mehr an Transparenz versprechen kann. Außerdem wäre die Verpflichtung aufzunehmen, Genehmigungen zu begründen. Gegenwärtig nutzt die Bundesregierung ihre Rüstungsexportberichte nicht dafür.

(2) Deutsch-israelische Rüstungstransfers

(5.13) Die deutsch-israelische Rüstungskoooperation gehört zu den politisch sensibelsten Kapiteln der deutschen Rüstungsexportpolitik überhaupt. Falls sie nicht ohnehin beschwiegen wird, wenden sich Kontroversen über einzelne Transfers zu schnell dem Austausch von Pro- und Contra-Positionen im Grundsätzlichen zu. Dementsprechend groß ist das Risiko für Fehlwahrnehmungen oder für unangemessene Beurteilungen.

Ursache dafür sind nicht aufgelöste Spannungen: Auf der einen Seite stehen das anerkannte und unbestreitbare Recht des Staates Israel auf Selbstverteidigung und die deutschen wie europäischen Zusagen, die Sicherheit von Israel und seiner Bevölkerung sowie die der palästinensischen Seite durch Beteiligung an einer Friedensregelung für die gesamte Region zu gewährleisten. Auf der anderen Seite haben auch die Kriterien des EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsausfuhren Geltung. Sie beziehen sich unter anderem auf Rüstungsexporte in Spannungsgebiete, fragen nach den Menschenrechtsverhältnissen, der Beachtung internationaler Verträge durch den Empfänger sowie nach Auswirkungen auf die innere Sicherheit und haben die Risiken von Re-Exporten zu prüfen.

Eine Stellungnahme seitens der Bundesregierung vom Juni 2010 fasst diesen Spannungsbogen mit folgenden Worten zusammen: „Rüstungsexportkontrollentscheidungen zu Israel berücksichtigen neben den historischen Sonderbeziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Staat Israel aber auch die Lage in der Region.“¹⁰³

¹⁰³ Bundestagsplenarprotokoll 17/45 vom 09.06.2010, Anlage 53, Antwort der Staatsministerin Cornelia Pieper (Auswärtiges Amt) auf die Frage der Abgeordneten Heike Hänsel (Die Linke).

Kriterien für die Beurteilung von deutschen Rüstungsausfuhren nach Israel

(5.14) Die GKKE hat sich in ihren vorangegangenen Rüstungsexportberichten ausführlich mit deutschen Rüstungstransfers nach Israel beschäftigt.¹⁰⁴ Inzwischen hat sich die regionale Sicherheitslage nicht zum Besseren gewendet. Die GKKE hält gleichwohl ihre seinerzeit vorgelegten Kriterien zur Beurteilung von deutschen Rüstungstransfers nach Israel weiterhin für tragfähig:¹⁰⁵

1. Rüstungsexporte nach Israel erfolgen in eine Region, die eine erhebliche Konzentration an Waffen und militärischen Potentialen aufweist. Dies ist ein Hinweis darauf, dass politische Akteure vor Ort, aber auch die internationale Gemeinschaft anderen Mitteln der Konfliktregelung weniger Gewicht beimessen. Zu fordern ist aber eine Politik, die eindeutig dem Vorrang einer zivilen Konfliktbearbeitung gerecht wird.
2. In der gegenwärtigen Situation sind weder das militärische Vorgehen von Israel noch die Gewaltakte von Guerilla-Organisationen geeignet, das friedliche Zusammenleben von Menschen auf umstrittenem Territorium zu fördern. Aus Sicht der GKKE darf es nicht dazu kommen, dass durch Rüstungslieferungen an Israel und andere Staaten in der Region politische Friedensbemühungen, aber auch vielfältige Initiativen und Hilfsleistungen christlicher Gruppen, Werke und Kirchen konterkariert werden.
3. Deutsche Rüstungslieferungen an Israel und deutsch-israelische Rüstungskooperation haben sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer wieder unter Geheimhaltung oder über Drittstaaten vollzogen. Dies widerspricht dem Gebot der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit, dem die deutsche Politik verpflichtet ist. Deshalb plädiert die GKKE dafür, auch bei Rüstungslieferungen nach Israel die politisch-rechtlichen Standards für dieses Politikfeld zu achten. Ihre Handhabung hat auch das vielfältige gesellschaftliche

¹⁰⁴ Zum Gesamtzusammenhang siehe die von der GKKE in Auftrag gegebene Studie von Otfried Nassauer und Christopher Steinmetz, Rüstungskooperation zwischen Deutschland und Israel, Berlin (Berliner Informationsstelle für transatlantische Sicherheit, BITS), 2003; GKKE-Rüstungsexportbericht 2003, a.a.O., S. 62 - 64; GKKE-Rüstungsexportbericht 2005, a.a.O., Ziffer 52; GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, a.a.O., Ziffer 101 - 107; GKKE-Rüstungsexportbericht 2009, a.a.O., Ziffer 5.02.

¹⁰⁵ GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, a.a.O., Ziffer 107.

und kirchliche Engagement für eine friedliche Lösung der Konflikte im Nahen Osten zu respektieren.

Deutsche Schiffslieferungen nach Israel – nur ein Sommertheater?

(5.15) Im Jahr 2010 ist erneut das israelische Interesse an deutschen Schiffslieferungen (Korvetten, U-Boote) in das Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit gerückt. Anlässlich des Besuchs des israelischen Ministerpräsidenten Benjamin Netanjahu am 18. Januar 2010 in Berlin berichtete die Presse von dem israelischen Anliegen, eventuell mit deutscher Finanzhilfe zwei Korvetten bei deutschen Werften in Auftrag zu geben.¹⁰⁶

Auf die schriftliche Anfrage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zum Stand der deutsch-israelischen Verhandlungen teilte Staatssekretär Dr. Bernd Pfaffenbach am 5. Februar 2010 jedoch nur mit, dass die Bundesregierung zwar von dem allgemeinen israelischen Interesse an Ausrüstung auch aus Deutschland wisse, entsprechende Gespräche aber vertraulich und schutzwürdig seien. In den zurückliegenden beiden Jahren habe es keine Anfrage von israelischer Seite hinsichtlich der Finanzierung von Kriegsschiffslieferungen gegeben.¹⁰⁷

Schon im Dezember 2009 hatte derselbe Beamte dem Abgeordneten Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) auf dessen Anfrage geantwortet, es habe bislang noch keine israelische Zustimmung für die Auslieferung von zwei in Deutschland im Bau befindlichen U-Booten vom Typ Dolphin/AIP gegeben, zumal das Land gewöhnlich keine Details über seine militärischen Beschaffungsprogramme freigebe. Ferner verneinte der Staatssekretär, dass die Bundesregierung mit Israel Gespräche über die Finanzierung eines weiteren U-Boot-Neubaus führe.¹⁰⁸

(5.16) Im Juli 2010 drangen über die Presse Informationen an die Öffentlichkeit, dass die Verhandlungen über einen Auftrag für den Bau der beiden Korvetten und für ein weiteres, sechstes U-Boot im Wert von ca. 1,6 Mrd. € fortgesetzt worden waren.¹⁰⁹ Dabei ging es nicht um das Ob, sondern vor allem um das Wie des Transfers, nämlich die Finanzierung des

¹⁰⁶ Frankfurter Rundschau und Der Tagesspiegel, 18.01.2010 und vorausgehend Otfried Nassauer, Raketenabwehrschiffe für Israel, Manuskript (10. Oktober 2009).

¹⁰⁷ Bundestagsdrucksache 17/702 vom 05.02.2010, Antworten auf die Fragen 47 und 48.

¹⁰⁸ Bundestagsdrucksache 17/382 vom 30.12.09, Antwort von Staatssekretär Dr. Bernd Pfaffenbach auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen), Frage 51.

¹⁰⁹ Unter Bezug auf das US-amerikanische Branchenmagazin Defense News z. B. Süddeutsche Zeitung, 24.07.2010, aber auch The Irish Times, 24.07.2010.

Auftrages. Die Fortführung bisher üblicher Konditionen, nach denen etwa ein Drittel der Kosten von israelischer Seite getragen, ein weiteres von der Bundesregierung finanziert und das letzte durch deutsche Rüstungskäufe in Israel ausgeglichen würde, stieß – so die Vermutungen in der Pressebe-richterstattung – in Berlin angesichts der prekären deutschen Haushaltslage auf Widerstände.

Was zunächst als finanzielle Hürde daherkam, schien sich in einen Stolperstein für die deutsch-israelischen Beziehungen zu verwandeln. Dem-entsprechend bemühten sich beide Seiten, den Dissens herunterzuspielen, zumal das israelische Verteidigungsministerium sofort dementierte, dass es Verhandlungen über die Bestellung eines zusätzlichen U-Bootes gäbe. Die Frage nach einem eventuellen deutschen Preisnachlass stelle sich des-halb gar nicht.

Hinter dem schnell wieder abgeebbten Streit über die Finanzierung des U-Boot-Geschäfts gerät jedoch in den Hintergrund, dass die Lieferungen auch deshalb umstritten sind, weil die israelische Regierung nicht den Verdacht ausräumt, die aus Deutschland stammenden U-Boote auch mit Abschussvorrichtungen für Raketen oder Marschflugkörper auszustatten, die möglicherweise atomar bestückte Sprengköpfe tragen. Ohnehin neh-men die U-Boote in der israelischen Vorsorge gegen angenommene irani-sche Angriffe eine wichtige Funktion ein. Immerhin hat die norwegische Regierung die Ausstattung der für Israel bestimmten U-Boote zum Anlass genommen, deren Erprobung in norwegischen Gewässern zu untersagen. Grund dafür seien „rigorose Restriktionen im Umgang mit Waffen, die für Krisenregionen“ bestimmt sind, gewesen.¹¹⁰

Aufmerksamen Beobachtern mag auch nicht entgangen sein, dass im Fortgang der Kontroverse nichts Weiteres über den Fortgang des ur-sprünglich auch geäußerten israelischen Interesses an Überwasserschiffen verlautet wurde.

(3) Friedens- und sicherheitspolitische Dilemmata: Veränderungen im Marineschiffsbau

Zur Situation

(5.17) Im deutschen Marineschiffsbau haben sich in den zurückliegenden Jahren erhebliche Verschiebungen vollzogen. Kleinere Betriebe, die sich auf einen Produktmix aus zivilen Schiffen und militärischen Spezialschiffen

¹¹⁰ Frankfurter Rundschau, 02.10.2010.

konzentrieren, haben trotz der herrschenden Wirtschaftskrise ihre Eigenständigkeit behaupten können. Dagegen hat bei größeren Werften eine Konzentration der Besitzverhältnisse stattgefunden. Den Prozess hatte seinerzeit die in der ersten Hälfte des Jahrzehnts amtierende rot-grüne Bundesregierung unterstützt. Sie sorgte auch durch eine Ergänzung der Gesetzgebung dafür, dass der staatlichen Seite eingeräumt wurde, gegebenenfalls den Verkauf von als strategisch eingestuften Produktionszweigen ins Ausland zu unterbinden.

Diese vermeintliche Sicherung, die sowohl technologische Kompetenz als auch Arbeitsplätze in Deutschland schützen sollte, ist nun ins Wanken gekommen. Der dominierende Werftenverbund unter der Regie von Thyssen-Krupp Marine Systems (TKMS) hat sich inzwischen von zivilen Produktionsanlagen getrennt und seine militärischen Bereiche dem Zugriff des arabischen Investors Abu Dhabi Mar geöffnet. Letzteres betrifft auch dessen Beteiligung an Werften in Griechenland, die sich in deutschem Besitz befinden. Dort werden derzeit aus zugelieferten Materialpaketen die von Griechenland bestellten U-Boote gefertigt.

Von Seiten der gegenwärtigen Bundesregierung ist nicht zu hören, ob sie unter Rückgriff auf das Außenwirtschaftsgesetz den Verkauf von Teilen deutscher Unternehmungen verhindern oder begrenzen will.¹¹¹ Im Gegenteil, sie sieht in der Beteiligung internationaler Investoren eine Möglichkeit, die finanzielle Grundlage der Unternehmen zu festigen und neue Absatzmärkte zu erschließen, wobei „die Exporte weiter der restriktiven Rüstungsexportkontrolle der Bundesregierung unterliegen“ – so die Aussage auf eine Anfrage aus der SPD-Fraktion.¹¹²

(5.18) Am 15. Februar 2010 bekannt gewordene Daten zu Einnahmen für den Bundeshaushalt beleuchten einen relevanten finanziellen Seitenaspekt der Entwicklung und Fertigung von U-Booten auf deutschen Werften und deren Ausfuhren. Dazu teilte der Parlamentarische Staatssekretär Christian Schmidt dem Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) folgende Informationen mit:¹¹³

¹¹¹ Süddeutsche Zeitung, 09.12.2009 u. 30.08.2010; Frankfurter Rundschau 08.09.2010.

¹¹² Bundestagsdrucksache 17/2686 vom 30.07.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Beckmeyer u. a. „Zukunft des Marineschiffbaus in Deutschland“, Antwort auf Fragen 8 bis 11, hier Antwort zu Frage 8.

¹¹³ Bundestagsdrucksache 17/757 vom 15.02.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Frage des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke), Frage 30.

- (1) Einnahmen für den Bundeshaushalt durch Entwicklungskostenrückflüsse aus Verkäufen von U-Booten, U-Boot-Materialpaketen sowie U-Boot-Komponenten (2000 – 2009): 10,9 Mio. €.
- (2) Einnahmen für den Bundeshaushalt aus Lizenzen (2000 – 2009): 46,3 Mio. €.

Das Dilemma

(5.19) Jenseits aller Ungewissheiten über die Zukunft des deutschen Marineschiffbaus und insbesondere der Technologie zum Bau konventioneller U-Boote, bei denen deutsche Hersteller weltweit eine Spitzenposition behaupten, stellt sich mit diesen Veränderungen aus friedens- und rüstungskontrollpolitischer Hinsicht ein Dilemma:

Einerseits ist grundsätzlich ein Abbau von Industriekapazitäten, die von Rüstungsaufträgen abhängen, zu begrüßen. Dass es gelingt, Fertigungsanlagen mit der Herstellung von neuen, zum Beispiel auf die Energiegewinnung ausgerichteten Produkten auszulasten, ist als Ausweis technologischer Innovationsfähigkeit von Betrieben und den dort arbeitenden Menschen zu werten. Zu beklagen ist gleichzeitig, dass Konversionspotentiale, wie sie gerade für die Betriebsteile in Kiel vom Betriebsrat und der IG Metall für mobilisierbar gehalten werden, nicht zur Entfaltung kommen.

Dem steht *andererseits* gegenüber, dass mit dem angestrebten Verkauf von Werftanteilen in Deutschland und Griechenland an arabische Investoren auch mittelfristig ein Technologie- und Kapazitätstransfer verbunden sein kann. Damit engt die Bundesregierung de facto die Möglichkeit ein, den Transfer von Rüstungsgütern und -technologie – hier Überwasserschiffe und U-Boote mit deutschem Design – unter Gesichtspunkten der Rüstungsexportkontrolle zu steuern. Das löchrige Exportkontrollregime für Waffen und Rüstungsgüter wird zusätzlich geschwächt.

Verpasste Chance einer europäischen Lösung

(5.20) Der in die Wege geleitete Verkauf von Kernstücken des deutschen Marineschiffbaus mitsamt seiner griechischen Ableger ist als ein Beispiel dafür zu werten, dass Rüstungsproduktion und Rüstungsexportpolitik immer noch als nationalstaatliche Angelegenheiten betrachtet werden. Zudem illustriert der Vorgang, dass kurzfristige Unternehmensinteressen Vorrang vor politisch gebotenen Prioritäten haben. Der Preis dafür ist, dass eine Proliferation von Rüstungstechnologie, gerade im sicherheitspolitisch relevanten Bereich des U-Boot-Baus, in Kauf genommen wird.

Dass zur Bewältigung der Krise in der deutschen Werftindustrie, die durch weltweite Konkurrenz und von Überkapazitäten gekennzeichnet ist, keine europäische Lösung gesucht wurde, ist ein Indiz für das Fehlen einer EU-weiten Rüstungskoordination. Gäbe es hier kohärente Mechanismen der Kooperation und Integration, ließe sich auch der Forderung Nachdruck verleihen, parallel dazu politisch angeleitete Kontrollverfahren zu stärken.

(5.21) Diese Entwicklung läuft bereits eingeleiteten Bemühungen innerhalb der EU zuwider, mit den im Jahr 2009 erlassenen Beschaffungs- und Verbringungsrichtlinien¹¹⁴ die Weichen für einen europäischen Rüstungssektor und die gemeinsame internationale Vermarktung zu stellen. Schon die Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes für einen europäischen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte (8. Dezember 2008) hatte in diese Richtung gewiesen. Er macht Vorgaben für eine unter den EU-Staaten abgestimmte Rüstungsexportpolitik und birgt das Potential, einen zurückhaltenden Kurs bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren zu steuern. Darauf zu dringen, ist eine Erwartung, die die GKKE an die Bundesregierung richtet. Versäumt sie dies, können sich Bestrebungen seitens der Rüstungshersteller durchsetzen, mit dem Instrument des Verhaltenskodex sich untereinander abzustimmen und lästigen innereuropäischen Konkurrenzen auf Drittmärkten aus dem Wege zu gehen.

(5.22) Die Chance, dem friedens- und rüstungskontrollpolitischen Dilemma, wie es sich jetzt mit den Veränderungen bei den Besitzverhältnissen im deutschen Marineschiffbau auftut, durch eine europäische Absprache zu entkommen, hat die Bundesregierung nicht genutzt. Stattdessen setzt sie auf Privatisierung von staatlichen Marinewerften und auf Kapazitätsanpassungen durch nationale Konsolidierung. „Position der Bundesregierung ist es, dass in einem europäischen Werftenverbund nur privatwirtschaftlich organisierte und an marktwirtschaftlichen Kriterien orientierte Unternehmen ohne staatliche Beteiligung erfolgreich zusammenarbeiten können.“¹¹⁵

Ebenso schwinden die Aussichten auf ein internationales Kontrollregime gegen die Proliferation von U-Booten, die nuklear bewaffnet werden können. Die GKKE hatte die Bundesregierung im Jahr 2009 aufgefordert, an-

¹¹⁴ Dazu ausführlich im GKKE-Rüstungsexportbericht 2009, a.a.O., Ziffer 6.16 - 6.22.

¹¹⁵ Bundestagsdrucksache 17/2686 vom 30.07.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Beckmeyer u. a. (SDP) „Zukunft des Marineschiffbaus in Deutschland“, Antwort zu Frage 51.

gesichts der herausragenden Rolle deutscher Hersteller bei der Entwicklung und Fertigung derartiger Schiffe eine Vorreiterfunktion zum Aufbau eines solchen Kontrollregimes zu übernehmen.¹¹⁶ Dies wäre für die deutsche Politik eine innovative Möglichkeit gewesen, dem Bekenntnis zu einer atomwaffenfreien Welt Nachdruck zu verleihen.

(4) Bekämpfung der Korruption im Waffenhandel

(5.23) Nach Recherchen von Transparency International (TI) zählt der Rüstungssektor neben der Öl- und Bauwirtschaft zu den Wirtschaftszweigen, in denen sich die größten Fälle von Korruption massieren. Verantwortlich dafür sind das hohe Maß an Geheimhaltung bei Rüstungsgeschäften, die engen Verbindungen zwischen Militärs, Rüstungsherstellern und relevanten politischen Entscheidungsträgern sowie die undurchsichtige Preisbildung von Rüstungsgütern. Insgesamt gedeiht Korruption in der Rüstungsbranche so gut, weil Fälle von Bestechung nur selten strafrechtlich verfolgt werden. Kommt es zu einer Verurteilung, so beziehen sich diese in der Regel auf die Ahndung anderer Delikte wie zum Beispiel nachgewiesener Steuerhinterziehung. Es ist ein Kennzeichen des Korruptionsgeschehens, dass viele bekannt werdende Vorgänge sich auf Handlungen beziehen, die mehrere Jahre, wenn nicht Jahrzehnte zurückliegen. Das erschwert die Strafverfolgung und eine politische Bewertung.¹¹⁷

Lobbyismus und Nebengeschäfte

(5.24) In neueren Studien hat TI auf zwei hauptsächliche Einfallstore für Bestechung im Zusammenhang mit Rüstungsaufträgen und -transfers hingewiesen: die zentrale Rolle von Mittelsleuten und der Stellenwert sogenannter Offset-Geschäfte.

Mittelsleute bahnen Kontakte zwischen Herstellern und militärischen Fachleuten in potentiellen Abnehmerländern an. Oft nutzen sie ihre persönlichen Verbindungen, um Türen zu politischen Entscheidungsträgern in Liefer- und Empfängerstaaten zu öffnen. Das Honorar für die Leistungen der Mittelsleute richtet sich im Erfolgsfall nach der Höhe des zustande gekommenen Geschäfts. Die einschlägigen Personen rekrutieren sich aus

¹¹⁶ GKKE-Rüstungsexportbericht 2009, a.a.O., S. 58 f.

¹¹⁷ In ihrem Rüstungsexportbericht 2008 hatte sich die GKKE bereits mit diesem Problemzusammenhang beschäftigt. Siehe: GKKE-Rüstungsexportbericht 2008, a.a.O., Ziffer 2.22 - 2.25.

dem Umfeld der jeweils politisch dominierenden Parteien mit Nähe zu den Eliten oder dem militärisch-bürokratischen Establishment.¹¹⁸

Als Offset-Geschäfte gelten Vereinbarungen zwischen dem Abnehmer von Rüstungsgütern und dem liefernden Unternehmen, die sich auf flankierende Leistungen beziehen. Diese können zusätzliche nicht-militärische Investitionsversprechungen im Empfängerland, aber auch Zusagen betreffen, Produktionsstätten für die zu transferierenden Güter vor Ort zu errichten und zu betreiben. Staaten, die im Ausland Rüstungsgüter erwerben, hoffen, dass zumindest ein Teil der Aufwendungen mittelbar wieder zurückfließt und der wirtschaftlichen wie technologischen Entwicklung, wenn nicht gar dem Aufbau eigener Rüstungskapazitäten, zugute kommt.

(5.25) Schätzungen von TI gehen davon aus, dass Offset-Geschäfte häufig mehr als hundert Prozent des Wertes des eigentlichen Rüstungsgeschäfts ausmachen. TI nimmt an, dass bei Rüstungsexporten aus EU-Staaten dieses Instrument zum Kaufanreiz stärker zur Geltung kommt als bei US-amerikanischen Anbietern.¹¹⁹ Deren Anteil hatte zwischen 2003 und 2008 bei 71 Prozent des Wertes der weitergegebenen Rüstungsgüter gelegen. Für die EU hat die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) zwischen 2000 und 2006 einen Wert von 135 Prozent der Offset-Geschäfte gegenüber dem der eigentlichen Rüstungstransfers ermittelt.¹²⁰

Dabei untersagen die Vorschriften der Welthandelsorganisation (WTO) grundsätzlich Koppelgeschäfte, weil sie das Marktgeschehen verzerren und Wettbewerbschancen für verschiedene Anbieter beeinträchtigen. Allerdings hat auch die WTO nicht verhindert, dass Offset-Geschäfte für den weithin abgeschirmten Bereich der Rüstungstransfers weiter gang und gäbe sind. Denn in dem entsprechenden Vertragswerk findet sich eine Klausel, die es Mitgliedstaaten erlaubt, Rüstungsgeschäfte von dieser Regelung auszunehmen.

¹¹⁸ Transparency International, *Addressing corruption and building integrity in defence establishments*, London 2007/2008 (Working Paper 02/2007), S. 3. ([www.transparency.org/publications/publications/Working_papers/WP_National_Defence_and_Corruption_Revised_Feb_2008\(1\).pdf](http://www.transparency.org/publications/publications/Working_papers/WP_National_Defence_and_Corruption_Revised_Feb_2008(1).pdf))

¹¹⁹ Diese Einschätzung teilen auch US-amerikanische Beobachter. Siehe Grimmert, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002 - 2009*, a.a.O., S. 12.

¹²⁰ Daten nach Transparency International, *Defence Offsets: Addressing the Risks of Corruption and Raising Transparency*, London 2010, S. 2 und S.10. (www.defenceagainstcorruption.org/TI_Defence_Offset_Report_2010.pdf).

Korruption bei deutschen Rüstungstransfers

(5.26) Angesichts der umfangreichen internationalen Geschäfte deutscher Rüstungshersteller sehen sich auch die deutschen Rüstungsexporte über Jahre hinweg mit Vorwürfen oder nachgewiesenen Fällen von Korruption konfrontiert. Jedoch stellt die GKKE fest, dass dazu von offizieller Seite geschwiegen wird. Stattdessen gelingt es einem geschickten Krisenmanagement, aufkommende Kritik dem Fehlverhalten einzelner Personen zuzuordnen, die Branche als solche aber von Vorwürfen freizuhalten. Mit einer Bagatellisierung des Geschehens wird die Aufmerksamkeit von strukturellen Defiziten auf kriminelle Handlungen peripherer Akteure umgelenkt. Politische Schlüsselfiguren verschwinden aus der Schusslinie.

(5.27) In den Fällen, die deutsche Rüstungslieferungen betreffen, wecken gemäß Recherchen von TI die Rolle von Mittelsleuten oder Lobbyisten und das Gewicht von Offset-Geschäften die Aufmerksamkeit. Die GKKE hatte in ihren Rüstungsexportberichten der zurückliegenden Jahre von einer Reihe derartiger Vorgänge berichtet, die die deutsche Politik und Öffentlichkeit aufgerüttelt und die Justiz zum Eingreifen veranlasst hatten. Sie betrafen unter anderem Rüstungsgeschäfte mit Indien, Südafrika und Angola.¹²¹

(5.28) Mit der Verurteilung des ehemaligen Lobbyisten Karlheinz Schreiber zu acht Jahren Haft war im Mai 2010 ein vorläufiger Schlussstrich unter eine der spektakulärsten und langwierigsten Schmiergeld- und Korruptionsaffären der Nachkriegszeit in Deutschland gezogen worden. Der 76-jährige Schreiber hatte zwischen 1988 und 1993 etwa 64 Millionen DM an Provisionen aus Flugzeug- und Rüstungsgeschäften nicht angegeben und damit 14,6 Millionen DM – etwa 7,5 Millionen Euro – Einkommenssteuer hinterzogen. Die Bestechung des ehemaligen Staatssekretärs im Verteidigungsministerium Ludwig Holger Pfahls im Zusammenhang mit der Lieferung von Schützenpanzern aus Bundeswehrbeständen nach Saudi-Arabien galt ebenfalls als erwiesen. Sie fiel aber wegen Verjährung für die Verurteilung nicht ins Gewicht.¹²²

(5.29) Dem Betrugsverdacht bei Offset-Geschäften, aber auch bei direkten Rüstungstransfers sieht sich gegenwärtig das deutsche Unternehmen

¹²¹ Zuletzt: GKKE-Rüstungsexportbericht 2008, a.a.O., Ziffer 2.24.

¹²² Süddeutsche Zeitung, 06.05.2010.

Ferrostaal gegenüber. Bei Geschäften, die Waffenlieferungen begleitet haben, stehen Lieferungen von U-Booten an Portugal und Griechenland im Mittelpunkt.¹²³ Inzwischen haben EU-Parlamentarier die Kommission aufgefordert, marktverzerrenden und vermutlich auf Bestechung zielenden Nebenabsprachen bei Waffenlieferungen an Mitgliedstaaten nachzugehen.¹²⁴ Ferrostaal steht außerdem in Verdacht, Rüstungslieferungen nach Kolumbien und Argentinien vermittelt und dort Einfluss auf Entscheidungsverfahren genommen zu haben.

Der Korruption Schranken setzen

(5.30) Die Skandalchronik von Korruption bei deutschen Rüstungstransfers und mit diesen verbundenen Nebengeschäften steht im Widerspruch zur bestehenden Rechtslage. Bereits im Jahr 1997 hatten sich die Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf eine Konvention zur Bekämpfung der Korruption im grenzüberschreitenden Handel verständigt. Die Konvention stellt ausdrücklich fest, dass sie ungeachtet nationaler Wirtschaftsinteressen und möglicher negativer Folgen für die Beziehungen zu anderen Staaten einzuhalten sei. Die OECD-Konvention hat inzwischen auch im deutschen Recht Auswirkungen gezeitigt. Demnach kann ein Deutscher, der im Ausland eine andere Person im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Vorgang direkt oder indirekt besticht, nach deutschem Strafrecht verfolgt werden.

Deutschland war außerdem einer der ersten Staaten, die die VN-Konvention gegen Korruption gezeichnet haben (9. Dezember 2003). Die Konvention war seinerzeit Teil der Maßnahmen, um die organisierte Kriminalität zu bekämpfen. Allerdings steht die Ratifizierung dieses Dokuments noch aus.

(5.31) Die GKKE hält an ihrer Forderung fest, mehr Aufmerksamkeit auf Symptome und strukturelle Ursachen für rechtswidriges Handeln im Zusammenhang von Korruption und Rüstungshandel zu richten. Einer Bagatellisierung solchen Geschehens ist zu wehren. Dessen Folgen für das

¹²³ Süddeutsche Zeitung, 24.03.2010; Jörg Schmidt, Ferrostaal feels heat on bribery probe, April 10, 2010, Der Spiegel, distributed by New York Times Syndication – zum Gesamtzusammenhang die Fallstudien zu beiden Ländern in: Transparency International, Defence Offsets, a.a.O., S. 28 - 29.

¹²⁴ Bloomberg Businessweek, 27.07.2010
(www.businessweek.com/globalbiz/content/jul2010/gb20100727_597244.htm)

Rechtsbewusstsein und die Glaubwürdigkeit von Normen ist zu tiefgreifend, um nur Vorlagen für Skandalerzählungen zu liefern.

- (1) Die Tatsache, dass Rüstungsausfuhren nur einen geringen Teil der deutschen Ausfuhren ausmachen, kann kein Hindernisgrund sein, diese nicht dem OECD-Regelwerk zu unterwerfen. Auch die Berufung auf sogenannte Sicherheitsinteressen reicht dafür nicht aus. Insofern sollte die Ächtung von Korruption bei internationalen Rüstungsgeschäften auch Teil zwischenstaatlicher Zusammenarbeit sein.
- (2) Um dem Nachdruck zu verleihen, sollten Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren Berücksichtigung finden. Falls überhaupt staatliche Ausfallbürgschaften für Rüstungstransfers gewährt werden, hat dies auch dafür zu gelten.
Exporteure und Empfänger von deutschen Rüstungsgütern sind bei entsprechenden Voranfragen und im regulären Genehmigungsverfahren aufzufordern, Erklärungen abzugeben, dass sie sich der Bekämpfung der Korruption verpflichten.
- (3) Es sollte auch im Interesse deutscher Rüstungshersteller und -exporteure sein, durch Selbstverpflichtungen und firmeninterne Verhaltenskodizes jeden Verdacht auszuräumen, rechtswidrige Praktiken bei der Anbahnung und Abwicklung ihrer Geschäfte anzuwenden oder zu dulden.

6. Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels

6.1 Stand und Perspektiven eines weltweiten Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels (ATT)¹²⁵

Vorgeschichte

(6.01) Seit dem Jahr 2003 engagieren sich Nichtregierungsorganisationen mit der globalen Kampagne *Waffen unter Kontrolle (Control Arms)* für einen internationalen Vertrag zur Regelung des Handels mit konventionellen Waffen.¹²⁶ Ein solcher *Arms Trade Treaty* (ATT = Waffenhandelsvertrag) soll alle Mitgliedstaaten auf gemeinsame Standards für den Import, Export und Transfer konventioneller Waffen verpflichten. Diese Initiative belebte einen Gedanken wieder, den bereits im Jahr 1982 die Unabhängige Kommission für Abrüstung und Sicherheit unter dem Stichwort „Gemeinsame Sicherheit“ (Palme-Bericht) in die Debatte gebracht hatte. Sie hatte seinerzeit für einen umfassenden Vertrag zur Begrenzung des internationalen Waffenhandels votiert und bereits einen Katalog von entsprechenden Kriterien formuliert (siehe Anhang 1). Vorläufer für ein solches Vertragswerk finden sich bereits in entsprechenden Konventionen, die der Völkerbund 1925 ausgearbeitet hatte, die aber nie in Kraft getreten sind.

Im Dezember 2006 griff die VN-Generalversammlung diese Idee auf und beauftragte eine Gruppe von Experten, inhaltliche Details und Verfahrensschritte zu klären.¹²⁷ Nach dem Wechsel der Präsidentschaft in den USA gab das Land seinen bisherigen Widerstand gegen das Vorhaben auf und ebnete so den Weg, im Jahr 2009 mit ernsthaften Verhandlungen über einen ATT zu beginnen. Im Jahr 2012 soll im Rahmen einer UN-Konferenz ein rechtlich verbindlicher ATT beschlossen werden.¹²⁸

¹²⁵ Dieses Teilkapitel stützt sich auf die Zuarbeit von Max Markus Mutschler, Mitglied der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. Die Fachgruppe hatte am 30. Juni 2010 die Thematik in einem vertraulichen Fachgespräch mit Experten des Auswärtiges Amtes und von Nichtregierungsorganisationen erörtert.

¹²⁶ Unter den Trägern dieser Kampagne befinden sich u.a. *Oxfam*, *Amnesty International* und das *International Action Network on Small Arms* (IANSA). Siehe auch <http://www.controlarms.org> (19.08.2010). In ihren jährlichen Rüstungsexportberichten hat die GKKE ausführlich über Genese und Fortgang der internationalen Debatte berichtet: Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2008, a.a.O., Ziffer 7.01 – 7.06 und GKKE-Rüstungsexportbericht 2009, a.a.O., Ziffer 7.01 – 7.08.

¹²⁷ Siehe Resolution 61/89 der UN-Generalversammlung.

¹²⁸ Siehe Resolution 64/48 der UN-Generalversammlung.

Nun gilt es, Fragen des Geltungsbereichs und der Kriterien eines solchen Vertrages sowie seiner Umsetzung bereits im Vorfeld dieser Konferenz zu klären. Zu diesem Zweck wird sich bis 2012 ein inzwischen eingesetzter Vorbereitungsausschuss, ein sogenanntes *Preparatory Committee* (Prep-Com), mehrmals in New York zusammenfinden.¹²⁹

Aktuelle Konsense und Dissense: Ergebnisse der ersten Sitzung des Preparatory Committee

(6.02) Vom 12. bis zum 23. Juli 2010 traf sich das PrepCom zur ersten von vier vorbereitenden Sitzungen in New York. Zum Abschluss der Beratungen konnte der Vorsitzende des Komitees, Botschafter Roberto Garcia Moritán aus Argentinien, einen Entwurf mit zentralen Elementen, Prinzipien sowie Zielen eines zukünftigen ATT vorlegen.¹³⁰ Demnach wird der ATT das Recht aller Staaten anerkennen, konventionelle Waffen zum Zwecke der Selbstverteidigung herzustellen und/oder zu importieren. Gleichzeitig ist aber auch in Rechnung zu stellen, dass das Fehlen gemeinsamer internationaler Standards für den Handel mit konventionellen Waffen dazu beitragen kann, dass diese auf unrechtmäßige Märkte („illicit markets“) gelangen und indirekt zu (u.a.) schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen und/oder zur Expansion transnational organisierten Verbrechens führen. Dieser Mangel an gemeinsamen Standards droht, Sicherheit, Stabilität und Entwicklung zu untergraben. Deshalb soll es Ziel des ATT sein, den unrechtmäßigen („illicit“) Handel mit konventionellen Waffen zu bekämpfen und Kontrollmechanismen zu entwickeln, um sicher zu stellen, dass Waffen nicht in Hände von Unbefugten gelangen. Die Vorlage des Vorsitzenden nennt als weitere Ziele, generell möglichst hohe internationale Standards für den Import, Export und Transfer konventioneller Waffen zu etablieren sowie solche Transfers zu unterbinden, welche zu menschlichem Leiden beitragen.

(6.03) Im Hinblick auf die Details des ATT bleiben auch nach der ersten Sitzung des PrepCom noch viele Fragen offen.¹³¹

¹²⁹ Vgl. Daniel Mack, *The Arms Treaty PrepCom: Prepared and Committed?*, in: *Arms Control Today*, 40, 2010, 6, S. 15 – 20.

¹³⁰ *Chairman's Draft Paper*, 22 July 2010. Abrufbar unter <http://armstradetreaty.blogspot.com> (19.08.2010).

¹³¹ Die folgende Diskussion stützt sich auf die Zusammenfassungen der Helfer des Vorsitzenden („*facilitator's summary*“) für die verschiedenen Themenkomplexe. Abrufbar unter <http://armstradetreaty.blogspot.com> (19.08.2010).

Im Blick auf den Geltungsbereich („*scope*“) des ATT will eine große Anzahl der Staaten die sieben Kategorien des Waffenregisters der Vereinten Nationen (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, sowie Raketen einschließlich deren Start- und Abschusssysteme) dem Vertrag zugrunde legen. Viele Staaten fordern darüber hinaus, ebenfalls Kleinwaffen und leichte Waffen sowie weitere Produkte, zum Beispiel Munition, Sprengstoffe oder Rüstungskomponenten, und Technologie zur Herstellung von Rüstungsgütern zu berücksichtigen.

Ähnliche Uneinigkeit steht bei der Frage im Raum, welche Kriterien („*parameters*“) bei der Beurteilung eines Waffentransfers angewandt werden sollen. Verschiedene Kriterien wurden vorgeschlagen:

- die Gefahr, dass mit den transferierten Waffen internationale Menschenrechtsnormen oder Normen des humanitären Völkerrechts verletzt werden;
- die Auswirkungen des Transfers auf die interne, regionale und internationale Stabilität;
- die Gefahr einer Umleitung der Waffen an „nicht-autorisierte“ Benutzer;
- potentiell negative Effekte auf die nachhaltige und soziale Entwicklung des Empfängerlandes.

Welche dieser Kriterien am Ende tatsächlich Eingang in den Katalog eines ATT finden werden, ist derzeit genauso offen wie die Klärung des Wortlautes von Regeln, sie anzuwenden. Wie schon beim seit 1998 bestehenden EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte liegt ein erheblicher Unterschied bereits darin, ob ein Kriterium lediglich bei der Entscheidung über einen Transfer berücksichtigt werden muss oder ob der Transfer bei Verletzung eines Kriteriums grundsätzlich zu versagen ist.

(6.04) Ein dritter Themenkomplex, der beim Treffen des PrepCom diskutiert wurde, galt der Umsetzung des Vertragswerks. Aus einem ATT werden sich Pflichten für die nationalen Legislativen und Exekutiven ergeben, den Vertragsbestimmungen entsprechende Gesetze zu erlassen und für deren Einhaltung zu sorgen. Dabei geht es in erster Linie um eine strenge Kontrolle der eigenen Rüstungsexporte, aber auch um die Kontrolle des Transitverkehrs entsprechender Waren und Leistungen. Dass vor allem ökonomisch schwächere Staaten der internationalen Zusammenarbeit und

Unterstützung beim Aufbau entsprechender Kontrollregime bedürfen, wurde gleichfalls erörtert.¹³²

Als zentral dürfte sich jedoch die Frage nach Mechanismen erweisen, die Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch die Staaten zu überwachen. Die Bandbreite der Vorschläge beim Treffen des PrepCom reichte von der kompletten Ablehnung internationaler Kontrollmechanismen über den Vorschlag eines Berichterstattungssystems bis hin zum Aufbau eines internationalen Sekretariats, um die Implementierung und die Verhängung von Sanktionen bei einer Verletzung der Vertragsbestimmungen zu unterstützen.

Die deutsche Position

(6.05) Die Bundesregierung befürwortet einen möglichst umfassenden ATT, der Kleinwaffen und leichte Waffen, Munition und entsprechende Produktionsanlagen erfassen und neben anderen Kriterien auch die Auswirkungen der Rüstungstransfers auf die Achtung der Menschenrechte sowie auf Perspektiven einer nachhaltigen Entwicklung berücksichtigen sollte. Nach eigenen Angaben hat sie sich in den verschiedenen Vorbereitungssitzungen der letzten Jahre „mit Nachdruck“ für die internationale Durchsetzung restriktiver Rüstungsexportstandards eingesetzt.¹³³ Außerdem hat sich die Bundesregierung im EU-Rahmen an der Organisation mehrerer Regional-Seminare zum Informationsaustausch über den ATT beteiligt. Ebenfalls war die Bundesregierung „maßgeblich am Aushandeln eines Kompromisses beteiligt, der die Entscheidungsregeln für die Konferenz 2012 hinreichend offen hält.“¹³⁴ Dies kann so interpretiert werden, dass die Bundesregierung die Option gewahrt sehen will, von einer Entscheidung im Konsens abzuweichen, falls einzelne Staaten diese de-facto Veto-Macht nutzen, um einen effektiven ATT zu verhindern. Ob es aber tatsächlich so weit kommen würde, ist noch ungewiss (siehe Ziffer 6.08). In ihrem Engagement kann sich die Bundesregierung auf Rückhalt innerhalb der Europäischen Union stützen. Die EU hat ihrerseits zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um gerade in Staaten Asiens, Afrikas und Latein-

¹³² In diesem Zusammenhang wurde auch eine spezielle Unterstützung für die Opfer („victim assistance“) ins Gespräch gebracht.

¹³³ Siehe: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2008), vorgelegt im Januar 2009, S. 98 - 99.

¹³⁴ Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2009), vorgelegt im Januar 2010, S. 35.

amerikas für das Vorhaben zu werben, und entsprechende Seminare mit Schwerpunkt auf den politischen Aspekten eines ATT und auf Ausfuhrkontrollsysteme für konventionelle Waffen durchgeführt.¹³⁵

Bewertung

(6.06) Die GKKE begrüßt die Fortschritte, die im Laufe des letzten Jahres im Hinblick auf die Ausarbeitung eines ATT gemacht wurden. Das gilt gleichfalls für das Engagement der Staaten sowie deren Kooperation mit den Nicht-Regierungsorganisationen in dieser Sache. Als positive Entwicklung kann angesehen werden, dass mittlerweile so gut wie kein Staat mehr die Notwendigkeit eines solchen Vertrages grundsätzlich in Frage stellt und die Staaten für einen ATT die Form eines (völker-)rechtlich verbindlichen Vertrages (im Gegensatz etwa zu einem Verhaltenskodex) beschlossen haben. Es geht also nicht mehr um die Frage, ob es einen solchen Vertrag geben soll, sondern darum, wie er aussehen wird. Unter den Staaten gibt es eine breite Unterstützung für viele der zentralen Forderungen der Nichtregierungsorganisationen. Vor allem die EU-Mitgliedstaaten sowie mehrere afrikanische Staaten haben sich beim Vorbereitungstreffen im Juli 2010 klar für einen möglichst starken und umfassenden ATT ausgesprochen und mit konkreten Vorschlägen zum Fortschritt bei den Verhandlungen beigetragen.

(6.07) Mehr als vorsichtigen Optimismus lassen die bisherigen Resultate jedoch noch nicht zu. Wie aus den oben geschilderten Ergebnissen der ersten Vorbereitungssitzung hervorgeht, sind im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung des ATT noch viele Fragen offen.

Aus Sicht der GKKE sollte sich der ATT vor allem dadurch auszeichnen,

- dass er neben den sieben Kategorien des VN-Waffenregisters auch Kleinwaffen und leichte Waffen sowie Munition, Sprengstoffe, Rüstungskomponenten, und auch Technologie zur Herstellung von Rüstungsgütern erfasst,
- dass er klare Kriterien benennt, wann Rüstungstransfers zu unterlassen sind. Zu diesen Kriterien sollten unbedingt gehören: die Verletzung von Waffenembargos, Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht sowie internationale Menschenrechtsnormen, eine Gefährdung

¹³⁵ Rat der Europäischen Union, Beschluss des Rates zu EU-Maßnahmen, mit denen im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie der Vertrag über den Waffenhandel unterstützt wird, Brüssel 08.06.2010 (Dokument 10594/10).

sowohl der inneren als auch der regionalen und internationalen Sicherheit, negative Folgen für eine nachhaltige Entwicklung und die Gefahr, dass Rüstungsgüter an unbefugte Dritte weitergeleitet werden. Bezugspunkt sollte dabei in der Summe das Leitbild der „menschlichen Sicherheit“ bilden, denn es geht letztlich nicht um die Sicherheit von Staaten, sondern von Bürgern, die in Staaten leben,

- dass er die Einrichtung nationaler Rüstungskontrollmechanismen, die die Kriterien eines ATT beachten, verbindlich macht. Sollte dies nicht gelingen, wäre der ATT nur eine Vortäuschung internationaler Verregelung, und es bliebe jedem Staat selbst überlassen zu bestimmen, welche Rüstungstransfers er als „legal“ betrachtet und welche nicht,
- dass internationale Instrumente geschaffen werden, die die Staaten bei der nationalen Umsetzung unterstützen und ihr Tun überprüfen. Schließlich zeigt ja nicht zuletzt die Realität des deutschen Rüstungsexportkontrollregimes, dass auch der legale Export von Rüstungsgütern akzeptierten Standards wie der Achtung von Menschenrechten oder der nachhaltigen Entwicklung zuwider laufen kann. Um effektive Kontrollen einzurichten, werden zusätzliche Finanzmittel benötigt werden. Sie wären aber unter der Prämisse der Krisenprävention sinnvoll eingesetzt.

(6.08) Es gibt jedoch immer noch eine Reihe von Staaten, die einen möglichst schwachen ATT anstreben. Für einen tatsächlich wirkungsvollen ATT, der unverantwortliche Rüstungstransfers unterbindet, wird es entscheidend sein, diesen Staaten Zugeständnisse abzurufen. Die GKKE erwartet deshalb von der Bundesregierung, dass sie ihr volles diplomatisches Gewicht zugunsten eines möglichst starken ATT in die Waagschale wirft. Dazu sollte sie bewährte Instrumente des „capacity building“ nutzen, um vor allem Repräsentanten armer Staaten die Vertretung der Anliegen ihrer Bevölkerungen bei den Verhandlungen in New York zu ermöglichen.

Sollte es jedoch nicht gelingen, im Konsens zu einem effektiven ATT zu kommen, stellt sich für die Befürworter eines starken ATT die delikate Frage, ob ein schwächerer, aber dafür weltweit akzeptierter ATT einem stärkeren, aber nicht-universellen Vertrag vorzuziehen ist. Diese Alternative haben Blockierer von innovativen internationalen Absprachen schon häufiger aufgestellt und damit Erfolg gehabt. Eine konsensuale Lösung sollte nicht an unrealistischen Maximalforderungen scheitern. Für den Fall

jedoch, dass zentrale Elemente, wie etwa die Verbindlichkeit der genannten Kriterien, für einen Konsens geopfert werden müssten, erinnert die GKKE daran, dass die Staatengemeinschaft auch Fälle kennt, in denen sich eine Mehrheit von Staaten dem Druck des Konsenses entzogen hat und durch Selbstverpflichtungen neue Wege gegangen ist. Beispiele dafür sind die Ächtung der Landminen und der Sprengmunition sowie die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes. Diese Option steht auch für einen ATT im Raum, gerade wenn ihn starke regionale Rüstungsexportkontrollregime begleiten.

(6.09) Schließlich empfiehlt die GKKE der Bundesregierung eine detailliertere Berichterstattung über ihre Aktivitäten zum ATT in den jährlichen Abrüstungs- und Rüstungsexportberichten. Der bloße Verweis auf nachdrückliches Engagement und aktive Unterstützung bietet nur eine unzureichende Bewertungsgrundlage dessen, was die Regierung tatsächlich tut.

6.2 Die Kontrolle der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen¹³⁶

Das VN-Aktionsprogramm im Schatten der Bemühungen um einen ATT

(6.10) Für das Zustandekommen eines ATT sollte nicht der Stellenwert unterschätzt werden, der dem Kleinwaffenaktionsprogramm der VN aus dem Jahr 2001 zukommt. Sein Ziel ist, die unkontrollierte Verbreitung von kleinen und leichten Waffen „in all ihren Aspekten“ zu bekämpfen. Es sucht, die Proliferation vorbeugend wie reaktiv zu begrenzen.¹³⁷

Die Initiativen des Aktionsprogramms beziehen sich darauf, dass die Staaten sich einen Überblick über Waffenbestände bei Polizei und Streitkräften verschaffen und überschüssige Bestände vernichten und nicht weiterverkaufen. Ferner sollen sie nicht legale Herstellung, illegalen Besitz und Handel unter Strafe stellen. Außerdem sieht das Programm vor, dass sich die Staaten zu subregionaler, regionaler und globaler Zusammenarbeit

¹³⁶ Dieses Teilkapitel stützt sich auf eine Zuarbeit von Dr. Simone Wisotzki (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt am Main). Siehe auch: Simone Wisotzki, Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen, Viertes Staatentreffen 2010, in: Vereinte Nationen 58, 2010, 5, S. 222 – 224.

¹³⁷ Zur Geschichte des VN-Aktionsprogramms siehe: Peter Batchelor, Beyond Disarmament: Small Arms, Armed Violence and Development, in: Michael Brzoska/Axel Krohn (Eds.), Overcoming Armed Violence in a Complex World. Essays in Honour of Herbert Wulf, Opladen/Farmington Hills 2010, S. 101 - 117, S. 101 - 104. In ihren jährlichen Rüstungsexportberichten hat die GKKE fortlaufend über Entwicklung und Probleme bei der Umsetzung des VN-Programms berichtet.

verpflichten und dass nationale Implementierungsberichte regelmäßig über den Fortgang der Bemühungen Auskunft geben und nationale Kontakt- und Koordinierungsstellen eingerichtet werden.

Ein Kennzeichen des VN-Aktionsprogramms ist, dass es nur politisch verbindlich ist, ihm aber die ansonsten für Rüstungsabkommen geltenden Verifikations- und Sanktionsmöglichkeiten fehlen. Umso mehr Gewicht erhalten deshalb die zweijährlichen Staatentreffen und die in größeren Abständen vorgesehenen Überprüfungskonferenzen. Hier werden Defizite bzw. Fortschritte bei der Implementierung des Aktionsprogramms identifiziert, Lücken benannt und weitere Teilschritte verabredet.

Nachdem sich die Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 weitgehend als Fehlschlag erwiesen hatte,¹³⁸ richtet sich nun die Aufmerksamkeit auf die kommende Überprüfungskonferenz im Jahr 2012. Deren Vorbereitung diente bereits das Staatentreffen, das vom 14. bis 18. Juli 2010 am Sitz der VN in New York stattgefunden hat.

Das Staatentreffen im Juli 2010

(6.11) Die Zusammenkunft der Regierungsvertreter hat dokumentiert, dass Inhalt und Anliegen des VN-Aktionsprogramms auch nach fast zehn Jahren nichts an Dringlichkeit verloren haben. Nach Einschätzung des Hohen Repräsentanten der VN für Abrüstungsfragen, Sérgio de Queiroz Duarte, halten die destabilisierenden Auswirkungen von kleinen und leichten Waffen für Frieden, Sicherheit und Entwicklung in vielen Staaten und Gesellschaften an. Gleichwohl konstatierte er Fortschritte bei der Gesetzgebung einzelner Staaten, der regionalen Zusammenarbeit und der Herausbildung regionaler Verträge und Normen. Als Defizite benannte der VN-Beamte das Fehlen von Indikatoren, an Hand derer sich Erfolge bei der Implementierung des Aktionsprogramms beurteilen lassen. Auch mangelt es weiterhin an einer wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen waffenexportierenden und -importierenden Ländern sowie zwischen Geber- und Nehmerländern in der Entwicklungszusammenarbeit. Das Gleiche gilt für die noch unzureichende Kooperation zwischen Fahndungs- und Strafverfolgungsbehörden der verschiedenen Staaten.

(6.12) Ebenfalls als unzureichend gilt der Stand des vereinbarten Berichtswesens. So haben 41 der 192 Mitgliedstaaten der VN überhaupt

¹³⁸ Siehe die Darstellung und Einschätzung in: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, a.a.O., S. 56 ff.

noch keinen Bericht über ihre Aktivitäten abgegeben. Von den 151 benannten nationalen Kontaktstellen üben nur 53 faktisch ihre Aktivitäten aus. Als ein erster Schritt, um die vorhandenen Informationslücken zu überbrücken, mag sich die erweiterte Nutzung einer Internetplattform erweisen, die die VN-Abrüstungsabteilung inzwischen eingerichtet hat (www.poa-iss.org). Jedoch ist deren Finanzierung strittig, und bei manchen Staaten geht die Sorge um, dieses Instrument könne eine zu große Einmischung in innerstaatliche Angelegenheiten bedeuten. Bemühungen des VN-Instituts für Abrüstungsforschung (UNIDIR), mit einer „Checkliste“ Geberländer auf geeignete Projekte der Kleinwaffenkontrolle hinzuweisen, stoßen bei Ländern wie Kuba oder Venezuela auf Skepsis. Sie pochen darauf, dass Bitten um Unterstützung von ihnen selbst ausgehen müssten und nicht oktroyiert werden dürften.

(6.13) Insgesamt haben sich während des Staatentreffens ähnliche Frontstellungen manifestiert, die auch andere internationale Foren gegenwärtig prägen: Repräsentanten von aufstrebenden Industriestaaten, die als „unabhängig“ firmieren, wenden sich gegen unterstellte Bevormundung durch die „alten“ Vormächte der Weltordnung. So betonen unter anderem Indien, Pakistan und Iran, dass Grenzkontrollen eine Kernkompetenz souveräner Staaten seien und allein in deren Verantwortung lägen. Indonesien weist darauf hin, dass die waffenproduzierenden und -exportierenden Staaten ihrer Verantwortung bei der Kontrolle von Rüstungstransfers gerecht werden und ihre finanziellen wie technischen Aufwendungen für das Aktionsprogramm erhöhen müssten. Gleichzeitig dringt Indonesien neben Indien darauf, dass Waffen nur an staatliche Empfänger, aber nicht an nicht-staatliche Akteure geliefert werden sollten. Die Aufnahme dieser Einschränkung war bei der Initiierung des VN-Aktionsprogramms am US-amerikanischen Widerstand gescheitert. Die USA waren es auch, die sich anhaltend dagegen gewehrt haben, eine Regulierung des zivilen Waffenbesitzes in Angriff zu nehmen.

Ergebnisse

(6.14) Allen Widrigkeiten zum Trotz beurteilen Beobachter den Ausgang des Staatentreffens im Jahr 2010 positiv, vor allem im Vergleich zu vorangegangenen Zusammenkünften. Die Vorbereitungen der Überprüfungskonferenz zum VN-Aktionsprogramm sind auf einem konstruktiven Weg. Für das Jahr 2012 strebt man eine Evaluierung der bisherigen Um-

setzung an, gekoppelt mit der Erwartung auf weitere Schritte zu deren Verbesserung. Um die gegenwärtigen Defizite bei der Informationspflicht zu mildern, ist vorgesehen, die Berichte in Zukunft nur noch in einem zweijährigen Rhythmus einzufordern. Verfahren, um die internationale Zusammenarbeit zu intensivieren, stehen weiter auf der Tagesordnung. Außerdem haben Deutschland, Japan und die EU durch die spanische EU-Präsidentschaft Hilfestellungen seitens der „Group of Interested States“ als Vermittlungsinstanz zwischen Gebern und Nehmern angeboten.

Das konstruktive Klima während der diesjährigen Zusammenkunft profitierte zum einen von der geschickten Verhandlungsführung des Vorsitzenden, des mexikanischen Botschafters Pablo Macedo. Seinen Künsten ist die konsensuale Verabschiedung eines Abschlussdokuments zu verdanken, was bei vorangegangenen Treffen nicht gelungen war.¹³⁹ Zum anderen trug die Kooperationsbereitschaft der US-Delegation dazu bei. Sie unterschied sich erheblich von der obstruktiven Haltung des Landes bei früheren Runden. So engagierten sich die USA bei dem thematischen Schwerpunkt des Markierens und Nachverfolgens von Waffen, der in den Debatten um das VN-Aktionsprogramm seit 2005 eine wichtige Rolle spielte.

Die deutsche Position

(6.15) Deutschland hat von Beginn an zu den Befürwortern des VN-Aktionsprogramms gehört. Dessen Intentionen lagen auf der Linie, die die OSZE bereits im Jahr 2000 mit ihrem Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen vorgezeichnet hatte. Auch die EU hatte sich auf gemeinsames Handeln angesichts der friedens- und entwicklungspolitischen Herausforderungen durch die ungezügelte Verbreitung dieser Waffen verständigt.¹⁴⁰ In ihrem jüngsten Bericht informiert die EU vor allem über Aktivitäten in Süd- und Osteuropa, im westlichen und östlichen Afrika sowie Zentralamerika. Außerdem hat die EU begonnen, den Transfer der kleinen Waffen auf dem Luftweg zu prüfen. Selbst mit China, einem der großen Kleinwaffenproduzenten, ist ein Dialog über dieses Thema auf den Weg gebracht worden.

¹³⁹ Report of the Fourth Biennial Meeting of States to Consider the Implementation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects, 30.06.2010 (A/CONF.192/BMS/2010/3).

¹⁴⁰ Rat der Europäischen Union, Neunter Zwischenbericht über die Umsetzung der Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit, Brüssel 14.06.2010 (Dokument 11138/10).

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben nach 2001 zahlreiche Einzelprojekte begonnen, den Ursachen der „Kleinwaffenplage“ und deren sozialen und wirtschaftlichen Folgen entgegenzuwirken. Dabei wurden vor allem im östlichen Afrika und Zentralamerika regionale Kooperation und lokale Initiativen unterstützt. Auch im deutschen Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004 hat das Thema einen prominenten Platz erhalten.

(6.16) Im Zeitraum 2009 - 2010 hat die Bundesregierung im Einzelnen unter anderem Forschungsarbeiten des international anerkannten Small Arms Survey zum Munitions- und Kleinwaffenhandel finanziell gefördert.¹⁴¹ Der Nichtregierungsorganisation Safer World wurde ermöglicht, im Kosovo ein Vorhaben durchzuführen, um die dort vorhandenen Kleinwaffen unter staatliche Kontrolle zu bringen. Außerdem beteiligen sich deutsche Stellen zum wiederholten Mal an einem Dialogseminar mit Staaten der Arabischen Liga, um dort Verständnis für Anliegen und Praxis der Überwachung von Kleinwaffen zu wecken.

Im Jahr 2010 ließ die Bundesregierung dem Internationalen Aktionsbündnis gegen Kleinwaffen (IANSA) zusätzlich 71.500 Euro zukommen. Damit soll dessen internationale Kommunikation unterstützt werden. Vorgegangen waren Finanzausgaben kirchlicher Stellen in Deutschland (MISEREREOR und Evangelische Kirche in Hessen und Nassau). Sie erlauben es IANSA, seine Arbeit in Afrika fortzusetzen.

Der im Auswärtigen Amt regelmäßig tagende Gesprächskreis Kleinwaffen stellt mittlerweile ein singuläres Format des Dialogs zwischen staatlichen Stellen und Nicht-Regierungsorganisationen dar, die auf dem Feld engagiert sind.

(6.17) Insgesamt dokumentieren die jährlichen Abrüstungsberichte der Bundesregierung das diplomatische Engagement, das VN-Aktionsprogramm über politische Dürreperioden hinweg zu erhalten. So hat sich die Bundesregierung bei dem Staatentreffen im Juli 2010 erneut dafür eingesetzt, eine Balance zwischen dem Bedarf und den verfügbaren Mitteln zu erreichen, konkrete neue Projekte im Rahmen des VN-Aktionsprogramms zu identifizieren und Mechanismen der Kooperation allen Widerständen zum Trotz zu stabilisieren.

¹⁴¹ Das erlaubte der in Genf/Schweiz angesiedelten Forschungsgruppe, eine Studie zur Herstellung von Kleinwaffenmunition in Frankreich, Italien und Russland anzufertigen. Die deutschen Gegebenheiten streift die Studie nur am Rande.

Trotzdem ist nicht auszuschließen, dass das Interesse an einem Ausbau des VN-Aktionsprogramms hinter dem Bemühen zurücktritt, einen weltweiten Waffenkontrollvertrag (ATT) zu erreichen. Wenn letzteres gelingt, mag das als Meisterstück diplomatischer Kunst gefeiert werden, mindert aber nicht die Notwendigkeit, der alltäglichen Last bewaffneter Gewalt, die von der Allgegenwart von Kleinwaffen ausgeht, entgegenzuwirken (siehe Anhang 1).

(6.18) Dessen ungeachtet haben sich in den zurückliegenden Jahren die deutschen Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen, von Fertigungsanlagen und von Munition ständig erhöht. Die Lieferungen erreichten zum Teil Staaten, die sich am VN-Aktionsprogramm im besten Fall als desinteressiert, im schlechtesten als dessen Widersacher erwiesen. Zu nennen sind hier unter anderem Ägypten, Indien, Kuwait, Pakistan oder Saudi-Arabien (siehe Kapitel 3.3).

(6.19) Gleichzeitig ist nicht zu erkennen, inwieweit sich die internationalen Bemühungen, der Verbreitung von Kleinwaffen Einhalt zu gebieten, im innerdeutschen Kontext niedergeschlagen haben. Noch immer zählt der Umgang mit Waffen dieser Art zu jenen Feldern, auf denen mutige, Einhalt gebietende Schritte ausbleiben und Interessenvertreter von Waffenherstellern und -benutzern eine wichtige Rolle spielen. Die hiesige Waffengesetzgebung ist zwar in den zurückliegenden Jahren verschärft worden, doch gibt es immer noch zu viele Leerstellen und Defizite bei ihrer Überwachung.

Insofern ist der deutsche Appell an andere Länder, ihre Gesetze zur Waffenkontrolle zu verschärfen und Maßnahmen zum sicheren Verbleib von Waffen und Munition zu ergreifen, nicht frei von Ambivalenz, wenn nicht gar von Doppelzüngigkeit.

Empfehlungen

(6.20) Deutsche Lieferungen von kleinen und leichten Waffen, von Munition und Fertigungsanlagen sollten nur an Staaten genehmigt werden, die das VN-Aktionsprogramm konstruktiv begleiten und dessen Elemente nachvollziehbar umsetzen. Grundlage dafür sind die Kriterien 1 und 6 des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu gemeinsamen Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008. Sie legen Liefer- und Empfängerstaaten darauf fest, internatio-

nale Verpflichtungen der VN-Mitgliedstaaten zur Rüstungskontrolle zu beachten. Ferner ist das Kriterium 3 relevant. Es legt exportierenden Staaten die Pflicht auf, Ausfuhrgenehmigungen zu verweigern, wenn die Lieferungen geeignet sind, im Empfängerland bewaffnete Konflikte auszulösen oder zu verlängern.

(6.21) Das berechtigte Interesse an einem weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels entspricht der praktischen Notwendigkeit, Ursachen und Folgen der „Kleinwaffenplage“ zu begegnen. Der Einsatz für einen derartigen ATT darf aber nicht dazu führen, bisherige Anstrengungen zu verringern, das VN-Kleinwaffenprogramm umzusetzen. So ist geboten, darauf ausgerichtete Projekte der Entwicklungszusammenarbeit langfristig fortzuführen und auszubauen.

Auf politischer Ebene sollte die Bundesregierung ihr Engagement in der Genfer Initiative fortsetzen und sich dem Kreis von Staaten anschließen, die die Oslo-Deklaration von 2010 (siehe Anhang 1) mittragen.

(6.22) Der innerdeutsche Umgang mit Kleinwaffen sollte beispielgebend gestaltet werden und spiegeln, dass Inhalte und Maßnahmen des VN-Aktionsprogramms auch für die deutschen Verhältnisse von Bedeutung sind.

ANHANG

- 1. Die Debatte über Rüstungsexporte: Eine Verortung im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext**
 - 1.1 Die Aktualität alten Wissens
 - 1.2 Neue Promotoren, neue Akzente
 - 1.3 Anstrengungen zur Bekämpfung von Waffengewalt

- 2. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Der Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2008, Rüstungsexportbericht 2008 (vorgelegt im März 2010) im Vergleich zum Rüstungsexportbericht 2007 Schlussfolgerungen**

- 3. Möglichkeiten, sich weiter zu informieren**

- 4. Quellen- und Literaturnachweise**

- 5. Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE**

Anhang 1

Die Debatten über Rüstungsexporte: Eine Verortung im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext

1.1 Die Aktualität alten Wissens

Das Wissen, dass kriegerische Konflikte und exzessive Rüstungsausgaben gravierende Hindernisse für das Wohlergehen und die Lebensperspektiven von Menschen, Gesellschaften und Staaten darstellen, hat die entwicklungspolitische Diskussion und Praxis von Beginn an begleitet. Es waren die großen Weltberichte der 1980-er Jahre (Bericht der Nord-Süd-Kommission (1980), Palme Bericht (1982), Brundtland-Report (1987), Bericht der Süd-Kommission (1990)), die die friedens- und entwicklungspolitischen Dimensionen des expandierenden internationalen Rüstungshandels auf die politische und öffentliche Agenda rückten. In den 1990-er Jahren erreichte die Thematik mit den friedens- und entwicklungspolitischen Agenden, die der damalige VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali in den Jahren 1992 und 1994 vorgelegt hat, die Ebene der Staats- und Regierungsführungen. Flankiert wurden sie durch umfangreiche Studien, wie sie unter anderem das VN-Entwicklungsprogramm UNDP mit seinem Bericht zur menschlichen Entwicklung im Jahr 1994 erarbeitet hatte. Initiativen nach 2000 widmeten sich vor allem den Risiken aus der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, zu denen sowohl die atomaren, biologischen und chemischen Waffen, als auch die kleinen und leichten Waffen zu zählen sind.

Heute rufen vordringlich die Lasten, die die Verbreitung bewaffneter Gewalt in vielen zerrütteten Gesellschaften mit sich bringen, nach Aufmerksamkeit. Ihnen entgegenzuwirken ist ein Schwerpunkt staatlicher Zusammenarbeit geworden. Dies dokumentieren Beschlüsse der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ebenso wie Schritte seitens der Europäischen Union oder Initiativen von Staatengruppen, die Millennium-Entwicklungsziele von 2000 um diese Aufgabe zu erweitern.

Liest man frühere Analysen, Schlussfolgerungen und Empfehlungen aus heutiger Sicht, so überrascht, wie umfassend sie bereits die gegenwärtig immer noch dringenden Probleme erfasst hatten. Ihre Handlungsvorschläge sind immer noch relevant. Dass die einschlägigen Dokumente teilweise

unter Vorzeichen verfasst worden waren, die sich erheblich von den heutigen Verhältnissen unterscheiden, mindert die Bedeutung ihrer Aussagen keineswegs.

Der Bericht der Nord-Süd-Kommission von 1980

Der Bericht der Nord-Süd-Kommission, erstellt unter Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundeskanzlers und Träger des Friedensnobelpreises von 1971 Willy Brandt, hat die Formel im politisch-öffentlichen Raum verankert, dass Frieden und Entwicklung sich wechselseitig bedingen. In ihrer Analyse stellt die Kommission fest, dass viele Entwicklungsländer ihre Verteidigungsausgaben in einem Maße erhöhen, das in keinem Verhältnis zur Befriedigung ihrer Sicherheitsbedürfnisse steht. Da massive Waffenimporte eine entsprechende Infrastruktur erforderlich machen, knappe Fachkräfte abzweigen und zusätzliche Devisenausgaben für Ersatzteile nach sich ziehen, steigt die Schuldenlast der Entwicklungsländer. Deshalb hält es der Bericht für geboten, durch internationale Übereinkünfte die Lieferung von Waffen und Anlagen zur Waffenproduktion in Entwicklungsländer, vor allem aber in Konflikt- und Spannungsgebiete, zu beschränken.

Angesichts der absehbaren Schwierigkeiten, dies ins Werk zu setzen, schlägt die Kommission als einen ersten Schritt vor, alle Exporte von Waffen und Herstellungsanlagen offen zu legen.¹⁴² Damit war das Transparenzgebot, das bis heute ein essentieller Bestandteil der Rüstungsexportpolitischen Debatte ist, in der Welt.

Auch der bis in die Gegenwart kursierende Vorschlag, Rüstungsexporte zu besteuern und damit ein neues Instrument internationaler Abgaben für Entwicklungszwecke zu bilden, taucht bereits im Nord-Süd-Bericht von 1980 auf. Er war hier mit dem Zusatz versehen, dass die Abgaben auf den Waffenhandel höher ausfallen sollten als beim übrigen Welthandel.¹⁴³ Bei allen Kontroversen über die Chancen, diesen Vorschlag in die Praxis umzusetzen, blieb er doch in der Fachdiskussion präsent. So griff ihn der brasilianische Staatspräsident Luíz Inácio da Silva im Juni 2003 am Rande des G-8 Gipfels in Evian wieder auf. Er schlug vor, die abzuschöpfenden Finanzmittel für einen „Hungerfond“, d.h. zur Bekämpfung von Hunger, weltweit zu nutzen. Unterstützung fand die Idee jedoch nur von französi-

¹⁴² Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980, S. 153 - 154, S. 159.

¹⁴³ Ebda., S. 155 - 156, S. 159.

scher Seite, während die übrigen Repräsentanten der G-8 Staaten, die immerhin für über 85 Prozent der weltweiten Rüstungstransfers aufkommen, Bedenken vortrugen oder mit Schweigen darauf reagierten.¹⁴⁴

Die GKKE hatte seinerzeit die Veröffentlichung des Nord-Süd-Berichts begrüßt und sich zu der Verpflichtung bekannt, seine Inhalte und Vorschläge in der politischen wie kirchlichen Öffentlichkeit bekannt zu machen. Im Blick auf die deutsche Rüstungsexportpolitik wurde bereits die Forderung nach einer restriktiven Praxis erhoben.

Zu den Ausführungen des Berichts zu Frieden, Sicherheit und Rüstung heißt es in der seinerzeitigen GKKE-Stellungnahme:¹⁴⁵

„Der Bericht weist darauf hin, dass das Wettrüsten erhebliche Mittel bindet, die für wirtschaftliche und soziale Zukunftssicherung notwendig wären. Deshalb sind alle geeigneten Schritte zu unterstützen, die eine gleichgewichtige Rüstungskontrolle und Rüstungsbegrenzung in Ost und West fördern. Gegenüber den Ländern der Dritten Welt sollte die Bundesregierung ihre restriktive Waffenexportpolitik beibehalten. Dadurch wird das Recht auf eigene Verteidigung nicht in Frage gestellt, Rüstungswettlauf aber nicht gefördert. Der Aspekt, dass Friedenssicherung nicht einseitig militärisch verstanden werden darf, muss in der öffentlichen Diskussion wesentlich an Bedeutung gewinnen.“

Der Palme-Bericht von 1982

Der im Jahr 1982 vorgelegte Bericht „Gemeinsame Sicherheit“/„Common Security“ der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit unter Vorsitz des ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme widmete sich der friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Brisanz des internationalen Waffenhandels in größerer Breite und Tiefe als der vorangegangene Report der Nord-Süd-Kommission.¹⁴⁶ Auch seinen Überlegungen liegt die Überzeugung zugrunde, dass die umfangreichen Waffenkäufe vieler Entwicklungsländer zu Lasten der verfügbaren personellen, finanziellen und wirtschaftlichen Ressourcen gehen, die eigentlich für die Förderung des ökonomischen und sozialen Wohlergehens vonnöten

¹⁴⁴ GKKE-Rüstungsexportbericht 2003, a.a.O., S. 15 - 17.

¹⁴⁵ Stellungnahme der GKKE zum Bericht der Unabhängigen Kommission für Internationale Entwicklungsfragen (Nord-Süd-Kommission), Bonn/Hannover 24. März 1980, Ziffer 11.

¹⁴⁶ Der Palme-Bericht. Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit. „Common Security“, Berlin 1982, S. 14, 15, 19, 106 - 113; das folgende Zitat findet sich auf S. 113.

wären. Die unterstellten Zugewinne an Sicherheit oder technologischem Fortschritt fallen demgegenüber gering aus. Außerdem stellt das Dokument fest, dass mit der auf die Dritte Welt übertragenen Rüstungsdynamik die internationale Stabilität und Sicherheit erheblich gefährdet werden. Gleichzeitig werden unverhältnismäßig große Waffenimporte als eine relevante Ursache für die wachsende Verschuldung vieler Entwicklungsländer identifiziert.

Aufschlussreich ist auch der Hinweis in dem Bericht „Gemeinsame Sicherheit“, dass „der Handel mit Flugzeugen, Raketen und Schiffen (...) auch immer ein Handel mit Ideen (ist) – Ideen über militärische Stärke und Rüstungsorganisation.“ Diesen Aspekt hat der Brundlandt-Report von 1987 wieder aufgenommen. Dort ist von Gefahren die Rede, die von einer „Waffenkultur“ im Zuge des Transfers von Rüstungsgütern ausgehen. Sie kann sich in einer Militarisierung des außenpolitischen Verhaltens eines Staates, aber auch in innerstaatlicher Repression niederschlagen und den Streitkräften eine herausgehobene Position in Gesellschaft und Politik sichern.

Die Palme-Kommission sah seinerzeit den Bedarf, „ein gerechtes System von Richtlinien und Beschränkungen für Waffenexporte zu entwickeln, das auf Zusammenarbeit von Empfänger- und Lieferländern basiert“.¹⁴⁷ In seinen Empfehlungen skizziert ihr Bericht Umriss und Inhalte eines internationalen Vertragswerkes, um den internationalen Waffenhandel zu begrenzen. Damit konturiert sich hier schon ein Vorhaben, das mit den seit 2006 auf VN-Ebene geführten Verhandlungen zu einem umfassenden Vertrag zur Kontrolle von Rüstungstransfers („Arms Trade Treaty“, ATT) derzeit angegangen wird (siehe oben Kapitel 6.1).

Ein Teil der Kriterien, die im Jahr 1982 bereits genannt wurden, sind auch in den Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Waffenexporten von 2008 eingegangen, der auf dem Verhaltenskodex von 1998 fußt. Allerdings fehlen im Bericht der Palme-Kommission noch die Aspekte, die sich in dem EU-Dokument auf die Achtung der Menschenrechte, die Bestimmungen des Völkerrechts, die Bekämpfung des Terrorismus, die Risiken von Re-Exporten und die wirtschaftlichen bzw. sozialen Entwicklungsaussichten beziehen.

Hervorzuheben ist jedoch der Verweis der Palme-Kommission, dass die auszuhandelnden Vertragsregelungen ein „gerechtes System“ bilden soll-

¹⁴⁷ Ebda., S. 175/176.

ten, das heißt, auch die Bedürfnisse der Empfängerländer angemessen zu berücksichtigen. Dies spielt bei den gegenwärtigen ATT-Verhandlungen weiterhin eine zentrale Rolle, haben doch viele Rüstungsgüter importierende Staaten die Furcht, durch ein derartiges Regelwerk in ihrer Freiheit eingeschränkt zu werden, solche Waren und Leistungen zu erwerben.

Empfehlungen der Palme-Kommission, konventionelle Waffentransfers zu begrenzen¹⁴⁸

Lieferstaaten sollten Gespräche mit der Zielrichtung eröffnen, Kriterien für eine Regulierung von Waffenlieferungen auf gleichberechtigter Ebene zu entwickeln. Beschränkungen sollten im Hinblick auf Art und Menge, geographische Lage und militärische Gegebenheiten festgelegt werden. (Kursiv im Original)

Die Richtlinien für den Waffentransfer sollten Prinzipien wie die folgenden enthalten:

- keine erhebliche Steigerung der Waffenmenge, die in eine Region geliefert wird;
- keine erste Einführung modernster Waffensysteme in eine Region, die dadurch neue oder erheblich höhere Kampfpotentiale erhalten könnte;
- besondere Beschränkung für den Transfer tödlicher Waffen an kriegführende Parteien, wobei das inhärente Recht auf persönliche oder kollektive Selbstverteidigung berücksichtigt werden sollte;
- Verpflichtung zur Anwendung der UN-Resolutionen und -Sanktionen;
- kein Transfer besonders unmenschlicher Waffen und Massenvernichtungsmittel;
- besondere Vorsichtsmaßnahmen bei der Lieferung solcher Waffen wie Handfeuerwaffen zur Luftabwehr, die in Händen einzelner oder nationaler Minderheiten-Gruppen zu einer besonderen Gefahr werden könnten.

Ebenso sind Gespräche zwischen Liefer- und Empfängerstaaten aus Regionen erforderlich, in denen besonders starke Spannungen bestehen. Es besteht eine Notwendigkeit für multilaterale Beschränkungen. Ebenso sollten Empfängerstaaten Richtlinien und Verhaltensnormen zu entwickeln versuchen, die darauf ausgerichtet sind, den Waffenfluss einzudämmen und einen Rüstungswettlauf zu vermeiden. ... (Kursiv im Original)

Empfängerstaaten könnten den Wunsch haben, bestimmte Waffentypen zu verbieten oder zu beschränken. Sie könnten dabei von der Überlegung ausgehen, dass ein Vorhandensein solcher Waffen in ihrem Teil der Welt offensive Potentiale steigern und im Krisenfall Anreize für ein schnelles Vorgehen schaffen könnten. Sie könnten auch wünschen, solche Waffen für illegal zu erklären, deren Auswirkungen besonders unmenschlich sind. Die „Spielregeln“ müssten jedoch auf die besonderen Umstände des in Frage stehenden Gebiets zugeschnitten werden. Regionale Konferenzen über Sicherheit und Zusammenarbeit könnten Grundprinzipien erörtern. Staaten, die sich zu Friedenszonen oder ähnlichen Gruppierungen zusammengeschlossen haben, könnten über spezifische Richtlinien entscheiden. Letztere müssten auch von den Lieferstaaten eingehalten werden.

¹⁴⁸ Im Wortlaut: Ebda. S. 175/176.

Der Brundtland-Report von 1987

Der Bericht der Weltkommission Umwelt und Entwicklung „Unsere Gemeinsame Zukunft“, im Jahr 1987 unter Vorsitz der ehemaligen norwegischen Ministerpräsidentin und späteren Direktorin der Weltgesundheitsorganisation (WHO) Gro Harlem Brundtland vorgelegt, entfaltet die These von der Notwendigkeit eines nachhaltigen Friedens. Damit wird als Leitbild ein Zustand in und zwischen Staaten bzw. Gesellschaften festgeschrieben, in dem auch hinreichende Ressourcen und Verfahren vorhanden sind, mit Interessengegensätzen gewaltfrei umzugehen, um Bemühungen um Sicherheit und Entwicklung nicht durch gewaltsame Auseinandersetzungen wieder aufs Spiel zu setzen.

Der internationale Waffenhandel rangiert im Brundtland-Report als Teil einer sich ständig ausbreitenden „Waffenkultur“. Deren Expansion in vielen Entwicklungsländern fördert nach Einschätzung der Autoren die Risiken, vor allem im Blick auf umweltrelevante und armutsbezogene Spannungen. Außerdem nährt die „Waffenkultur“ die Gefahr, dass verborgene Konflikte aufbrechen und mit Gewalt ausgetragen werden. Militärische Gewalt wird demnach mehr und mehr zum Mittel, um auf nicht-militärische Herausforderungen der Sicherheit (Ressourcenknappheit, ökologische Belastungen, Flüchtlingsbewegungen, Wasserknappheit, Grenzstreitigkeiten) zu antworten. Der Waffenimport von Entwicklungsländern steigt in Reaktion auf die tatsächlichen oder angenommenen Konflikte. Teilweise tun die Waffenhersteller das Ihrige, die Rüstungsgeschäfte zu befördern, weil es ihnen die erzielten Gewinne erlauben, die Waffenproduktion in den exportierenden Ländern aufrecht zu erhalten.

Der Bericht appelliert an die Staaten, sich von der „Waffenkultur“ zu verabschieden und sich stattdessen auf die gemeinsame Zukunft hin zu orientieren. Der Umfang an Bewaffnung und das von ihr ausgehende Zerstörungspotential steht in keinem angemessenen Verhältnis zu dem politischen Konflikt, der die Rüstungsdynamik motiviert. Die Staaten dürfen nicht zu Gefangenen ihres eigenen Wettrüstens werden. Im Blick auf die Entwicklungsländer kommt es darauf an, die steigende Zahl von umweltbedingten Konflikten zu verringern.¹⁴⁹

¹⁴⁹ World Commission on Environment and Development, „Our Common Future“, Oxford/New York 1987, S. 300 und 304.

Der Bericht der Süd-Kommission (1990)

Zehn Jahre nach Veröffentlichung des Berichts der Nord-Süd-Kommission (1980) und drei Jahre nach der des Brundtland-Reports (1987) dokumentiert der im Jahr 1990 vorgelegte Bericht „The Challenge to the South/Die Herausforderung des Südens“ eine zentrale Ergänzung der Perspektive auf die zuvor bereits eindringlich benannten Weltprobleme.¹⁵⁰ Fachleute aus Afrika, Asien und Lateinamerika unter Vorsitz von Julius K. Nyerere, des ehemaligen Präsidenten von Tanganjika (1962 – 1964) und Tansania (1964 – 1985), wenden sich nun den Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu, die den Staaten des Südens zukommen. Dabei reflektiert die Kommission in Ansätzen bereits die sich seinerzeit schon abzeichnenden weltpolitischen Veränderungen infolge des Zusammenbruchs des sozialistischen Staatensystems. Auch die Auswirkungen der ersten großen globalen Wirtschafts- und Finanzkrise nach 1945 in der zweiten Hälfte der 1980-er Jahre haben ihre Spuren bei der Lagebeurteilung hinterlassen.

Das Leitbild des „Nyerere-Berichts“ lautete: nachhaltige Entwicklung in kollektiver Eigenständigkeit. Dementsprechend richten sich Analyse und Empfehlungen auf eigene Entwicklungsstrategien und Handlungsoptionen für Staaten des Südens.

Der Optimismus nach Abklingen der Ost-West-Konfrontation schlägt sich in der Erwartung der Kommission nieder, dass nun Raum für Schritte einer einschneidenden Abrüstung gegeben sei und sich die Weltgemeinschaft den drängenden Entwicklungsproblemen zuwenden könne: „Einsparungen bei den Militärausgaben vergrößern die Möglichkeit (...), diesen Bedürfnissen gerecht zu werden“ (Seite 26). Auch wird die Hoffnung artikuliert, Häufigkeit und Ausmaß bewaffneter Konflikte zu verringern und damit den Entwicklungsländern zu erlauben, auf ungerechtfertigt hohe Militärausgaben zu verzichten. Hier macht sich die Kommission den Anspruch auf eine „Friedensdividende“ für Staaten und Gesellschaften des Südens zueigen: „Wenn es Fortschritte in Richtung Abrüstung und Rüstungskontrolle gibt, müsste international vereinbart werden, dass ein Teil der eingesparten Rüstungsausgaben für gemeinsam festgelegte internationale Zwecke reserviert werden – insbesondere für den Umweltschutz, für die Nah-

¹⁵⁰ The Challenge to the South. The Report of the South Commission, Oxford u. a. O. 1990; deutsche Übersetzung: Die Herausforderung des Südens. Der Bericht der Süd-Kommission. Über die Eigenverantwortung der Dritten Welt für dauerhafte Entwicklung, Bonn-Bad Godesberg 1991 (EINE Welt Texte, 4). Zitiert wird im Folgenden aus der deutschen Fassung.

rungssicherung und für die Deckung der Grundbedürfnisse im Süden“ (Seite 318).

In ihrer kritischen Sicht auf die Lage im Süden stellt die Nyerere-Kommission fest, dass das Wettrüsten in den 1970- und 1980-er Jahren auch die Entwicklungsländer erfasst hat. Das gilt jedoch nicht für alle insgesamt. Vielmehr hat sich die Rüstungsdynamik besonders auf Staaten im Nahen und Mittleren Osten und deren umfangreiche Waffenkäufe konzentriert. Dagegen hält der Bericht von 1990 fest, dass nur wenige Entwicklungsländer zu Recht behaupten können, „ihre Militärausgaben stünden in richtiger Relation zu ihrer Bedrohung von außen und zu den verfügbaren Mitteln“ (Seite 94). Umso mehr ist die äußere Einwirkung zu beklagen, einschließlich der seitens der Industriestaaten günstigen Angebote zur Finanzierung der Rüstungskäufe.

Es ist der Süd-Kommission bei ihren praktischen Empfehlungen hoch anzurechnen, dass die Modernisierung des Staates mitsamt einer transparenten Budgetverwaltung, der Eliminierung von Quellen der Korruption und des Verzichts auf unangemessen hohe Militärausgaben eine zentrale Rolle spielt. Das Gremium appelliert, einen Großteil der öffentlichen Ausgaben nicht für Militär- und Sicherheitsleistungen zu vergeuden, sondern sozialen und wirtschaftlichen Vorhaben zukommen zu lassen.

Seit Vorlage des Berichts der Süd-Kommission sind inzwischen zwei Jahrzehnte vergangen. Viele Hoffnungen, insbesondere die auf eine Friedensdividende, haben sich nicht erfüllt. Die Rüstungsdynamik im Nahen und Mittleren Osten ist ungebrochen weiter gegangen und hat inzwischen auch andere aufstrebende Industriestaaten erfasst. Parallel dazu hat der internationale Rüstungshandel nicht an Gewicht verloren. Trotzdem bleiben die damaligen Empfehlungen im Blick auf die zu rechtfertigende angemessene Relation zwischen Militärausgaben und Entwicklungsanstrengungen weiter auf der Tagesordnung, zumal hier auch Staaten und Regierungen des Südens in die Pflicht genommen sind.

1.2 Neue Promotoren, neue Akzente

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes lenkte die ungezügelter Verbreitung von Waffen, zum Teil aus Arsenalen ehemaliger Blockmitglieder, erneut die Aufmerksamkeit von Weltöffentlichkeit und -politik auf die destruktiven Folgen der Rüstungsdynamik. Dies galt vor allem für Weltregionen, die nur mittelbar Teil der Systemkonfrontation gewesen waren.¹⁵¹ Doch ging die gestiegene Relevanz der Rüstungsfrage auch mit einer Ausweitung der Foren einher, die diese thematisierten. Nun waren es nicht mehr Fachleute oder „elder statesmen“, die sich zu Wort meldeten, sondern die Vereinten Nationen (VN) selbst stellten sich als Arena zur Verfügung.

In seinem wegweisenden Dokument „Agenda für den Frieden“ aus dem Jahr 1992 konstatierte der damalige VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali: „Selbst während die großen Nuklearmächte mit der Aushandlung von Rüstungsreduzierungsübereinkünften begonnen haben, droht die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln weiter zuzunehmen und werden in vielen Teilen der Welt konventionelle Waffen auch weiterhin angehäuft.“¹⁵² Er verband diese Einschätzung mit dem Hinweis auf die in der ersten Hälfte der 1990-er Jahre rasant angestiegenen Zahl innerstaatlicher Konflikte. Sie hatten einen wachsenden Bedarf an VN-Friedensmaßnahmen gezeitigt. Deren Finanzierung stand jedoch auf schwankendem Boden. Deshalb griff Boutros-Ghali bereits kursierende Vorschläge für eine Abgabe auf Waffenverkäufe auf, die mit der Führung eines Waffenregisters durch die VN in Verbindung gesetzt werden könnte. Zudem brachte er die Idee einer Steuer auf den internationalen Flugverkehr ins Spiel, „der ja auf die Wahrung des Friedens angewiesen ist“.¹⁵³

Eine Agenda für Entwicklung (1994)

In einen größeren Zusammenhang stellte der VN-Generalsekretär Boutros-Ghali die negativen Effekte des internationalen Rüstungshandels in seinem im Jahr 1994 vorgelegten Dokument „Eine Agenda für Entwick-

¹⁵¹ Vgl. Edward J. Laurance, *Managing the Tools of War and Violence. Global Governance or State-centric Realpolitik?*, in: Michael Brzoska/Axel Krohn (Eds.), *Overcoming Armed Violence in a Complex World. Essays in Honour of Herbert Wulf*, Opladen/Farmington Hills MI 2009, S. 81 - 100, S. 84 - 90.

¹⁵² Boutros Boutros-Ghali, *Agenda für den Frieden*, Bonn-Bad Godesberg 1992, hier Ziffer 12.

¹⁵³ *Agenda für den Frieden*, a.a.O., Ziffer 71.

lung".¹⁵⁴ Das hier entfaltete Programm nennt fünf Dimensionen von Entwicklung: Frieden – Wirtschaft – Schutz der Umwelt – soziale Gerechtigkeit – Demokratie.

Noch schärfer als in den Analysen aus den 1980-er Jahren thematisiert Boutros-Ghali hier die Unterscheidung zwischen einer Entwicklung, die sich unter friedlichen Umständen vollziehen kann, und einem solchen Bemühen, das im Kontext von Kriegen und innerstaatlichen Gewaltkonflikten stattfinden muss: Wo Entwicklung fehlt, steigen Spannungen und wachsen Konfliktpotentiale. Umgekehrt ist eine sinnvoll betriebene Entwicklung, selbst in Konfliktsituationen, eine andere und angemessene Form, auf dem Weg zum Frieden. Wenn in Konfliktsituationen Entwicklung initiiert und gefördert wird, ist dies ein erster Schritt zum Aufbau von Frieden (peace building). Dazu benennt die Entwicklungsagenda konkrete Aufgaben wie das Räumen von Minen, die wirtschaftliche und soziale Integration von Kombattanten und das Wiederherstellen einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung – alles Stichwörter, die in das Arsenal der Konzepte zur zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung der späten 1990-er Jahre eingeflossen sind.

Angesichts der in den 1990-er Jahren im Vergleich zum Boom während des vorangegangenen Jahrzehnts sinkenden Weltrüstungsausgaben und des gleichfalls zurückgehenden Volumens des Weltrüstungshandels lässt sich Boutros-Ghali von der vorherrschenden optimistischen Stimmung leiten, wenn er von den Erwartungen an eine „Friedensdividende“ spricht. Er kann sogar deren Umfang benennen, wenn er diesen zwischen 1987 und 1992 für die Industrie- und Transformationsländer in Höhe von 425 Mrd. US-Dollar und für Entwicklungsländer in Höhe von 75 Mrd. US-Dollar beziffert.¹⁵⁵

Gleichzeitig warnt er jedoch davor, dass Abrüstung in einem Teil der Welt zu Aufrüstung in anderen Teilen führen kann. Konventionelle Waffen aus Beständen von Staaten, die schnell ihre Militärpotentiale verringern, finden ihren Weg in Drittstaaten. Relativ einfache Waffen wie Mörser, Maschinengewehre und Raketenwerfer erzeugen, auch wenn sie in Händen von gering ausgebildeten Truppen sind, erhebliche Zahlen von Toten und große materielle Schäden. Ja, Boutros-Ghali beschreibt eindringlich das

¹⁵⁴ An Agenda for Development. Report of the Secretary-General A/48/935, 6 May 1994, in: Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Development (1995), with Related UN-Documents, New York 1995, S. 17 - 82.

¹⁵⁵ An Agenda for Development, a.a.O., Ziffer 31.

Paradox, dass gerade die Staaten, die sich sehr besorgt über das Anwachsen der weltweiten Waffenbestände zeigen, auch selbst die Quelle dafür sind. So waren seinerzeit die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates auch für 86 Prozent der weltweiten Waffenlieferungen zuständig.¹⁵⁶

Seine Empfehlungen, die Boutros-Ghali nach sechsmonatiger Konsultation vorlegte, machten präzise Vorschläge:¹⁵⁷

- „Exzessive Militärausgaben und ihre Konsequenzen stehen der Verwirklichung von Entwicklungszielen extrem entgegen. Heute stellt sich eine einzigartige Gelegenheit, um Militärausgaben zu verringern, die meisten Formen militärischer Unterstützung und Subventionierung von Waffenausfuhren auslaufen zu lassen und den unterschiedlosen internationalen Waffenhandel einzuschränken.
- Eine größere Transparenz der Militärausgaben ist notwendig. Das VN-Waffenregister muss ausgebaut werden. Gleichfalls ist vonnöten, umfangreiche Analysen von Militär- und Sozialausgaben anzustellen.
- Landminen erweisen sich als großes Hindernis für Entwicklungsanstrengungen. Sie zerstören das Leben und entziehen Landflächen einer produktiven Nutzung. Eine sofortige und weltweite Ächtung der Produktion und Weitergabe von Landminen und ihrer Komponenten ist fällig.
- Ernsthaft ist zu überlegen, weltweite Anhörungen über den Zusammenhang von Frieden und Entwicklung durch den Vorsitzenden der VN-Generalversammlung durchzuführen.“

Bericht über die menschliche Entwicklung (1994)

Bei der Analyse und seinen daraus abgeleiteten Empfehlungen konnte sich Boutros-Ghali auf den umfangreichen „Bericht über die menschliche Entwicklung“ stützen, den das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) im selben

¹⁵⁶ An Agenda for Development, a.a.O., Ziffer 38.

¹⁵⁷ An Agenda for Development: Recommendations of the Secretary-General A/49/665, 11 November 1994, in: Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Development (1995), with Related UN Documents, New York 1995, S. 83 - 106, hier Ziffer 33 (eigene Übersetzung).

Jahr erarbeitet hatte.¹⁵⁸ Er war im Blick auf den im Folgejahr anstehenden Weltsozialgipfel formuliert worden.

Der UNDP-Bericht setzt sich von den bisher dominierenden Sicherheitsvorstellungen ab und ersetzt sie durch die Begrifflichkeit der „menschlichen Sicherheit“ als Angelpunkt der Argumentation und Bewertung. Die bisher vorherrschende Fixierung auf den Schutz staatlich definierter Territorien und auf die Wahrung nationaler Interessen berücksichtigt nicht zureichend das „Streben der kleinen Leute nach Sicherheit in ihrem Alltagsleben. ... Für sie bedeutet Sicherheit Schutz vor Krankheit, Hunger, Arbeitslosigkeit, Verbrechen, sozialem Konflikt, politischer Unterdrückung und Umweltgefährdung. ... Wer von menschlicher Sicherheit spricht, macht sich nicht Sorgen über Waffen, sondern über das Leben und die Würde von Menschen.“¹⁵⁹

In Abgrenzung zu Sicherheitsvorstellungen, die in herkömmlicher Weise definiert sind, kommt der UNDP-Bericht zu dem Schluss: „Menschliche Sicherheit ist kein defensives Konzept wie etwa die territoriale oder militärische Sicherheit. Sie erkennt die allgemeine Gültigkeit der Lebensansprüche an. ... Sie ist in dem Gedanken der menschlichen Solidarität verankert.“¹⁶⁰ Eine solchermaßen verstandene Sicherheit bezieht sich auf folgende Hauptkategorien: wirtschaftliche Sicherheit, Sicherheit der Ernährung, Sicherheit der Gesundheit, Sicherheit der Umwelt, persönliche Sicherheit, Sicherheit der Gemeinschaft, politische Sicherheit.

Dennoch war auch das UNDP-Dokument nicht umhin gekommen, sich noch einmal mit den Hinterlassenschaften der vergangenen Zeiten der nuklearen Abschreckung, des globalen Wettrüstens, der übermäßigen Militarisierung und des schwunghaften internationalen Waffenhandels zu befassen. Dabei konnte der Bericht über menschliche Sicherheit mit Zufriedenheit feststellen, dass zu Beginn der 1990-er Jahre die weltweiten Militärausgaben in den Industriestaaten um fast 15 Prozent und in Entwicklungsländern um zehn Prozent zurückgegangen waren. Insgesamt bezifferte er die Einsparungen bei den Industrieländern zwischen 1987 und 1994 auf insgesamt 810 Mrd. US-Dollar und bei den Entwicklungsländern im gleichen Zeitraum auf 125 Mrd. US-Dollar. Daraus ließ sich eine Summe von 935 Mrd. US-Dollar als „Friedensdividende“ ermitteln. Doch stellte

¹⁵⁸ UNDP. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Bericht über die menschliche Entwicklung 1994, Bonn 1994.

¹⁵⁹ UNDP-Bericht, a.a.O., S. 27.

¹⁶⁰ UNDP-Bericht, a.a.O., S. 29.

das Dokument auch fest, dass kaum zu sehen war, wofür die freigewordenen Mittel verwandt worden waren. Es vermutete, dass sie vor allem dazu dienten, um Haushaltsdefizite zu verringern, dass sie auf jeden Fall aber nicht in soziale Entwicklung und in die Verbesserung der Umwelt geflossen waren. Dazu legte der UNDP-Bericht umfangreiche Statistiken zum Verhältnis von Militär- zu Sozialausgaben in den verschiedenen Weltregionen vor.

Umso vehementer machte sich der UNDP-Bericht von 1994 für den Vorschlag eines „Entmilitarisierungsfonds“ stark, wie ihn Oscar Arias, der Friedensnobelpreisträger des Jahres 1987 und spätere Staatspräsident von Costa Rica, lanciert hatte. Dieser Fond sollte sich aus Zuweisungen speisen, die aus eingesparten Militärausgaben stammen und von den Industrieländern zu größeren, von den Entwicklungsländern zu kleineren Teilen zu bedienen sind. Damit stünden Mittel zur Verfügung, um Streitkräfte abzurüsten und zu demobilisieren, Soldaten wieder ins zivile Leben einzugliedern und die Umstellung von Rüstungsbetrieben auf zivile Produktionen zu fördern.

Der UNDP-Bericht kritisierte, dass entgegen dem seinerzeitigen weltweit sinkenden Trend der Rüstungsausgaben dennoch die Rüstungsanstrengungen und Militärausgaben in Südasien und in Afrika südlich der Sahara gestiegen waren. Dafür machte er teilweise auch die rüstungsexportierenden Industriestaaten verantwortlich. Sie hatten ihre Militärhilfe nicht eingestellt und förderten durch Anreize weiter ihre Waffenexporte. Vor diesem Hintergrund drang der Bericht auf weitere Anstrengungen zur Abrüstung, auch jenseits der ehemaligen Kontrahenten des verblichenen Ost-West-Konfliktes. Unter anderem plädierte UNDP dafür, die Militärhilfe auslaufen zu lassen und den internationalen Waffenhandel zu regulieren.

Vor allem die fortwährende Militärhilfe galt als Relikt des Kalten Krieges. Während der Blockkonfrontation hatten die rivalisierenden Supermächte ihre Verbündeten mit teuren Waffenarsenalen ausgestattet und damit in Kauf genommen, ihnen hohe Schuldenlasten aufzubürden. Doch waren seitens der Waffenlieferanten auch wirtschaftliche Interessen im Spiel. Mit der Förderung von Rüstungsexporten und dem Weiterverkauf gebrauchter, aber noch einsatzfähiger Waffen ließe sich die eigene Rüstungsindustrie hochhalten und zusätzliche Einnahmen erwirtschaften.

Diese identifizierte Wechselbeziehung führte den UNDP-Bericht zu der Forderung nach einem umfassenden Rahmen für die Regulierung von Waf-

fenproduktion und -vermarktung. Diese habe für Liefer- wie Empfängerländer gleichermaßen zu gelten. Als Instrumente in Händen der VN boten sich aus Sicht des UNDP-Berichts an:¹⁶¹

- Der VN-Sicherheitsrat soll eine Liste hochentwickelter Waffensysteme und -technologien führen, die jenseits internationaler Zustimmung überhaupt nicht exportiert werden können.
- Das Berichtswesen der VN über Waffentransfers ist zu verbessern. Dazu können flankierende regionale Register beitragen, die die besonderen Sicherheitserfordernisse berücksichtigen. Außerdem sind Maßgrößen zu entwickeln, um die finanziellen Werte der transferierten Güter zu bewerten und in ein Verhältnis zueinander zu setzen. Außerdem wird empfohlen, die Liste der zu erfassenden Güter und Leistungen zu erweitern.
- Der Einsatz offener oder verdeckter Subventionen für Waffenexporte ist zu beenden.
- Steuern auf Waffentransfers sollen Maßnahmen zur Friedensförderung und -sicherung finanzieren.

Praktische Schlussfolgerungen: eine gemischte Bilanz

Die optimistischen Erwartungen auf eine Friedensdividende und die große Hoffnung, den weltweiten Rüstungshandel zu regulieren, wenn nicht zu beschränken, verflüchtigten sich nach 1994/95 rasch. Bei der Formulierung der Millennium-Entwicklungsziele im Jahr 2000 taucht das Thema des internationalen Waffentransfers nicht auf. Die globale Bilanz von Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, die der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan 2003 veranlasst hatte,¹⁶² beschäftigt sich allein mit zwei Extremen der Waffenproblematik: Risiken aus der Proliferation von atomaren, biologischen und chemischen Waffen und aus der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen. Beide gelten gleichermaßen als Massenvernichtungswaffen. Das, was zehn Jahren im Zentrum der Kritik gestanden hatte, nämlich die Anhäufung konventioneller Waffen in Krisen- und Konfliktregionen und die Diskrepanz zwischen Militär- und Sozialausgaben, war kein prominentes Thema mehr.

¹⁶¹ UNDP-Bericht, a.a.O., S. 64 – 65.

¹⁶² Vereinte Nationen, Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, Berlin 2004.

Dennoch ist aus gegenwärtiger Sicht den Debatten vergangener Jahrzehnte durchaus praktischer Erfolg zu bescheinigen. Insbesondere hat das Problembewusstsein nun die Ebene der Staaten und der internationalen Zusammenarbeit erreicht.

- (1) Um die Transparenz auf dem Feld des internationalen Rüstungshandels zu erhöhen, richteten die VN zunächst ein Register ein, das die Transfers von großen Waffen durch Meldungen der Liefer- und Empfängerstaaten erfassen sollte. Später wurde es durch freiwillige Angaben zu Lieferungen von leichten und kleinen Waffen ergänzt (siehe Kapitel 3.3).
- (2) Im Jahr 2001 brachte die Staatengemeinschaft das VN-Aktionsprogramm zur Eindämmung des (unerlaubten) Transfers von kleinen und leichten Waffen auf den Weg.¹⁶³ Im Gefolge dessen begannen viele Staaten, in denen Gewaltkonflikte an der Tagesordnung waren, Waffen einzusammeln und zu zerstören, Soldaten zu demobilisieren und wirtschaftlich und gesellschaftlich wieder zu integrieren sowie Waffen- und Munitionsbestände gegen Diebstahl und Missbrauch zu sichern (siehe Kapitel 6.2).
- (3) Parallel wuchs in der Entwicklungszusammenarbeit das Interesse, fragile Staaten zu stabilisieren und auf gute Regierungsführung zu drängen. Unter dem Vorzeichen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs, der in Anlehnung an das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ nicht nur auf den Schutz von Territorien und Machterhalt gerichtet war, sondern auch das Wohlergehen von Menschen und Gesellschaften zum Leitbild nahm, galt es, Staaten dazu zu verhelfen (wieder) ein gesellschaftlich legitimes Gewaltmonopol zu etablieren und aufrecht zu erhalten. Hilfestellung dazu leistete die Entsendung von immer zahlreicher werdenden Friedensmissionen, teils unter einem VN-Mandat, teils in Verantwortung von Regionalorganisationen.¹⁶⁴

¹⁶³ Vgl. Peter Batchelor, a.a.O., S. 104 - 108.

Die GKKE hat in ihrer jährlichen Berichterstattung zur deutschen Rüstungsexportpolitik jeweils ausführlich über den Fortgang des VN-Aktionsprogramms berichtet. Zum aktuellen Stand siehe Kapitel 6.2.

¹⁶⁴ Nach Angaben von SIPRI erreichten die Kosten für die unterschiedlichen Friedensoperationen im Jahr 2009 einen Umfang von rund 9,1 Mrd. US-Dollar. Insgesamt waren in 2009 circa 200.000 Soldaten und 20.000 Zivilpersonen an 54 Einsätzen beteiligt. Die im Vergleich zu den Vorjahren weiter ansteigenden Volumina sind allerdings vor allem dem ausgeweiteten Einsatz der NATO in Afghanistan geschuldet.

- (4) Gleichzeitig schufen Industriestaaten Instrumente der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung. Dies geschah in der Absicht, ihre entsprechenden Anstrengungen kohärenter und wirksamer zu gestalten. Der deutsche Aktionsplan aus dem Jahr 2004 ist mit seiner Problemanalyse und darauf bezogenen Handlungsvorschlägen, trotz aller Kritik im Einzelnen, ein eindrucksvolles Zeugnis eines derartigen umfassenden Ansatzes. Er hat auch gegenwärtig nichts an Aktualität eingebüßt und ist weiter zu verfolgen. Im Jahr 2009 hat der Auswärtige Ausschuss des Bundestages einen Unterausschuss mit dem Titel „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ eingerichtet und damit sein Interesse an diesem Politikfeld unterstrichen. Die GKKE hat von Anbeginn die Initiativen von Bundesregierung und Bundestag in Sachen ziviler Krisenprävention konstruktiv begleitet.¹⁶⁵
- (5) Auf der Ebene der VN haben seit 2006 Verhandlungen über einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle des internationalen Waffenhandels begonnen (siehe Kapitel 6.1). Dabei wird geboten sein, das Verhandlungsergebnis an dem Ideenreservoir zu messen, das bereits frühere Erörterungen hervorgebracht haben.

1.3 Anstrengungen zur Bekämpfung von Waffengewalt

Aber trotz aller internationaler Anstrengungen ist Gewalt mit ihren destruktiven Folgen für das soziale Gefüge, die wirtschaftliche Prosperität und das verträgliche Miteinander verschiedener Kulturen und Traditionen unter dem Dach eines Staates in vielen Teilen der Welt immer noch allgegenwärtig. Mögen auch die Häufigkeit zwischenstaatlicher Kriege gesunken und die Zahl innerstaatlicher Gewaltkonflikte inzwischen zurückgegangen sein, so bleibt das Gewaltniveau jenseits dessen hoch und zeigt eine noch weiter ansteigende Tendenz.

¹⁶⁵ Siehe auch: GKKE, Vertrauen in die Kraft des Zivilen. Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin/Bonn 2008 und GKKE, Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Notwendig, nicht lästig. Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans von 2004, Berlin/Bonn 2010.

Inzwischen liegen gründliche Analysen der sozialen und wirtschaftlichen Folgen der alltäglichen Waffengewalt vor, die die Dimensionen dieser Herausforderungen für die Chancen menschlicher Entwicklung illustrieren. So kommen nach Erhebungen der Studie „*Global Burden of Armed Violence*“ (2008) derzeit jährlich circa 740.000 Menschen infolge von Waffengewalt in Kriegssituationen oder infolge krimineller Handlungen ums Leben, davon etwa 490.000 außerhalb von Gewaltkonflikt- oder Kriegsgebieten.¹⁶⁶ Sechzig Prozent fallen dem Gebrauch von kleinen und leichten Waffen zum Opfer. Von Gewaltkonflikten erschütterte Länder müssen durchschnittlich mit einem um zwei Prozent verringerten Wachstum ihrer Volkswirtschaften rechnen, und dieser Schwund hält auch nach Abklingen der Auseinandersetzungen an. Die Studie schätzt die globalen Kosten von Gewalt in Konstellationen, die nicht als Gewaltkonflikte eingestuft werden, hinsichtlich des Verlustes an Produktivität auf jährlich 160 Mrd. US Dollar. Als Ursachen dafür benennt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) unter anderem die Schwäche staatlicher Institutionen, einhergehend mit erstarkenden nicht-staatlichen bzw. kriminellen Akteuren, die Zunahme von Schattenökonomien, die steigende Verstärkung sowie die Marginalisierung von Jugendlichen. Umweltzerstörung und Klimawandel tun das Ihrige, um wirtschaftliche Reproduktionsbedingungen, ökologische Kontexte und sozio-kulturelle Netze zu zerstören.¹⁶⁷

Der derzeitige VN-Generalsekretär Ban Ki-Moon hat, gestützt auf eine vorangegangene Resolution der VN-Generalversammlung, in einem Bericht „*Promoting development through the reduction and prevention of armed violence*“ im August 2009 die Thematik erneut auf die Agenda der Weltorganisation gesetzt.¹⁶⁸ Eindringlich warnt er davor, dass die „Epidemie“ der Gewalt verhindern könne, die vor zehn Jahren formulierten Millennium-

¹⁶⁶ Geneva Declaration, *Global Burden of Armed Violence*, Genf 2008, S. 9. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin steuerte zu der zitierten Studie eine Untersuchung der wirtschaftlichen Folgen der Gewaltakte bei (Kapitel 5: „What’s in a Number? Estimating the Economic Costs of Armed Violence“).

Das Institut hat jüngst eine wirtschaftliche Bewertung des deutschen militärischen Einsatzes in Afghanistan vorgelegt, die die gleichen Verfahren auf diesen Einzelfall anwendet: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Eine erste Einschätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan, Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 21/2010 (26. Mai 2010).

¹⁶⁷ OECD, *Conflict and Fragility. Armed Violence Reduction - Enabling Development*, Paris 2009.

¹⁶⁸ *Promoting development through the reduction and prevention of armed violence*, Report of the Secretary General, 9. August 2009.

Entwicklungsziele in den kommenden fünf Jahren zu erreichen. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass sie alle anderen Anstrengungen in dieser Richtung zunichte mache.

So wundert es nicht, dass sich inzwischen viele Staaten und internationale staatliche wie nicht-staatliche Entwicklungsagenturen das Ziel „Armed Violence Reduction“ auf die Fahnen geschrieben haben.¹⁶⁹ Doch stehen sie damit nicht allein. So lautet die praktische Empfehlung einmal mehr, dass sich alle politischen Anstrengungen darauf zu richten haben, die Nachfrage nach Militärgütern auf den unbedingt notwendigen Bedarf eines gefestigten, legitimen staatlichen Gewaltmonopols zu beschränken. Darüber hinaus gilt es, das wirtschaftliche und soziale Umfeld in Entwicklungsländern dahingehend zu verändern, dass Voraussetzungen und Umstände für die Verbreitung von Gewalt schwinden. Besondere Aufmerksamkeit ist schließlich auf die Bewältigung der Folgen von massivem Gebrauch vor allem krimineller Gewalt zu richten.

Ausdruck gefunden hat dieser neue Akzent der entwicklungspolitischen Debatte und Praxis in der Gründung der *Geneva Declaration* im Jahr 2006. Ihr haben sich inzwischen über 100 Staaten, darunter auch Deutschland, angeschlossen.¹⁷⁰ Im Frühjahr 2010 trafen sich erneut Vertreter vieler Staaten, dieses Mal allerdings ohne deutsche Beteiligung, um darauf zu dringen, die Verringerung bewaffneter Gewalt in den Katalog der Millennium-Entwicklungsziele aufzunehmen. Dieses Ansinnen schlägt sich in den „*The Oslo Commitments on Armed Violence. Achieving the Millennium Development Goals*“ nieder, die am 12. Mai 2010 in Genf verabschiedet worden waren.¹⁷¹

Aufschlussreich an dieser jüngeren Entwicklung ist zweierlei:

- Zum Einen sind es informelle Koalitionen von Staaten und internationalen Entwicklungsagenturen, die die Diskussion mit Analysen und Handlungsempfehlungen vorwärtstreiben. Sie geben damit der Staatengemeinschaft und ihren Foren wie den Vereinten Nationen die Agenda vor. Sie stützen sich auf bereits ergriffene eigene Maßnahmen, die sich

¹⁶⁹ Vgl. Batchelor, a.a.O, S. 110 - 112; für den deutschen Kontext siehe: Christoph Bleis, Entwicklungshindernis ‚Armed Violence‘, in FriEnt-Impulse 07-08/2010, S. 9 – 11.

¹⁷⁰ www.genevadeclaration.org.

¹⁷¹ Die Informationen verdanken sich der ausführlichen Berichterstattung der Gruppe Friedensentwicklung in ihrem Nachrichtendienst, z. B. FriEnt-Impulse 05/2010, S. 9 f. Dort finden sich auch Verweise auf die einschlägigen Dokumente und Texte.

zügiger und effektiver umsetzen ließen, als wenn man auf eine Konsensbildung innerhalb des globalen Staatensystems gesetzt hätte. So setzt sich ein Trend in der internationalen Politik fort, der bereits bei dem Zustandekommen der Ottawa-Konvention zur Ächtung der Landminen im Jahr 1997 begonnen und sich mit der Verständigung auf ein Übereinkommen zur Bannung von Streumunition in Dublin und Oslo im Jahr 2009 fortgesetzt hatte.

- Zum Anderen konkurriert bei den Initiativen gegen die Verbreitung bewaffneter Gewalt die Feststellung „*weapons matter*“ mit der elementaren Einsicht, dass „fortbestehende Ungleichheit und der Mangel an Entwicklung den Nährboden für bewaffnete Gewalt bilden“, wie es die Oslo-Verpflichtungen festhalten. Demgegenüber werden die Kontrolle der Verbreitung, die Reduzierung oder gar eine Beseitigung von Waffen – der „Handwerkszeuge von Krieg und Gewalt“ (Edward J. Laurance) – als technische Herausforderungen behandelt.

Angesichts der neuen Emphase auf die Verringerung von Gewalt ist davor zu warnen, dass bisher dominierende Themen wie menschliche Sicherheit, fragile Staatlichkeit, Sicherheitssektorreform oder gute Regierungsführung als notwendige Bedingungen nicht an Relevanz verlieren. Wäre dem tatsächlich so, käme das einem Beleg für die Annahme gleich, dass Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit fortwährend von einer Baustelle zur nächsten eilen, ohne das vorangegangene Werk tatsächlich abgeschlossen zu haben. Zu ihrer Entlastung können die Promotoren des „Armed violence reduction“-Ansatzes allerdings darauf verweisen, dass zeitlich parallel die Staatengemeinschaft über anspruchsvolle Inhalte und Verfahren eines weltweiten Vertrags zur Kontrolle des Waffenhandels („arms trade treaty“) berät. Dafür hat sie sich ehrgeizige substantielle und zeitliche Ziele gesetzt (siehe Kapitel 6.1).

Anhang 2

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Der Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2008, Rüstungsexportbericht 2008 (vorgelegt im März 2010) im Vergleich zum Rüstungsexportbericht 2007, Schlussfolgerungen

1. Formale Aspekte

1. Das Berichtsformat hat sich inzwischen zwar soweit konsolidiert, aber sachliche Kritik, die seit dem Erscheinen des ersten Berichts dieser Art im Jahr 2000 vorgetragen worden ist, wurde kaum aufgegriffen oder umgesetzt. Der seit Jahren vorhandene Stehsatz mit Textbausteinen, Statistikvorgaben und Graphikmustern findet, aufgefüllt mit aktuellen Zahlen, weiterhin Verwendung. Das erleichtert zwar einen Vergleich der Jahresberichte, befriedigt aber nicht die Hoffnung auf ein Mehr an Transparenz, das sich mit dem Vorhaben einer Berichterstattung verbindet. Im Gegenteil, die Informationsdichte und -breite über Inhalte und zu spezifizierende Adressaten der erteilten Ausfuhr genehmigungen sowie die Auskunftsbereitschaft über die mengen- und wertmäßige Verteilung der Exportlizenzen entsprechend der Güterliste haben nicht zugenommen. Dabei wären solche aufbereiteten Daten durchaus vorhanden, wie die detaillierteren Auskünfte zeigen, die die Bundesregierung jährlich für die Umsetzungsberichte zum EU-Verhaltenskodex bzw. Gemeinsamen Standpunkt für Rüstungsexporte zur Verfügung stellt. Ob die u. a. identifizierten Eingriffe schon einen Politikwechsel in Sachen Rüstungsausfuhren ankündigen, wie er dem Koalitionsvertrag vom 27.10.2009 als Grundlage der neu ins Amt gekommenen Bundesregierung zufolge zu vermuten ist, wird sich erst in den nachfolgenden Berichten und anhand der ihnen zugrunde liegenden Genehmigungspraxis weisen.
2. Kaum nachvollziehbar ist die anhaltende Resistenz, eine stärkere Kohärenz zu anderen einschlägigen Berichten der Bundesregierung anzustreben, die verwandte Politikfelder behandeln. Zu denken wäre

hier an die jährlichen Jahresabrüstungsberichte, die Umsetzungsberichte zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ oder die Rechenschaftsberichte zur Entwicklungspolitik. Das fällt vor allem bei den Teilen der Rüstungsexportberichte auf, die sich auf das Feld einer Bewertung vorwagen. Die Tatsache, dass die Federführung bei der Außenwirtschaftsabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums liegt, führt zu einem argumentativen Defizit bei der Berücksichtigung von rüstungskontroll-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Aspekten der Rüstungsexporte. Gleichzeitig unternimmt der Bundestag auch nichts, um die Aufsplitterung der Perspektiven zu unterbinden oder ihr gegenzusteuern. So hat er jüngst (bei der Debatte um den Jahresabrüstungsbericht 2009 am 26. März 2010) die Bearbeitung eines Oppositionsantrages, die Rüstungsexportberichte zügiger vorzulegen, erneut mit den Stimmen der Regierungsfractionen dem Ausschuss für Wirtschaft und Technologie zugewiesen und ist nicht dem Votum der Antragsteller gefolgt, zunächst den Auswärtigen Ausschuss damit zu befassen. Diese Entscheidung verheißt für die weitere Handhabung des Berichtswesens keine Innovation bei dem Versuch, den politischen Implikationen der Rüstungsexporte eine größere Priorität einzuräumen.

3. Die untergeordnete politische Relevanz, die die Bundesregierung der Rüstungsexportpolitik und der mit den Politischen Grundsätzen von 2000 eingegangenen Verpflichtung zur jährlichen Berichterstattung zumisst, spiegeln auch die zeitlichen Abstände zwischen dem jeweiligen Berichtsjahr und dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte. Entsprechend nachlässig ist auch der Bundestag als primärer Adressat der Berichte mit deren Würdigung umgegangen. Als eklatantester Fall ist hier die Tatsache zu werten, dass die Berichte für die Jahre 2004, 2005 und 2006 gemeinsam auf die Tagesordnung des Bundestages am 18. Dezember 2008 kamen, und dies auch nur im Zusammenhang mit einer Großen Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen zu dem damals kontrovers diskutierten U-Boot-Geschäft mit Pakistan.

Ein Blick auf die Daten zu den Ereignissen (in Fortschreibung der Übersicht zu den Berichtsjahren 1999 – 2006 in Rüstungsexportbericht der GKKE 2007, S. 46) offenbart hier ein strukturelles Problem deutscher Politik: die

parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns kann nicht zeitnah und politikwirksam wahrgenommen werden, und die Zusage seitens der Regierung zu mehr Transparenz desavouiert sich selbst.

Berichtsjahr	Vorlage des Rüstungsexportberichts	Debatte im Bundestag
1999	20.09.2000	16.11.2000
2000	21.11.2001	22.02.2002
2001	18.12.2002	10.04.2003
2002	17.12.2003	11.03.2004
2003	30.11.2004	10.03.2005
2004	15.01.2006	18.12.2008
2005	27.09.2006	18.12.2008
2006	07.11.2007	18.12.2008
2007	17.12.2008	26.03.2009
2008	31.03.2010	

Mit Ausnahme der Jahre 2000, als der Rüstungsexportbericht zum ersten Mal erschien, und 2005, dem Amtsantritt der Großen Koalition, verschoben sich die Daten der Veröffentlichung der Regierungsdokumente immer mehr und entsprechend verspätet konnte sich der Bundestag damit beschäftigen.

2. Inhaltliche Aspekte

1. Der Vergleich der beiden Rüstungsexportberichte für die Jahre 2007 und 2008 fördert Zweifel an der Belastbarkeit des Zahlenmaterials zutage.

Zum Einen sah sich der Bericht 2008 genötigt, Daten zu den Kriegswaffenausfuhren zu korrigieren, die im Jahr zuvor veröffentlicht worden waren. Weitere Veränderungen im Datenwerk wurden jedoch nicht vorgenommen, so dass die Frage offen bleibt, wo und wie die später aufgefundenen Werte ursprünglich verbucht worden waren. Zum Anderen ergeben sich im Bericht für das Jahr 2008 Unstimmigkeiten zu den Angaben, die die Bundesregierung für den 11. Umsetzungsbericht des EU-Verhaltenskodex zum Jahr 2008 im Blick auf die

erteilten Einzelgenehmigungen für Rüstungsausfuhren zur Verfügung gestellt hatte. Obwohl beide Dokumente den gleichen Genehmigungswert nennen, variiert die Zahl der Fälle um knapp 600 in beiden Datenwerken.

Diese Diskrepanzen bedürfen dringend einer plausiblen Aufklärung, will die berichterstattende Bundesregierung nicht das Vertrauen in die ermittelten Daten und die zugrunde liegenden Erhebungsverfahren diskreditieren. Wenn die Regierung regelmäßig Daten zurückweist, wie sie zum Beispiel unabhängige Einrichtungen wie SIPRI jährlich vorlegen, gleichzeitig aber die amtlichen Zahlen selbst Ungereimtheiten aufweisen, dann schwächt dies ihre Glaubwürdigkeit.

2. Neben den Ungereimtheiten bei den veröffentlichten Daten provoziert auch die Erläuterung seitens der Regierung im Bericht 2008 Widerspruch, dass es vor allem die umfangreichen Schiffslieferungen an Südkorea im Berichtsjahr gewesen seien, auf die der Anstieg des Wertes der erteilten Ausfuhrgenehmigungen gegenüber dem Vorjahr zurückzuführen sei. Der Wert der Einzelausfuhrlicenzen hat im Jahr 2007 ca. 3,7 Mrd. € betragen und ist im Folgejahr auf 5,7 Mrd. € gewachsen. Gewiss hat die Regierung recht, dass Schiffslieferungen wegen der Kosten dieser Lieferungen unverhältnismäßig stark die jeweilige Jahresstatistik beeinflussen. Ähnlich Effekte hatten sich bereits in den Vorjahren bei den U-Boot-Exporten an Israel oder den Transfers von U-Booten und Fregatten nach Südafrika gezeigt. Allerdings verschweigt dieser Hinweis die ebenfalls umfangreichen Ausfuhren von Panzern, zum Beispiel an Singapur oder Chile. Diese haben ebenso dazu beigetragen, dass im Jahr 2008 der Anteil der Drittstaaten als Empfänger deutscher Rüstungslieferungen auf 50 Prozent angestiegen ist. Signifikant sind ferner Lieferungen von Kriegswaffen an Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Malaysia.
3. Im Schatten der Großlieferungen von Schiffen oder militärischen Kettenfahrzeugen stehen außerdem die Exporte von kleinen und leichten Waffen, die militärischen Zwecken dienen. Die Bundesregierung bemüht sich zwar um eine Abgrenzung dieser Waffen von jenen für Jagd- und Sportzwecke, kann aber damit die Misslichkeiten solcher Unterscheidungen für die Verwendung solcher Lieferungen nicht ausschließen, zumal Waffenhersteller und -verkäufer findig darin sind,

mögliche Hürden zu umgehen. Doch selbst die Werte für einen eng gefassten Begriff von militärisch zu nutzenden Waffen dieser Art sind in den zurückliegenden Jahren erheblich gestiegen. Betrug der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen im Jahr 1996 noch 5,36 Mio. €, so war er im Jahr 2007 auf 49,9 Mio. € gestiegen und erreichte im Jahr 2008 den Stand von 68,8 Mio. €. Unter den Empfängern treten bei den Drittstaaten Saudi-Arabien, Jordanien und der Libanon hervor. Zu diesen gestatteten Transfers von Waffen kommen noch umfangreiche Lieferzusagen für Waffenteile und Munition hinzu.

4. In der Bundestagsdebatte vom 26. März 2010 haben vor allem Sprecherinnen der Oppositionsparteien zu Recht darauf verwiesen, dass Schritte zur nuklearen Abrüstung nicht mit gleichzeitigen konventionellen Aufrüstungsanstrengungen einhergehen dürfen, zu denen auch deutsche Rüstungsexporte ihren Teil beitragen. Umso mehr verdienen Bemühungen auf internationaler Ebene, den weltweiten Waffenhandel einem Kontrollregime zu unterwerfen, politische Unterstützung von deutscher Seite. Deshalb ist es bedauerlich, dass der Rüstungsexportbericht 2008 dem Vorhaben eines entsprechenden Waffenhandelsvertrages (arms trade treaty) weniger Aufmerksamkeit widmet als in den Vorjahren. Sollte dies keine einmalige Akzentverschiebung im Berichtsjahr sein, sondern sich damit ein Kurswechsel der im Herbst 2009 neu ins Amt gekommenen Bundesregierung ankündigen, würde dies auf entsprechende Kritik stoßen.

Anhang 3

Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

1. Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website mit *Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik* eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie sich 170 Staaten zum Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten (2008) verhalten. Außerdem finden sich „links“ zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen. „Länderportraits“ beschreiben die wichtigsten Empfängerländer in der Dritten Welt, gegliedert nach den deutschen und europäischen Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u.a. militärische Stärke, Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen). Derzeit liegen Länderberichte vor zu Ägypten, Algerien, Brasilien, Indien, Indonesien, Kolumbien, Libyen, Malaysia, Marokko, Mexiko, Oman, Pakistan, Philippinen, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika, Südkorea, Thailand, Tunesien, Venezuela und Vereinigte Arabische Emirate (VAE). Außerdem finden sich hier Informationen zu Sozial- und Rüstungsausgaben zu über 170 Staaten.

Mit seinem seit 2009 geführten *Globalen Militarisierungsindex* (GMI) hat das BICC erstmals den Versuch unternommen, die weltweite Militarisierung abzubilden. Der GMI setzt Militärausgaben eines Landes ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie zu seinen Aufwendungen für die medizinische Versorgung. Er stellt die Gesamtzahl militärischer und paramilitärischer Kräfte eines Landes der Zahl seines medizinischen Personals gegenüber. Schließlich erfasst er die Menge an schweren Waffen, die den Streitkräften jeweils zur Verfügung stehen. Mittels dieser und anderer Indikatoren wird das „ranking“ eines Landes ermittelt, das es erlaubt, den jeweiligen staatlichen Militarisie-

rungsgrad im Verhältnis zu anderen Staaten zu messen. Beim GMI geht es also nicht um die Frage, ob ein Land „militaristisch“ ist, sondern um einen auf Daten basierenden Vergleich.

(<http://www.bicc.de/our-work/gmi.html>)

2. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS, Rykestr. 13, 10405 Berlin, Tel 030-4468580, email bits@bits.de, www.bits.de) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente) sowie eine Datenbank zu deutschen Rüstungslieferungen. Im Internet steht eine Sammlung der wichtigsten Grundlagendokumente zum deutschen Rüstungsexport unter <http://www.bits.de/main/topics.htm#brd> zur Verfügung. Artikel über einzelne Exportvorhaben sind unter <http://www.bits.de/frames/publibd.htm> zu finden.
3. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS), c/o Rüstungsinformationsbüro (RIB), Stühlinger Straße 7, 79106 Freiburg i. Brsg., Tel: 0761-7678088, e-mail: ribfr@breisnet-online.de, www.rib-ev.de. Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich einen Informationsdienst heraus, DAKS-Kleinwaffen-Newsletter. Neben Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen informiert er unter anderem über Bemühungen um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle von Rüstungstransfers (ATT), die Streubombenkampagne und die deutsche Rüstungsexportpolitik. (daks-news@rib-ev.de)
4. Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.
5. International Action Network on Small Arms (IANSA); Diese britische Nichtregierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen;
Adresse: www.controlarms.org

6. International Alert (London), Security and Peace Building News Letter:
Dieser Dienst informiert über Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen auf dem Feld der Kontrolle von Rüstungstransfers und der Verbreitung von Kleinwaffen;
Adresse: security-peacebuilding@international-alert.org

7. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter der Adresse
<http://projects.sipri.org/expcon/expcon/htm>
Alle im Internet verfügbaren Rüstungsexportberichte einzelner Staaten finden sich über „links“ unter der Adresse
http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks_gov.html

Anhang 4

Quellen- und Literaturnachweise

1. Dokumente

Bundesregierung

Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2008), vorgelegt im Januar 2009

Bericht zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2009), vorgelegt im Januar 2010

Bericht über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2008, Rüstungsexportbericht 2008, vorgelegt am 31. März 2010

Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, Oktober 2010, Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz

Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2009 (Rüstungsexportbericht 2009), vorgelegt am 15. Dezember 2010

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle

17/33 vom 24.03.2010

17/39, vom 05.05.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Hans-Joachim Otto auf die Fragen der Abgeordneten Viola von Cramon-Taubadel (Bündnis 90/Die Grünen)

17/42 vom 19.05.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ernst Burgbacher auf die Frage der Abgeordneten Katja Keul / Bündnis 90/Die Grünen)

17/45 vom 09.06.2010, Antwort der Staatsministerin Cornelia Pieper auf die Frage der Abgeordneten Heike Hänsel (Die Linke) vom 09.06.2010 (Anlage 53)

Deutscher Bundestag: Drucksachen

16/9832 vom 23.06.2008, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Hartmut Schauerte auf die Frage des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke)

16/13103 vom 15.05.2009, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt vom 15.05.2009 auf die Frage des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke)

- 17/82 vom 15.12.2009, Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer u. a. (Die Linke) „Transparenz und Aufklärung über deutsche Rüstungsexporte“
- 17/382 vom 30.12.2009, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Amid Nouripour (Frage 51)
- 17/408, vom 08.01.2010, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die Fragen 23 und 24
- 17/584 vom 26.01.2010, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die Fragen 33 - 35
- 17/639 vom 04.02.2010, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die Frage des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke)
- 17/702 vom 05.02.2010, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach auf die Fragen 47 und 48.
- 17/757 vom 15.05.2010 Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Frage 30.
- 17/1812 vom 20.05.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Steffen Kampeter auf die Frage des Abgeordneten Michael Schlecht (Die Linke)
- 17/1884 vom 15.06.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u. a. (Die Linke) „Deutsche Waffenlieferungen an die Türkei“
- 17/2223 vom 15.06.2010, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt auf die Frage des Abgeordneten Schäfer (Die Linke)
- 17/2438 vom 07.07.2010, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Gemeinsamen Standpunkt der EU für Waffenausfuhren auch bei Rüstungsexporten an EU, NATO und NATO-gleichgestellte Länder konsequent umsetzen“
- 17/2501 vom 13.08.2010: Finanzplan des Bundes 2010 bis 2014
- 17/2686 vom 30.07.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Beckmeyer u. a. (SPD) „Zukunft des Marineschiffbaus in Deutschland
- 17/2693 vom 03.08.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ute Koczy u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechte“
- 17/2889 vom 09.09.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte nach Griechenland“
- 17/3272 vom 08.10.2010, Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte an Indien und Pakistan“

- 17/3291 vom 12.10.2010, Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie (9. Ausschuss) zu dem Antrag der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Gemeinsamen Standpunkt der EU für Waffenausfuhren auch bei Rüstungsexporten an EU-, NATO- und NATO-gleichgestellten Ländern konsequent umsetzen“
- 17/3391 vom 27.10.2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u. a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte an Indien und Pakistan“
- 17/3616 vom 03.11.2010, Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u. a. (Die Linke) „Waffenexporte – Kontrolle des Endverbleibs deutscher Kriegswaffen und Rüstungsgüter“

Schriftliche Antworten der Bundesregierung

- Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach vom 14.06.2010 an den Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage an die Bundesregierung Nr. 35 im Monat Juni 2010
- Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer vom 15.06.2010 auf die Frage 6/33 des Abgeordneten Paul Schäfer (Die Linke)
- Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt vom 20.06.2010 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Schäfer, van Aken u. a. (Die Linke) „Rüstungsexportfördermaßnahmen der Bundeswehr“
- Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernd Pfaffenbach vom 25.11.2010 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer, Jan van Aken u. a. (Die Linke) „Exportgenehmigungen für die Ausfuhr von Gütern mit sowohl zivilen wie militärischen Verwendungszweck (Dual-use-Gütern) seit 2006“ (Bundestagsdrucksache 17/3713)

Europäische Union

- Rat der Europäischen Union, Beschluss des Rates zu EU-Maßnahmen, mit denen im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie der Vertrag über einen Waffenhandel unterstützt wird, Brüssel 08.06.2010 (Dokument 10594/10)
- Rat der Europäischen Union, Neunter Zwischenbericht über die Umsetzung der Strategie der Europäischen Union zur Bekämpfung der Anhäufung von Kleinwaffen und leichten Waffen und dazugehöriger Munition sowie des unerlaubten Handels damit, Brüssel 14.06.2010 (Dokument 11138/10)
- Rat der Europäischen Union, 12. Jahresbericht gemäß Art. 8, Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP des Rates betreffend Gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern vom 13. Januar 2011 (Dokument 17302/10)

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)
Conflict and Fragility. Armed Violence Reduction – Enabling Development,
Paris 2009

United Nations/Vereinte Nationen

Eine sicherere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der
Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und
Wandel, Berlin 2004

Promoting development through the reduction and prevention of armed
violence, Report of the Secretary General, 9. August 2009

Office for Disarmament Affairs, Objective Information on Military Matters
and Transparency in Armaments. Fact Sheet, New York 2010
(www.un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/Register.Index.shtml)

Report of the Fourth Biennial Meeting of States to Consider the Implemen-
tation of the Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate
the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects,
30.06.2010 (A/CONF.192/BMS/2010/3).

UNDP. Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, Bericht über die
menschliche Entwicklung 1994, Bonn 1994

2. Literatur

Bartels, Hennig, Der „Bundesverband der deutschen Sicherheits- und Ver-
teidigungsindustrie“ stellt sich vor, in: Europäische Sicherheit, 59,
2010, 11, S. 32 – 33

Batchelor, Peter, Beyond Disarmament: Small Arms, Armed Violence and
Development, in: Brzoska, Michael / Krohn, Axel (Eds.), Overcoming
Armed Violence in a Complex World. Essays in Honour of Herbert
Wulf, Opladen/ Farmington Hills 2010, S. 101 - 117

Bauer, Sibylle, Post-Cold War control of conventional arms, in: Tan, An-
drew T. H. (Ed.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/New
York 2010, S. 306 - 318

Bertges, Florian, Der fragmentierte europäische Verteidigungsmarkt. Sek-
torenanalyse und Handlungsoptionen, Frankfurt am Main u. a. O.
2009

Bleis, Christoph, Entwicklungshindernis ‚Armed Violence‘, in FriEnt-
Impulse 07-08/ 2010, S. 9 - 11

Bormann, Dirk-Uwe, Transatlantische Rüstungskooperation, in: Europäi-
sche Sicherheit, 59, 2010, 4, S. 30 - 32

- Brzoska, Michael, Griechenlands Militärausgaben müssen spartanischer ausfallen, Hamburg 10.05.2010 (IFSH - Aktuelle Stellungnahme)
- Brzoska, Michael Defence industry restructuring and consolidation in Europe, in: Tan, Andrew T. H. (Ed.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York 2010, S. 221 - 234
- Brzoska, Michael Monitoring and verification of the arms trade and arms embargos, in: UNIDIR Disarmament Forum, 2010, 3, S. 27 - 38
- Brzoska, Michael / Bernhard Moltmann, Weltwirtschaftskrise: Rüstungsmotor oder Rüstungsbremse, in: Friedensgutachten 2010, Berlin/New York 2010, S. 332 - 345
- Brühl, Nanette, Für Frankreich ist der Kalte Krieg endgültig zu Ende. Paris plant Verkauf maritimer Hochtechnologie an Russland, in: Wehrtechnik, 42, 2010, 3, S. 6 - 7
- Boutros-Ghali Boutros, Agenda für den Frieden, Bonn-Bad Godesberg 1992
- Boutros-Ghali, Boutros, An Agenda for Development (1995), with Related UN Documents, New York 1995
- DAKS-Kleinwaffen-Newsletter 05/10, Nr. 56 (Mai 2010), S. 2 - 4: Der schmale Grat: Was ist eigentlich eine Kriegswaffe?
- DAKS-Kleinwaffen-Newsletter 06/10, Nr. 57 (Juni 2010), S. 5 - 6: Der schmale Grat: Was ist eigentlich eine Schusswaffe?
- Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer. Bericht der Nord-Süd-Kommission, Köln 1980
- Der Palme-Bericht. Bericht der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit. „Common Security“, Berlin 1982
- Die Herausforderung des Südens. Der Bericht der Süd-Kommission. Über die Eigenverantwortung der Dritten Welt für dauerhafte Entwicklung, Bonn-Bad Godesberg 1991 (EINE Welt Texte, 4)
- Dunne, J. Paul / Uye, Mehmet, Defence spending and development, in: Tan, Andrew T. H. (Ed.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/ New York 2010, S. 293 - 305
- Efrat, Asif, Toward Internationally Regulated Good: Controlling the Trade in Small Arms and Light Weapons, in: International Organization, 64, 2010, 1, S. 97 - 132
- Eisenhut, Dominik, Europäische Rüstungskooperation. Zwischen Binnenmarkt und zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, Baden-Baden 2010 (im Erscheinen)
- Flemes, Daniel / Nolte, Detlef, Externe Rüstungs- und Militärallianzen: Eine neue Dimension in Lateinamerikas Sicherheitsagenda, Hamburg 2009 (GIGA Focus 9, 2010)
- Gärtner, Heinz, Toward a Theory of Arms Export Control, in: International Politics, 47, 2010, 1, S. 125 - 143

- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportberichte 1997 - 2009, Berlin/Bonn (jährlich)
- Diess: Vertrauen in die Kraft des Zivilen. Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin/Bonn 2008
- Diess, Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Notwendig und nicht lästig. Kommentar der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans von 2004, Berlin/Bonn 2010
- Eisenhut, Dominik, Europäische Rüstungskooperation. Zwischen Binnenmarkt und zwischenstaatlicher Zusammenarbeit, Baden-Baden 2010 (im Erscheinen)
- Geneva Declaration, Global Burden of Armed Violence, Genf 2008
- Gobinet, Pierre, Small Arms and Light Weapons Ammunition. A Look at Western Producers and their Markets, in: Benjamin King (ed.), Surveying Europe's Production and Procurement of Small Arms and Lights Weapons Ammunition. The Case of Italy, France and the Russian Federation, Genf 2010 (A Working Paper of the Small Arms Survey, 10)
- Grebe, Jan / Sommer, Jerry, Griechenland: Hohe Militärausgaben trotz Finanzkrise, Bonn Juli 2010 (BICC-Focus 9)
- Grimmett, Richard F., Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2002 - 2009, Washington, DC, September 10, 2010 (Congressional Research Service, R 41403), S. 12. ([www.crs.gov.R41403.pdf](http://www.crs.gov/R41403.pdf)) (www.fas.org/sgp/crs/weapons).
- Holtom, Paul, Nothing to Report: The Lost Promise of the UN Register of Conventional Arms, in: Contemporary Security Policy, 31, 2010, 1, S. 61 - 87
- Holtom, Paul / Mark Bromley, Mark, The International Arms Trade: Difficult to Define, Measure and Control, in: Arms Control Today, 40, 2010, 6, S. 8 - 14
- Holtom, Paul / Bromley, Mark / Wezeman, Pieter D. / Simon Wezeman, Simon, Trends in International Arms Transfers, 2009, SIPRI Fact Sheet, Stockholm 2010 (15.03.2010)
- Laurance, Edward J., Managing the Tools of War and Violence. Global Governance or State-centric Realpolitik?, in: Brzoska, Michael / Krohn, Axel (Eds.), Overcoming Armed Violence in a Complex World. Essays in Honour of Herbert Wulf, Opladen / Farmington Hills MI 2009, S. 81 - 100,
- Mack, Daniel, The Arms Treaty PrepCom: Prepared and Committed?, in: Arms Control Today, 40, 2010, 6, S. 15 - 20.

- Marzi, Heinz, „Sicherheit made in Germany“ oder „Ohne Sicherheit ist alles Nichts“ – die Bedeutung des Rüstungsexports für Deutschland, in: IG Metall, Vorstand, Branchenreport 07/2010 „Politisches Umfeld der wehrtechnischen Industrie – zwischen Haushaltskürzungen und Exporthoffnungen“, Frankfurt am Main 13. August 2010, S. 14 - 15
- Moltmann, Bernhard, Weltrüstungshandel: Gefährliche Normalität der Staatenwelt, in: Friedensgutachten 2008, Berlin/New York 2008, S. 79 - 91
- Nassauer, Otfried / Steinmetz, Christopher, Rüstungskoooperation zwischen Deutschland und Israel, Berlin (Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit, BITS), 2003
- Nassauer, Otfried, Raketenabwehrschiffe für Israel, Manuskript (10. Oktober 2009).
- SIPRI Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2010
- Tan, Andrew T. H. Tan (ed.), The Global Arms Trade. A Handbook, London/New York 2010
- Schmidt, Helmut, Außer Dienst, Berlin 2008,
- Solmirano, Carina/ Wezeman, Pieter D., Military Spending and Arms Procurement in the Gulf States, Stockholm 2010 (SIPRI Fact Sheet, October 2010).
- Surry, Eamon, Transparency in the Arms Industry, Stockholm 2006 (SIPRI Policy Paper, 12)
- The Challenge to the South. The Report of the South Commission, Oxford u. a. O. 1990
- Transparency International, Adressing corruption and building integrity in defence establishments, London 2007/ 2008 (Working Paper 02/2007)
([www.transparency.org/publications/publications/Working_papers/WP_National_Defence_and_Corruption_Revised_Feb_2008\(1\).pdf](http://www.transparency.org/publications/publications/Working_papers/WP_National_Defence_and_Corruption_Revised_Feb_2008(1).pdf))
- Transparency International, Defence Offsets: Adressing the Risks of Corruption and Raising Transparency, London 2010
- Wisotzki, Simone, Aktionsprogramm zu Kleinwaffen und leichten Waffen. Viertes Staatentreffen 2010, in: Vereinte Nationen 58, 2010, 5, S. 222 - 224
- Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 21/ 2010 (26. Mai 2010)
- World Commission on Environment and Development, „Our Common Future“, Oxford/New York 1987
- Wulf, Herbert, Militärische Sicherheit zwischen Aufrüstung, Demokratisierung und Privatisierung, in: Stiftung Entwicklung und Frieden/ Institut für Entwicklung und Frieden (Hrsg.), Globale Trends 2010. Frieden, Entwicklung, Umwelt, Frankfurt am Main 2010, S. 105 - 126

Anhang 5

Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Marc von Boemcken, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn

Klaus Ebeling, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg b. Berlin

Jan Grebe, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn

Dr. Wolfgang Heinrich, Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn

Dr. Volker Kasch, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

Andrea Kolling, European Network Against Arms Trade (ENAAT), Bremen

Dr. Bernhard Moltmann, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main (Vorsitzender der Fachgruppe)

Max Markus Mutschler, Universität Tübingen

Dr. Holger Rothbauer, Pax Christi/Ohne Rüstung leben – Kampagne gegen Rüstungsexporte, Tübingen

Horst Scheffler (Ltd. Militärdekan a.D.), Aktionsgemeinschaft Dienste für den Frieden, Bonn/Zornheim

Dr. Hartwig von Schubert (Militärdekan), Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

Korrespondierendes Mitglied

Prof. Dr. Michael Brzoska, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg

Danksagung für Zuarbeit an

Dr. Simone Wisotzki, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main

Geschäftsführung

Gertrud Casel, Deutsche Kommission Justitia et Pax,
Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Bonn

Tim Kuschnerus, Evangelischer Entwicklungsdienst,
Evangelische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin

Schriftenreihe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Millenniumsziele auf dem Prüfstand

Vierter GKKE-Bericht zur Halbierung der extremen Armut. 2005.
GKKE 37 68 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-87-1

Große Pläne – kleine Schritte

Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2006.
GKKE 39 49 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-91-8

Die Bekämpfung tropischer Armutskrankheiten

Herausgegeben von der GKKE und dem Verband Forschender Arzneimittelhersteller (VFA). 2006.
GKKE 40 88 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-96-3

The fight against tropical poverty-related diseases

Published by the GKKE and the German Association of Research-based Pharmaceutical Companies (VFA). 2007.
GKKE 40e 82 pages € 1.50 ISBN 978-3-940137-04-3

Rüstungsexportbericht 2006 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2007.
GKKE 41 115 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-97-0

Halbzeit für die Millenniumsziele

Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2007.
GKKE 42 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-05-0

Reformpartnerschaft mit Afrika

Dokumentation zur Internationalen Konferenz der GKKE vor dem G8-Gipfel 2007. 2007.
GKKE 43 63 Seiten. € 1,50 ISBN 978-3-940137-06-7

Rüstungsexportbericht 2007 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2008.
GKKE 44 93 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-07-4

Zusammenfügen, was zusammengehört.

Siebter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2008.
GKKE 45 59 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-17-3

Vertrauen auf die Kraft des Zivilen

Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2008.
GKKE 46 34 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-20-3

Rüstungsexportbericht 2008 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2008.
GKKE 47 123 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-22-7

Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik. Achter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2009.

GKKE 48 48 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-23-4

Good Governance and Democratic Budget Policies.

New task for parliaments and civil society. 2009.
GKKE 49 94 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-24-1

Good Governance und demokratische Haushaltspolitik.

Beitrag zur Debatte um Budgethilfe. 2009.
GKKE 50 27 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-29-6

Rüstungsexportbericht 2009 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2009.
GKKE 51 105 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-30-2

Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung: Inspiration oder Ballast deutscher Politik

Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2010.
GKKE 52 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-37-1

Mehr Kohärenz, aber mit welchem Ziel?

Neunter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2010.
GKKE 53 44 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-39-5

Rüstungsexportbericht 2010 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2011.
GKKE 54 151 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-40-1

Bestellungen erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin
Tel: 030 – 20355-307, Fax: -250
E-mail: Edith.Sokolowsky@GKKE.org

Katholische Geschäftsstelle
Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn
Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318
E-Mail: Justitita-et-Pax@dbk.de