Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung

Rüstungsexportbericht 2008 der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE-Schriftenreihe 47

Schriftenreihe der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Heft 47

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 2008 der GKKE

Vorgelegt von der Fachgruppe „Rüstungsexporte" der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Bonn/Berlin 2008

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 47
ISBN 978-3-940137-22-7 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Bonn/Berlin, Dezember 2008

Bezug:

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

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

Inhalt

0. Zusammenfassung 7

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) 17

2. Dynamik des weltweiten Rüstungshandels 20
   - 2.1 Trends im Weltrüstungshandel 20
   - 2.2 Rüstungshandel und Korruption 30

3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2007 36
   - 3.1 Genehmigte deutsche Rüstungsausfuhren 36
   - 3.2 Exporte von Kriegswaffen 41
   - 3.3 Bewertungen 42
   - 3.4 Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des EU-Verhaltenskondexes für Rüstungsexporte 47

4. Deutsche Rüstungslieferungen in Krisen- und Konfliktregionen 50
   - 4.1 Das deutsch-pakistanische U-Boot-Geschäft 50
   - 4.2 Deutsche Waffen auf dem russisch-georgischen Kriegsschauplatz 55
   - 4.3 Deutsche Waffenlieferungen nach Südamerika 60
   - 4.4 Rüstungsdynamiken in Afrika 66

5. Politische Kontroversen um deutsche Rüstungsexporte 71
   - 5.1 Rüstungsexportpolitik als Gegenstand von Debatten im Deutschen Bundestag 71
   - 5.2 Staatliche Ausfallbürgschaften für Rüstungsausfuhren 75
   - 5.3 Eine Bilanz der deutschen Rüstungsexportpolitik: Kontroverse Einschätzungen des deutsch-pakistanischen U-Boot-Geschäfts 78

6. Akzente in der europäischen Rüstungsexportkontrollpolitik 84
   - 6.1 Auf dem Wege zu einem EU-Binnenmarkt für Rüstungsgüter – Konsequenzen für die Rüstungsexportpolitik 84
   - 6.2 Zehn Jahre EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte 91

7. Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels 96
7.1 Das Vorhaben eines weltweiten Waffenhandelsvertrages (Arms Trade Treaty) 96
7.2 UN-Aktionsprogramm gegen den illegalen Transfer von kleinen und leichten Waffen 99
7.3 Kontrolle privater Sicherheitsdienstleister 103
7.4 Ansätze eines internationalen Verbots von Streumunition 106

Anhang

1. Stellungnahmen aus dem kirchlichen Raum zum Thema der Rüstungsexporte (Auswahl 2007 – 2008) 111
2. Möglichkeiten, sich weiter zu informieren 115
3. Literaturhinweise 117
4. Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte" der GKKE 121

Anstelle eines Vorworts

Auszüge aus den Statements von Prälat Dr. Karl Jüsten, Katholischer Vorsitzender der GKKE, und Prälat Dr. Stephan Reimers, Evangelischer Vorsitzender der GKKE, bei der Pressekonferenz zur Vorstellung des Rüstungsexportberichts 2008 am 8. Dezember 2008 vor der Bundespressekonferenz in Berlin.

Der neuerliche Anstieg deutscher Rüstungsexporte ist alarmierend. Die GKKE legt in ihrem 12. Rüstungsexportbericht dar, dass es im Jahr 2007 Genehmigungen für Ausfuhren im Gesamtwert von 8,7 Milliarden € gegeben hat - eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 1 Milliarde € oder 13 Prozent. Dass diese Information von der Bundesregierung bislang zurückgehalten worden ist, können wir nur mit großem Befremden konstatieren. Der Bericht der Bundesregierung für das Jahr 2007 liegt auch kurz vor Ende des Jahres 2008 immer noch nicht vor.

Der erneute Anstieg der deutschen Rüstungsexporte erfüllt uns mit Sorge. Die Welt wird nicht sicherer mit noch mehr Waffen. Unsere Sorge wird geteilt von vielen Menschen in unseren Kirchen; evangelische Landeskirchen, die EKD in ihrer Friedensdenkschrift und katholische Laienräte nehmen sich der Problematik zunehmend an. Ihre Stellungnahmen an die Öffentlichkeit dürfen nicht ungehört verhallen; sie sind auch ein Signal an die Politik, endlich eine Weichenstellung hin zu einer restriktiven Politik der Rüstungsexporte vorzunehmen.

Doch sind erneut im Jahr 2007 Lieferungen deutscher Rüstungsgüter in Regionen und Länder genehmigt worden, in denen regionale Stabilität und Sicherheit gefährdet sind oder interne oder grenzüberschreitende Konflikte gewaltsam ausgetragen werden. Dies widerspricht dem Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte, nach dem der Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region des Empfängerlandes in Rechnung zu stellen ist. Und dieser Kodex ist auch Bestandteil der Politischen Richtlinien der Bundesregierung für den Export von Rüstungsgütern. Wir erkennen in dieser Praxis einen Widerspruch zum Ziel der Bundesregierung, die zivile Krisenprävention an die erste Stelle zu setzen.

Gegen all diese Kriterien hat die Bundesregierung in 2007 eine Voranfrage aus Pakistan nach der Lieferung von drei U-Booten des Typs 214 positiv beschieden und das Geschäft mit einer Ausfallbürgschaft (Hermes-Kredit) in Höhe von 1,029 Mrd. € abgesichert. Die Verträge sind bis dato aufgrund der instabilen politischen Lage zwar noch nicht unterzeichnet, doch ist die positive Reaktion der Bundesregierung auf die Voranfrage nach unserer Auffassung nicht nur grenzwertig, sondern überschreitet eine Grenze, die selbst gesetzte Maßstäbe, die Rechtslage und internationale Vereinbarungen ziehen. Wir fordern die Bundesregierung auf, den positiven Bescheid auf die Voranfrage zu widerrufen und die Zusage einer Ausfallbürgschaft zurückzunehmen.

Aber es gibt auch Hoffnungszeichen bei den internationalen Initiativen zu stärkerer Rüstungskontrolle. Das bedeutsamste ist die Einigung auf ein Verbot von Streumunition, die in der vorigen Woche in Oslo unterzeichnet worden ist. Das muss – bei allen offen gebliebenen Fragen etwa im Hinblick auf die Lagerung dieser Munition in Deutschland – als Erfolg einer „humanitären Rüstungskontrolle" gesehen werden, widerspricht doch der Einsatz solcher Munition dem humanitären Kriegsvölkerrecht. Wir erwarten jetzt die baldige Ratifizierung der Konvention durch den Deutschen Bundestag.

Auch die Bemühungen zu einem Exportkontrollregime unter dem Dach der Vereinten Nationen, die sich auf einen „Arms Trade Treaty" richten, bewertet die GKKE bewertet positiv, insbesondere dass nun auch die Relevanz von Rüstungstransfers für Entwicklungsanstrengungen in den Blick genommen wird. Die Glaubwürdigkeit aller Bekenntnisse zu umfassenden Regelungen steht und fällt jedoch damit, dass die schon vorhandenen Mechanismen der Rüstungsexportkontrolle effektiv angewandt werden. Davon ist die deutsche Politik noch weit entfernt.

Zusammenfassung

Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(0.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum zwölften 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 (2007) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet sie im Zusammenhang der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Er erschließt diesen Politikgegenstand dem öffentlichen Diskurs und dient dem Dialog mit den Trägern politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung.

Trends im Weltrüstungshandel

(0.02) Parallel zum anhaltenden Anstieg der Weltrüstungsausgaben ist zwischen 2003 und 2007 auch das Volumen des Weltrüstungshandels gewachsen. Abgesehen von den USA ist die Mehrzahl der Staaten heute bei Rüstungsvorhaben und Rüstungsproduktion auf die Einfuhr von Waffen und Rüstungsgütern angewiesen. Deutlich zeigt sich dies am gewachsenen Binnenhandel mit Rüstungsgütern innerhalb der Europäischen Union. Schwellenländer wie Brasilien, China, Indien, Singapur, Südafrika oder Südkorea streben über die Einfuhr von Rüstungswaren und -technologie sowie von Fertigungsanlagen den Aufbau einer eigenen Rüstungsproduktion an, zunächst zur Ausstattung und Modernisierung ihrer eigenen Streitkräfte, langfristig aber auch, um als Anbieter auf dem Weltrüstungsmarkt auftreten zu können.

Lieferstaaten

(0.03) Unter den rüstungsexportierenden Staaten haben die EU-Mitgliedsstaaten, allen voran Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien, in der Summe bereits Russland in den Schatten gestellt. Sie rangieren aber mit Abstand hinter den USA, die weltweit der größte Rüs-

tungsexporteur bleiben. Der Stellenwert europäischer Lieferstaaten stützt sich einerseits auf die Leistungsfähigkeit europäischer Rüstungskooperation. Andererseits gewinnen sie Kunden in Drittstaaten mit attraktiven Finanzierungsbedingungen und der Zusage des Technologietransfers. Hinzu kommen die Bereitschaft, Fertigungen in Empfängerländer zu verlegen, oder begleitende zivile Investitionszusagen. Europäische Rüstungshersteller profitieren zudem von der Lieferung von Nischenangeboten, wie zum Beispiel Deutschland im U-Boot-Bau, durch den Weiterverkauf von überschüssigem, aber noch einsatzbereitem Rüstungsmaterial oder durch die Modernisierung bzw. Aufwertung vorhandener Waffen und Rüstungsgüter.

Empfängerstaaten

(0.04) Als die größten rüstungsimportierenden Staaten zwischen 2003 und 2007 identifizieren unabhängige Beobachter China, Indien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Griechenland und Südkorea. Im weltweiten Vergleich spielen derzeit Rüstungslieferungen an südamerikanische Staaten eine noch geringe Rolle, und Importe afrikanischer Staaten fallen ökonomisch kaum ins Gewicht. Mit angelaufenen Modernisierungen südamerikanischer Streitkräfte, zu denen zum Beispiel umfangreiche Panzerlieferungen aus Deutschland beitragen, und Rüstungsbestellungen nordafrikanischer Staaten, die von Russland und westlichen Staaten umworben werden, wird sich das Bild bald ändern.

Daneben verdienen nicht-offizielle Transfers von Waffen, Rüstungsgütern und militärbezogenen Leistungen Aufmerksamkeit. Teils erfolgen diese mit stiller Billigung staatlicher Instanzen oder gar verdeckter Förderung (graue Märkte), teils sind die Transfers einträgliche Erwerbsquellen privater Waffenhändler (schwarze Märkte). Beide Marktsegmente nähren aktuelle Gewaltkonflikte.

Rüstungstransfers und Korruption

(0.05) Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International weisen auf die hohe Anfälligkeit des Rüstungshandels für Korruption in Lieferwie Empfängerländern hin. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu zwanzig Prozent der veranschlagten Kosten für diese Zwecke aufgewandt werden. Auch europäische und deutsche Rüstungstransfers sind dem gegenüber nicht immun. Dies zeigen beispielsweise indische Ermittlungen gegen EADS, das Vorgehen deutscher Behörden im Fall von Rüstungsgeschäften mit Angola, die schwelenden Korruptionsvorwürfe im Zusam-

menhang mit den europäischen Rüstungslieferungen nach Südafrika oder die Verfahren vor deutschen Gerichten im Zusammenhang mit Lieferungen an Saudi-Arabien zu Beginn der 1990-er Jahre.
Deshalb wendet sich die GKKE gegen eine Bagatellisierung solcher Vorgänge und fordert mehr Aufmerksamkeit für Symptome und strukturelle Ursachen von rechtswidrigem Handeln in Öffentlichkeit und Politik. Es sollte auch im Interesse deutscher Rüstungshersteller und -exporteure sein, jeden Verdacht auszuräumen, Bestechlichkeit bei der Anbahnung und Abwicklung ihrer Geschäfte zu dulden.

Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2007

Einzel- und Sammelgenehmigungen für Rüstungsausfuhren

(0.06) Die Werte der Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern an 126 Staaten im Jahr 2007 betragen 3,67 Mrd. €. Die Zahl der Genehmigungen in Höhe von 16.504 ist gegenüber dem Vorjahr (2006: 14.232) zwar gestiegen, der Gesamtwert aber um 500 Mio. € gesunken. Dabei fällt ins Gewicht, dass Bestellungen aus der Türkei und Griechenland, die in den vorangegangen Zeiten relevante Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen waren, im Jahr 2007 zurückgegangen sind.
Das wichtigste deutsche Exportgut blieben auch im Jahr 2006 Panzer und gepanzerte Fahrzeuge (Anteil an den Genehmigungswerten: 35,4%,) gefolgt von Kriegsschiffen (9,5%) und von Munition sowie Zubehör (6,3%).
Im Jahr 2007 sind 100 Sammelausfuhrgenehmigungen von Rüstungsgütern im Wert von 5,05 Mrd. € erteilt worden. Im Jahr 2006 hatte dieser Wert 3,5 Mrd. € (165 Genehmigungen) und im Jahr 2005 rund 2 Mrd. € (109 Genehmigungen) betragen.
Insgesamt sind damit Genehmigungen in Höhe von 8,7 Mrd. € erteilt worden gegenüber 7,7 Mrd. € im Jahr zuvor.

Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(0.07) An NATO- und EU-Staaten bzw. ihnen gleichgestellte Länder wurden im Jahr 2007 Rüstungsausfuhren im Wert von 2,16 Mrd. € genehmigt. Unter den Drittstaaten waren die größten Empfänger Südkorea (164,1 Mio. €), Pakistan (163,8 Mio. €), Singapur (126,4 Mio. €), Indien (89,1 Mio. €), Malaysia (80,4 Mio. €) und die Vereinigten Arabischen Emirate (69,3 Mio. €).
An Staaten, die die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe einstuft,

wurden Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 910,3 Mio. € (mehr als 24% des Wertes aller Einzelgenehmigungen) erteilt.
Auffallend an den Zahlenangaben für das Jahr 2007 sind Lizenzen für deutsche Rüstungsexporte in gegenwärtige Kriegsgebiete, so nach Afghanistan in Höhe von 180 Mio. € und an den Irak in Höhe von 6,8 Mio. €. Auch haben deutsche Lieferzusagen an internationale Friedensmissionen, vor allem in Afrika und im Nahen wie Mittleren Osten, zugenommen.
Das Bild der deutschen Rüstungsexportpolitik im Jahr 2007 bleibt jedoch unvollständig, weil die Daten der Bundesregierung für die Berichterstattung zum EU-Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhren nicht die Kategorie der „Sammelausfuhrgenehmigungen" enthalten. Dieses in den Vorjahren gewichtige Segment bezieht sich auf deutsche Kooperationen mit Rüstungsproduzenten in anderen EU- und NATO-Staaten, die zu Re-Exporten deutscher Zulieferungen durch den Endhersteller führen können.

Ausfuhr von Kriegswaffen

(0.08) Die deutsche Rüstungsexportstatistik erfasst allein die Ausfuhren von Rüstungsgütern, die unter die Kriegswaffenliste gemäß Kriegswaffenkontrollgesetz fallen – die realen Ausfuhrwerte aller anderen Rüstungsgüter bleiben dagegen im Dunkeln. Die Exporte von Kriegswaffen erreichten im Jahr 2007 einen Wert von 1,03 Mrd. € und halten sich auf dem Niveau der vorangegangenen Jahre. Die größten Abnehmer waren Südkorea, die Türkei, die Niederlande, Mexiko, die Vereinigten Arabischen Emirate und Singapur.
Etwa 22,9% aller deutschen Kriegswaffenexporte im Jahr 2007 gingen an Staaten, die die OECD als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe einstuft. Im Jahr 2006 hatte der Anteil 23% betragen. Die größten Abnehmer waren im Jahr 2007 die Türkei, Chile, Saudi-Arabien, Pakistan, Indien und Ägypten.

Kleine und leichte Waffen

(0.09) Kleine und leichte Waffen sowie Munition und Zubehör stellten auch im Jahr 2007 ein relevantes Exportsegment deutscher Rüstungsproduzenten dar. So hat die Bundesregierung die Ausfuhren von 10.381 Maschinenpistolen an 45 Staaten und von 19.014 Sturmgewehren an 34 Staaten genehmigt. Damit hat sich der Umfang dieser Genehmigungen gegenüber dem Vorjahr nahezu verdoppelt. Relevante Abnehmer waren Ägypten, In-

dien, Mexiko, Saudi-Arabien sowie der karibische Inselstaat Trinidad und Tobago.

Bewertung

(0.10) Die Angaben zu den erteilten Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Jahr 2007 weisen insgesamt einen weiteren Anstieg der deutschen Rüstungsexporte im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren aus: Hatte das Gesamtvolumen im Jahr 2006 noch 7,7 Mrd. € (2005: 6,2 Mrd. €) betragen, so erreichte es im Jahr 2007 einen Wert von 8,72 Mrd. €. Insbesondere das Anwachsen der Sammelausfuhrgenehmigungen von 3,5 Mrd. € (2006) auf 5,05 Mrd. € im Berichtsjahr dokumentiert den hohen Stellenwert, den deutsche Zulieferungen für Rüstungsproduzenten in NATO- und EU-Staaten bzw. diesen gleichgestellten Ländern erreicht haben.
Der Rückgang der Werte für Einzelausfuhrgenehmigungen um etwa 500 Mio. € gegenüber dem Vorjahr signalisiert zunächst nur, dass im Berichtszeitraum die Werte für ausgelieferte Großaufträge, vor allem von Kriegsschiffen, gesunken sind. Das darf nach Einschätzung der GKKE jedoch nicht dazu führen, dass deutsche Rüstungshersteller und die Bundesregierung in einen neuen Wettbewerb um Aufträge aus Drittstaaten eintreten. Vielmehr eröffnet sich für die Bundesregierung die Chance, europaweit auf eine Verringerung der Rüstungsexporte zu dringen. Insbesondere ist auf die französische Seite einzuwirken, ihre Rüstungsexportpolitik im Sinne des EU-Verhaltenskodexes restriktiver zu handhaben.

(0.11) Dass im Jahr 2007 den über 16.500 erteilten Ausfuhrgenehmigungen nur 110 Ablehnungen gegenübergestanden haben, zeugt eher von der Fortsetzung einer gelockerten Genehmigungspraxis, wie sie die GKKE schon in den Vorjahren kritisiert hat. Dafür spricht auch, dass die Zahl der Staaten als Empfänger deutscher Rüstungslieferungen erneut zugenommen hat, die unter Gesichtspunkten des EU-Verhaltenskodexes als „kritisch" einzustufen sind, weil sie dessen Kriterien nicht oder nur bedingt genügen.
Auch in diesem Jahr hat die Bundesregierung die Veröffentlichung ihres eigenen Rüstungsexportberichts 2007 wie schon in den Jahren zuvor zeitlich hinausgezögert. Sie ist damit weit entfernt von der ausdrücklichen Aufforderung des Bundestages aus dem Jahr 2004, „künftige Rüstungsexportberichte zeitnah zum Jahresabrüstungsbericht", das heißt bis spätes-

tens April des darauf folgenden Jahres, vorzulegen. Dies wertet die GKKE als Indiz für die Schwierigkeiten, unter den Ressorts zu einer abgestimmten und kohärenten Bewertung der deutschen Rüstungsexportpolitik zu kommen. Eine sachgemäße Beurteilung des Geschehens wird dadurch für den Bundestag und die Öffentlichkeit erschwert. Dies steht im Widerspruch zu der Notwendigkeit, ein Höchstmaß an Transparenz auf diesem Politikfeld zu gewährleisten und schwächt das Vertrauen in das Einhalten politischer Zusagen.

(0.12) Sorge bereitet der GKKE, dass kleine und leichte Waffen sowie Munition deutscher Herkunft weiterhin auf dem Weltrüstungsmarkt auf rege Nachfrage stoßen. Auch im Jahr 2007 haben deutsche Lieferungen erneut Regionen und Empfängerländer erreicht, in denen die regionale Stabilität und Sicherheit gefährdet sind oder interne oder grenzüberschreitende Konflikte gewaltsam ausgetragen werden. Gerade das Engagement der deutschen Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit, die Verbreitung dieser Waffen einzudämmen, verlangt nach einer äußerst zurückhaltenden Genehmigungspraxis. Dies schließt auch ein, bei der Vergabe deutscher Ausfuhrlizenzen auf die Einhaltung des Prinzips „neu für alt" zu dringen. Der Empfängerstaat sollte verpflichtet werden, Altbestände überprüfbar zu zerstören und nicht weiterzuverkaufen. Hinzu kommt die dringende Mahnung, den gesicherten Endverbleib gelieferter Waffen zu gewährleisten. Die im Jahr 2007 deutlich gestiegenen Munitionsexporte aus Deutschland verweisen auf zusätzliche Herausforderungen an eine Rüstungsexportpolitik, die sich an Frieden, Sicherheit und Entwicklung orientiert.

Kontroversen um deutsche Rüstungsexporte

Verlust an politischer Richtungskontrolle des Bundestages

(0.13) Der Bundestag hat die Berichte der Bundesregierung zu ihrer Rüstungsexportpolitik seit dem Jahr 2003 nicht mehr im Plenum erörtert. Dies signalisiert, dass die Rüstungsexportpolitik zu einem Randthema des politischen Alltags geworden ist. Allerdings hat sich das Parlament durchaus mit Einzelfragen der Verbreitung von Waffen befasst. Gerade Oppositionsparteien haben mit ihren parlamentarischen Möglichkeiten Auskünfte über einzelne Aspekte von Rüstungsgeschäften von der Bundesregierung verlangt.

Die GKKE sieht dreierlei Gefahren: In der Sache droht eine Beschädigung des Konsenses über eine restriktive Rüstungsexportpolitik und des Bemü-

hens um mehr Kohärenz – auf moralischer Ebene scheint die Verknüpfung von Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik als Merkmal deutscher Außenpolitik zur Disposition zu stehen – in institutionellen Zusammenhängen konsolidiert sich eine Gewichtsverschiebung zugunsten der Exekutive und zu Lasten des Parlaments. In der Summe verliert der Bundestag seine Kompetenz der politischen Richtungskontrolle, wie es sich ähnlich bei anderen „Querschnittsthemen", wie in der Entwicklungspolitik und der Krisenprävention, abzeichnet.

Deutsche U-Boot-Lieferungen an Pakistan

(0.14) Im Berichtsjahr war der sich anbahnende Transfer von drei U-Booten des Typs 214 nach Pakistan Gegenstand politischer Kontroversen, zumal das Geschäft mit einer Ausfallbürgschaft in Höhe von 1,029 Mrd. € abgesichert werden soll. Auf Grund der ungewissen politischen Situation im Empfängerland sind die Verträge noch in der Schwebe. (Stand: Oktober 2008)

Nach Einschätzung der GKKE widerspricht die wohlwollende Haltung der Bundesregierung zu dem U-Boot-Transfer nach Pakistan den von ihr selbst gesetzten Maßstäben, wie sie ihren Niederschlag in den Politischen Grundsätzen für die Ausfuhr konventioneller Rüstungsgüter (2000) und in dem EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren (1998) gefunden haben. Zudem sieht die GKKE die Gefahr eines unkontrollierten Technologietransfers mit Proliferationsrisiken. Beides kann geeignet sein, die regionale Rüstungsdynamik zu verschärfen. Dass bei der Zusage einer Ausfallbürgschaft auch Arbeitsplatzargumente zum Zuge kamen, entwertet gegenläufige Vorgaben der Politischen Grundsätze. Deshalb fordert die GKKE von der Bundesregierung, die bereits erteilte positive Antwort auf eine entsprechende Voranfrage zu widerrufen, auch wenn dies der erste Fall wäre, in dem das geschieht.

Staatliche Ausfallbürgschaften für Rüstungsexporte

(0.15) Die Bundesregierung hat im Jahr 2008 offenbart, dass im Vorjahr Transfers von Rüstungsgütern aus der Kriegswaffenliste an zwölf Staaten in Höhe von 1,678 Mrd. € durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert worden sind.

Demgegenüber hält die GKKE daran fest, dass Rüstungsexporte nicht durch die Gewährung staatlicher Garantien gefördert werden sollen. Das kommt einer Entlastung der beteiligten Unternehmen von Geschäftsrisiken

und einer indirekten Subventionierung deutscher Rüstungsausfuhren gleich.

Deutsche Waffen auf dem georgisch-russischen Kriegsschauplatz

(0.16) Die Bundesregierung hat bislang keine plausible Erklärung dafür liefern können, unter welchen Umständen das moderne G36-Gewehr in die Hände georgischer Sicherheitskräfte gelangt ist, obwohl ein entsprechender Antrag von Georgien auf eine Ausfuhrgenehmigung abgelehnt worden war.

Die GKKE wertet diesen Vorgang als Hinweis darauf, dass die Regelungen, die einen gesicherten Endverbleib von Waffen und Rüstungsgütern gewährleisten sollen, nicht effizient sind. Sie warnt vor der Gefahr, dass sich das G36-Gewehr ähnlich unkontrolliert verbreitet wie einst das G3-Gewehr, das heute auf vielen Kriegsschauplätzen verwendet wird.

Insgesamt zeigen Daten zu deutschen Rüstungstransfers nach Georgien über einen längeren Zeitraum hin, dass das Land zu einem relevanten Abnehmer deutscher Waffen und Rüstungsgüter in der Kaukasus-Region geworden ist. Gerade im Vorfeld der jüngsten militärischen Auseinandersetzungen mit Russland hatte es sich um deutsche Lieferungen bemüht, dem die Bundesregierung allerdings nicht in vollem Umfang entsprochen hat. Insofern ist durchaus von Sensibilität im Umgang mit Exportanträgen auszugehen, was im Widerspruch zu der offiziell bekundeten Unwissenheit über die georgischen Rüstungsanstrengungen steht.

Internationale Ansätze zur Kontrolle des Waffenhandels

EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren

(0.17) In diesem Jahr ist Anlass, auf das zehnjährige Bestehen des EU-Verhaltenskodexes für Waffenausfuhren von 1998 zurückzublicken. Seine Kriterien geben Standards vor, die bei der Genehmigung von Rüstungstransfers „in Rechnung zu stellen sind", „beachtet werden sollen" oder zumindest „zu berücksichtigen sind". Praktische Erfahrungen führten inzwischen dazu, sie in Handbüchern zu präzisieren. Gleichzeitig sieht der Kodex eine wechselseitige Konsultationspflicht in Fällen vor, in denen ein EU-Mitgliedsstaat einen Ausfuhrantrag abgelehnt hat und ein anderer Staat sich erneut mit einem Genehmigungsbegehren konfrontiert sieht. In der Handhabung des Kodexes hat sich mittlerweile ein dichtes Netz von Austausch auf der administrativen Ebene entwickelt. Auch haben ihn Staaten, die nicht der Europäischen Union angehören, übernommen.

(0.18) Das Vorhandensein des Verhaltenskodexes hat jedoch nicht verhindert, dass EU-Mitgliedsstaaten immer wieder Rüstungstransfers genehmigt haben, die seinen Zielen widersprechen. Auch hat er nicht einer Konkurrenz europäischer Anbieter bei Aufträgen aus Drittstaaten Einhalt geboten. Von einer Harmonisierung der Rüstungsexportpolitik innerhalb der Europäischen Union kann nur bedingt die Rede sein. Bei allem Zugewinn an wechselseitiger Information und Transparenz fehlt dem Dokument weiterhin die rechtliche Verbindlichkeit.
Deshalb wiederholt die GKKE ihren Appell an die Bundesregierung, ihre Bemühungen um eine Aufwertung des Kodexes zu einem Gemeinsamen Standpunkt fortzusetzen, zumal die technischen Vorbereitungen dazu seit Jahren abgeschlossen sind. Dann wäre er für nationale Gesetzgebungen bindend.
Ferner hält es die GKKE angesichts der Bemühungen seitens der Europäischen Kommission, Rüstungstransfers innerhalb der Union zu erleichtern, für geboten, restriktive Vorgaben für Exporte in Drittstaaten nicht aufzuweichen, Vorsorge für gesicherte Endverbleibsregelungen gelieferter Rüstungswaren zu treffen und die Transparenz bei Rüstungsgeschäften zu erhöhen. Außerdem stellt die GKKE fest, dass das Anliegen, die europäische Rüstungskooperation zu fördern, nicht mit dem Aufbau eines europäischen Rüstungsexportkontrollregimes korrespondiert.

Weltweiter Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels
(Arms Trade Treaty, ATT)
(0.19) Im Kreis der Vereinten Nationen haben Bemühungen Aufschwung erfahren, auf eine globale Regelung zur Kontrolle des Waffenhandels zuzugehen. Dabei sollen Rüstungstransfers verhindert werden, die schwerwiegende Verletzungen von Menschenrechten und des humanitären Völkerrechts nach sich ziehen oder eine nachhaltige Entwicklung im Empfängerland hindern. Die Bundesregierung unterstützt dieses Vorhaben und beteiligt sich an den vorbereitenden Verhandlungen. Sie strebt an, Dual-use-Güter und die Lieferung von Munition einzubeziehen. Das Anliegen eines ATT hat auch die Unterstützung von Bundestagsabgeordneten gefunden.

(0.20) Die GKKE begrüßt das Engagement der Bundesregierung. Sie sieht aber gemeinsam mit ihren Partnern gerade in Ländern, die von Gewalt-

konflikten erschüttert werden, die Notwendigkeit, dem Projekt eines ATT in Politik und Öffentlichkeit noch mehr Nachdruck zu verleihen. Zudem geben die geringen Fortschritte bei dem seit 2001 laufenden Programm, die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen einzudämmen, Anlass, vor zu großem Optimismus zu warnen.
Außerdem regt die GKKE an, die Kontrolle der Tätigkeit privater Sicherheitsdienstleister einzubeziehen. Sie sieht die Gefahr einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols durch die Privatisierung von Sicherheitsleistungen. Lizenzierungen entsprechender Dienstleistungen sollten in Anlehnung an allgemeine rüstungsexportpolitische Regeln erfolgen.

Verbot von Streumunition

(0.21) Ein positives Ergebnis erreichten die von der norwegischen Regierung initiierten Anstrengungen zu einem weltweiten Verbot von Streumunition. Am 30. Mai 2008 einigten sich Repräsentanten von mehr als 110 Staaten auf eine entsprechende Konvention, die im Dezember 2008 in Oslo unterzeichnet werden soll. Sie verpflichtet alle unterzeichnenden Staaten, keine Streumunition zu entwickeln, zu produzieren, anzuschaffen, zu lagern oder zu transportieren. Außerdem verbietet sie den Einsatz dieser Waffen. Deutschland und andere NATO-Staaten setzten aber durch, dass sie an Militäroperationen gemeinsam mit Staaten, wie den USA, teilnehmen können, die sich dem Verbot nicht anschließen wollen.
Die Bundesregierung hat den „Oslo-Prozess" unterstützt und will sich nun für die Ratifikation der Übereinkunft einsetzen. Sie hat die Bereitschaft erklärt, in Zukunft auf Streumunition zu verzichten.

(0.22) Die GKKE begrüßt die Einigung auf ein Verbot von Streumunition und wertet dies als weiteren Erfolg einer „humanitären Rüstungskontrolle". Immerhin handelt es sich bei Streumunition um eine Waffe, deren Einsatz dem humanitären Kriegsvölkerrecht widerspricht. Nicht aufgespürte Blindgänger wirken auch nach dem Ende von Kampfhandlungen noch verheerend. Die GKKE appelliert deshalb an die Bundesregierung, ihre Unterscheidung zwischen „gefährlicher" und „nicht gefährlicher" Streumunition vollständig aufzugeben, nicht zuletzt, um dem Vorwurf einer zynischen Argumentation zu wehren.

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

Auftrag

(1.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum zwölften 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 (2007) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet sie 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.

Kriterien einer ethischen Beurteilung

(1.02) 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. Die ethische Urteilsbildung prüft die Normen in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten. In Kenntnis der ethischen Position sind Optionen wie Folgen abzuwägen, Prioritäten zu bestimmen und Verantwortlichkeiten zu identifizieren. Die Orientierung an einem ethischen Urteil schließt stets die Bereitschaft zur Selbstbindung ein, selbst wenn dies heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen. 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.

(1.03) Den politischen Regelwerken für die deutsche Rüstungsexportpolitik ist durchaus eine Sensibilität gegenüber den Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung eigen. Doch binden sie die Praxis der Rüstungstrans-

fers nicht so eindeutig an die Normen, wie es ihr Wortlaut vorgibt. Eingeräumte Ermessensspielräume werden zu oft zugunsten der Genehmigung von Rüstungsexporten genutzt.
Zudem können Gesetze, „politische Grundsätze" oder Verhaltenskodices nicht verbergen, dass Deutschland wie andere Lieferländer häufig seine eigenen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen vorrangig berücksichtigt.
Die GKKE sieht sich mit ihren Partnern in Entwicklungsländern verpflichtet, hier insbesondere Prämissen einer Politik zur Geltung zu bringen, die Frieden, Sicherheit und Entwicklung anstrebt.

(1.04) Ethische Kriterien einer Bewertung der Rüstungsexportpolitik haben vier aktuelle Voraussetzungen zu reflektieren:

- Eine ethische Beurteilung wird zunächst danach fragen müssen, welche Bindungskraft das vorhandene Normengefüge für eine darauf begründete Praxis hat. Es ist nach Übereinstimmungen, Abweichungen und Korrekturen zu fragen. In der deutschen Rüstungsexportpolitik zeigt sich nun, dass zwar ein ausgefeiltes System normativer Vorgaben (Gesetze, Verordnungen, Politische Grundsätze, Verhaltenskodex) existiert. Die Praxis der Genehmigungsverfahren und die dazu gelieferten Begründungen entfernen sich jedoch davon. Eine Revision des Regelwerks wird aber nicht in Angriff genommen. Die Furcht, einmal gefundene Konsense aufs Spiel zu setzen, ohne zu neuen, sach- wie zeitgemäßen Vorgaben zu gelangen, 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 unterläuft und deren Standards aushöhlt.
- Der Horizont der Beurteilung erweitert sich – infolge der Integration und Kooperation von europäischen Rüstungsherstellern - über nationale Grenzen hinweg. Diese erfassen Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern und steuern zunehmend die Reglements von Exportkontrollen jenseits einzelstaatlicher Souveränität. Damit stößt eine kritische Öffentlichkeit, die sich noch weitgehend in nationalstaatlichen Zusammenhängen bewegt, an ihre Grenzen. Um das Geschehen bewerten zu können, wird der Trend der Internationalisierung als Referenzgröße immer wichtiger.
- Es erweist sich als unzulänglich, Probleme des Rüstungstransfers vorrangig als außenwirtschaftliche Angelegenheit zu behandeln. Vielmehr

lenkt ein deutlicher Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel die Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit von Rüstungskontrolle.

- 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. 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 begründeten Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Dies gilt auch für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung an internationale Friedensmissionen, die sich auf den Einsatz oder die Bereithaltung bewaffneter Kräfte stützen.

(1.05) Bezogen auf die internationale Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgütern und sonstigen militärisch relevanten Leistungen gilt Folgendes für die Beurteilung, die die GGKE ihrer Stellungnahme zugrunde legt:

- Rüstungstransfers dürfen nicht die Neigung zu gewaltförmigem Handeln von Staaten nach Innen wie nach Außen steigern. 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 befriedigt werden kann.
- Ferner haben Rüstungstransfers im Einklang mit den Erfordernissen des guten Regierens zu stehen. Sie dürfen nicht die Erwartungen an Entwicklung im Sinne einer positiven Veränderung der Lebensperspektiven für die Bevölkerung in Empfängerländern beeinträchtigen.
- 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. Aktualismus ist in dieser Sache ein falscher Ratgeber.
- Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden, Sicherheit und Entwicklung genügen. Besonders bei Genehmigungen von Rüstungsexporten in Entwicklungsländer und Konfliktregionen liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern.

2. Dynamik des weltweiten Rüstungshandels

2.1 Trends im Weltrüstungshandel

Daten zur Entwicklung des Weltrüstungshandels 2006/2007
(2.01) Bezogen auf den Zeitraum von 2003 bis 2007 ist das Volumen des Weltrüstungshandels gegenüber dem Vergleichszeitraum von 2000 bis 2004 weiter angestiegen. Jedoch verzeichnet das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI für das Jahr 2007 einen Rückgang von acht Prozent gegenüber dem Vorjahr, weil im Berichtsjahr Waffenbestellungen aus China zurückgegangen sind. Das Institut schätzt unter Auswertung offizieller und industrienaher Quellen den Umfang der weltweiten Rüstungstransfers im Jahr 2007 auf 45,6 Mrd. US-Dollar (zu konstanten Preisen 2006). Das entspricht etwa 0,4 Prozent des Welthandels insgesamt.[1]

Lieferländer
(2.02) Achtzig Prozent der Transfers größerer konventioneller Waffen zwischen 2003 und 2007 stammen von den fünf größten Anbietern: den USA, Russland, Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

Die wichtigsten Lieferanten und Empfänger
größerer konventioneller Waffen
(2003 – 2007)[2]

Lieferstaaten	Anteil am Weltrüstungshandel	Wichtigste Abnehmer (Anteil an den Gesamttransfers des Lieferstaates)
USA	31%	Südkorea (12%) Israel (12%) Ver. Arabische Emirate (9%) Griechenland (8%)
Russland	25%	China (45%) Indien (22%) Venezuela (5%) Algerien (4%)

[1] Angaben nach: SIPRI-Yearbook 2008. Armament, Disarmament, International Security, Oxford u.a.O. 2008, S. 293.
[2] Angaben ebda. S. 294..

Deutschland	10%	Türkei (15%) Griechenland (14%) Südafrika (12%)
Frankreich	9%	Ver. Arabische Emirate (41%) Griechenland (12%) Saudi-Arabien (9%) Singapur (7%)
Großbritannien	4%	USA (17%) Rumänien (9%) Chile (9%) Indien (8%)

(2.03) Die von SIPRI und anderen Institutionen aufgestellten Ranglisten über Waffengeschäfte rufen unterschiedliche Reaktionen hervor: Während in der deutschen Presse Erstaunen bis Erschrecken über den erreichten Status deutscher Rüstungshersteller auf dem Weltrüstungsmarkt laut werden, bemühten sich britische Regierungsstellen (Handelsministerium und Verteidigungsministerium), mit Verweis auf jüngst abgeschlossene Rüstungsvereinbarungen eine Spitzenstellung für ihr Land zu reklamieren. Neu vereinbarte Rüstungstransfers von Großbritannien mit Saudi-Arabien (Lieferung von 72 Eurofighter-/Typhoon-Flugzeugen) und mit Oman sowie Trinidad und Tobago (Lieferung von Patrouillenbooten) sollen nun das Land auf den ersten Rang der Waffen exportierenden Staaten katapultieren.[3]

Empfängerländer und -regionen

(2.04) Die verfügbaren Angaben zu den Rüstungseinfuhren zeichnen ein differenziertes Bild: Es weist verschiedene Räume anhaltenden Wettrüstens und der Modernisierung von Streitkräften aus. Der niedrige Wert, den in der folgenden Tabelle die USA einnehmen, verweist auf den geringen Grad an rüstungstechnologischer Abhängigkeit von Zulieferungen von Außen.

[3] Rob Evans/ Richard Norton Taylor, UK tops world table of weapons sales, in: The Guardian, 21. Juni 2008, Editorial in: The Guardian, 21. Juni 2008 und Frankfurter Rundschau, 24. Juni 2008.

Waffeneinfuhren nach Regionen (2001 – 2006)
(in Milliarden US-Dollar zu konstanten Preisen von 2005)[4]

Ost- und Südostasien	49,440
Naher Osten und Nordafrika	39,498
Osteuropa	25,135
Zentral- und Südasien	22,149
Westeuropa	21,407
Lateinamerika und Karibik	9,726
Australasien	7,393
Nordamerika	6,659
Subsahara-Afrika	6,332

(2.05) Die wichtigsten erfassten Empfängerländer waren nach SIPRI-Angaben zwischen 2003 und 2007 China mit 12 Prozent der Transfers, Indien mit 8 Prozent, die Vereinigten Arabischen Emirate mit 7 Prozent, Griechenland mit 6 Prozent und Südkorea mit 5 Prozent. Das schwedische Institut erwartet für die kommenden Jahre, dass sich die wachsende Nachfrage nach Rüstungswaren aus Saudi-Arabien und Libyen statistisch niederschlagen wird.

Im Vergleich dazu spielen Lateinamerika und Afrika als Rüstungsimporteure im Weltrüstungshandel eine geringere Rolle. Solange Lieferstaaten nicht günstige Zahlungsbedingungen für Waffenkäufe gewähren, bleiben größere Geschäfte die Ausnahme. In Afrika schloss Algerien jüngst mit Russland umfangreiche Rüstungsabkommen ab. Libyen wird von westeuropäischen und russischen Herstellern umworben. Südafrika betreibt mit Hilfe von Rüstungseinfuhren eine aufwändige Modernisierung seiner Streitkräfte.

In Südamerika ist Venezuela ein Sonderfall mit großen Bestellungen von Flugzeugen, Transporthubschraubern, Kleinwaffen und Fertigungsanlagen, darunter für Munition, in Russland. Noch keinen Eingang in die Daten über Rüstungstransfers für das Jahr 2007 und die davor liegende Periode haben die begonnenen Modernisierungsprogramme der militärischen Potentiale in Brasilien und Chile gefunden.[5] (siehe Kapitel 4.3)

---

[4] Nach: Bonn International Center for Conversion, Jahresbericht 2007/2008, Bonn 2008, S.18.

[5] South American Defence: Speak fraternally but carry a stick. Is there a new arms race – or just overdue retooling of armies?, in: The Ecomist, 29. Mai 2008.

Differenzierungen des Weltrüstungsmarktes[6]

(2.06) Gegenüber den Zeiten des Ost-West-Konfliktes hat sich das Beziehungsgefüge zwischen Anbietern und Abnehmern von Rüstungswaren verändert. Vor zwanzig Jahren hatten die USA und die Sowjetunion bzw. Russland Waffen mit zeitgemäßem technologischem Standard verkauft, die sie zudem selber in ihren Arsenalen hatten.

Heute ist das Angebot der USA technologisch weiter fortgeschritten, während Russland vor allem mit der Lieferung von Rüstungswaren veralteten Designs aufwartet. Sein Stellenwert im internationalen Rüstungshandel beruht vorrangig auf umfangreichen Lieferungen an wenige Staaten, so zum Beispiel an die langjährigen Abnehmer China und Indien oder jüngst an Algerien und Venezuela. Russland tritt immer wieder im Vergleich zu den USA mit Lieferungen auch an arme Entwicklungsländer hervor, zum Beispiel in Afrika an Äthiopien, Eritrea oder den Sudan.

(2.07) Neben den USA und Russland als klassische Marktführer haben sich in zurückliegenden Jahrzehnten mit Großbritannien, Frankreich und Deutschland weitere relevante Exporteure etabliert. Einerseits hat der Handel mit Rüstungswaren unter einander im Zuge der Kooperation ihrer Rüstungsfertigung zugenommen. Andererseits gewinnen sie neue Kunden außerhalb mit attraktiven Finanzbedingungen und der Zusage von Technologietransfers. Hinzu kommen ihre Bereitschaft, Fertigungen in Empfängerländer zu verlagern, oder begleitende zivile Investitionszusagen.

Weitere Rüstungshersteller erobern mit Modernisierungsangeboten neue Märkte. Beispiele hierfür sind Deutschland im Schiffs- und Motorenbau, die Türkei bei der Aufwertung von Panzern oder Israel mit entsprechenden Leistungen für Flugzeuge. Hinzu kommen Staaten, die Waffen und Ersatzteile mit weniger anspruchsvoller Technologie anbieten (China, Südafrika oder südamerikanische Staaten) oder Munition verkaufen.

(2.08) Außerdem geben militärisch fortgeschrittene Industriestaaten veraltete, aber noch gebrauchsfähige Waffen ab. Inzwischen bemühen sie sich auch, eingegangene langfristige Abnahmeverpflichtungen für Neuanschaffungen an andere Länder abzutreten, weil sie ihre Aufrüstungsprogramme umstellen und neue Schwerpunkte ihrer Rüstung setzen. So verhandelt angeblich die britische Regierung mit Staaten wie Saudi-Arabien,

---

[6] Das Folgende nach: Bernhard Moltmann, Weltrüstungshandel: Gefährliche Normalität der Staatenwelt, in: Friedensgutachten 2008, Berlin 2008, S. 81 - 91, S. 84 ff.

Indien oder Japan über den Weiterverkauf bereits bestellter Kampfflugzeuge vom Typ Eurofighter-Typhoon. Damit sollen sowohl Einsparungen in den Militärausgaben aufgefangen als auch Mittel frei werden, die der Modernisierung der Seestreitkräfte zugute kommen können, abgesehen von der Deckung von Kosten, welche die erneute Aufwertung nuklearer Abschreckungspotentiale verursacht.[7]

Eroberung neuer Märkte durch Firmenkäufe in Drittländern

Der deutsche Rüstungshersteller Rheinmetall ist seit September 2008 Mehrheitseigner der südafrikanischen Denel Munitions Ltd..[8] Rheinmetall bezeichnet sich selbst als „Premium-Anbieter bei Waffensystemen und Munition für Kampffahrzeuge, für die Artillerie und die Infanterie sowie bei Antriebssystemen für alle Munitionstypen" – die südafrikanische Firma verfügt nach Unternehmensangaben über „besondere Expertise vor allem in der Artillerie, bei Mörser- und Infanteriesystemen sowie im Anlagenbau".
Der Vorteil für das deutsche Unternehmen, sich bei der südafrikanischen Firma zu engagieren, mag in der sich ergänzenden Struktur der jeweiligen Absatzmärkte liegen. In der Pressemitteilung von Rheinmetall heißt es dazu: „ Während ein Großteil des Geschäfts von Rheinmetall Defence in den NATO-Staaten erzielt wird, engagiert sich Denel Munitions vor allem – neben Südafrika – in Asien, im Mittleren Osten und in Südamerika. Rheinmetall und die südafrikanische Tochter werden ihre jeweiligen Stamm-Märkte künftig mit dem kompletten Produktportfolio bedienen können."

(2.09) Ebenso zeichnen sich bei den Abnehmern Differenzierungen ab. Nur relativ wenige Entwicklungsländer sind in der Lage, technologisch anspruchsvolle und kostspielige Rüstungswaren zu erwerben. Finanzielle Restriktionen schränken die Kaufbereitschaft vieler Länder ein. Sie verzichten auf Neuanschaffungen oder importieren gebrauchte bzw. aufgewertete Waffen.
Gleichzeitig bauen einige Schwellenländer selbst Rüstungskapazitäten für den eigenen Bedarf und spätere Exporte auf. Dazu suchen sie Kooperationsmöglichkeiten mit fortgeschrittenen Rüstungsherstellern.
In den internationalen Statistiken zum Weltrüstungshandel schlagen sich zudem die Anstrengungen sich industrialisierender Staaten nieder, ihre

---

7 Süddeutsche Zeitung vom 21.08.2008.

8 Rheinmetall, Pressemitteilung vom 4. September 2008: Rheinmetall Mehrheitsübernahme bei der südafrikanischen Denel Munitions rechtswirksam. (Quelle: http://rheinmetall-detec.de/index.php?fid=4936&lang=2). Siehe auch: Alexander Lurz, Neue Märkte für Rheinmetall, DAKS-Newsletter, 10/08, S. 5.

Streitkräfte zu modernisieren. Exemplarisch für diesen Trend sind die Aufrüstungsanstrengungen und Waffenkäufe vor allem von Indien und China.

Inoffizielle Rüstungsmärkte

(2.10) Daneben bestehen graue oder schwarze Rüstungsmärkte, d.h. nicht-offizielle Transfers von Waffen, Rüstungsgütern und militärbezogenen Leistungen. Teils erfolgen sie mit stiller Billigung staatlicher Instanzen oder gar verdeckter Förderung (graue Märkte), teils sind sie einträgliche Erwerbsquelle von Privatpersonen, den Waffenhändlern (schwarze Märkte). Gerade dieses Marktsegment nährt aktuelle Gewaltkonflikte, in denen der Einsatz kleiner und leichter Waffen vorherrscht und laufender Bedarf an Munition und Treibstoff besteht. Von den Waffenbeständen, die in gewaltsamen Auseinandersetzungen in Afrika südlich der Sahara zum Einsatz kommen, stammen über 90 Prozent von Außen. Sie werden oft auf verschlungenen Wegen von einem Konfliktherd zum anderen verschoben.[9] Vielfach waren die Rüstungswaren einmal legal in Umlauf gekommen und dann im Zuge nicht überwachter Demobilisierung, durch illegale Verkäufe oder Diebstahl auf den Markt geraten.

(2.11) Der Aufschwung solcher Transfers ist die Folge schwacher oder zusammengebrochener staatlicher Kontrollen. In den 1990er Jahren war dies beim sowjetischen Rückzug aus ehemaligen Partnerländern, beim Zerfall von Jugoslawien oder den chaotischen Verhältnissen in Albanien der Fall. Ähnliches wiederholte sich nach 2003 im Irak, wo heute zahlreiche Waffen aus US-Lieferungen in der Hand von Rebellen sind oder von dort aus auf afrikanischen Kriegsschauplätzen auftauchen.

Fehlende Transparenz: Mängel in der Erfassung des internationalen Waffentransfers

(2.12) Alle Aussagen über den internationalen Waffenhandel leiden unter dem Mangel an verlässlichen Daten. Nur knapp vierzig Staaten legen regelmäßig Rüstungsexportberichte vor.[10] Doch auch die Berichte aus den EU-Mitgliedstaaten sind nicht frei von Unzulänglichkeiten; zudem geben

---

[9] Siehe dazu: International Action Network on Small Arms (IANSA)/ Oxfam International/ Saferworld, Africa's Missing Billions. International Arms Flows and the Costs of Conflict, London October 2007.

[10] SIPRI hat auf seiner einschlägigen Webseite Berichte aus 31 Ländern verfügbar (http://sipri.org/contents/armstrad/atlinks_gov.html); hinzu kommen noch acht weitere EU-Mitgliedsstaaten.

nicht alle Staaten (Belgien, Italien, Schweden und Großbritannien) vollständige Auskünfte über getätigte Geschäfte.
Der fehlenden Transparenz hat auch das seit über 15 Jahren bestehende UN-Waffenregister (UN-Register of Conventional Arms, UNROCA) nicht abhelfen können. Jährlich sollen die Staaten über ihre größeren Waffenexporte bzw. -importe Auskunft geben. Inzwischen beteiligen sich etwa 120 Staaten daran. Doch wie bei vielen anderen Handelsstatistiken korrespondieren die Angaben zu Aus- und Einfuhren hier nicht miteinander. Zudem hapert es an Informationen aus Konfliktregionen. So liefern Staaten aus dem Mittleren Osten ebenso wenig Daten wie Nordkorea oder Taiwan, das sich auf Grund seines kontroversen internationalen Status nicht in der Berichtspflicht sieht.

(2.13) Angesichts des Fehlens offizieller Angaben gewinnen Berechnungen unabhängiger Beobachter (Beispiel: SIPRI, auf das sich der GKKE-Rüstungsexportbericht vor allem bei globalen Einschätzungen stützt) in Politik und Öffentlichkeit an Bedeutung. Die gelieferten Daten sind jedoch umstritten, weil sich die Quellen durch ihre Adressaten, die erfassten Güter und deren Bewertung voneinander unterscheiden.
Um dem Verdacht eines willkürlichen Gebrauchs der Daten zu wehren, ist es unabdingbar, detailliert auf die Berechnungsgrundlagen, die zum Vergleich herangezogenen Zeiträume und die 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.[11] Die barsche Zurückweisung der SIPRI-Daten zu den deutschen Rüstungsausfuhren im letztjährigen Rüstungsexportbericht der Bundesregierung übersieht die Differenzen der Erfassung und Bewertung der Transfers von beiden Stellen. Es wäre Ausweis von Redlichkeit im Umgang mit den Daten, setzten sich die deutschen Berichterstatter gründlicher mit dem Zahlenwerk unabhängiger Beobachter auseinander.

(2.14) Ferner ist in Rechnung zu stellen, dass Transfers großer und kostspieliger Rüstungswaren (Schiffe, Flugzeuge, Panzer) international vergleichende Statistiken zum Weltrüstungshandel prägen. Eine Vielzahl kleinerer oder wertmäßig unbedeutenderer Lieferungen von Waffen und Rüs-

[11] In ihrem vorjährigen Rüstungsexportbericht hat sich die GKKE ausführlich mit den Unterschieden der statistischen Erfassung und Bewertung von Rüstungsausfuhren befasst. Siehe: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/ Bonn 2008, S. 23 und S. 33.

tungsgütern, z.B. von Gewehren und Munition, geht unter bei einer auf Rangfolge fixierten Listung, die auf erfassten Werten der Transfers basiert.

(2.15) Die Beobachtung der Entwicklungen des internationalen Waffenhandels stößt auf die immer schwieriger werdende Abgrenzung transferierter Waffen, Rüstungsgüter und sonstiger militärrelevanter Güter und Leistungen: Neben Lieferungen von eindeutig als Waffen zu identifizierenden Waren nimmt der Stellenwert einer Weitergabe von Dual-use Gütern, also von Produkten, die militärisch wie zivil genutzt werden können, sowie von Technologien, Lizenzen und Fertigungsanlagen, aber auch militär- bzw. sicherheitsbezogenen Dienstleistungen und Logistik zu. Auf deren Erfassung sind vorhandene Statistiken wenig vorbereitet.

Bewertung

Steigende Militärausgaben und Rüstungstransfers

(2.16) Zwischen der Entwicklung von Militärausgaben, Rüstungsproduktion und internationalen Rüstungstransfers bestehen mehrfache Wechselwirkungen: Einerseits sind nur die wenigsten ausführenden Staaten in der Lage, die exportierten Waffen und Rüstungsgüter ausschließlich in eigener Fertigung herzustellen. Sie sind deshalb für ihre Rüstungsexporte ihrerseits auf die Einfuhr von Waffen und Komponenten angewiesen (Beispiel: Anstieg des Binnenhandels von Rüstungswaren innerhalb der EU); oder aber sie streben über den Import von Gütern, Technologie oder Fertigungsanlagen selbst danach, eine eigene Rüstungsproduktion auf- oder auszubauen. Dies trifft vor allem auf Schwellenländer wie Brasilien, Südafrika, Indien, Singapur oder Südkorea zu. Andererseits ziehen ansteigende Militärausgaben mit gewisser zeitlicher Verzögerung auch Rüstungsbestellungen im Ausland nach sich. Zwischen Absichtserklärung, Auftragserteilung, Auslieferung und Einführung der neuen Systeme vergehen allerdings in der Mehrzahl der Fälle mehrere Jahre, so dass die verfügbaren statistischen Angaben ein zeitlich verzerrtes Bild der Aufrüstungsanstrengungen geben können.

Gleichwohl sind der Anstieg der Rüstungsausgaben und die Zunahme des Rüstungshandels als Kennzeichen der weltweiten Rüstungsdynamik zu werten. Dies ist in historischer Perspektive kein neues Phänomen, wie ein Blick auf das Wettrüsten europäischer Staaten im Vorfeld des Ersten Welt-

krieges zeigt.[12] Hier war die Rüstungsdynamik schon vor Ausbruch der Kampfhandlungen Ursache und Symptom politischer Krisen.

(2.17) Die Liste der wichtigsten Lieferländer zeigt die konsolidierte Position der größten rüstungsexportierenden Staaten. Dabei haben EU-Mitgliedsstaaten insgesamt schon Russland in den Schatten gestellt. In den Werten, die die Statistiken für Großbritannien angeben, schlägt sich bereits die Kooperation mit US-Unternehmen nieder, wo die Briten im Vergleich zu anderen europäischen Herstellern aktiver sind. Außerdem manifestieren sich in den Daten die Auswirkungen von langfristigen Rüstungstransfers, so z. B. im Fall von Deutschland mit Südafrika, Griechenland oder der Türkei. Ferner spiegeln die Zahlen über getätigte Transfers enge politische Bindungen zwischen Liefer- und Empfängerländern, z. B. zwischen den USA und Israel, oder eingeführte Rüstungskooperationen wie zwischen Russland und China sowie mit Indien.

Rüstungstransfers und Interessen

(2.18) Für die USA oder Russland gelten Waffentransfers weiterhin als klassisches Instrument, um Einflusssphären zu sichern und wohlgefällige Regime zu unterstützen. Vor allem die USA folgen mit ihren Rüstungstransfers politischen Prioritäten. Sie versorgen vornehmlich Staaten, auf deren politische Loyalität sie setzen oder deren geopolitisches Gewicht für ihre Außen- und Sicherheitspolitik langfristig von Bedeutung ist.

Dies unterscheidet die USA von westeuropäischen Staaten, deren Rüstungsexportpolitik häufig keinen explizit politischen und strategischen Interessen zu folgen scheint. Dies macht europäische Lieferstaaten für neue Kunden attraktiv, wobei Großbritannien und Frankreich als ehemalige Kolonialmächte noch immer von personellen und institutionellen Verbindungen zu ehemaligen Herrschaftszonen profitieren.

Andere rüstungsexportierende EU-Staaten reagieren mit ihren Rüstungstransfers auf eine fehlende interne Nachfrage, um ihre Rüstungsindustrie auszulasten oder deren Leistungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Auch als Türöffner für Außenwirtschaftsinteressen haben sich Zusagen von Rüstungslieferungen bewährt, wie deutsche Offerten an arabische Golfstaaten oder Vorstöße in Südasien zeigen. Auslandsreisen deutscher Verteidigungs- und Wirtschaftsminister geben davon beredt Zeugnis.

[12] Vgl. James Sheenan, Kontinent der Gewalt. Europas langer Weg zum Frieden, München 2008, S. 82.

(2.19) Empfängerländer wiederum reagieren mit Rüstungsimporten auf aktuelle oder vermeintliche Bedrohungen. Ferner dienen Rüstungskäufe als Mittel, die eigenen Streitkräfte zu modernisieren, wie die Beispiele von Indien, Pakistan oder China zeigen. Solche Anstrengungen mögen einer weltpolitischen Umorientierung auf Multipolarität geschuldet sein und regionale Hegemonieansprüche untermauern. Doch ist auch unübersehbar, dass sie regionale Rüstungsdynamiken fördern. Hier bauen Regime Waffenarsenale auf, die sich nicht oder nur bedingt dem Regelwerk friedlicher internationaler Beziehungen unterwerfen, von nicht angegangenen Entwicklungsdefiziten in diesen Ländern abgesehen.
In anderen Fällen lockt der Nimbus des technologischen Fortschritts zum Erwerb neuer Waffen und Rüstungsgüter. Er mag politische Ansprüche des Militärs in diesen Ländern kompensieren. Zudem dienen Waffenkäufe als Ausweis nationaler Stärke, selbst wenn Neuanschaffungen nicht mit vorhandenen Beständen kompatibel sind. Dies ist für viele Waffenkäufe südamerikanischer Staaten anzunehmen.
Schließlich stellen Regime, die in innere Gewaltkonflikte verstrickt sind, mit Waffenimporten Überlegenheiten her, um ihre Widersacher niederzukämpfen. Die gleiche Option gilt für ihre Gegner, die nach Hilfsquellen von Außen suchen.

(2.20) Erstaunlich ist das kurze institutionelle Gedächtnis über langfristige Folgen von internationalen Waffentransfers. Das Faktum, dass Waffen langlebige Güter sind, und die politischen wie wirtschaftlichen Nebeneffekte von Rüstungstransfers werden in der laufenden Genehmigungspraxis nicht in Rechnung gestellt. So ist immer wieder zu verzeichnen, dass sich einmal gelieferte Waffen später gegen den Exporteur oder dessen Partner richten können.[13] So versenkte die argentinische Marine im Falkland-/Malvinas-Krieg des Jahres 1982 mit Raketen französischer Herkunft britische Kriegsschiffe; aus Deutschland stammende Torpedos, von argentinischen U-Booten deutscher Hersteller abgefeuert, verfehlten freilich ihr Ziel. Ein anderes Beispiel bezieht sich auf die US-amerikanische und britische Invasion des Irak im Jahr 2003. Seinerzeit bereitete den alliierten Streitkräften die mögliche Bedrohung durch den irakischen Einsatz moderner Waffen, die in den Jahren zuvor während des irakisch-iranischen

[13] Um dem zu wehren, hatte bereits im Jahr 1536 Papst Paul III. jedem mit kirchlichem Bann gedroht, der den Feinden der Christenheit, seinerzeit Türken und Sarazenen, Rüstungswaren zukommen ließ.

Krieges alle großen Rüstungshersteller an das Regime geliefert hatten, erhebliche Sorgen.

Graue und schwarze Rüstungsmärkte

(2.21) Das Phänomen der grauen und schwarzen Märkte bildet für Literatur und Film einen spannenden Stoff und regt zu Spekulationen über Drahtzieher und Nutznießer an.[14] Doch so faszinierend dies Thema für ein Publikum ist, das in sicheren Verhältnissen lebt, so schrecklich ist der thematisierte Sachverhalt für die Opfer solcher Geschäfte.

So ist in Erinnerung zu rufen, dass die Verbreitung des Gewehrs vom Typ Kalaschnikow AK-47, das als „Massenvernichtungswaffe des kleinen Mannes" auf allen Kriegsschauplätzen zu finden ist, vielfach auf Exporte, Produktionslizenzen und Nachbauten zurückzuführen ist, die Jahre, wenn nicht Jahrzehnte zuvor von den Herkunftsländern häufig aus politischen Gründen genehmigt worden sind. Das Gleiche gilt für das G 3-Gewehr deutscher Herkunft, das an vielen Orten derzeit zum Einsatz kommt. Die regelmäßige Bildberichterstattung vom alltäglichen Kriegsgeschehen gibt davon eindrucksvoll Zeugnis.

2.2 Rüstungshandel und Korruption

(2.22) Politik und Öffentlichkeit in Deutschland tun sich außerordentlich schwer im Umgang mit Korruption bei Rüstungstransfers. Zwar wecken bekannt gewordene Fälle von Bestechung, von Schmiergeldzahlungen durch Mittelsmänner oder Korruptionsvorwürfe im Zusammenhang mit deutschen Rüstungslieferungen Empörung. Aber als Gesamteindruck bleibt, dass es geschicktes Krisenmanagement erreicht, die Schuld dem Fehlverhalten einzelner Personen zuzuordnen, die Branche als solche jedoch von Vorwürfen freizuhalten. Im Zuge einer Bagatellisierung des Geschehens wird die Aufmerksamkeit von strukturellen Defiziten auf kriminelle Akte eher peripherer Akteure umgelenkt, und verschwinden Schlüsselfiguren mit politischer Verantwortung aus der Schusslinie der Kritik.

[14] In dem Film „Lord of War" inspiriert sich die Rolle des US-amerikanischen Schauspieler Nicolas Cage unter anderem durch den internationalen Waffenhändler Victor Bout, der seit 1992 als einer der Großen der Branche galt. Bout wurde im März 2008 in Thailand verhaftet. Siehe Süddeutsche Zeitung, 07.03.08.

(2.23) Der Annahme, es gebe wie bei anderen Wirtschaftsaktivitäten auch bei Rüstungsgeschäften „schwarze Schafe", steht die These entgegen, dass gerade Rüstungstransfers anfällig für Korruption seien. Sie stützt sich auf die Recherchen unabhängiger Journalisten[15] und von Nichtregierungsorganisationen wie Transparency International (TI), die das Feld international vergleichend und langfristig beobachten. Diesen Quellen zufolge sind der Rüstungssektor und mit ihm der Rüstungshandel hinter der Baubranche derjenige Wirtschaftszweig, in dem die häufigsten Fälle von Bestechung und willkürlicher Vorteilsnahme zu verzeichnen sind.
Dies spielt sich in Empfängerländern ebenso ab wie in Lieferländern. Unternehmen leisten Zahlungen, um einen Auftrag zu erhalten. Dabei zahlen sie Kommissionen an Politiker, Beamte und Militärs in Lieferländern, um Genehmigungsverfahren für Rüstungsausfuhren in ihrem Sinne zu beeinflussen. In Empfängerländern bauschen Fachleute aus Politik, Bürokratie und Militär den zu bestellenden Bedarf auf oder sorgen dafür, dass Ausschreibungen auf einen der Anbieter zulaufen. Die dabei fälligen Geldtransfers erfolgen in der Regel nicht direkt, sondern über Mittelsleute. Diese stellen personelle wie institutionelle Kontakte her, bieten Marktrecherchen an und begleiten die Anbahnung und Abwicklung des Geschäfts.

Faktoren, die bei Rüstungstransfers Korruption begünstigen

Anhand einer Analyse der britischen Rüstungsindustrie, der internationalen Rüstungstransfers des Vereinigten Königreichs und der dortigen Genehmigungspraxis für Rüstungsausfuhren identifiziert TI folgende strukturelle Merkmale, die Rüstungsgeschäfte systembedingt anfällig für Korruption machen: [16]

Geheimhaltung: In der Mehrzahl der Rüstungstransfers bleiben Umfang und Preise verborgen: Lieferstaaten wollen Vertraulichkeit gewahrt wissen, um das Auftreten unliebsamer Konkurrenten zu verhindern und negative Auswirkungen auf ihre Außenpolitik zu meiden. Empfängerstaaten begründen ihr Schweigen mit Aspekten der nationalen Sicherheit. Ein Verlust an Transparenz und demokratisch-rechtsstaatlicher Kontrolle ist die Folge.

---

[15] Zum Beispiel der britische Journalist und ehemalige Manager aus der Ölindustrie Joe Roeber. Siehe u. a.: ders., Parallel Markets: Corruption in the International Arms Trade. London (Campaign against Arms Trade) 2005 (= Goodwin Paper, 3).
Er dokumentiert ausführlich den Fall von Südafrika und die Skandale um Korruptionsvorwürfe gegen die Firmen BAE-Systems, Thyssen und Boeing.

[16] Transparency International, Corruption in the defence sector (http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/defence_sector/why is the defence sector prone to corruption).
Catherine Courtney, Corruption in the Official Arms Trade, London (Transparency International (UK)) April 2002 (= Policy Research Paper 001).

Preisgestaltung: Sie lässt kaum Vergleiche zu, da Lieferpakete an verschiedene Empfänger unterschiedlich zusammengestellt werden, je nachdem, wie die gewünschte Ausstattung ausfällt, ob Ersatzteile einbezogen sind oder Ausbildungsprogramme Teil des Vorhabens sind. Außerdem ist im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbranchen der Kreis potentieller Anbieter klein und überschaubar, so dass informelle Absprachen über Angebote und Preise möglich sind.

Bezahlung: In vielen Empfängerländern werden Rüstungskäufe aus Finanzquellen bezahlt, die nicht einer parlamentarischen bzw. öffentlichen Kontrolle unterliegen.

Mittelsleute: Sie bahnen Kontakte zwischen Herstellern und militärischen Fachleuten in Empfängerländern an und öffnen Türen zu politischen Entscheidungsträgern in Liefer- wie Empfängerländern. Ihr Honorar richtet sich nach der Höhe der Geschäfte.

„Drehtür-Effekt": Im gesamten Rüstungsbereich finden sich viele ehemalige Fachbeamte oder pensionierte Offiziere, die sich in früheren Stadien ihrer Karriere mit Rüstungsangelegenheiten befasst hatten und nun ihre Dienste, Kontakte und Kenntnisse zugunsten von Rüstungsgeschäften einbringen.

Offsets: Mit vielen Rüstungsgeschäften gehen Zusatzvereinbarungen einher. Sie beziehen sich auf Investitionszusagen der Lieferländer bzw. -firmen im Empfängerland bei zivilen oder rüstungsrelevanten Projekten. Ob diese Zusagen tatsächlich eingelöst werden oder Erfolg zeitigen, ist schwer nachzuvollziehen.

Geringe Strafgefahr: Das Ausmaß, in denen Fälle von Korruption verfolgt werden und rechtskräftige Urteile ergehen, ist so gering, dass von Strafandrohungen keine abhaltende Wirkung ausgeht.

(2.24) Die Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) hatten sich bereits im Jahr 1997 auf eine Konvention zur Bekämpfung der Korruption im grenzüberschreitenden Handel[17] verständigt. Sie fordert die Unterzeichnerstaaten auf, die Bestechung ausländischer Beamter unter Strafe zu stellen, Sanktionen bei Verstößen anzudrohen und angemessene Instrumente bereitzustellen, solche Vergehen aufzudecken und vor Gericht zu bringen. Die Konvention stellt ausdrücklich fest, dass sie ungeachtet nationaler Wirtschaftsinteressen und möglicher negativer Folgen für die Beziehungen zu anderen Staaten einzuhalten ist. In ihrem Zuschnitt folgt die OECD-Konvention entsprechenden Vorgaben, die bereits seit dem Jahr 1977 für die US-

[17] OECD, Convention on Combating Bribery of Foreign Officials in International Business Transactions, May 1997.

Wirtschaft gelten.[18] Das Regelwerk der OECD greift inzwischen für Staaten, die mehr als 75 Prozent des Welthandels abdecken.
Die OECD-Konvention hat auch innerhalb der EU sowie im deutschen Recht Auswirkungen gezeitigt.[19] Demnach kann ein Deutscher, der im Ausland eine andere Person im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Vorgang direkt oder indirekt besticht, nach deutschem Strafrecht durch eine hiesige Staatsanwaltschaft verfolgt werden.

Indische Korruptionsvorwürfe gegen EADS

Die indische Regierung hat im Dezember 2007 einen umfangreichen Auftrag an den europäischen Rüstungshersteller EADS gestoppt. Das Unternehmen hatte eine Ausschreibung über die Lieferung von 37 Militärhubschraubern und die Fertigung von weiteren 160 Hubschraubern in Indien im Wert von 600 Millionen US-Dollar gewonnen. Anlass für den Abbruch des Geschäfts war der Verdacht der Bestechung indischer Beamter durch die Lieferfirma, einschließlich der Ausnutzung verwandtschaftlicher Beziehungen. Nun soll der Auftrag neu ausgeschrieben werden, wo wieder der US-amerikanische Konkurrent Bell Helicopters ins Spiel kommen könnte.[20]

Ermittlungen wegen Bestechung im angebahnten deutschen Rüstungsgeschäft mit Angola

Im Vorjahr hatte die GKKE ausführlich über das Interesse von Angola informiert, mit dem Import von Küstenwachbooten und einer Fregatte vom Typ Meko A 200 seine Seestreitkräfte zu modernisieren. Gewünscht waren außerdem der Ausbau von Hafeneinrichtungen und Ausbildungsleistungen für die angolanische Marine.[21] Im Februar 2008 berichteten nun deutsche und südafrikanische Medien von staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen beteiligte deutsche Unternehmen wegen des Verdachts der Bestechung. Die Untersuchungen waren in Gang gekommen, als deutsche Justizbehörden parallelen Vorwürfen bei dem deutschen Transfer von Kriegswaffen nach Südafrika nachgegangen waren.[22]

---

[18] Zu dem Genehmigungsverfahren für Rüstungsausfuhren und dem ihm zugrunde liegenden Regelwerk, wie es für US-Exporte gilt, siehe: Caroline Pailhe, La législation américaine sur les transfers d'armes. Quels controles por le premier exportateur mondial?, Brüssel 2007 (Les Rapports du GRIP 2007/8)

[19] §§ 333 und 334 des Strafgesetzbuches sind auch seit 1998/2002 auf so genannte Auslandsstraftaten anwendbar.

[20] Süddeutsche Zeitung, 08.12.07.

[21] Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/ Bonn 2008, S. 79 f.

[22] Süddeutsche Zeitung und Frankfurter Rundschau, 11.02.08 und Der Spiegel, 2008, 7, 11.02.08.

Korruptionsvorwürfe im Zusammenhang mit deutsch-südafrikanischen Rüstungsgeschäften

Am 11. September 2008 hat ein Gericht im südafrikanischen Pietermaritzburg die Anklage wegen des Verdachts der Bestechlichkeit im Zusammenhang mit Waffengeschäften u. a. mit Deutschland gegen den Präsidenten der südafrikanischen Regierungspartei ANC, Jacob Zuma, auf Grund von Verfahrensfehlern und „politischer Einflussnahme" niedergeschlagen. In seiner Urteilsbegründung betonte der Richter Chris Nicholson jedoch, dass damit keine Bewertung über Schuld oder Unschuld des Politikers verbunden sei. Im Jahr 2005 hatte der damalige Staatspräsident von Südafrika Thabo Mbeki Jacob Zuma aus dessen Amt als stellvertretenden Staatspräsidenten entlassen. Anlass waren damit umlaufende Vermutungen über eine direkte Beteiligung an korruptionsbehafteten Waffengeschäften. Sie hatten zu einer Verurteilung zu einer mehrjährigen Haftstrafe seines Finanzberaters Schabir Shaik geführt.

Zuvor hatte die südafrikanische Oppositionspartei Democratic Alliance (DA) in mehreren Anfragen ihres haushaltspolitischen Sprechers Eddy Trent den Korruptionsvorwurf im Parlament auch mit Hinweis auf die in Deutschland laufenden staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen wiederholt erhoben. Die Opposition forderte die Regierung zur Aufklärung insbesondere auch hinsichtlich der unmittelbaren Beteiligung des damaligen Staatspräsidenten Thabo Mbeki selbst auf.

Einige Monate zuvor, im Juni 2008, hatte die Düsseldorfer Staatsanwaltschaft auf deutscher Seite ihre im Jahr 2006 begonnenen Ermittlungen gegen Mitarbeiter des Thyssen-Krupp Konzerns wegen des Verdachts der Zahlung von Bestechungsgeldern im Zuge des Verkaufs von vier Kriegsschiffen Ende der 1990-er Jahre an die südafrikanische Marine beendet. Die Einstellung des Verfahrens erfolgte trotz offensichtlicher Belege der Zahlung von 25 Mio. US-Dollar als Bestechungsgelder. Eine endgültige Beweisführung scheiterte jedoch, wie die Presse berichtete, an der fehlenden Bereitschaft der südafrikanischen Behörden, angeforderte Dokumente zur Verfügung zu stellen.[23] Der Aufwand der Ermittlungen galt als unangemessen im Verhältnis zum zu erwartenden Ertrag.

Umgang mit Schmiergeldern aus Rüstungsgeschäften

Aus steuerrechtlichen Gründen ist es dem deutschen Staat nicht möglich, einst zugeflossene Bestechungsgelder in Höhe von 3,8 Mio. DM zurückzuerhalten. Diese hatte der mehrjährige Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz und ehemalige Staatssekretär im Bundesverteidigungsministerium Holger Pfahls vom Rüstungslobbyisten Karlheinz Schreiber erhalten, um zu Beginn der 1990-er Jahre die Lieferung von Fuchs-Panzern aus Bundeswehrbeständen an Saudi-Arabien zu befördern. Pfahls hatte sich gerichtlich gegen die Forderung gewehrt, da der Anspruch verjährt sei und er selbst das Geld bei seiner späteren Flucht verloren habe.[24]

---

[23] Die südafrikanische Zeitung Mail&Guardian, 17.03.08 und 18.06.08 und http://www.fr-online,de/top_news/1547695_Der-Tippex-Deal.htlm.

[24] Süddeutsche Zeitung, 26.01.08.

Bewertung

(2.25) Auch der deutsche Rüstungstransfer ist nicht immun gegen Korruption. Angesichts dessen fordert die GKKE mehr Aufmerksamkeit für Symptome und strukturelle Ursachen für rechtswidriges Handeln in der deutschen Öffentlichkeit und Politik. Einer Bagatellisierung solchen Geschehens ist zu wehren.

- Die Tatsache, dass Rüstungstransfers nur einen geringen Teil der deutschen Ausfuhren ausmachen, kann kein Hinderungsgrund sein, diese nicht dem OECD-Regelwerk zu unterwerfen. Insofern sollte die Ächtung von Korruption bei internationalen Rüstungsgeschäften auch Teil staatenübergreifender Zusammenarbeit sein.
- Um dem Nachdruck zu verleihen, sollten Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und Strafandrohungen bei Verstößen in deutsche Gesetze und politische Vorgaben für die Genehmigung von Rüstungstransfers Eingang finden. Dies hat auch für die Gewährung von staatlichen Ausfallbürgschaften für solche Geschäfte zu gelten, falls solche überhaupt erteilt werden.
- Exporteure und Empfänger von deutschen Rüstungslieferungen sind bei entsprechenden Voranfragen und im regulären Genehmigungsverfahren aufzufordern, Erklärungen abzugeben, dass sie sich der Bekämpfung der Korruption verpflichten.
- Es sollte 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.

3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2007

Vorbemerkung

(3.01) Die folgenden Daten entstammen den Angaben, die die Bundesregierung über ihre Rüstungsexporte im Jahr 2007 für den 10. Bericht zur Umsetzung des EU-Verhaltenskodexes 2007 zur Verfügung gestellt hat.[25] Hier werden die Genehmigungswerte für Rüstungsausfuhren für die einzelnen Positionen der EU-Militärgüterliste, die weitgehend mit den deutschen Listen übereinstimmt, aufgeschlüsselt.

Der Rüstungsexportbericht 2007 der Bundesregierung lag bis zum Redaktionsschluss am 15. November 2008 noch nicht vor.

Rüstungsexporte von EU-Mitgliedsstaaten

(3.02) Die Mitgliedsstaaten der EU haben im Jahr 2007 Genehmigungen für Rüstungsausfuhren im Wert von 26,58 Mrd. € erteilt. Im Jahr 2006 hatte dieser Wert bei 13,67 Mrd. € gelegen.

Der Wert der exportierten Rüstungsgüter im Jahr 2007 wird mit 10,4 Mrd. € angegeben. Allerdings machen nicht alle EU-Mitgliedsstaaten hierfür vollständige Angaben.

Nach der Zusammenstellung der Ausfuhrgenehmigungen im EU-Bericht war im Jahr 2007 Frankreich (9,84 Mrd. €) vor Italien (4,74 Mrd. €) und Deutschland (3,67 Mrd. €) der größte Rüstungsexporteur.

3.1 Genehmigte deutsche Rüstungsausfuhren

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(3.03) Im Jahr 2007 hat die Bundesregierung 16.509 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in Höhe von 3,67 Milliarden € erteilt. (2006: 4,19 Mrd. €; 2005: 4,2 Mrd. €; 2004: 3,8 Mrd. €) Die größten Genehmigungswerte finden sich für Exporte in die USA (534 Mio. €), in die Schweiz (275,9 Mio. €) und nach Großbritannien (248,1 Mio. €).

Die Werte für genehmigte Rüstungsausfuhren in die USA bewegen sich in etwa auf dem Niveau des Vorjahres. Demgegenüber sind die Werte für

[25] Council of the European Union, 10th annual report according to operative provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 01.10.08 (Dokument Nr. 13539/08). Im Internet zu finden unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13539.de08.pdf.

Griechenland in Höhe von 26,7 Mio. € (2006: 455,2 Mio. €) und die Türkei in Höhe von 121,3 Mio. € (2006: 311,7 Mio. €) als den beiden anderen relevanten Empfängern deutscher Rüstungslieferungen in den vorangegangenen Jahren erheblich gesunken.
Mit einem Genehmigungswert von 1,2 Mrd. € stellen Einzelausfuhrgenehmigungen für Landfahrzeuge und Komponenten die größte Einzelposition dar (35,4%), gefolgt von Exportlizenzen für Kriegsschiffe in Höhe von 351 Mio. € (9,5 %) und für Munition und Zubehör in Höhe von 231 Mio. € (6,3 %).

(3.04) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, wurden im Jahr 2007 Rüstungsausfuhren im Wert von 2,16 Mrd. € genehmigt. Im Jahr 2006 hatte der Genehmigungswert für diese Staatengruppe 3,04 Mrd. € betragen, war also um 29% höher als im aktuellen Berichtsjahr.
Unter Staaten, die nicht der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, waren relevante Adressaten von Ausfuhrgenehmigungen für deutsche Rüstungsgüter im Jahr 2007:

Land	Genehmigungswert
Südkorea	164,1 Mio. €
Pakistan	163,8 Mio. €
Singapur	126,4 Mio. €
Indien	89,9 Mio. €
Malaysia	80,4 Mio. €
VAE	69,3 Mio. €

Im Jahr 2006 waren wichtige Adressaten von Ausfuhrgenehmigungen gewesen: die Russische Föderation (196,1 Mio. €), Südkorea (161,7 Mio. €), die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (93,1 Mio. €) und Singapur (37,7 Mio. €).

(3.05) An Staaten, die die OECD als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe einstuft,[26] wurden im Jahr 2007 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr

[26] Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfeausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2005, 2006 und 2007, wirksam ab 2006, aufgestellt hat. (DAC List of ODA Recipients, effective from 2006 for reporting on 2005, 2006 and 2007). Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der neuen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat.

von Rüstungsgütern im Wert von 910,3 Mio. € erteilt. Das entspricht 24.8 % des Wertes aller Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2006 hatte dieser Anteil 22% des Wertes betragen.[27]

Davon entfielen Ausfuhrgenehmigungen an:

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) in Höhe von 188,8 Mio. €.
  Hohe Genehmigungswerte erreichen Afghanistan (180 Mio. €), Angola (2,5 Mio. €) und Jemen (Genehmigungswert 0,87 Mio. €). Bei den für Afghanistan genannten Werten fallen vor allem Lieferungen an kanadische Streitkräfte, die dort im Einsatz sind, ins Gewicht.
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < $825 in 2004) in Höhe von 258,8 Mio. €.
  Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Pakistan (163,8 Mio. €), Indien (89,9 Mio. €) sowie Nigeria (4,2 Mio. €).
- Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI $826-$3.255 in 2004) in Höhe von 109,8 Mio. €.
  Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Kasachstan (16,2 Mio. €), Ägypten (15,1 Mio. €) und Marokko (9,8 Mio. €).
- Länder mit höherem mittleren Einkommen (UMICs; per capita GNI $3.256-$10.065 in 2004) in Höhe von 352,9 Mio. €.[28]
  Die höchsten Genehmigungswerte erreichen die Türkei (121,3 Mio. €), Malaysia (80,4 Mio. €) und Saudi-Arabien (45,4 Mio. €). Südafrika erhielt im Jahr 2007 Lieferzusagen in Höhe von 33,8 Mio. €.

(3.06) In die Kategorien der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe fallen auch Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 5,4 Mio. € an China und ihm zugeordnete Territorien, obwohl China gegenüber ein EU-Waffenembargo fortbesteht. Angaben zu Rüstungslieferungen an China leiden insgesamt darunter, dass der entsprechende Beschluss der EU-Gremien aus dem Jahr 1989 keine Definition der Güter enthält, die von Lieferungen ausgeschlossen sein sollen.

---

[27] Der genannte Wert sowie die Angabe des Anteils an den insgesamt erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen schließt die Genehmigungswerte für Lieferungen an die Türkei ein, weil das Land neben seiner NATO-Mitgliedschaft gleichzeitig als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe eingestuft wird. Die Genehmigungswerte für die Türkei im Jahr 2007 betrugen 121,3 Mio. €. Ohne die Türkei beträgt der Anteil der Entwicklungsländer am Gesamtwert der Einzelgenehmigungen im Berichtsjahr 22,5 %.

[28] Genehmigungen an die Türkei in Höhe von 121,3 Mio. € sind hier eingeschlossen, weil das Land neben seiner NATO-Mitgliedschaft gleichzeitig als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe eingestuft wird.

Ausfuhrgenehmigungen an den Irak, der ebenfalls einem Embargo unterliegt, erreichten im Jahr 2007 einen Umfang von 6,8 Mio. €.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(3.07) Sammelausfuhrgenehmigungen werden im Rahmen von Rüstungskooperationen zwischen NATO- und EU-Staaten erteilt. Über diesen Sektor der Genehmigungen enthält der aktuelle EU-Bericht keine Angaben. Aber die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf eine schriftliche Anfrage des Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) vom 23. Juni 2008 bereits die Werte für das Jahr 2007 wissen lassen (Deutscher Bundestag, Drucksache 16/9832, Antwort Nr. 35, S. 20–21). Demnach erreichten sie einen Wert von 5,05 Mrd. €. Im Jahr 2005 waren es 3,5 Mrd. € und im Jahr 2005 rund 2 Mrd. € gewesen. Allerdings werden in der Antwort der Bundesregierung keine Angaben zu Adressaten, Güter und Umfang der jeweiligen Lieferungen gemacht.

Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen sowie Munition

(3.08) Daten zur Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen sowie von Munition durch deutsche Hersteller bzw. deren Genehmigungen erfassen nach der Rechtslage auch Sport- und Jagdwaffen und entsprechende Munition.
Im Jahr 2007 wurden insgesamt Ausfuhrgenehmigungen für Waffen, die die EU-Militärgüter- bzw. die deutsche Ausfuhrliste entsprechend aufführt, im Wert von 171,1 Mio. € erteilt. (Im Jahr 2006 hatte dieser Wert 127, Mio. €, im Jahr 2005 rund 115,6 Mio. €, im Jahr 2004 etwa 181,4 Mio. € betragen.)
Ausfuhrlizenzen für Munition wurden im Jahr 2007 insgesamt im Wert von 231,7 Mio. € erteilt. (2006: 315,3 Mio. €; 2005: 176,3 Mio. €; Jahr 2004: 139 Mio.).

(3.09) Ausweislich der Angaben zu Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen im Jahr 2007 für das UN-Waffenregister[29] hat die Bundesregierung im Vorjahr Genehmigungen für den Export von 10.381 Maschinenpistolen an 45 Staaten und von 19.094 Sturmgewehren an 34 Staaten erteilt. Im Jahr 2006 waren Ausfuhrgenehmigungen von 5.796 Maschinenpistolen an

[29] Quelle: http://disarmament.un.org/UN_Register.NSF. Die Abgrenzungen, die das UN-Waffenregister vornimmt, entsprechen nicht den Kategorien der deutschen Ausfuhrlisten und jenem der Munitionslisten gemäß dem Wassenaar-Arrangement, der die EU-Militärgüterliste folgt. Das UN-Waffenregister bemängelt, dass die deutsche Seite nur die Genehmigungswerte, aber nicht die tatsächlichen Ausfuhren meldet.

49 Staaten und von 9.626 Sturmgewehren an 34 Staaten genehmigt worden. Damit hat sich von 2006 bis 2007 der Umfang der Genehmigungen nahezu verdoppelt.[30]

Großabnehmer von kleinen und leichten Waffen deutscher Herkunft im Jahr 2007

Ägypten	1.209 Maschinenpistolen	
Indien	773 Maschinenpistolen	
Mexiko	3.336 Maschinenpistolen	6.667 Sturmgewehre
Oman	455 Maschinenpistolen	
Saudi-Arabien		5.100 Sturmgewehre
Trinidad u. Tobago	985 Maschinenpistolen	260 Sturmgewehre

(3.10) Um welche Waffen es sich im Fall von Mexiko handelt, offenbaren Informationen, die das Empfängerland seinerseits an das UN-Waffenregister gemeldet hat. Dort ist von Lieferungen der deutschen Firma Heckler & Koch die Rede, spezifiziert für MP5-Maschinenpistolen und G36V-Sturmgewehre. Mexiko legt auch offen, dass es im Jahr 2007 1.100 USP-Pistolen von Heckler & Koch und 5.184 P99-Pistolen der Firma Carl Walther aus Deutschland erhalten hat.[31]
Keine Auskunft gibt das UN-Waffenregister zu deutschen Ausfuhrgenehmigungen für Komponenten und Fertigungsanlagen, die in Empfängerländern zur Herstellung und Montage dienen. Vor dem Hintergrund umfangreicher Lieferungen dieser Art in den Vorjahren ist anzunehmen, dass auch dieses Segment im Jahr 2007 seinen Stellenwert behalten hat.

Deutsche Rüstungslieferungen für internationale Friedensmissionen
(3.11) Für UN- und andere internationale Friedensmissionen genehmigte die Bundesregierung im Jahr 2007 Ausfuhren von Pistolen, Kleinwaffen und Munition, gepanzerten Fahrzeugen, Schutzvorrichtungen für Personen sowie Minenräumgerät. Lieferzusagen gingen unter anderem an Missionen in der Elfenbeinküste, Jordanien, der Demokratischen Republik Kongo, der Republik Kongo, Kuwait (für die Missionen im Irak), im Libanon, in Liberia,

[30] Zusammenstellung nach: Roman Deckert, Neue Rekorde beim deutschen Kleinwaffenexport, in DAKS-Kleinwaffennewsletter, Ausgabe 10/08, S. 5 – 6.
[31] Die deutschen Meldungen an das UN-Waffenregister enthalten diese Mitteilungen nicht, weil nach hiesigem Recht Lieferungen von Faustfeuerwaffen nicht unter den Genehmigungsvorbehalt nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz fallen.

Serbien (NATO-Mission im Kosovo), im Sudan und in der Zentralafrikanischen Republik.

3.2 Exporte von Kriegswaffen

Ausfuhr von Kriegswaffen

(3.12) Der Wert der im Jahr 2007 ausgeführten Rüstungsgüter, die die Kriegswaffenliste erfasst, betrug circa 1,03 Mrd. € (2006: 1,37 Mrd. €; 2005: 1,6 Mrd. €; 2004: 1,1 Mrd. €).
Die größten Abnehmer waren wie im Vorjahr Griechenland (265,9 Mio. €), Südkorea (201,4 Mio. €), die Türkei (198,4 Mio. €) und die Niederlande (173,2 Mio. €).

(3.13) An Staaten, die die OECD als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe einstuft, wurden im Jahr 2007 Kriegswaffen im Wert von 236,6 Mio. € geliefert. (2006: 313,7 Mio. €) Dieser Wert entspricht etwa 22,9% aller ausgeführten Kriegswaffen (2006: 23 %). [32]

Davon entfielen Exporte an

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) im Umfang von 7.000.€;
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < $825 in 2004) im Umfang von 7,7 Mio. €; davon gingen allein an Pakistan Kriegswaffenexporte im Wert von 7,3 Mio. €.
- Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI $826-$3.255 in 2004) im Umfang von 4,16 Mio. €. Die größten Abnehmer waren Indonesien mit Werten von 1,7 Mio. € und Ägypten mit Werten von 1,3 Mio. €.
- Länder mit höherem mittleren Einkommen (UMICs; per capita GNI $3.256-$10.065 in 2004) im Umfang von 224,8 Mio. €: [33] Die wichtigsten Empfängerländer waren die Türkei in Höhe von 198,7 Mio. €, Chile in Höhe von 12,4 Mio. € und Saudi-Arabien in Höhe von 10 Mio. €.

(3.14) In der Gruppe der „anderen Länder" waren im Jahr 2007 relevante Empfänger deutscher Kriegswaffen Südkorea mit Importen in Höhe von

[32] In den genannten Werten sind deutsche Kriegswaffenlieferungen an die Türkei im Wert von 198,7 Mio. € enthalten, weil das Land neben seiner NATO-Mitgliedschaft gleichzeitig als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe eingestuft wird. Ohne die Exporte an die Türkei betrug der prozentuale Anteil 13,3 %.

[33] Lieferungen an die Türkei sind hier eingeschlossen, weil das Land gleichzeitig als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe eingestuft wird.

201,4 Mio. €, Mexiko in Höhe von 3,2 Mio. €, die Vereinigten Arabischen Emirate in Höhe von 1,3 Mio. € und Singapur in Höhe von 1,1 Mio. €.

3.3 Bewertungen

Steigender Gesamtwert der deutschen Rüstungsexporte – differenziertes Bild

(3.15) Die Angaben zu den erteilten Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Jahr 2007 weisen insgesamt einen weiteren Anstieg der deutschen Rüstungsexporte gegenüber den vorangegangenen Jahren aus. Hatte das Gesamtvolumen im Jahr 2006 noch 7,7 Mrd. € (2005: 6,2 Mrd. €) betragen, so erreichte es im Jahr 2007 einen Wert von 8,72 Mrd. €.

Doch bestimmt das aktuelle Bild ein Auseinanderdriften der Werte für erteilte Sammelausfuhrgenehmigungen und für Einzelausfuhrgenehmigungen. In den Vorjahren lagen die Angaben für die Einzelausfuhrgenehmigungen stets über jenen der Sammelausfuhrgenehmigungen (Ausnahme 1997). Darin spiegelt sich der gewachsene Stellenwert, den deutsche Zulieferungen für Rüstungsproduzenten in NATO- und EU-Staaten bzw. in diesen gleichgestellten Ländern erreicht haben. Es ist deshalb davon auszugehen, dass deutsche Rüstungshersteller auf diese Weise indirekt Anteil an dem erheblichen Anstieg von Rüstungstransfers der EU-Staaten insgesamt haben, wenn nämlich Endhersteller ihre mit deutschen Komponenten produzierten Rüstungsgüter weiterexportieren.

Dies ist für die GKKE Anlass, für das Segment der Sammelausfuhrgenehmigungen größere Aufmerksamkeit zu verlangen und insbesondere auf detailliertere Informationen über Adressaten, Gegenstand und Umfang der Lieferungen zu dringen. Die gängige Auskunftspraxis der Bundesregierung beschränkt sich auf eine pauschale Darstellung dieses Bereiches des Exportgeschehens, ohne im Einzelnen auf die Endverwendung einzugehen. Gerade auch wegen der angestrebten Vereinfachung von Genehmigungsverfahren für Rüstungstransfers innerhalb der EU (siehe Kapitel 6.1) sind hier Differenzierungen der Berichterstattung geboten. Die Bundesregierung behauptete in ihren früheren Rüstungsexportberichten zwar, dass die Genehmigungswerte nicht voll ausgeschöpft würden, blieb aber bislang den Beweis dafür schuldig. Ebenso dunkel bleibt die offizielle Erklärung in der Antwort der Bundesregierung an den Abgeordneten Paul Schäfer vom

23. Juni 2008, dass die genannten Werte das Gesamtvolumen darstellen, innerhalb dessen die Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Empfängern im Rahmen eines Gesamtprojekts transferiert werden können, obwohl Sammelausfuhrgenehmigungen nur an so genannte „Endverwender" erteilt werden.
Der Wert der Einzelausfuhrgenehmigungen im Jahr 2007 ist gegenüber dem Vorjahr um 14,8% auf 3,67 Mrd. € gesunken. Er bewegt sich nach den Steigerungen in den Jahren 2005 und 2006 wieder auf dem Niveau früherer Jahre. Die vorangegangenen Ausschläge waren auf umfangreiche Bestellungen von Rüstungsgütern vor allem aus Griechenland und der Türkei zurückzuführen. Sie zeigen den Einfluss von Großaufträgen auf das Profil der deutschen Rüstungsexportstatistik.
Der größte Teil der deutschen Ausfuhrgenehmigungen ist für Exporte in NATO- und EU-Staaten bzw. ihnen gleichgestellte Ländern bestimmt. An Staaten, die die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe einstuft, wurden etwa ein Viertel der Werte aller genehmigten deutschen Rüstungsausfuhren erteilt. Außerdem haben Waffen und Rüstungsgüter aus Deutschland mit Südkorea, Malaysia, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Singapur relevante Käufer in so genannten Drittstaaten gefunden.

(3.16) Das klassische Exportgut deutscher Rüstungsproduktion, nämlich Panzer und gepanzerte Fahrzeuge, hat auch im Jahr 2007 mit den dem Vorjahr ähnlichen Genehmigungswerten von 1,2 Mrd. € seine Spitzenposition behauptet. Der Genehmigungswert für die Ausfuhr von Kriegsschiffen ist von 594,6 Mio. € im Jahr 2006 auf 351 Mio. € im Jahr 2007 gesunken.
Gleichzeitig schiebt der relativ hohe Stellenwert der Ausfuhrlizenzen für Munition, gekoppelt mit den Werten für kleine und leichte Waffen (Position 1 der Militärgüterliste), in Höhe von 171,6 Mio. € ein Segment von Rüstungsausfuhren in den Vordergrund, das lange im Schatten der Exportwerte von Großsystemen gestanden hat. Es korrespondiert mit vorangegangenen Lieferungen entsprechender Waffen deutscher Herkunft.

Kriege und deutsche Rüstungslieferungen
(3.17) Wie hohe Genehmigungswerte für Rüstungsausfuhren nach Afghanistan und in den Irak zeigen, hinterlassen aktuelle Kriege ihre Spuren in der deutschen Rüstungsexportstatistik. Dies gilt auch für die angestiegenen Werte deutscher Rüstungslieferungen, die für internationale Frie-

densmissionen bestimmt sind. Hier stellt Deutschland vor allem Schutzvorrichtungen, gepanzerte Fahrzeuge, kleine und leichte Waffen sowie Munition und Kommunikationsmittel zur Verfügung. In allen Fällen sieht die GKKE den Bedarf, für einen gesicherten Endverbleib bei legitimierten Empfängern zu sorgen. Nur das kann verhindern, dass die Lieferungen zweckentfremdet und zu kriegerischen Handlungen genutzt werden.

Entwicklungsländer als Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(3.18) Wie schon in den Vorjahren lassen auch die Angaben zu den Ausfuhrgenehmigungen sowie abgelehnten Anträgen im Jahr 2007 erkennen, dass die ärmsten der armen Länder in Deutschland keine Waffen oder Rüstungsgüter bestellen.

Bei den Staaten, die zu jenen anderen mit geringem Einkommen (other low income countries) gerechnet werden, sind es vor allem Indien und Pakistan, die mit großen Aufträgen an deutsche Hersteller hervortreten.

In der Gruppe der Staaten mit unterem mittleren Einkommen (lower middle income countries), deren Aufträge im Jahr 2006 circa 140,2 Mio. € betragen hatten und im Jahr 2007 auf 154,1 Mio. € angestiegen sind, haben sich Marokko und Ägypten als größte Abnehmer für deutsche Rüstungswaren profiliert.

Auf mögliche Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Leistungskraft und der Bereitschaft zu Rüstungskäufen verweisen die Genehmigungswerte für Rüstungsausfuhren an Staaten, die die OECD in die Gruppe derjenigen mit hohem mittleren Einkommen (upper middle income countries) zusammenfasst. Aus diesem Kreis haben alle 19 Staaten mit Ausnahme von Gabun Bestellungen im Jahr 2007 bei deutschen Rüstungsherstellern getätigt. Da aber im Berichtsjahr Neuaufträge wie jene aus Chile, der Türkei oder Südafrika, die in den Vorjahren die Genehmigungswerte nach oben getrieben hatten, ausgeblieben sind, sind die absoluten Werte von 541,7 Mio. € im Jahr 2006 auf 352,8 Mio. € im Jahr 2007 zurückgegangen.

Ausfuhr von Kriegswaffen

(3.19) Der Wert der tatsächlich aus Deutschland ausgeführten Kriegswaffen in Höhe von 1,03 Mrd. € liegt im Bereich der Werte der vorangegangenen Jahre. Im Jahr 2006 hatte er mit 1,6 Mrd. € einen gewissen Höhepunkt erreicht. Die aktuellen Zahlen signalisieren neben fortgeführten Auslieferungen vorjähriger Bestellungen aus Südkorea, Chile, Griechen-

land oder der Türkei aber auch das Auslaufen von Großaufträgen (Südafrika).
Im Blick auf Kriegswaffenexporte an Länder, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, hält sich auch im Jahr 2007 das Niveau der Vorjahre mit einem Anteil von ca. 22,9 % an den gesamten Ausfuhren dieser Gattung. Dabei machen allerdings Lieferungen an die Türkei den Löwenanteil aus.

Kleine und leichte Waffen

(3.20) Kleine und leichte Waffen für militärische Zwecke aus deutscher Fertigung sind wie in den Vorjahren weiterhin rege nachgefragte Güter. Wenn auch unterschiedliche Daten, deren Abgrenzungen und Erhebungsverfahren voneinander abweichen, im Umlauf sind, hat diese Feststellung dennoch Bestand. Um hier zu einer sachgerechten Beurteilung zu gelangen, fordert die GKKE nachdrücklich mehr Transparenz. Dies ist umso mehr geboten, als die deutsche Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit mit erheblichen Anstrengungen aufwartet, die Verbreitung von Waffen dieser Art einzudämmen.

(3.21) Die Daten des UN-Waffenregisters und des EU-Berichts lassen erkennen, dass deutsche Waffenlieferungen auch im Jahr 2007 wieder Regionen und Empfängerländer erreicht haben, in denen regionale Stabilität und Sicherheit gefährdet sind (arabische Halbinsel), interne Gewaltkonflikte im Gange sind (Mexiko) oder innere Auseinandersetzungen grenzübergreifend ausgetragen werden (Türkei). Dies widerspricht den Vorgaben für die Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen, die sowohl die Politischen Grundsätze (2000) als auch der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte enthalten.
Einmal mehr dringt die GKKE darauf, gerade bei der Kategorie der kleinen und leichten Waffen, den gesicherten Endverbleib der gelieferten Rüstungswaren zu gewährleisten. Ebenso wichtig ist es, auf die Einhaltung der Maxime „neu für alt" zu achten, das heißt, dass bei deutschen Neulieferungen das Empfängerland die Verpflichtung eingehen soll, Altbestände zu zerstören und nicht weiterzuverkaufen.
Dass Mexiko selbst angibt, das G36-Gewehr erhalten zu haben, widerspricht dem offiziellen Vorbehalt, diese Waffen nicht an Staaten außerhalb der NATO-, der EU-Mitgliedsstaaten oder ihnen gleichgestellten Ländern zu exportieren.

Risiken im Umgang mit den Befunden für die deutschen Rüstungsausfuhren im Jahr 2007

(3.22) Der Rückgang der Werte für erteilte Einzelausfuhrgenehmigungen darf nach Einschätzung der GKKE für deutsche Rüstungshersteller und die Bundesregierung kein Anlass sein, zukünftig den Wettbewerb mit anderen europäischen Anbietern um Aufträge aus Drittstaaten zu intensivieren. Vielmehr appelliert die GKKE an die Bundesregierung, dies als Chance zu nutzen, europaweit auf eine Verringerung der Rüstungsausfuhren zu dringen. Dies sollte auch einschließen, auf die französische Seite einzuwirken, ihre Rüstungsexportpolitik verantwortungsvoll und entsprechend dem Sinn des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhren zu gestalten.

(3.23) Außerdem warnt die GKKE davor, dass die Bundesregierung die gesunkenen Werte von Einzelausfuhrgenehmigungen als Nachweis ihrer behaupteten restriktiven Genehmigungspraxis nutzen könnte. Opposition bzw. unabhängige Beobachter hingegen machen auf das immer noch erhebliche Gewicht deutscher Hersteller auf dem Weltrüstungsmarkt aufmerksam und verweisen auf Risiken von Re-Exporten von Endverwendern deutscher Zulieferungen. Für sie illustrieren zudem die Steigerungsraten bei den Sammelausfuhrgenehmigungen die Dynamik, die die Europäisierung der Rüstungsproduktion und -vermarktung inzwischen bereits erreicht hat.

(3.24) Insgesamt weist die GKKE darauf hin, dass die Daten, die der EU-Bericht zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2007 ausweist, nicht den Eindruck einer hinreichend differenzierten Genehmigungspraxis für deutsche Rüstungsausfuhren vermitteln. Diese erreichen aktuelle Konfliktregionen ebenso wie Staaten mit erheblichen Entwicklungsdefiziten.

Ob die Begründungspflicht für die Genehmigung von Kriegswaffenexporten an Drittstaaten, die die Politischen Grundsätze fordern und die die GKKE auch für die Ausfuhr von Rüstungsgütern für geboten hält, berücksichtigt worden ist, lassen die aktuellen Zahlen ebenfalls nicht klar erkennen. Gerade der aufgebrochene Streit um Rüstungsgeschäfte mit Pakistan (siehe Kapitel 4.1 und 5.3) gibt eher Anlass zu der Vermutung, dass die eher lockere Praxis der Vorjahre ihre Fortsetzung gefunden hat. Die GKKE hatte dies in ihrer Berichterstattung bereits früher kritisiert. Auch die in dem EU-Bericht für Deutschland genannte Zahl von 110 Ablehnungen erscheint

angesichts der über 16.500 positiv beschiedenen Ausfuhranträge auffallend gering.

3.4 Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte

(3.25) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich am Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte von 1998 (siehe Kapitel 6.2). Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter zu sieben Kriterien, die auf dem EU-Kodex basieren[34]. 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 Angaben zu weltweiten Militärausgaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

(3.26) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung 2.560 Lizenzen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 58 Staaten im Jahr 2007 erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodexes als problematisch einzustufen sind.
Die Zahl der Empfängerländer, welche den Kriterien des EU-Kodexes nicht in vollem Umfang gerecht wurden bzw. werden, also in mindestens einem der sieben BICC-Kriterien eine negative Bewertung erhielten, hat sich gegenüber dem Vorjahr (53 Staaten) erhöht. Dagegen fiel der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder von 1,128 Mrd. € (2006) auf 1,085 Mrd. € (2007) geringfügig.
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 im Jahr 2007 wieder zugenommen, nämlich von 157,70 Mio. € (2006) auf 203,4 Mio. € (2007). Zu den problematischsten Empfängerländern gehören hier

[34] Siehe: http://www.ruestungsexport.info.

vor allem Pakistan, Oman, Ägypten und Angola (siehe die folgende Tabelle).

(3.27) Im Jahr 2007 erhielten 49 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2006: 44 Länder); in 28 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es schwere interne Gewaltkonflikte (2006: 27 Länder). Zusätzlich bestand in 12 Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen. Zu letzteren Staaten gehörten unter anderem Angola, Ägypten, Georgien, Mauretanien, Oman, Pakistan und Usbekistan.

(3.28) Geographisch bildeten – wie auch bereits im Vorjahr – 13 Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppen der ‚problematischen' Empfängerstaaten. So wurden 2007 zum Beispiel deutsche Rüstungsgüterexporte im Umfang von 45,5 Mio. € nach Saudi-Arabien sowie im Wert von 69,3 Mio. € in die Vereinigten Arabischen Emirate genehmigt.
Eine weitere Region mit vielen vom BICC als bedenklich eingestuften Empfängern ist Süd- und Südostasien: Hier sind vor allem die erteilten Genehmigungen für Rüstungslieferungen nach Pakistan (163,8 Mio. €), Singapur (126,3 Mio. €), Indien (89,9 Mio. €) und Malaysia (80,4 Mio.€) kritisch zu bewerten.

Beispiele für kritisch zu bewertende Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte

Land	Menschen-rechtssituation	Interne Gewalt-konflikte	Gefahr der Unverträg-lichkeit von Rüstung und Entwicklung	Wert der Aus-fuhrgenehmi-gungen (in Mio. Euro)
Afghanistan	sehr schlecht	ja	-	180,0
Ägypten	sehr schlecht	teilweise	groß	15,1
Angola	sehr schlecht	teilweise	groß	2,5
Brasilien	sehr schlecht	teilweise	gering	7,7
Georgien	schlecht	teilweise	groß	1,4
Indien	sehr schlecht	ja	mittel	89,9
Indonesien	sehr schlecht	ja	mittel	4,1
Israel	sehr schlecht	ja	gering	28,3
Kolumbien	sehr schlecht	ja	gering	3,9
Malaysia	sehr schlecht	nein	mittel	80,5
Nigeria	sehr schlecht	ja	gering	4,3
Oman	sehr schlecht	nein	groß	11,2
Pakistan	sehr schlecht	ja	groß	163,8
Russland	sehr schlecht	teilweise	gering	30,8
Saudi-Arabien	sehr schlecht	teilweise	gering	45,5
Singapur	sehr schlecht	nein	gering	126,4
Thailand	sehr schlecht	ja	gering	7,3
Türkei	sehr schlecht	ja	gering	121,3
Venezuela	sehr schlecht	ja	gering	7,3
Vereinigte Arabische Emirate	sehr schlecht	nein	gering	69,3

4. Deutsche Rüstungslieferungen in Krisen- und Konfliktregionen

4.1 Das deutsch-pakistanische U-Boot-Geschäft[35]

Umfang und Perspektiven des Transfers

(4.01) Schon im Jahr 2004 hatte die vorangehende Bundesregierung eine Voranfrage erhalten, ob Transfers von drei U-Booten des Typs 214 nach Pakistan genehmigungsfähig seien. Diese entsprechen den Schiffen, die bereits an Griechenland und Südkorea geliefert worden sind. Die Voranfrage wurde letztlich positiv beschieden, wobei unklar ist, ob dies noch unter der rot-grünen oder der von CDU/CSU und SPD getragenen Regierung geschah. Im Jahr 2007 folgte die Zusage, das Geschäft durch eine Ausfallbürgschaft (Hermes-Bürgschaft) in Höhe von 1,029 Mrd. € abzusichern (siehe Kapitel 5.2). Darüber informierte das Bundesfinanzministerium den Haushaltsausschuss des Bundestages durch eine Mitteilung. Als Gründe nennt die Bundesregierung hier unter anderem die Festigung „aktueller Erfolge bei der Brennstoffzellenentwicklung" und „Beschäftigungswirkungen bei kleinen und mittleren Zulieferern" und äußert zudem: „Der Auftrag bietet zudem die Chance auf zukünftige Aufträge, da die pakistanische Marine angabengemäß an einer langfristigen Partnerschaft interessiert ist."

Der Industrie-Vertrag zwischen dem Verbund deutscher Werften und der pakistanischen Seite war im Herbst 2007 praktisch fertig ausgehandelt worden. Er sieht vor, in Deutschland vorgefertigte Materialpakete nach Pakistan zu liefern, die dort zusammengebaut werden sollen. Mit den Vorarbeiten dazu ist noch nicht begonnen worden. Die Baukapazitäten der deutschen Werftanlagen sind derzeit ausgelastet und erlauben nicht, den Auftrag vorzuziehen. Insofern können sich auch die Spezifikationen der zu liefernden U-Boote noch im Detail verändern.

Bis zum September 2008 ist eine Vertragsunterzeichnung noch nicht erfolgt. Einige Beobachter erwarten sie für den Spätherbst 2008 oder für das Frühjahr 2009. Weitere Verzögerungen sind angesichts der anhaltenden innenpolitischen Instabilität in Pakistan nicht ausgeschlossen. Seit Herbst 2007 gilt ein von der Bundesregierung offiziell nicht ausgesprochenes,

[35] Das Folgende stützt sich auf Recherchen von Otfried Nassauer, Alexander Lurz und Kollegen vom Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, BITS. (Aktualisierung bis zum 7. November 2008)

aber faktisch implementiertes Moratorium für deutsche Rüstungslieferungen nach Pakistan. Grund dafür war der seinerzeit über das Land verhängte Ausnahmezustand. Pakistan strebt eine vollständige Aufhebung des Moratoriums an.

Pakistan – eine internationale Krisenregion

(4.02) Pakistan bildet heute einen der zentralen Krisenpunkte der Weltpolitik.[36] Zu der traditionellen Rivalität mit Indien, die den Staat seit seiner Gründung im Jahr 1947 begleitet, und dem Grenzstreit mit dem indischen Nachbarn um Kaschmir kommen die Auseinandersetzungen in den Grenzregionen zu Afghanistan sowie der wachsende innnenpolitische Einfluss paramilitärischer Organisationen, die dem Umfeld der Taliban zugeordnet werden.[37] Die innenpolitische Lage ist seit dem Amtsverzicht des bisherigen Präsidenten, General Musharraf, im August 2008 äußerst instabil, und es gibt wenig verlässliche Aussagen über die zukünftige Entwicklung. Ob demokratische legitimierte Herrschaftsstrukturen Bestand haben werden, ist ungewiss.

Die Streitkräfte gelten weiterhin als zentraler Machtfaktor im politischen Gefüge, unter deren Kontrolle das politische Leben des Landes über lange Perioden hinweg gestanden hat. Zudem hat Pakistan, parallel zu Indien, eine eigene nukleare Kapazität aufgebaut und entzieht sich als Nicht-Unterzeichner des Nichtverbreitungsvertrages einer internationalen Kontrolle seiner atomaren Anlagen. Die Rüstungs- und Technologiekooperation mit China gilt als intensiv. Neben dem Unterhalt und der Modernisierung seiner konventionellen Streitkräfte, die zahlenmäßig zu den größten weltweit gerechnet werden, entwickelt und erprobt das Land auch ballistische Raketen und Marschflugkörper, die im Kontext mit dem pakistanischen Streben nach einem umfassenden Nuklearwaffenpotential zu interpretieren sind.

Die umfangreichen Rüstungsanstrengungen von Pakistan stehen nicht im Einklang mit Bemühungen um wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung. Hier weist das Land erhebliche Defizite auf. Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD ordnet Pakistan auf Grund der Einkommensverhältnisse in die Gruppe der „anderen Länder mit niedrigem Einkommen"

[36] BICC, Informationsdienst Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte. Länderporträt Pakistan (www.ruestungsexport.info).

[37] Vgl. Jochen Hippler, Gewaltkonflikte und autoritäre Staatlichkeit in Pakistan, in: Friedensgutachten 2008, Berlin 2008, S. 258 – 269.

ein, das heißt in die Gruppe derjenigen, in denen das Pro-Kopf-Einkommen unterhalb von 825 US-Dollar liegt.

Deutsche Rüstungslieferungen nach Pakistan

(4.03) Deutschland hat sich in den zurückliegenden Jahren wieder zu einem relevanten Exporteur von Rüstungsgütern nach Pakistan entwickelt. Vor allem nach 2003 haben die deutschen Rüstungstransfers erheblich zugenommen. Dazu zählt unter anderem die Lieferung von Kleinwaffen, Lastkraftwagen, Kommunikationsausrüstung, Radaranlagen, Luftaufklärungssystemen und Schiffsausrüstung.

Werte der Ausfuhrgenehmigungen für deutsche Rüstungsgüter nach Pakistan[38]

1999	766.938 €
2000	7.261 €
2001	2.540 €
2002	225.000 €
2003	888.796 €
2004	32.731.911 €
2005	99.731.555 €
2006	134.714.667 €
2007	163.815.917 €

Im Jahr 2006 verzeichnete die deutsche Statistik den Export von Kriegswaffen im Wert von 9,2 Mio. €.[39] Diese Ausfuhren beziehen noch nicht den von pakistanischer Seite gewünschten Transfer von 250 Mannschaftstransportwagen vom Typ M 113 aus ausgemusterten Beständen der Bundeswehr, von drei Systemen Aufklärungsdrohne LUNA, Schwergewichtstorpedos sowie weitere Rüstungsgüter ein, die derzeit noch unter das oben genannte Liefermoratorium fallen. Zwischen 1958 und Mitte der 1990-er Jahre hatte das Land vor allem Gewehre, Maschinengewehre, Ersatzteile und Munition, teils mit Genehmigungswerten in Millionenhöhe, in Deutschland erworben.

[38] Angaben nach Rüstungsexportberichten der Bundesregierung 2000 bis 2007.

[39] In einer Anmerkung informiert die Bundesregierung darüber, dass es sich dabei um Flugkörper pakistanischer Herkunft handelt, die in Deutschland überholt und modernisiert worden sind und somit in den Bereich so genannter „Veredelungsausfuhren" fallen.

(4.04) Pakistanische Rüstungshersteller verfügen zudem seit den 1960-er Jahren über Lizenzen zum Nachbau des G 3-Gewehrs, der Maschinenpistole MP 5 und des Maschinengewehrs MG 3, die allesamt bis heute produziert und auch exportiert werden.[40] Ein Vermerk des Auswärtigen Amtes aus dem Jahr 1963 befürwortete seinerzeit die Erteilung der Lizenzen, da „die Förderung der Herstellung von Waffen (...) uns der Notwendigkeit enthebt, Anträge auf Lieferung von Fertigwaffen entsprechend unserer grundsätzlichen Haltung in dieser Frage abzulehnen". Die praktischen Auswirkungen dieser aus heutiger Sicht leichtfertigen Haltung sind gegenwärtig noch immer auf vielen Kriegsschauplätzen weltweit zu besichtigen.
Auch in den nachfolgenden Jahrzehnten zeigte Pakistan Interesse an deutschen Rüstungsgütern, vor allem an gepanzerten Landfahrzeugen und Artillerie, aber auch bereits an U-Booten. Allerdings materialisierte sich das Begehren nicht, obwohl deutsche Stellen ihm positiv gegenüber standen. Stattdessen kamen andere Lieferanten, vor allem Frankreich, die USA, Russland, China und nach 2000 auch die Ukraine zum Zuge. Die Bundesregierung beziffert den Wert der pakistanischen Rüstungseinfuhren in den zurückliegenden zehn Jahren auf knapp 4 Mrd. US-Dollar.[41]

Bewertung

(4.05) Die wohlwollende Begleitung, die positive Reaktion auf die Voranfrage sowie die Zusage einer Ausfallbürgschaft für das sich anbahnende U-Boot-Geschäft mit Pakistan zeugen nach Einschätzung der GKKE nicht von einer rüstungsexportpolitischen Praxis der Bundesregierung, wie sie selbst gesetzte Maßstäbe, die Rechtslage und internationale Absprachen vorsehen.

(4.06) Insbesondere weist die GKKE auf folgende Mängel hin:

- Bezogen auf die Kriterien des EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte von 1998[42] (siehe auch Kapitel 6.2) berichtete die EU-Kommission dass die EU-Mitgliedstaaten bis 2006 insgesamt 111 Ausfuhranträge nach Pakistan abgelehnt haben. Insofern erfordert die Situation in Pakistan unter Aspekten der Achtung der Menschenrechte, der inneren wie regionalen Konfliktdynamik, der Respektierung des

[40] Vgl. Alexander Lurz, The Force behind the Forces, in: DAKS-Newsletter, 07/2008, S. 4 f.
[41] Nach Internet-Angebot des Deutschen Bundestages: http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2008/2008_039/06.
[42] www.bicc.de/ruestungsexport/database.php?auswahlland=Pakistan.

Völkerrechts und von Rüstungskontrollabkommen sowie des Verhältnisses von Militärausgaben zu Entwicklungsbemühungen weiterhin eine genaueste Prüfung.

- Dass die Bundesregierung ihr Handeln als durchaus im Einklang mit dem Benutzerleitfaden zum EU-Verhaltenskodex rechtfertigt, macht auf vage Formulierungen im EU-Verhaltenskodex selbst und dem Benutzerleitfaden aufmerksam. Dies sollte nach Einschätzung der GKKE jedoch nicht dazu genutzt werden, um den Grundsatz einer restriktiven Rüstungsexportpolitik zu unterlaufen und vorhandene Ermessensspielräume zugunsten von Exportgenehmigungen auszuschöpfen.
- Ferner besteht Sorge, dass die zu liefernden U-Boote vom Empfänger genutzt werden können, um nuklear bewaffnete Flugkörper abzuschießen. Zwar sieht die Ausstattung der U-Boote dies zunächst nicht vor; aber Fachleute verweisen auf mögliche Modifikationen zu solchen Zwecken, die nachträglich vorgenommen werden können. Eine solche Wahrscheinlichkeit geht einher mit derzeit schon erfolgenden Tests entsprechender Raketen bzw. Marschflugkörper.
- Mit seiner Bestellung sichert sich Pakistan den Zugang zu neuester U-Boot-Technologie. Die Bundesregierung lässt nicht erkennen, dass sie gegen einen ungewollten Technologietransfer außerhalb ihrer Einflussmöglichkeiten Vorsorge getroffen hat, und dies bei einem Geschäftspartner, dessen Verhalten bei der Kontrolle von Nukleartechnologie erhebliche Zweifel weckt.
- Die GKKE warnt angesichts der innenpolitischen Unwägbarkeiten in Pakistan vor dem Ausbruch eines neuen Bieterwettstreits unter europäischen Konkurrenten. Es ist nicht auszuschließen, dass Pakistan diese gegeneinander ausspielen und Offset-Forderungen erheben könnte.
- Schließlich warnt die GKKE davor, Ausfuhrbürgschaften für Rüstungsgeschäfte zu gewähren, zumal mit ihren Rechtfertigungen wieder Begründungen aufleben (Arbeitsplatzsicherung, Technologieausbau), die nach den Politischen Grundsätzen nicht Ausschlag geben dürften, um Rüstungsexporte zu genehmigen.

(4.07) Die derzeit in der Bundesregierung vorherrschende Sicht, dass Pakistan weiterhin ein verlässlicher Partner des Westens sei und keine Wahrscheinlichkeit für eine spätere Gefährdung von westlichen Marineoperationen durch einmal gelieferte U-Boote an Pakistan bestehe, erweist sich

nach Einschätzung der GKKE als zu kurzsichtig und allzu optimistisch, stellt man die Diensttauglichkeit der Schiffe von über dreißig Jahren in Rechnung.

(4.08) Der Bundesregierung rät die GKKE, in Sachen U-Boot-Exporte nach Pakistan ernsthaft die zuvor noch nie genutzte Option eines Widerrufs des positiven Bescheids auf eine Voranfrage sowie einer Zurücknahme der Zusage einer Ausfallbürgschaft in Betracht zu ziehen. Je früher ein solcher Widerruf erfolgt, desto geringer wird der Streitwert für den Fall einer eventuellen juristischen Auseinandersetzung darüber ausfallen. Die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine Genehmigung haben sich in den zurückliegenden Jahren erheblich zum Negativen verändert.

4.2 Deutsche Waffen auf dem russisch-georgischen Kriegsschauplatz[43]

Das G36-Gewehr

(4.09) Im Kontext der russisch-georgischen militärischen Auseinandersetzungen um Süd-Ossetien und Abchasien im August 2008 veröffentlichten Nachrichtenagenturen zahlreiche Bilddokumente, auf denen Soldaten mit Kriegsgerät zu sehen waren. Bei genauerer Betrachtung des Materials entdeckte ein aufmerksamer deutscher Kleinwaffenexperte auf verschiedenen Bildern und Videos Abbildungen von georgischen Elitetruppen, in deren Händen sich das G36-Gewehr des deutschen Herstellers Heckler & Koch befand. Die ersten, inzwischen erfassten Bilder zeigen den Einsatz von G36-Gewehren durch georgische Elitetruppen im Jahr 2005 auf einem Boulevard der Hauptstadt Tiflis während Auseinandersetzungen mit Demonstranten.

Dabei handelt es sich um eine der modernsten Kleinwaffen mit dem neuen NATO-Kaliber 5.56 mm. Das G36 wurde vom Hersteller als Nachfolger des international weit verbreiteten G3-Schnellfeuergewehrs entwickelt. Es gehört inzwischen zur Standardausrüstung der Bundeswehr wie auch vieler anderer Armeen von NATO- bzw. EU-Staaten.

Zwar war der Export zunächst auf NATO-, EU- oder ihnen gleichgestellte Staaten beschränkt; doch hat die Bundesregierung in den letzten Jahren auch Ausfuhren an Empfänger außerhalb dieses Kreises, zum Beispiel an

[43] Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Recherchen von Roman Deckert (Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, BITS).

Thailand oder die Philippinen genehmigt. Der vor einigen Jahren geäußerte Verdacht, dass in Mexiko produzierte Gewehre, deren äußerer Anschein dem des G36-Gewehrs stark ähnelt, lizenzierte Nachbauten seien, bedarf weiterer Aufklärung.[44] Die Bundesregierung hatte in den Vorjahren ausweislich ihrer Rüstungsexportberichte umfangreiche Lieferungen von Gewehrteilen und Komponenten an Mexiko genehmigt (2005: Wert von 363.298 €), die in das dort produzierte Gewehr eingebaut worden sein könnten.
Dass das G36-Gewehr bereits in Staaten außerhalb deutscher Bündnispartner gelangt war, bezeugten schon im Jahr 2003 Nachrichten über das Massaker am nepalesischen Königshof, bei dem unter anderem König Birmeda Sháh ums Leben kam. Sein betrunkener Sohn hatte (nach indischen Zeitungsberichten) eine solche Waffe für den Anschlag benutzt. Dass damals eine erhebliche Zahl von Testwaffen geliefert sein muss, belegen Berichte damaliger maoistischer Rebellen, solche Waffen von Regierungstruppen erbeutet zu haben.

(4.10) Auch Georgien hat in den zurückliegenden Jahren intensives Interesse an der Beschaffung von G36-Gewehren gezeigt. Im Sommer des Jahres 2007 hatte sich der georgische Vizeverteidigungsminister Batu Kutelia in einem Interview darüber beklagt, dass die deutsche Seite die Ausfuhr von 230 Gewehren dieses Typs im Vorjahr verweigert hatte. Die jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung weisen nur den Transfer von Scharfschützengewehren sowie von Sport- und Jagdwaffen an Georgien für das Jahr 1999 aus. Deutsche Genehmigungsbehörden haben ausgeschlossen, dass Exporte von G36-Gewehren erlaubt worden seien, und die Herstellerfirma Heckler & Koch hat inzwischen bestritten, Waffen in das georgische Kampfgebiet geliefert zu haben.
Zur Herkunft der Gewehre deutschen Ursprungs in Georgien sind verschiedene Vermutungen im Umlauf. Wenig wahrscheinlich ist, dass der Hersteller selbst fertige Waffen dorthin exportiert hat. Ähnlich unplausibel scheint die Annahme, dass die Gewehre aus der Lizenzproduktion eines spanischen Unternehmens, das einem US-Konzern gehört, stammen. Die spanischen Rüstungsexportberichte verzeichnen keine entsprechenden Transfers. Gleichfalls spricht kaum etwas für eine mexikanisch-georgische Beziehung. Dagegen scheint wahrscheinlicher, dass ein Empfänger legaler Transfers die geforderte Endverbleibsregelung gebrochen hat. Die Rede ist

[44] Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2005, Berlin/ Bonn 2006, S. 66.

hier von Staaten, die Georgien politisch nahe stehen. Zum weiteren Kreis der „Verdächtigen" gehören auch südostasiatische Staaten wie Thailand und die Philippinen. Beide Länder stehen im Verdacht einer unkontrollierten Weitergabe von Kleinwaffen.
Derweil kursieren auch noch Vermutungen, dass die USA aus ihren Beständen die Waffen zur Verfügung gestellt haben könnten oder bei Bundeswehrtransporten nach Afghanistan entsprechende Kisten abhanden gekommen seien.

(4.11) Nachdem eine schriftliche Anfrage des Bundestagsabgeordneten Hans-Christian Ströbele (Bündnis 90/ Die Grünen) vom August 2008 nur zu einer hinhaltenden Reaktion der Bundesregierung geführt hatte,[45] schoben Abgeordnete und Fraktion der Partei eine Kleine Anfrage nach.[46] Sie verlangten einmal mehr Auskunft über den Stand der Untersuchungen zur Herkunft von G36-Gewehren in Händen georgischer Sicherheitskräfte. Gleichzeitig nahmen sie den Vorfall zum Anlass, insgesamt Informationen über deutsch-georgische Rüstungstransfers über einen längeren Zeitraum zu erlangen und nach dem Stellenwert von Genehmigungsverfahren für Lastwagen zu fragen, die für militärische Zwecke – hier zum Abschuss von Streumunition – verwendet werden.
Auch in ihrer jüngsten Reaktion vom 16. Oktober 2008 blieb die Bundesregierung im Blick auf die im Land aufgetauchten G36-Gewehre ausführlichere Auskünfte schuldig und verwies erneut auf laufende Untersuchungen. Zudem wies die Bundesregierung jegliche eigene Kenntnisse über den Einsatz von Streubomben durch georgische Streitkräfte zurück. Sie teilte aber mit, dass sie Georgien finanziell bei der Beseitigung von Streubomben hilft. Die Thematik der Lastwagen deutscher Bauart ist nach Einschätzung der Bundesregierung unter Genehmigungsvorbehalten nicht relevant, da diese Fahrzeuge nicht unter die Bestimmungen zur Rüstungsexportkontrolle fallen.

---

[45] Schriftliche Anfrage an die Bundesregierung für August 2008, Frage-Nr. 8/139; Antwort von Staatssekretär Dr. Walter Otremba (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) vom 26.08.08.

[46] Kleine Anfrage von Abgeordneten und Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen betr. Deutsche Exportkontrollen und Einsatz deutscher Rüstungsgüter in Georgien (Bundestagsdrucksache 16/ 10435) und Antwort namens der Bundesregierung durch Staatssekretär Dr. Bernd Pfaffenbach vom 16.10.08.

Deutsche Rüstungslieferungen nach Georgien

(4.12) Detaillierter fallen die Auskünfte der Bundesregierung zu deutschen Rüstungstransfers nach Georgien aus. So lässt sie wissen, dass neben Deutschland seit dem Jahr 2001 Belgien, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Litauen, die Niederlande, Österreich, die Slowakei, Spanien, die Tschechische Republik und Zypern Rüstungslieferungen nach Georgien genehmigt oder getätigt haben. Seit dem Jahr 2002 sind EU-weit 40 Ausfuhranträge an den Staat abgelehnt worden.

Aus Beständen der Bundeswehr hat Georgien seit 1996 Sanitätsmaterial, Fahrzeuge, Bekleidung, Stahlhelme, Liegenschaftsmaterial, Fernsprecher und Funkgeräte sowie ein Küstenwachboot erhalten. Rüstungsausfuhren wurden zwischen 1999 und 2006 im Wert von 4,65 Mio. € genehmigt, davon allein im Jahr 2006 im Wert von 3,5 Mio. €, vor allem für die Lieferung von elektronischer Ausrüstung. Für das Jahr 2007 wird ein Genehmigungswert von insgesamt 1,49 Mio. € angegeben, wovon 900.000 € auf den Export von Raketen, Torpedos und Bomben entfallen. Für das Jahr 2008 nennt die Bundesregierung einen Genehmigungswert von 1,45Mio.€.

Abgelehnt wurden zwischen 1991 und 2008 Anträge auf Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 4,6 Mio. €. Dabei fallen vor allem die Ablehnungen im Jahr 2007 ins Gewicht, die einen Wert von 4,15 Mio. € erreichten. So wurden weder die Ausfuhr von Panzern bzw. gepanzerten Fahrzeugen in Höhe von 2,92 Mio. € noch der Transfer von kleinen und leichten Waffen und von Luftlandeausrüstung, jeweils im Wert von über 600.000 €, erlaubt. Die Ablehnung der von Georgien gewünschten Lieferung von G 36-Gewehren ist in den genannten Summen nicht enthalten, ohne dass Gründe dafür angegeben werden.

Deutsche Lastwagen für georgische Raketenwerfer

(4.13) Die Kriegsberichterstattung aus dem Kaukasus hat außerdem zutage gefördert, dass Georgien in den Jahren 2007 und 2008 moderne Mehrfachraketenwerfer importiert hat.[47] Die Raketenwerfer sind auf Spezialversionen von Mercedes-Benz-Lastwagen montiert und geeignet, Streumunition zu verschießen. Die Abschussvorrichtungen selbst stammen aus israelischer Fertigung; die Transfers haben Eingang in das UN-Waffenregister gefunden. Abgesehen von der wieder auftauchenden Problematik des unkontrollierten Exports von Dual-use-Gütern widerspricht die Aufrüstung

[47] Vgl. Otfried Nassauer, Mercedes-LKW für Georgiens Raketenwerfer, in: Der Tagesspiegel, 25.08.08.

von Georgien mit Abschussvorrichtungen für Streumunition den politischen Zielen der Bundesregierung, gemeinsam mit anderen Staaten der Verbreitung und dem Einsatz dieser Waffenart entgegenzutreten (siehe Kapitel 7.4).

Bewertung

(4.14) Angesichts der ungeklärten Herkunft der G36-Gewehre hält es die GKKE für geboten, dass die Bundesregierung durch rasche interne Klärung und Information der Öffentlichkeit alles unternimmt, damit sich der Vorfall nicht zu einem noch größeren Skandal ihrer Rüstungsexportpolitik auswächst. Brodelnde Gerüchte verweisen bereits in diese Richtung.
Die Antwort der Bundesregierung vom 16. Oktober 2008 auf eine entsprechende Kleine Anfrage der Fraktion von Bündnis 90/ Die Grünen lässt keine effektiven Schritte zur Aufklärung erkennen. Falls dies in der Absicht geschieht, anlaufende Ermittlungen nicht zu behindern, ist dies akzeptabel. Dies kann zum Beispiel einschließen, die georgische Seite um Auskunft über die Herkunft der Waffen aufzufordern, indem Seriennummern der Waffen erfragt werden und die Dokumentation des Transfers nachvollzogen wird. Dies bietet auch die Möglichkeit, möglichen Mittelsleuten auf die Spur zu kommen und gegebenenfalls juristisch zur Verantwortung zu ziehen. Unternimmt die Bundesregierung jedoch angesichts des Falles nichts, wird sie ihrer politischen Verantwortung nicht gerecht.

(4.15) Wie auch immer der Vorgang erklärt werden wird, so offenbart er doch Schwächen bei der Handhabung von Regelungen, die den gesicherten Endverbleib gelieferter Waffen und Rüstungsgüter gewährleisten sollen. Offensichtlich reichen die geforderten Erklärungen von Empfängern deutscher Lieferungen nicht aus, um eine bindende Wirkung zu erreichen. Angesichts der Bestrebungen, innerhalb der EU die Rüstungstransfers zu erleichtern (siehe Kapitel 6.1), sieht die GKKE hier einen besonderen Klärungsbedarf, um zu verhindern, dass Verpflichtungen unterlaufen werden und Rüstungswaren deutschen Ursprungs an falsche Orten und in unerwünschten Zusammenhängen auftauchen. Die GKKE warnt vor der Gefahr, dass sich das G36-Gewehr ähnlich unkontrolliert verbreitet, wie es bereits seit Jahrzehnten mit dem G3-Gewehr geschehen ist.
Das georgische Beispiel zeigt zudem die Gefahr auf, dass internationale Friedensbeobachter oder -truppen, die in Zukunft dort stationiert werden,

bewaffneten Kräften begegnen werden, die mit deutschen Waffen oder Rüstungsgütern ausgestattet sind.

(4.16) Die Ambivalenzen im Umgang mit Dual-use-Gütern bleiben auch nach dem russisch-georgischen Krieg auf der Tagesordnung. Wie schon in den Vorjahren, als die Lieferung von Motoren für indonesische Kriegsschiffe deutscher Herkunft und für chinesische U-Boote für Aufregung sorgte, zeigen sich auch hier erhebliche Schwächen des Regelwerks zur Kontrolle von Rüstungsexporten: Derzeit erfasst es nicht derartige Transfers. Begründet wird dies damit, dass solche Güter nicht ausschließlich und eindeutig für einen militärischen Zweck produziert werden. Deshalb stehe einem Transfer nichts entgegen, wenn das Abnehmerland nicht unter den Vorbehalt eines Embargos fällt oder für den Empfänger sonstige Restriktionen gelten.
Angesichts der wiederholten Fälle, in denen politisch sensible Empfänger deutsche Lieferungen von Dual-use-Gütern eindeutig für Rüstungszwecke genutzt haben, fordert die GKKE, Regeln und Genehmigungsverfahren dahingehend zu ändern, derartige Exporte auszuschließen.

(4.17) Die Auflistung deutscher Rüstungslieferungen nach Georgien über einen längeren Zeitraum hinweg lässt erkennen, dass das Land zu einem relevanten Abnehmer deutscher Waffen und Rüstungsgüter in der Region gehört. Gleichzeitig offenbart der mitgeteilte hohe Wert von abgelehnten Ausfuhrgenehmigungen, vor allem im Jahr 2007, dass sich die Bundesregierung durchaus der politisch sensiblen Lage in der Kaukasus-Region bewusst ist und von möglichen destabilisierenden Transfers abgesehen hat. Umso erstaunlicher ist die von ihr bekundete Zurückhaltung einer Bewertung, was die von Georgien betriebene Aufrüstung und Modernisierung seiner Streitkräfte im Vorfeld des russisch-georgischen Krieges angeht.

4.3 Deutsche Waffenlieferungen nach Südamerika[48]

(4.18) Südamerika ist wieder ein wichtiger Absatzmarkt für deutsche Rüstungsgüter und Kriegswaffen geworden. Ein vorläufiger Höhepunkt wurde im Jahr 2006 erreicht, als sich die erteilten Ausfuhrgenehmigungen für

[48] Der folgende Abschnitt stützt sich auf: Marc von Boemcken, Deutsche Waffenlieferungen nach Südamerika, in: Matices, Jg. 15 (2008), Heft 57, S. 39 – 42.

Rüstungsexporte in die zehn größten Staaten der Region auf 162,8 Mio. € beliefen. Im Zeitraum zwischen 1999 und 2007 betrugen die jährlichen Genehmigungswerte durchschnittlich 55 Mio. €.

Wert der genehmigten Einzelausfuhren für Rüstungsgüter nach Südamerika, 1999-2007 (in Millionen Euro):

Brasilien	194,70
Chile	178,18
Venezuela	69,24
Kolumbien	31,92
Argentinien	27,62
Peru	14,06
Ekuador	11,01
Uruguay	4,91
Paraguay	0,57
Bolivien	0,05

(4.19) Die mit Abstand größten Abnehmer deutscher Rüstungs- und Waffentechnologie im südamerikanischen Raum sind Brasilien und Chile. 2006 gingen mehr als 70 Prozent aller deutschen Rüstungsexporte nach Südamerika alleine in diese beiden Länder. Weitere wichtige Empfänger waren Venezuela, Kolumbien und Argentinien.

Bei den seit 1999 gelieferten Rüstungsgütern handelte es sich zumeist um Waffensysteme für den maritimen Gebrauch. Argentinien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Peru und Venezuela besitzen allesamt U-Boote des Typs 209, die von Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW) in Kiel hergestellt worden sind. Rüstungsimporte aus Deutschland bestehen deshalb größtenteils aus Komponenten, die entweder für die Lizenzherstellung, wie etwa in Brasilien, oder für die Modernisierung von U-Booten benötigt werden.[49]

Als Teil eines bereits in den 1980er Jahren geschlossenen Vertrages hat darüber hinaus z.B. Argentinien 2000 und 2004 jeweils eine MEKO-140 Fregatte von Blohm & Voss erhalten. Chile bestellte vor kurzem zwei Küstenschutzboote bei der deutschen Firma Fassmer. Diese sollen vor Ort produziert und bis 2008/2009 an die chilenische Marine ausgeliefert wer-

[49] Vgl. auch Michael Radseck: Deutsche Rüstungsexporte nach Lateinamerika – Bestandsaufnahme für die Jahre 1999-2004, GIGA Focus Nr. 9, 2006.

den. Fünf weitere Boote dieser Art wurden Anfang 2008 von Argentinien bestellt.

(4.20) Während Rüstungsimporte aus Deutschland traditionell eher für die Flotten und weniger für die Land- oder Luftstreitkräfte Südamerikas bestimmt waren, ging mit der jüngsten Zunahme der Genehmigungswerte auch eine Fächerung der gelieferten Waffentypen einher. Dies zeigt sich insbesondere in Chile, das 2006 deutsche Rüstungsgüter im Wert von 88 Millionen Euro importiert hat. Laut Rüstungsexportbericht der Bundesregierung handelte es sich bei mehr als 70 Prozent dieser Lieferungen um „Panzer" bzw. „Teile für Panzer, Panzerhaubitzen" und „gepanzerte Fahrzeuge".[50] Obwohl der Bericht diese Angaben nicht weiter aufschlüsselt, ist zu vermuten, dass sie sich auf Bauteile für die Kampfwertsteigerung von 200 Leopard-1 Panzern aus deutscher Produktion beziehen, die Chile zwischen 1998 und 2001 mit Billigung der Bundesregierung über die Niederlande bezogen hat.
Deutsche Exporte von Kriegswaffen für das chilenische Heer werden auch in Zukunft weiter zunehmen. Im März 2006 unterzeichnete Chile einen Vertrag für den Kauf von 140 Leopard-2 Kampfpanzern aus Beständen der Bundeswehr. Der erste Panzer wurde dem chilenischen Verteidigungsminister José Goñi Carrasco im November 2007 bei einer feierlichen Zeremonie in München übergeben.

Deutsche Rüstungsexporte nach Südamerika im Lichte des EU Verhaltenskodexes

(4.21) Die Vergabe von Genehmigungen für Rüstungsexporte hat sich in Deutschland insbesondere an den Kriterien des Verhaltenskodexes der Europäischen Union von 1998 zu orientieren. Unter anderem dürften demnach, erstens, keine Rüstungsgüter in Länder geliefert werden, wenn die Gefahr besteht, dass mit ihnen Menschenrechtsverletzungen begangen werden (Kriterium 2). Zweitens sei eine Genehmigung dann zu versagen, wenn unverhältnismäßig hohe Militär- und Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung im Empfängerland behindern (Kriterium 8). Drittens dürften Rüstungsexporte nicht dazu beitragen, die entweder interne oder regionale Stabilität auf der Empfängerseite zu beein-

[50] Die Rüstungsexportberichte der Bundesregierung für die Jahre 1999-2006 können u.a. auf einer Internet-Seite des Bonn International Center for Conversion (BICC) heruntergeladen werden: http://www.bicc.de/ruestungsexport/info.html

trächtigen (Kriterium 3 und 4). Wie sind deutsche Waffenausfuhren nach Südamerika im Lichte dieser Kriterien zu beurteilen?

(4.22) Die Gefahr einer Verletzung von Menschenrechten mit aus Deutschland seit 1999 eingeführten Waffen scheint mit Blick auf Südamerika eher gering. Obgleich die Menschenrechtssituation vor allem in Brasilien, Kolumbien und Venezuela bedenklich ist, gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die seit 1999 vornehmlich Marinetechnologien umfassenden Rüstungsexporte in diese Länder für repressive Zwecke genutzt wurden. Kleine und leichte Waffen, in Bezug auf das Menschenrechtskriterium besonders problematisch, wurden in den letzten Jahren nicht in großem Umfang geliefert.
Dennoch findet das deutsche G-3 Sturmgewehr von Heckler & Koch noch immer eine weite Verbreitung in vielen Teilen Südamerikas. In den 1960er und 1970er Jahren wurden mehr als 55.000 dieser Waffen in die Region exportiert; Kolumbien erhielt 1975 eine Lizenz zur Eigenproduktion. Seitdem sind die Gewehre offenbar auch immer wieder in falsche Hände geraten. So stellte die kolumbianische Polizei z.B. bei einer Aktion gegen rechte Todesschwadrone Anfang Juni 2007 mehrere G-3 Sturmgewehre sicher.[51] Die Bundesrepublik hat somit eine besondere Verantwortung, Programme zum Einsammeln und Zerstören von Kleinwaffen in der Region zu unterstützen.

(4.23) Hinsichtlich einer möglichen Gefährdung menschlicher und wirtschaftlicher Entwicklung durch überhöhte Militärausgaben scheint es ebenfalls weniger als in anderen Entwicklungsregionen Anlass zur Sorge in Südamerika zu geben. Dem aktuellen Jahresbericht des Bonn International Center for Conversion (BICC) zufolge wurden in Lateinamerika 2006 etwa 35 Milliarden US-Dollar für Rüstung und Militär ausgegeben. Der Anteil am regionalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) beliefe sich damit auf 1,2 Prozent – und wäre niedriger als in jeder anderen Weltregion.
Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet Chile, das seine Militärausgaben zwischen 2001 und 2006 um 53 Prozent erhöhte. Relativ zum BIP beträgt der Verteidigungshausalt dort – genau wie sämtliche öffentlichen Investitionen Chiles in den Bildungsbereich – 3,4 Prozent und liegt somit deutlich über dem regionalen Durchschnitt. In Bezug auf den Wert der Gesamtim-

[51] Vgl. Roman Deckert: Una Historia de la Violencia – Deutsche Waffen in Kolumbien, Berlin Information Center for Transatlantic Security (BITS), Kleinwaffen Newsletter August 2007.

porte von Rüstungsgütern zwischen 2001 und 2006 steht Chile zudem mit 2,8 Milliarden US-Dollar an der Spitze aller südamerikanischen Länder. Die exorbitanten Ausgaben für den Rüstungssektor könnten mittelfristig durchaus eine ernsthafte Belastung für die weitere Entwicklung des mit immerhin 45 Milliarden US-Dollar im Ausland verschuldeten Landes darstellen. Rüstungsexporte nach Chile bedürfen deshalb einer genauen Prüfung hinsichtlich des Kriteriums Acht des EU Verhaltenskodexes.

(4.24) Dem aktuellen Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung zufolge gab es in Südamerika 2007 elf Konflikte mit zumindest sporadischer Anwendung physischer Gewalt.[52] Am schlimmsten war Kolumbien betroffen, wo der Bürgerkrieg zwischen Regierung und FARC-Rebellen unvermindert gewalttätig ist. Die innerstaatlichen Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und Rebellengruppen griffen im Frühjahr 2008 auch auf Ekuador über und mobilisierten zeitweise Truppenaufmärsche seitens Venezuelas und Ekuadors. Gleichzeitig gibt es aber keine Hinweise darauf, dass in den letzten Jahren deutsche Rüstungsexporte nach Kolumbien – hauptsächlich Teile für U-Boote und Schiffe – direkt zum Austrag innerer Konflikte beigetragen hätten. Ähnliches gilt für die Mehrzahl der anderen Konfliktregionen in Südamerika.
Auch hier bilden die geplanten Panzerlieferungen nach Chile jedoch eine Ausnahme. Dort schwelt schon seit vielen Jahrzehnten ein Grenzkonflikt mit den Nachbarstaaten Peru und Bolivien. Die Aufrüstung Chiles läuft somit Gefahr, einen gefährlichen regionalen Rüstungswettlauf in Gang zu setzen, zumal mit dem Leopard-2-Panzer ein neuartiges Waffensystem in die Region eingeführt wird.[53] Waffenexporte nach Chile, das 2006 mehr Rüstungsexporte aus Deutschland erhielt als alle anderen Länder Südamerikas zusammengenommen, wären damit auch problematisch in Bezug auf Kriterium Vier des EU-Verhaltenskodexes, das auf die Bewahrung regionaler Stabilität verweist.

Rüstungslieferungen nach Südamerika im Licht der Politischen Grundsätze der Bundesregierung

(4.25) Neben dem EU-Verhaltenskodex enthalten auch die im Jahr 2000 festgelegten „Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegs-

[52] Vgl. Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung (HIIK): Conflict Barometer 2007, S. 35-36.
[53] Vgl. Bundesausschuss Friedensratschlag: Keine Leopard-2-Panzer nach Chile! Pressemitteilung, 13. Juni 2006.

waffen und sonstigen Rüstungsgütern", die auch von der aktuellen Regierung übernommen worden sind, klare Richtlinien für die Beschränkung von Waffenausfuhren. Darin heißt es z.B., dass der „Export von Kriegswaffen" in so genannte ‚Drittländer', die weder der EU noch der NATO angehören, „nicht genehmigt" wird – „es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland […] für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen".[54] Bei der Lieferung von U-Booten oder Kampfpanzern nach Südamerika ist ein solches Interesse aber nicht zu erkennen. Wirtschaftliche bzw. beschäftigungspolitische Argumente stellen – darauf weisen auch die Grundsätze der Bundesregierung explizit hin – keine ausreichende Rechtfertigung für Waffenlieferungen in Entwicklungsländer dar. Tatsächlich wäre demnach nicht die Ablehnung von Exportanträgen in Drittländer, sondern – genau umgekehrt – deren Genehmigung von politischen Entscheidungsträgern zu begründen. Diese Begründung ist im Falle von Waffenlieferungen an südamerikanische Staaten nicht erfolgt.

Bewertung

(4.26) Die GKKE konstatiert bei den deutschen Rüstungsexporten nach Südamerika Widersprüche zu den Vorgaben des EU-Verhaltenskodexes und den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung zu den Ausfuhren konventioneller Rüstungsgüter aus dem Jahr 2000. Insbesondere sieht die GKKE die Bundesregierung in der Pflicht, die Genehmigung von Kriegswaffenlieferungen nach Südamerika zu begründen.
Ferner weist die GKKE darauf hin, dass überschüssiges Rüstungsmaterial aus Beständen der Bundeswehr nicht unbesehen an Drittstaaten weitergegeben werden darf, zumal wenn die Gefahr besteht, durch solche Lieferungen regionale Rüstungsdynamiken zu stimulieren und Entwicklungsanstrengungen zu konterkarieren.
Schließlich gibt die GKKE zu bedenken, dass Empfänger deutscher Rüstungslieferungen gerade in Südamerika, wie das Beispiel von Brasilien zeigt, weiterhin Interesse an nuklearer Antriebstechnologie für ihre U-Boote haben, also ein Proliferationsrisiko besteht.[55]

---

[54] Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin, 19. Januar 2000, S. 5.

[55] So hat Brasilien angekündigt, mit Frankreich ein Abkommen zum Bau eines atomar betrieben U-Boots abzuschließen. Ausgangspunkt für das Vorhaben ist zunächst der Bau von drei konventionellen U-Booten des französischen Typs Scorpène auf brasilianischen Werften, die die Grundlage für das geplante atomare U-Boot liefern sollen.

4.4 Rüstungsdynamiken in Afrika

Focus Afrika

(4.27) In den Vorjahren hat die GKKE in ihren Rüstungsexportberichten ausführlich über die Dynamik von Gewaltkonflikten und Rüstung in Afrika berichtet.[56] Dabei hat sie vor allem den Zusammenhang von Krieg, Rüstung und Sicherheit thematisiert. Der G 8-Gipfel in Heiligendamm im Juni 2007 und sein Bestreben, die Sicherheitsarchitektur in Afrika und darauf gerichtete Anstrengungen der Afrikanischen Union gezielt zu unterstützen, haben zusätzlichen Anlass geboten, diesen Themenkomplex stärker zu beachten.[57]

Auch im diesjährigen Berichtszeitraum hat das Problem von Rüstungstransfers in afrikanische Staaten im Zusammenhang der Bemühungen um Frieden, Sicherheit und Entwicklung nicht an Relevanz verloren. Zeugnis davon geben einerseits die Stationierung einer europäischen Friedensmission unter irischem Oberbefehl im Tschad, andererseits die aufgedeckten Waffenlieferungen an Simbabwe auf dem Höhepunkt der dortigen politischen Krise.

Umstrittene chinesische Waffenlieferungen an Simbabwe

Simbabwe wird seit Beginn der 1980er Jahre kontinuierlich aus China mit Waffen und militärischer Ausrüstung versorgt. Dazu zählen Lieferungen von gepanzerten Fahrzeugen, Flugzeugen, Hubschraubern und Artilleriegeschützen. Im April 2008 weigerten sich südafrikanische Hafenarbeiter in Durban, ein chinesisches Schiff zu entladen. Dessen Fracht umfasste drei Millionen Schuss Maschinengewehrmunition, 100 Granatwerfer und 2.500 Mörsergranaten. Zudem war aus Deutschland die Kreditanstalt für Wiederaufbau an der Pfändung der Fracht interessiert, da der deklarierte Empfänger der Ladung in Simbabwe die Rückzahlung eines Kredits schuldig geblieben war. Doch bevor südafrikanische Behörden der Ladung habhaft werden konnten, hatte der Frachter den Hafen wieder verlassen.

Die versuchte, aber dann gescheiterte Anlandung der Waffenlieferung rief internationalen Protest hervor. Der damalige Vorsitzende der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC), der inzwischen verstorbene Präsident von Sambia, forderte die Mitglieder des Staatenbundes auf, eine Löschung der Fracht auf ihrem Territorium nicht zuzulassen. Die US-

Das Vorhaben ist Teil einer umfassenden Modernisierung der Ausstattung der brasilianischen Streitkräfte.

[56] GKKE-Rüstungsexportbericht 2005, Berlin/ Bonn 2006, S. 92 ff.; 2006 (2007), S. 93 ff.; 2007 (2008), S. 68 ff.

[57] Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Reformpartnerschaft mit Afrika. Dokumentation einer internationalen Konferenz der GKKE vor dem G 8-Gipfel, Berlin/Bonn 2007 (GKKE-Schriftenreihe, 43).

amerikanische Regierung drohte den Regierungen von Angola und Namibia mit Sanktionen, falls das Schiff hier seine Ladung löschen sollte.[58] Einen Monat später meldete die Presse, dass das Schiff in einem Hafen in der Republik Kongo (Kongo-Brazzaville) die Waffen entladen habe. Diese hätten auf dem Luftwege schließlich Simbabwe erreicht.[59] Die chinesische Regierung behauptete wiederum, die Waffen seien nach China zurückgebracht worden.

Die GKKE führt ihre Berichterstattung in diesem Jahr mit einer Analyse der Rüstungsanstrengungen und der Verbreitung nicht-staatlicher Gewalt in Afrika fort.

Staatliche Rüstung in Afrika, 2002 – 2007

(4.28) Im Zeitraum zwischen 2002 und 2007 wuchsen die Militärausgaben aller Länder in Afrika südlich der Sahara real um 16 Prozent. 2006 überstiegen sie erstmals die Marke von zehn Milliarden US-Dollar. Während also durchaus ein genereller Anstieg von Militärhaushalten zu verzeichnen ist, sollte hieraus nicht vorschnell ein möglicherweise bedrohlicher Aufrüstungstrend abgeleitet werden, der als Erklärungsfaktor für die vielen Gewaltkonflikte auf dem Kontinent dienen könnte. Von einigen Ausnahmen abgesehen bleiben die Streitkräfte afrikanischer Staaten relativ schwach. Tatsächlich betrug der Anteil Sub-Sahara-Afrikas am globalen Rüstungsaufkommen 2007 weniger als ein Prozent.

(4.29) Dementsprechend war auch der Gesamtwert der Rüstungsimporte in die Region vergleichsweise niedrig. Laut SIPRI belief dieser sich für den Zeitraum zwischen 2001 und 2007 auf 3,56 Milliarden US-Dollar und war – mit einem Anteil von 3,6 Prozent am globalen Rüstungshandel – deutlich geringer als in jeder anderen Weltregion. Ähnliches gilt auch für die Größe afrikanischer Streitkräfte. Blieb der weltweite Personalbestand militärischer und paramilitärischer Kräfte zwischen 2002 und 2007 in etwa konstant, schrumpfte er in Sub-Sahara-Afrika von 1,66 auf 1,54 Millionen Soldaten. Relativ zur eigenen Wirtschaftsleistung bzw. Bevölkerungsgröße liegen Militärausgaben und Soldatenzahl auf dem Kontinent weit unter dem globalen Durchschnitt.

[58] Zusammenfassung nach: Frankfurter Rundschau/ Süddeutsche Zeitung, 23.04.08.
[59] Süddeutsche Zeitung, 20.05.08.

Militärkapazitäten Sub-Sahara-Afrikas im weltweiten Vergleich, 2007

	Sub-Sahara-Afrika	Weltweit
Militärausgaben pro Kopf	16,4 US-Dollar	176,8 US-Dollar
Militärausgaben als Anteil am BIP	1,28 %	2,30 %
Einwohner pro Soldat	428	248

Deutsche Rüstungslieferungen an afrikanische Staaten im Jahr 2007

(4.30) Im Jahr 2007 erteilte die Bundesregierung Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungslieferungen an afrikanische Staaten im Wert von 98,96 Mio. €. Das entspricht etwa 2,7 Prozent aller Einzelausfuhrgenehmigungen in diesem Jahr. Internationalen Friedensmissionen in Afrika wurden Rüstungslieferungen im Wert von 5,11 Mio. € zur Verfügung gestellt, davon allein an den Sudan in Höhe von 5 Mio. € für Minenräumgeräte.
An Staaten in Afrika südlich der Sahara ergingen Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 41,84 Mio. € im Jahr 2007. Die größten Empfänger waren Südafrika (33,8 Mio. €), Nigeria (4,28 Mio. €) und Angola (2,56 Mio. €). Im Jahr 2006 hatte der Wert der Einzelausfuhrgenehmigungen für Lieferungen an afrikanische Staaten südlich der Sahara 27,8 Mio. € betragen. Verglichen mit allen deutschen Ausfuhrgenehmigungen bleiben die Lieferzusagen an Staaten südlich der Sahara gering. Umso auffälliger ist der Grad an Aufmerksamkeit, den Korruptionsvorwürfe in diesem Zusammenhang auf sich ziehen (siehe Kapitel 2.2). Außerdem stellen sich Fragen nach der Qualität der Regierungsführung (siehe Ziffer 4.33).

Nicht-Staatliche Gewalt in Afrika

(4.31) Der geringe Grad staatlicher Rüstung in Sub-Sahara-Afrika kontrastiert mit einer großen Zahl kriegerischer Gewaltkonflikte. Das „Konfliktbarometer" des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung beobachtete im Jahr 2007 nicht weniger als 33 gewalttätige Auseinandersetzungen auf dem Kontinent.[60] Staatliche Streitkräfte waren darin nur ein Akteur unter einer Vielzahl von Gewaltprotagonisten.

[60] Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2007. Crisis - Wars - Coup d'Etats. Negotiations - Mediations - Peace Settlements, 16th Annual Conflict Analysis, Heidelberg (HIIK) 2007.

Während nur zwei Konflikte zwischen Staaten ausgetragen wurden, war an 31 Auseinandersetzungen mindestens eine nicht-staatliche bewaffnete Gruppe beteiligt. Diese nahm meist die Schwäche des staatlichen Gewaltapparats zum Anlass, mit Rückgriff auf kriegerische Mittel entweder eigene ökonomische Interessen durchzusetzen und/oder ihrerseits politische Macht einzufordern.

(4.32) Die Daten des „Conflict Database Project" an der schwedischen Universität Uppsala lassen darauf schließen, dass zwischen 2000 und 2005 nicht-staatliche bewaffnete Gruppen für mehr als die Hälfte der zivilen Opfer kriegerischer Gewalt in Sub-Sahara-Afrika verantwortlich waren. In Anbetracht dieser „Entstaatlichung" von Krieg und Gewalt drängt sich der Eindruck auf, dass hier eben nicht nur die militärische Stärke von Staaten, sondern auch deren Schwäche Unsicherheit schafft, wenn sie mit schwacher oder schlechter Regierungsführung einhergeht.

Notwendigkeit für Sicherheitssektorreform

(4.33) Da die Gewaltprobleme auf dem afrikanischen Kontinent vorwiegend nicht-staatlicher Natur sind, müssen entwicklungspolitische Akteure den Bedarf vieler Staaten nach der Herstellung eines öffentlichen Gewaltmonopols anerkennen und verstärkt in den Fokus ihrer Bemühungen rücken. Auch der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" der Bundesregierung verweist darauf, dass ohne „den Schutz der Bürger vor Gewalt und Kriminalität durch ein funktionierendes staatliches Gewaltmonopol […] eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung […] nicht möglich" sei.[61]

Dennoch sollte die Forderung nach einer Kapazitätssteigerung der Gewaltapparate afrikanischer Staaten niemals leichtfertig erfüllt werden. Ausstattungshilfe für Entwicklungsländer wäre nur unter zwei Bedingungen zu vertreten. Erstens müsste sie dazu geeignet sein, unzureichende öffentliche Kapazitäten zur effektiven Einhegung privater Gewalt zu stärken. Zweitens müsste es auf Empfängerseite ein demokratisch legitimiertes und rechtsstaatliches Gefüge geben, das die legitimen Sicherheitsinteressen der Bevölkerung zu vertreten sucht und entsprechend den Militärsektor bzw. den staatlichen Gewaltapparat kontrolliert.

[61] Bundesregierung, Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Berlin 2004, S. 40.

Vom 9. bis 12. September 2008 hat die GKKE-Fachgruppe „Good Governance" im südafrikanischen Stellenbosch eine Konsultation zum Thema „Democratic Budget Policy" durchgeführt. Partner der Veranstaltung waren die Ecumenical Foundation of Southern Africa (EFSA) und das Catholic Parliamentary Liaison Office der südafrikanischen katholischen Bischofskonferenz (CPLO) in Kapstadt. Die Erfahrungen und Probleme der demokratischen Haushaltskontrolle einerseits durch Parlamente und andererseits durch zivilgesellschaftliche Organisationen wurden bei dieser Konsultation mit Teilnehmern aus Ghana, Sambia, Mosambik und Südafrika erörtert. Ein wichtiger Aspekt waren dabei auch die Militärausgaben.

Generell zeigte sich, dass die Parlamente mit erheblichen Hindernissen zu kämpfen haben, wenn es um eine effektive Kontrolle des Haushalts geht. Diese liegen zunächst in der Organisation des Parlamentsbetriebs begründet: knappe Sitzungsperioden, kurze Fristen für die Beratung der Haushalte und nur bedingte Transparenz der Budgetpläne wirken sich limitierend aus. Hinzu kommt, dass insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik eine Tendenz zur Geheimhaltung ausgeprägt ist und längerfristige politische Optionen kaum in der politischen Debatte verfügbar sind. Kompetenzen und Kapazitäten der Abgeordneten reichen so gut wie nie aus, eine effektive Kontrolle auszuüben.

Aber selbst dort, wo, wie in Südafrika, längerfristige Planungen zur Sicherheitspolitik – vergleichbar etwa einem Weißbuch – vorliegen, ist dies keine Garantie für eine stringente Abgleichung aktueller Ansätze mit politischen Zielsetzungen. Im Parlament von Kapstadt hat die Mehrheitspartei eine Zweidrittel-Mehrheit und kann damit alle eigenständigen parlamentarischen Initiativen blockieren. So geschah es auch im Zusammenhang mit dem deutsch-südafrikanischen Waffengeschäft. Thematisiert durch die Opposition, sah sich diese mit Änderungen der parlamentarischen Geschäftsordnung konfrontiert, die ihren Bewegungsraum stark einschränkten.

Es blieb der Weg über die Rechtsprechung, die vor allem mit den Korruptionsvorwürfen befasst wurde – und über die Öffentlichkeit. Die in der Verfassung Südafrikas garantierte Pressefreiheit war hier von unschätzbarem Vorteil. So konnten sich auch zivilgesellschaftliche Gruppierungen artikulieren und den von der Opposition angestoßenen Kontrollprozess weiter befördern. Generell dürfte in einem engeren Austausch zwischen Parlamenten und der Zivilgesellschaft ein noch unausgeschöpftes Potential zur Stärkung politischer Kontrolle und Mitgestaltung auch budgetärer Prozesse liegen.

5. Politische Kontroversen um deutsche Rüstungsexporte

5.1 Rüstungsexportpolitik als Gegenstand von Debatten im Deutschen Bundestag

(5.01) Bereits im Vorjahr hatte die GKKE darauf hingewiesen, dass die Rüstungsexportberichte der Bundesregierung für die Jahre 2003, 2004 und 2005 nicht Gegenstand einer Debatte im Bundestag gewesen waren.[62] Auch der am 7.11.2007 vorgelegte Rüstungsexportbericht für das Jahr 2006 hat kein parlamentarisches Echo hervorgerufen. Er erhielt erst auf Nachfrage einzelner Abgeordneter eine Dokumentennummer und liegt nicht in gedruckter Form vor. Beide Phänomene illustrieren den Trend, dass sich im parlamentarischen Alltag die Rüstungsexportpolitik zu einem Randthema für Spezialisten entwickelt.

(5.02) Zwar sind rüstungskontrollpolitische Themen, insbesondere der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägertechnologien, auf der politischen Aufmerksamkeitsskala nach oben gerückt. Zudem können Parlamentarier aus allen Fraktionen (wie auch die Regierung) auf weitere verdienstvolle Initiativen verweisen, zum Beispiel zur Kleinwaffenkontrolle, zur Ächtung von Streumunition oder zur Unterstützung eines allgemeinen Vertrages über konventionelle Waffentransfers (siehe Kapitel 7.1). Das gilt ebenfalls für Initiativen der Oppositionsparteien, über Mechanismen der Anfragen die Regierung zu größerer Auskunftsbereitschaft über einzelne Rüstungsgeschäfte zu bewegen. Doch insgesamt bleibt der Eindruck, dass der Bundestag von einer konsequenten, kritischen Begleitung und Analyse oder gar Mitgestaltung der Rüstungsexportpolitik insgesamt im Kontext einer kohärenten deutschen (und EU-) Außen- und Außenwirtschafts-, Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik weit entfernt ist. Die Entwicklung des Geschehens bestimmt er nicht mit.

(5.03) Vielen Abgeordneten ist durchaus bewusst, was dem entgegenwirkt: Oft nur in dramatischen Situationen ist der arbeitsteilig organisierte Parlamentsbetrieb für Ressortperspektiven übergreifende Problemwahrnehmung zu öffnen. Ansonsten stehen übliche Rollenmuster zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen einer prinzipiengeleiteten Prob-

[62] GKKE Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/Bonn 2008, S, 46.

lembearbeitung entgegen. Im parlamentarischen Alltag dominieren Ressort-Kommunikation und situationsfixiertes Maßnahme-Handeln. Bezogen auf die Rüstungsexportpolitik fällt auf, wie schwer sich friedens- und entwicklungspolitisch engagierte Abgeordnete tun, ihre Perspektiven insbesondere bei den Sachwaltern akuter wirtschaftlicher Interessen Geltung zu verschaffen, zumal dann, wenn außerdem noch Loyalitätsfragen im Verhältnis zu Fraktion und Regierung berührt zu sein scheinen.

Nun ist es keineswegs neu, ethisch anspruchsvollere politische Optionen näher liegenden und deshalb Vielen auch dringlicher scheinenden Interessen zu opfern. Nach dieser Logik funktionierten etwa über lange Zeit hinweg Arbeitsplatzargumente, gerne ergänzt durch entlastende Hinweise der Art „Wenn wir nicht liefern, tun es andere". In analoger Funktion erweisen sich heute andere Argumente als besonders schlagkräftig: nationale Interessen, das Interesse an Bündnisfähigkeit oder an Systemführerschaft. So ist im Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik (2006) die Interpretation auf „unsere Interessen" (und die der Bündnispartner) zugespitzt. Im Kapitel zur Rüstungspolitik wird der Erhalt einer leistungsfähigen, international kooperationsfähigen rüstungsindustriellen Basis, einschließlich der Fähigkeit zur Systemführerschaft mit der Förderung von Exportbemühungen deutscher Unternehmen verknüpft.

Der Rekurs auf solche Interessen ist keineswegs illegitim. Aber Überlegungen nach dem Muster von Nullsummenspielen verfehlen das Verhältnis von Moral und Interesse generell - und so auch im Fall der Rüstungsexportpolitik. Keineswegs ist der Interessenbezug von Politik per se problematisch, wohl aber unklare oder gar fehlende moralische Begrenzungen dieses Bezuges.

16. Donnerstagsgespräch der GKKE
„Deutsche Rüstungsexporte auf dem Vormarsch"
Berlin, 8. Mai 2008

Die GKKE hatte sich mit ihrer Einladung an Abgeordnete aller im Bundestag vertretenen Parteien des von ihr problematisierten Umgangs des Parlaments mit der Rüstungsexportpolitik angenommen.[63] Die hier gemachten Aussagen bestätigen in großen Teilen Befunde und Einschätzungen der GKKE-Berichterstattung.

[63] An der Podiumsdiskussion unter Leitung von Michael Hyngar (NDR, Hamburg) beteiligten sich die Abgeordneten Erich G. Fritz (CDU), Dr. Rolf Mützenich (SDP), Claudia Roth (Bündnis 90/ Die Grünen), Paul Schäfer (Die Linke) und Florian Toncar (FDP).

Aus den Stellungnahmen der Parlamentarier ist Folgendes festzuhalten:

- Die deutsche Rüstungsexportpolitik verläuft seit Jahren in gewohnten Bahnen. So lange hier keine alarmierenden Zustände eintreten, bleibt die Rüstungsexportpolitik ein „Spezialthema". Dies zu ändern scheint den Abgeordneten schwierig, weil die Exekutive diesen Politikbereich als ihre Domäne betrachtet.
- Federführend für die Rüstungsexportpolitik ist im Bundestag der Ausschuss für Wirtschaft und Technologie, für den jedoch viele andere Themen im Vordergrund stehen. Nicht anders ist es bei den Ausschüssen, die zur Mitberatung beteiligt werden können; die Agenda ist oft übervoll. Für sie ist die Rüstungsexportpolitik immer ein zusätzliches Thema, das gern mit Verweis auf fehlende Kompetenz weiter geschoben wird. Heute weiß der Bundestag mehr über die Tätigkeit der Geheimdienste als über die Rüstungsexportpolitik.
- Sinnvoll wäre es, wenn es dem Bundestag gelänge, die Rüstungsexportpolitik nicht mehr allein als Angelegenheit der Außenwirtschaft zu betrachten. Geboten wäre, die Rüstungsexportpolitik in einen Zusammenhang von Abrüstung und Rüstungskontrolle zu stellen.
- Ein gravierendes Defizit in der Rüstungsexportpolitik ist der anhaltende Mangel an Transparenz und Kontrolle, zumal der Bundestag erst im Nachhinein über Regierungsentscheidungen informiert wird.
- Dem Wunsch nach größerer Transparenz würde es dienen, wenn die Bundesregierung in ihren jährlichen Rüstungsexportberichten ausführlicher über nicht genehmigte Ausfuhranträge informieren würde. Den Erfolg der Regeln und der Genehmigungspraxis stellt nicht nur ein glatter Verwaltungsablauf unter Beweis, sondern gerade die Fälle, in denen Restriktionen greifen und damit aufgezeigt wird, dass das System funktioniert. Damit läge eine Erfolgsbilanz des Kontrollregimes vor.
- Die Rüstungsexportpolitik ist zunehmend ein Thema transnationaler Kooperation. Das relativiert den Stellenwert eigener Initiativen des Bundestages zur Kontrolle und Bewertung. Selbst wenn sich ein Abgeordneter eines konkreten Falles annimmt, erhält er doch immer den Eindruck, nur einen Zipfel eines komplexen Zusammenhanges zu fassen zu bekommen. So wird beispielsweise das Kampfflugzeug Eurofighter unterschiedlich vermarktet: Hier koordiniert Großbritannien das Geschäft mit Saudi-Arabien, während sich Deutschland um indische Aufträge bemüht.
- Gerade die Rüstungsexportpolitik ist ein Feld, das nach Aufmerksamkeit für die moralische Qualität der zu treffenden Entscheidungen ruft. (Beispiel: U-Boot-Lieferungen nach Israel und nach Pakistan) Das Gleiche gilt für den nicht zu vernachlässigenden Zusammenhang zwischen Rüstungslieferungen und Entwicklungsanstrengungen.

Bewertungen

(5.04) In der Tatsache, dass die offiziellen Rüstungsexportberichte nach anfänglicher Aufmerksamkeit in Zeiten der rot-grünen Regierungskoalition in den zurückliegenden Jahren nicht mehr Gegenstand der Beschäftigung im Deutschen Bundestag gewesen sind, sieht die GKKE eine Vernachlässigung parlamentarischer Verantwortung. Dies wird noch dadurch gefördert, dass der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung nicht zeitnah das Licht der Öffentlichkeit erblickt und kaum inhaltliche Argumente enthält. Damit entwertet sich die politische Funktion des Berichtswesens. Eine qualifizierte parlamentarische Auseinandersetzung mit rüstungsexportpolitischen Entscheidungen der Exekutive wird verhindert.
Die hier manifeste Deformation politischer Kultur und demokratischen Selbstverständnisses birgt nach Einschätzung der GKKE dreierlei Gefahren: In der Sache droht eine Beschädigung des Konsenses über eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik und des Bemühens um Kohärenz - auf moralischer Ebene scheint die Verknüpfung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung als Merkmal deutscher Politik zur Disposition zu stehen - in institutionellen Zusammenhängen verschieben sich einmal mehr die Gewichte zwischen Exekutive und Legislative zugunsten des Regierungshandelns und zu Lasten des Parlaments. Der Bundestag verliert seine Kompetenz als Instrument der politischen Richtungskontrolle.

(5.05) Der parlamentarische Umgang mit der Rüstungsexportpolitik steht in gleicher Reihe mit der Gestaltung anderer Politikfelder, die als so genannte „Querschnittsaufgaben" qualifiziert werden. Sie erfordern Kohärenz und bedürfen eines ressortübergreifenden bzw. -verändernden Handelns. Die GKKE hat dies ebenso für die Entwicklungspolitik und die zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung aufgezeigt.[64] Die Beharrungstendenzen gegebener Strukturen in Exekutive und Legislative sowie mangelnde Flexibilität gegenüber neuen Herausforderungen stellen den Kapazitäten politischer Akteure ein schlechtes Zeugnis aus.

[64] Vgl.: Zusammenfügen, was zusammengehört. Der Bundestag vor der Herausforderung entwicklungspolitischer Kohärenz. Siebter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin/ Bonn 2008 (GKKE-Schriftenreihe, 45); Vertrauen auf die Kraft des Zivilen. Stellungnahme der GKKE zum 2. Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung", Berlin/Bonn 2008 (GKKE-Schriftenreihe, 46).

Was immer die GKKE im Detail an der deutschen Rüstungsexportpolitik kritisiert, so ist dies auch ein Indikator für den Reformbedarf insgesamt, dem sich das politische System und seine Akteure in Deutschland angesichts der anstehenden Aufgabe einer „globalen Zukunftssicherung" gegenüber sehen.

(5.06) Die GKKE macht sich die Anregung von Bundestagsabgeordneten zu Eigen, in den offiziellen Rüstungsexportberichten auf ausführlichere Darstellung der Ablehnungen von Genehmigungsanträgen zu drängen. Hier sollten durchgängig die einzelnen Geschäfte und die Gründe einer Verweigerung benannt werden. Damit wäre der Nachweis erbracht, dass das Kontrollregime effizient ist und den Vorgaben von Gesetzen, politischen Grundsätzen und Verhaltenskodizes im Verwaltungshandeln Genüge getan wird. Gleichzeitig gewinnen dadurch die derzeit opaken Strukturen von Entscheidungen im Bundessicherheitsrat ein höheres Maß an Transparenz.

5.2 Staatliche Ausfallbürgschaften für Rüstungsausfuhren

(5.07) Wie bereits in den Vorjahren[65] weist die GKKE darauf hin, dass auch im diesjährigen Berichtszeitraum wieder staatliche Ausfallbürgschaften, so genannte „Euler-Hermes-Kreditbürgschaften" für Rüstungstransfers gewährt worden sind. Das weiterhin umstrittene U-Boot-Geschäft mit Pakistan macht einmal mehr deutlich, welche politische Brisanz mit solchen Zusagen verbunden ist. Hier war von der Möglichkeit die Rede, die Lieferungen deutscher U-Boote mit einer Staatsbürgschaft in Höhe von über eine Milliarde € abzusichern (Siehe Kapitel 4.1).

Volumen der zugesagten Ausfallbürgschaften

(5.08) Erst Anfragen von Parlamentariern aus den Reihen der Opposition haben präzisere Angaben zu Daten und Verfahren ans Tageslicht gebracht.

- In einer Antwort auf schriftliche Fragen des Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) vom 23.06.2008 teilt das Bundesministerium

[65] GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/Bonn 2008, S. 48 ff.

für Wirtschaft und Technologie mit,[66] dass im Vorjahr in Verbindung mit Rüstungstransfers unter anderem nach Indien, Libyen, Pakistan und Saudi-Arabien entsprechende Deckungszusagen erteilt worden sind. Das Volumen erreicht einen Wert von 119 Mio. €. Allerdings bezieht sich die Aussage der Bundesregierung nur auf Rüstungswaren nach der Kriegswaffenliste; der Wert für entsprechende Bürgschaften, die den Export von sonstigen Rüstungsgütern und Dual-use-Gütern absichern, wird jedoch nicht benannt. Es ist davon auszugehen, dass dieser weit über der bekannt gewordenen Zahl liegt.

- Weitere Details offenbart die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vom 30. Mai 2008.[67] Demnach gab es im Jahr 2007 abgesicherte Entschädigungsrisiken aus Ausfuhrgewährleistungen für rüstungs- und militärrelevante Zwecke für Lieferungen an folgende Länder:

Südafrika	1.440 Mio. €
Israel	267 Mio. €
Oman	197 Mio. €
Pakistan	23 Mio. €
Tunesien	15 Mio. €
Russland	14 Mio. €
Griechenland	9 Mio. €
Indien	4 Mio. €
Verein. Arab. Emirate	4 Mio. €
Indonesien	2 Mio. €
Libyen	2 Mio. €
Italien	1 Mio. €

Ferner lässt die Bundesregierung wissen, dass aus acht Rüstungsgeschäften in Höhe von 12 Mio. € Vorentschädigungen gezahlt worden sind, die anschließend durch Umschuldungen geregelt worden seien.

---

[66] Antwort der Bundesregierung an den Abgeordneten Paul Schäfer auf dessen Fragen im Juni 2008, beantwortet mit Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs Schauerte im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vom 23.06.2008.

[67] Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/9393; siehe auch: Heute im Bundestag, 09.06.08
(Quelle: http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2008/2008_169/05). Da Kleine Anfragen aus dem Bundestag höheren Stellenwert haben als Fragen einzelner Abgeordneten, fällt die Antwort der Bundesregierung ausführlicher aus als die vorher zitierte Reaktion der Bundesregierung auf die Frage des Abgeordneten Paul Schäfer.

Aspekte des Verfahrens

(5.09) Im Blick auf das Verfahren lassen die Antworten der Bundesregierung erkennen, dass grundsätzlich Hermes-Bürgschaften für alle Rüstungsgeschäfte möglich sind, wenn diese nach dem Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz genehmigt werden. In Abweichung von den Politischen Grundsätzen für Rüstungsausfuhren spielt in der offiziellen Begründung für die positive Entscheidung der Aspekt, Arbeitsplätze in Deutschland zu sichern und deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb zu unterstützen, durchaus eine gewichtige Rolle.

Um dem Anspruch auf parlamentarische Kontrolle zu genügen, hält es die Bundesregierung für ausreichend, wenn nachträglich der Haushalts- und Wirtschaftsausschuss des Bundestages über das Geschehen informiert werden.

Die Bundesregierung gibt an, über keine Informationen über derartige Außenwirtschaftsförderungen anderer EU- bzw. OECD-Staaten zu verfügen. Sie weist aber unter Verweis auf britische Angaben darauf hin, dass solche Praxis durchaus üblich sei. Sich hier auf einschränkende Schritte zu einigen, hält sie für wenig aussichtsreich.

Bewertung

(5.10) Die GKKE hält daran fest, dass Rüstungsausfuhren nicht durch die Zusage von staatlichen Ausfallbürgschaften abgesichert werden sollten. Es ist dem Eindruck zu wehren, dass damit Rüstungsgeschäfte subventioniert und die beteiligten deutschen Unternehmen von Risiken entlastet werden.

Deshalb sind parallel zu dem bereits geltenden Ausschluss von Absicherungen von Geschäften mit Nukleartechnologie bzw. zur Umrüstung von Atomanlagen die Richtlinien des Interministeriellen Ausschusses um einen Passus zu ergänzen, der die Exportförderung bei Kriegswaffen und Rüstungsgütern ebenso untersagt wie bei Dual-use-Gütern mit militärischer Verwendung. Dazu macht die GKKE den Vorschlag, die Ziffer 2 der Richtlinien um folgenden Zusatz zu ergänzen: „Ausgeschlossen von der Exportförderung sind Kriegswaffen (nach der Kriegswaffenliste) und sonstige Rüstungsgüter. Güter, die sowohl militärisch als auch zivil genutzt werden können (so genannte Dual-use-Güter) können im Einzelfall gefördert werden, wenn vom Empfänger eine rein zivile Nutzung rechtlich verbindlich garantiert wird."

Solange das Verbot einer Ausfallbürgschaft für Rüstungsausfuhren nicht erreicht ist, sollte die Bundesregierung in ihren jährlichen Rüstungsex-

portberichten über die finanzielle Absicherung von Rüstungslieferungen Auskunft geben und dabei gleichermaßen Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter einbeziehen.

(5.11) Die GKKE sieht die Notwendigkeit, die Feststellung der Politischen Grundsätze für Rüstungsausfuhren vom 19.01.2000, dass das Interesse an Sicherung von Arbeitsplätzen nicht ausschlaggebend für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren sein soll, auch in den Richtlinien für die Gewährung von Ausfallbürgschaften zur Geltung zu bringen.
Desgleichen besteht Notwendigkeit, die für Hermes-Bürgschaften geltenden Gesichtspunkte der ökologischen, sozialen und entwicklungspolitischen Relevanz der Exportgeschäfte jenseits der Vorgaben aus dem Genehmigungsverfahren für Rüstungsausfuhren zu beachten.
Das bisherige Zögern von EU- und OECD-Staaten, sich über ihre Maßnahmen zur finanziellen Förderung von Rüstungstransfers auszutauschen, sollte nach Ansicht der GKKE für die Bundesregierung kein Grund sein, sich bei anstehenden Verhandlungen zur Harmonisierung von Kriterien für rüstungsexportpolitische Entscheidungen auch für eine Offenlegung und restriktive Handhabung solcher Instrumente einzusetzen.

(5.12) Die GKKE hält die gegenwärtige Praxis, Ausschüsse des Bundestages erst nachträglich über erfolgte Zusagen finanzieller Absicherungen von Rüstungsausfuhren zu informieren, gemessen an Demokratiestandards für unbefriedigend. In der jetzigen Konstellation wird das Parlament der Möglichkeit beraubt, seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive wahrzunehmen. Davon abgesehen werden Bekenntnisse zu mehr Transparenz dadurch unglaubwürdig.

5.3 Eine Bilanz der deutschen Rüstungsexportpolitik: Kontroverse Einschätzungen des deutsch-pakistanischen U-Boot-Geschäfts:

Parlamentarische Anfrage und Antwort der Bundesregierung
(5.13) Wie einst in Zeiten, als die Bundesregierung noch nicht jährlich über ihre Rüstungsexporte berichtete, scheint es heute wieder der Opposition im Bundestag zu obliegen, die Bundesregierung zur Offenlegung von einschlägigen Geschäften zu bewegen. Dies leistete die Bundestagsfrakti-

on von Bündnis 90/Die Grünen mit einer Großen Anfrage vom 4. Juli 2007 zu dem anstehenden U-Boot-Transfer nach Pakistan[68] (siehe Kapitel 4.1). Nach einer detaillierten Analyse der Situation in Pakistan erkundigten sich die Abgeordneten nach dem Stand des Genehmigungsverfahrens und möglichen veränderten Prioritäten in der Genehmigungspraxis. Ferner forderte die Opposition eine offizielle Einschätzung der innenpolitischen Lage im Empfängerland und von dessen Verhalten gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft. Die Abgeordneten wollten auch wissen, wie die Bundesregierung das U-Boot-Geschäft im Verhältnis zur maritimen Sicherheit und zur regionalen Rüstungsdynamik, vor allem zur Aufrüstung des indischen Nachbarn, beurteilt. Abschließend verlangte die Große Anfrage nach einer Einordnung des vorgesehenen Transfers in die deutschen Bemühungen um Rüstungskontrolle und Abrüstung.

(5.14) In ihrer Antwort vom 4. Februar 2008[69] legt die Bundesregierung ihre Sicht auf die gestellten Fragen dar. Sie nutzt die Gelegenheit, noch einmal die Grundlinien der deutschen Rüstungsexportpolitik auszuziehen und die Abstimmung mit europäischen Partnern zu schildern, ihre Beurteilung der internationalen wie inneren Lage von Pakistan abzugeben, das anstehende U-Boot-Geschäft mit dessen Implikationen für Technologietransfer darzustellen und dessen Relevanz für Abrüstung und Rüstungskontrolle zu erläutern.

(5.15) Die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage gibt unter Anderem folgende Informationen über den Stand der deutschen Rüstungsexportpolitik:

- Die Bundesregierung bestätigt noch einmal die Rechtsverbindlichkeit von Antworten auf Voranfragen, die rüstungsexportierende Unternehmen bei der Anbahnung von Geschäften stellen. Sie lässt zudem wissen, dass es bisher noch nicht vorgekommen ist, dass eine einmal positiv beschiedene Voranfrage später widerrufen worden ist.
- Die Bundesregierung bestätigt, dass der neu erarbeitete Entwurf eines Gemeinsamen Standpunkts zu Rüstungsausfuhren aus EU-Mitgliedsstaaten eine grundlegend verbesserte und aktualisierte Form des bisher gültigen Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte von 1998 darstellt (siehe auch Kapitel 6.2). Allerdings ist nicht vorgesehen, mit dem

[68] Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/6004.
[69] Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/7969.

Beschluss einer Aufwertung des Kodexes zu einem rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt eine gesonderte Einrichtung mit dessen Überwachung zu beauftragen. Vorrang haben derweil politische Bemühungen, eine Verrechtlichung des Verhaltenskodexes zu erreichen. Erst dann wird der Bedarf neuer Institutionen zu prüfen sein.

- Die Bundesregierung relativiert in gewisser Hinsicht Aussagen aus dem Weißbuch 2006, Exportbemühungen der deutschen Rüstungsindustrie unterstützen zu wollen. Sie verweist noch einmal auf die Schranken, die rüstungsexportpolitische Regelwerke setzen.
- Die Bundesregierung sieht in ihren Politischen Grundsätzen aus dem Jahr 2000 ebenso wie in dem derzeit zur Verhandlung anstehenden weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels („Arms Trade Treaty", siehe Kapitel 7.1) vor allem Präzisierungen des Ermessensspielraums ihrer rüstungsexportpolitischen Entscheidungen. Einschränkungen oder gar ein Verbot von Rüstungstransfers will sie daraus nicht ableiten.
- Die von den parlamentarischen Fragestellern vermutete Umorientierung der deutschen Rüstungsexportpolitik, Rüstungstransfers in Staaten, mit denen eine „strategische Partnerschaft" eingegangen worden ist, vorbehaltlos zu genehmigen, weist die Bundesregierung zurück. Sie geht allerdings nicht im Einzelnen darauf ein, welche Auswirkungen solche aufgewerteten bilateralen Beziehungen für Rüstungsausfuhren haben. So bleiben die praktischen Konsequenzen einer Anwendung dieses relativ neuen außenpolitischen Instruments im Dunkeln.
- Die Bundesregierung beurteilt die Beschäftigungslage der deutschen U-Boot-Industrie als zufrieden stellend. Der Pakistan-Auftrag verspricht, den Sektor einer Fertigung von Materialpaketen in Zukunft auszulasten. Dabei wird angenommen, dass ein Werftarbeiter etwa zwei bis drei Arbeitsplätze bei Unterlieferanten gewährleistet.
- Die Bundesregierung lehnt die Förderung von Rüstungsexporten durch Angebote von Offset-Geschäften grundsätzlich ab. Dies setzt sie in Gegensatz zur Politik von Frankreich. Französische Konkurrenzangebote an Pakistan flankierten rege Besuchsdiplomatie und Offerten an Trainingsprogrammen sowie Zusagen von zukünftigen Investitionen französischer Unternehmen. Die deutsche Seite sieht darin einen Verstoß gegen EU-weite Wettbewerbsregeln. Gleichwohl ist die Möglichkeit von Ausbildungsangeboten durch die deutsche Marine oder deutsche Liefe-

ranten, insbesondere bei der vorgesehenen Montage der Materialpakete auf pakistanischen Werften, nicht ausgeschlossen. Doch darüber verbietet sich die Bundesregierung weitere Auskünfte unter Verweis auf das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Auch gesteht die Bundesregierung zu, dass Ministerbesuche in Staaten, die an deutschen Rüstungslieferungen interessiert sind, genutzt werden, um sich anbahnende Geschäfte zu unterstützen.

Bewertung

(5.16) Die parlamentarische Anfrage und die offizielle Antwort der Bundesregierung mit ihren Lücken und ausweichenden Antworten bieten ein aufschlussreiches Bild des gegenwärtigen Standes der deutschen Rüstungsexportpolitik. Doch bleibt insgesamt der Eindruck, dass die Bundesregierung nicht die Skepsis ausräumen kann, die sich gegenüber einem Transfer von U-Booten nach Pakistan sowie auch dem deutschen Regelwerk für die Genehmigungen von Rüstungsexporten und den europäischen wie internationalen Absprachen ins Feld führen lässt.

(5.17) Die Bundesregierung behauptet, im Fall der Genehmigung von Rüstungsausfuhren nach Pakistan im Einklang mit ihren Politischen Grundsätzen aus dem Jahr 2000 gehandelt zu haben. Diskrepanzen zwischen den Zielen einer grundsätzlich restriktiven Exportpolitik gegenüber Drittstaaten und sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik oder ihrer Bündnispartner werden nicht aufgelöst. Das Gleiche gilt für die Koppelung der positiv beschiedenen Voranfrage und der darauf basierenden Zusage einer Ausfallbürgschaft. Hier macht es sich die Bundesregierung nach Einschätzung der GKKE zu einfach, wenn sie feststellt, dass eine solche Absicherung gewährt werden kann, wenn das rüstungsexportpolitische Regelwerk einer Ausfuhrgenehmigung nicht entgegensteht. Ferner sieht die GKKE in einem solchen Argumentationsgang Widersprüche zu den Grundsätzen für die Übernahme von Ausfallbürgschaften durch eine staatlich abgesicherte Zusicherung (siehe Kapitel 4.1).

(5.18) Bei ihrer Beurteilung, inwieweit Pakistan den Kriterien des EU-Verhaltenskodexes genügt, bezieht sich die Bundesregierung explizit auf den Benutzerleitfaden für die Auslegung der einzelnen Kriterien. Diskrepanzen zwischen Kodex und Leitfaden werden nicht thematisiert und gegebenenfalls zugunsten der Möglichkeit interpretiert, Genehmigungen für

Rüstungstransfers zu erlauben. Die GKKE sieht in solchem Vorgehen ein problematisches Ausschöpfen von Ermessensspielräumen. Sie warnt deshalb vor der Gefahr einer Aushöhlung des Verhaltenskodexes durch ein derartiges Tun.

(5.19) Einerseits ist die Bundesregierung bemüht, die Rüstungsexportpolitik von EU-Mitgliedsstaaten zu harmonisieren. Trotzdem betont sie andererseits, dass eine Absprache mit französischen Konkurrenten über den U-Boot-Auftrag nicht üblich und auch nicht opportun gewesen sei. Diese Aussage widerspricht nach Einschätzung der GKKE den Intentionen des EU-Verhaltenskodexes und zementiert die Konkurrenz europäischer Anbieter. Ein konstruktiver Beitrag zu einer kohärenten, gemeinsamen Rüstungsexportpolitik von EU-Mitgliedsstaaten ist in einem solchen Verhalten nicht zu erkennen. Es bleibt der Verdacht, dass die Bundesregierung der Berücksichtigung industriepolitischer Anliegen Vorrang gegenüber politisch gesetzten Leitlinien für Rüstungstransfers eingeräumt hat.

(5.20) Die Bundesregierung beharrt bei der Anwendung des EU-Verhaltenskodexes bzw. ihrer Politischen Grundsätze von 2000 unter legaler Perspektive darauf, nur die Auswirkung der jeweils transferierten Waffe oder des Rüstungsguts auf die innere Stabilität des Empfängerlandes, die Achtung der Menschenrechte etc. zu prüfen. Diese Sichtweise unterscheidet sich von jener der GKKE und anderer Beobachter. Diese lassen sich von einer ethischen Urteilsbildung in Sachen Rüstungsexportpolitik leiten und stellen immer auch den Gesamtzusammenhang zwischen dem Themenspektrum der Kriterien und den Folgen der Aufrüstung bzw. der Rüstungstransfers in Rechnung.
Deshalb weist die GKKE auch die offizielle Behauptung zurück, die Aufrüstung für die Unterwasserkriegsführung hätte keinen Bezug zu den genannten Kriterien. Vielmehr vermutet sie hier ein Festhalten an der traditionsreichen Logik der deutschen Rüstungsexportpolitik nach dem Motto „Alles, was schwimmt, geht!". Damit kann sich die Bundesregierung aber nicht des Vorwurfs entledigen, dass sie mit den genehmigten Rüstungstransfers die Kriegsführungsfähigkeit fördert und Entwicklungschancen von Gesellschaft und Wirtschaft des Empfängerlandes beeinträchtigt.
Die Einschätzung, dass sich ein Abnehmerland wie Pakistan nicht in bewaffneten Auseinandersetzungen befindet oder solche nicht wahrscheinlich sind, teilt die GKKE nicht. Sie kritisiert auch den offiziellen Versuch, dorti-

ge Amtsinhaber von Verwicklungen in Korruption freizusprechen, da viele Informationen Gegenteiliges besagen.

(5.21) Die Bundesregierung erteilt sich nach Einschätzung der GKKE gleichsam einen Freibrief für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren, wenn sie in ihrer Antwort auf die Frage nach der militärischen Relevanz der zur Lieferung anstehenden Rüstungsgüter darauf verweist, dass „der Verlauf einer Gesamtoperation auf operativer wie strategischer Ebene (...) von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren beeinflusst (wird), so dass einzelne Rüstungsgüter eine nachrangige Rolle spielen". Die GKKE warnt davor, dass das gesamte deutsche Rüstungsexportkontrollregime auf der Kippe steht, sollte diese Haltung Allgemeingut werden.

(5.22) Die Bundesregierung teilt mit, dass sich zu den Jahren vor 1993 keine Daten über die Genehmigung vorher erteilter Lizenzen zum Nachbau deutscher Waffen finden lassen. Das hält die GKKE für eine fragwürdige Auskunft und erwartet sorgfältigere Recherchen in deutschen Verwaltungsarchiven. Dies sollte auch im Interesse der Bundesregierung liegen, um dem Vorwurf zu begegnen, sie habe bei dem anhaltenden Einsatz von Waffen deutschen Designs auf aktuellen Kriegsschauplätzen immer noch ihre Hand im Spiel.

6. Akzente in der europäischen Rüstungsexport-kontrollpolitik

6. 1 Auf dem Weg zu einem EU-Binnenmarkt für Rüstungsgüter – Konsequenzen für die Rüstungsexportpolitik

Ein heterogenes Bild europäischer Verteidigungs- und Rüstungsanstrengungen

(6.01) Die EU-weite Rüstungspolitik mäandert weiter zwischen dem Beharren einzelner Mitgliedsstaaten auf ihren Vorbehalten der nationalen Souveränität bei der Fürsorge für ihre militärische Sicherheit einerseits und dem zunehmenden Druck andererseits, bei Verteidigungspolitik und Rüstungsanstrengungen zu kooperieren. Inwieweit die Verteidigungspolitik Teil einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ist, bleibt umstritten.[70] Insbesondere die Auseinandersetzungen darüber, ob Art. 296 des Amsterdamer Vertrages die Bereiche der Rüstungsproduktion und -vermarktung unter dem Vorbehalt nationaler Sicherheitspolitik belässt, halten ebenfalls an.[71]

Doch bei allen Klagen über mangelnde militärische Fähigkeiten europäischer Staaten erreichen die Militärausgaben der EU-Mitgliedsstaaten in Höhe von circa 200 Mrd. € etwa ein Viertel der jährlichen Weltrüstungsausgaben (2006). Aber rüstungsnahe Beobachter weisen auf den hohen Anteil der Personalkosten (55 Prozent) und die relativ geringe Quote für Forschung, Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern in den EU-Staaten (19 Prozent) hin, verglichen mit den USA (Personal: 20 Prozent; Forschung, Entwicklung und Beschaffung: 29 Prozent).[72]

(6.02) Dessen ungeachtet hat sich in den zurückliegenden Jahren vor allem in der Luftfahrt und Militärelektronik die grenzüberschreitende Kooperation in der EU intensiviert, während bei der Fertigung von Landfahrzeugen und im Marineschiffbau eher von Stillstand berichtet wird. Daneben stellt sich weiterer Bedarf an Zusammenarbeit für die Sektoren der Kom-

---

[70] Vgl. Mathias Jopp/ Peter Schlotter, Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, in: dies. (Hrsg.), Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007, S. 381 – 395 und die beiden Beiträge von Elfriede Regelsberger im gleichen Band.

[71] Vgl. Thilo Richter, Die Rüstungsindustrie im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Nationale Sicherheit im Gemeinsamen Markt, Baden-Baden 2007.

[72] Nach: Nick Witney, Re-energising Europe's Security and Defence Politicy, Brüssel (European Council on Foreign Relations, ecfr.eu) 2008, S. 18.

munikation und Aufklärung, der Präzisionswaffen und Schutzvorrichtungen sowie der Logistik und Transportkapazitäten.
Ein Nebeneffekt der zerklüfteten europäischen Rüstungsindustrie ist ein ausdifferenziertes Angebot von Rüstungsgütern europäischer Herkunft auf dem Weltrüstungsmarkt: So bieten europäische Hersteller fünf verschiedene Luft-Boden-Raketensysteme an, drei unterschiedliche moderne Kampfflugzeuge (Eurofighter, Rafale, Gripen), sechs U-Boot-Typen und über zwanzig Modelle gepanzerter Fahrzeuge. Mehr als ein Dutzend europäischer Firmen bemüht sich, gepanzerte Fahrzeuge zu entwickeln und zu verkaufen, die kleiner als Panzer und größer als geländegängige Fahrzeuge sind.

Beispiele für europäische Kooperationen für den Rüstungsexport

Deutsch-französische Zusammenarbeit im U-Boot-Bau

Bei einem Treffen auf der Computer-Messe CEBIT im März 2008 haben der französische Präsident Nicolas Sarkozy und Bundeskanzlerin Angela Merkel über eine Kooperation im U-Boot-Bau gesprochen. Nach französischen Presseberichten ist die deutsche Seite einverstanden, den gemeinsamen Bau von U-Booten für den Export zu prüfen. Hierzu gebe es die Bereitschaft der französischen Werft DCNS zu einer Zusammenarbeit mit dem deutschen Partner Thyssen-Krupp Marine Systems.[73]
Diese Nachricht enthält gewisse Brisanz angesichts des bekannten französischen Interesses an der fortgeschrittenen U-Boot-Technologie deutscher Hersteller, der Konkurrenzen beider Länder um Exportaufträge an Drittstaaten und der bislang gescheiterten Versuche einer Zusammenarbeit beider Werftindustrien.

Lieferung von Hubschraubern aus deutsch-französischer Fertigung an Libyen

Zurückhaltend hat die Bundesregierung auf Absichten der französischen Seite reagiert, zwölf Hubschrauber des Typs „Tiger", die gemeinsam von deutschen und französischen Firmen gefertigt werden, an Libyen zu liefern.[74] Die zögerliche deutsche Haltung kollidiert mit dem so genannten „Schmidt-Debré-Abkommen" aus dem Jahr 1972. Danach wollen Deutschland und Frankreich sich nicht daran hindern, gemeinsam entwickeltes Rüstungsmaterial an Drittländer zu verkaufen. Nur wenn deutsche Gesetze dem Export entgegenstehen, könnte im Ausnahmefall die Zulieferung von Komponenten verweigert werden.
Allerdings steht die Bundesregierung möglichen Rüstungstransfers an Libyen kritischer gegenüber als die französische Regierung. Diese hatte bereits

[73] Süddeutsche Zeitung, 08.03.08.
[74] Frankfurter Rundschau, 22.04.08.

politisches Entgegenkommen der libyschen Seite im Jahr 2007 mit der Zusage von Waffenlieferungen und dem Angebot, im Land ein Atomkraftwerk zu errichten, honoriert.[75]

Europäische Tankflugzeuge für US-Luftwaffe

Als einen Durchbruch feierte die europäische Flugzeugindustrie die Nachricht, dass die US-Luftwaffe bei dem Konzern EADS 179 Tankflugzeuge im Wert 26,7 Mrd. € bestellen will. Das Abkommen gilt als Türöffner für den gesamten, bislang weitgehend abgeschotteten Rüstungsmarkt der USA. Über die Hälfte des Auftrages soll zwar in einem zu errichtenden Werk in den USA abgewickelt werden; doch Teile der Flugzeuge werden in Europa vorbereitet werden.[76]
Wenige Monate später erlitt die anfängliche Euphorie auf europäischer Seite einen Rückschlag, nachdem sich inneramerikanischer Widerstand gegen die Auftragsvergabe an die europäischen Hersteller mobilisiert hatte. Im September 2008 stoppte das US-Verteidigungsministerium einen zweiten Anlauf für eine Ausschreibung und verschob die Entscheidung auf die Zeit nach dem Amtsantritt des neu zu wählenden Präsidenten im Januar 2009.[77]

Initiativen der EU-Kommission

(6.03) Die EU-Kommission setzt ihrerseits die Bemühungen fort, nationalstaatliche Vorbehalte bei der Entwicklung, Forschung, Produktion und Vermarktung von Rüstungswaren durch erleichterte Bedingungen für Kooperation und Integration der Rüstungsindustrien zu entkräften. Ihr Ziel ist es, einen gemeinsamen Markt für Rüstungswaren (Güter und Dienstleistungen) zu schaffen. So legte sie im Jahr 2004 ein Grünbuch zum Beschaffungswesen im Rüstungssektor vor und führte in den Nachfolgejahren darauf bezogene Konsultationen mit Vertretern von Regierungen und Rüstungsherstellern durch. In verschiedenen Mitteilungen entwickelte sie ihren eigenen Ansatz weiter.[78]
Als zusätzlicher Schritt in die anvisierte Richtung kann der Vorschlag für eine wettbewerbsorientierte Ausschreibung für die Beschaffung von Rüstungswaren interpretiert werden, der aus dem Hause der European Defence Agency (EDA) stammt. Deren „Code of Conduct on Defence Procurement of the EU Member States Participating in the European Defence Agency" gibt Regeln für die Ausschreibung von Rüstungsaufträgen innerhalb der Gemeinschaft vor, mit Ausnahme von hochsensiblen Technologien und kooperativen Rüstungsvorhaben.

[75] GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/Bonn 2008, S. 21.
[76] Frankfurter Rundschau und Süddeutsche Zeitung, 03.03.08
[77] Süddeutsche Zeitung, 19.06.08 und 20.06.08.; Süddeutsche Zeitung, 11.09.08.
[78] Richter (2007), a.a.O., S. 40 – 41.

Ziel alles dessen ist, die rüstungsindustrielle Basis in der EU auszubauen, indem die Kommission Vergabewesen, Binnenhandel, Produktionsstandards, Exportkontrolle sowie Forschung und Entwicklung aufeinander bezieht und versucht, sie anzugleichen. Wie auch auf anderen Feldern der Europa-Politik gilt hier ebenfalls die strategische Devise, prinzipielle Widerstände durch den Nachweis praktischer Vorteile verblassen zu lassen.

Vorschlag zur Vereinfachung des Rüstungstransfers innerhalb der Europäischen Union

(6.04) Unter dem Datum des 5.12.2007 hat die Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vorgelegt, die „zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern" – so die Zweckbestimmung im Titel - dienen soll. Er war aus umfangreichen Beratungen mit den Regierungen, Industrierepräsentanten und fachlicher Expertise hervorgegangen. Die Inhalte der Vorlage sind sowohl für den Binnentransfer von Rüstungswaren innerhalb der EU als auch an Drittländer relevant.
Die Kommission sieht ihren Vorschlag als Fortschreibung der Absichtserklärung von 1998 (Letter of Intent) zur Intensivierung der Rüstungskooperation der sechs größten rüstungsproduzierenden EU-Mitgliedsstaaten[79] und des EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte aus dem gleichen Jahr. Außerdem führt sie ins Feld, dass er mit gleichgerichteten Intentionen der seit dem Jahr 2004 bestehenden Europäischen Verteidigungsagentur (European Defence Agency) korrespondiert. Das Europäische Parlament berät zeitgleich über den Vorschlag einer Richtlinie, die die Verfahren zur Vergabe bestimmter öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungen in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit koordinieren soll. Der strukturelle Zugang zu diesem Themenkomplex steht in Konkurrenz zu den Initiativen, die die EDA bereits eingeleitet hat.

(6.05) Derzeit gibt es innerhalb der EU 27 verschiedene Genehmigungsverfahren, die sich in Verfahren, Umfang und Fristen voneinander unterscheiden. Dies kommt für alle Beteiligten einem erheblichen Aufwand gleich. Obwohl für Transfers innerhalb der EU letztlich nie eine Genehmi-

[79] Darauf verständigten sich seinerzeit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden, Spanien und Italien. Die gleichen Staaten schlossen im Jahr 2000 das entsprechende Rahmenabkommen von Farnborough ab. Allerdings gibt es kaum Berichte über eine effektive Nutzung der hier geschaffenen Möglichkeiten.

gung verweigert worden ist, besteht durch die konkurrierenden Verfahren eine bleibende Rechtsunsicherheit fort, ob man sich lückenlos auf Versorgungsketten der Zulieferer für Rüstungserzeugnisse verlassen kann. Die Kommission schätzt die anfallenden Kosten aus der derzeitigen Praxis auf jährlich 3,16 Mrd. €, wobei sie sich hier auf Firmenangaben stützt.

(6.06) Die nun vorgesehenen Regelungen unterscheiden bei der Handhabung von Genehmigungsanträgen für Rüstungstransfers zwischen solchen, die innerhalb der Gemeinschaft verbleiben, und solchen an Drittstaaten. Während bei Entscheidungen über Rüstungstransfers in Staaten außerhalb der EU Sicherheitsinteressen sowie Belange von Frieden, internationalem Recht und Stabilität eine zentrale Rolle spielen, gelten bei den Transfers zwischen EU-Mitgliedsstaaten Gesichtspunkte wie Synergieeffekte bei Beschaffung und Ausstattung von Streitkräften und kostengünstige Entwicklung und Produktion von Rüstungswaren.
Die einzelstaatliche Genehmigungspflicht für Rüstungsexporte soll nicht grundsätzlich entfallen, aber für den Binnentransfer vereinfacht und vereinheitlicht werden. Die bisher nötigen Einzelgenehmigungen wären durch ein strafferes System von Allgemein- bzw. Globalgenehmigungen zu ersetzen. Allgemeingenehmigungen erfassen dann Lieferanten und Empfänger, und Globalgenehmigungen beziehen sich auf Güter und Zeiträume.
Ein weiteres Mittel zur Vereinfachung der Binnentransfers verspricht die vorgeschlagene Zertifizierung von Unternehmen, die Rüstungsgüter oder Komponenten transferieren, um sie in komplexere Waffensysteme zu integrieren. Dadurch erhalten die Mitgliedsstaaten Gewissheit, dass Unternehmen etwaige Ausfuhrbeschränkungen bei Re-Exporten verlässlich einhalten. Das Zertifizierungsverfahren gilt als weiterer Hebel zur Vertrauensbildung unter den Mitgliedsstaaten bzw. den beteiligten Firmen.

(6.07) Das Europäische Parlament hat im Oktober 2008 die Beratung der Richtlinie und von Änderungsvorschlägen seiner Ausschüsse aufgenommen. Ein zu erwartendes positives Votum zum Vorschlag der Kommission muss noch dem Europäischen Rat zur Beschlussfassung vorlegt werden. Derzeit ist offen, ob das Zusammenwirken von Kommission und Parlament ausreicht, die nationalen Vorbehalte gemäß Art. 296 tatsächlich auf Dauer zu entkräften.

Bewertung

(6.08) Angesichts der Heterogenität der rüstungspolitischen Landschaft in Europa mit den Folgen eines nicht kohärenten Verhaltens der EU-Mitgliedsstaaten im Umgang mit Rüstungsausfuhren scheint zumindest der Versuch, hier Übereinstimmung und Steuerung zu erreichen, begrüßenswert. Dies gilt gewiss auch für die Einsparung von Kosten, die sich die Kommission von der Realisierung ihres Vorschlages verspricht. Keineswegs jedoch darf es eine Nivellierung restriktiver Rüstungsexportpolitik einzelner Staaten auf dem niedrigsten Niveau geben.
Nach dem jetzigen Stand der Dinge ergeben sich aus Sicht der GKKE und ihrem Blick auf die spezifischen deutschen Gegebenheiten jedoch folgende kritische Aspekte:[80]

- Es bleibt ungewiss, ob die angestrebte Richtlinie vorrangig einer Dynamisierung der europäischen Rüstungsfertigung dient oder aber als Schritt dahin zu sehen ist, eine effiziente Kontrolle der Rüstungsausfuhren politisch zu verankern. Die Diskussion um die deutschen U-Boot-Lieferungen an Pakistan (siehe Kapitel 4.1 und 5.3) hatte bereits auf die Konkurrenz deutscher und französischer Anbieter verwiesen. Wenn die neue Regelung dies in Zukunft ausschließt, wäre dies zu begrüßen. Bleibt es bei einer Liberalisierung des Rüstungstransfers bei gleichzeitigem Verlust an Kontrollkapazitäten, käme das einem Rückschritt gleich.
- Außerdem behandelt Deutschland bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren Mitgliedsstaaten der NATO bzw. ihnen gleichgestellte Staaten ebenso wie jene der Europäischen Union anders als Drittstaaten. Darauf wird Deutschland angesichts seiner ausgeprägten Rolle als Zulieferer von Rüstungskomponenten nicht verzichten wollen.
- Ungewiss ist zudem, wie die kategorialen Unterscheidungen der deutschen Rüstungsexportpolitik (Einzel-/Sammelausfuhrgenehmigungen) und der Kommissionsvorlage (Allgemein-/Globalgenehmigungen) aufeinander zu beziehen sind bzw. zusammengeführt werden sollen. Dies könnte in einer Übergangszeit zu verzerrten Datenlagen führen.

[80] Die folgenden Überlegungen nehmen Anregungen von Dr. Matthias Dembinski und Dr. Niklas Schörnig (beide HSFK) auf.
Als kritisches Votum siehe: Flemish Peace Institute, "Advice concerning the proposal for a directive on simplifying terms and conditions of transfer of defencerelated products within the European Community", 8. Juli 2008, (http://www.flemishpeaceinstitute.eu/get_pdf.php?ID=242&lang=EN).

- Die Reichweite des Transparenzgebots ist noch offen. In der bisherigen Situation pochen die jeweiligen Parlamente und Öffentlichkeiten auf Transparenz und nutzen bei allen Unzulänglichkeiten die von den Regierungen eingegangenen Berichtspflichten über ihre Rüstungsexportpolitik dazu, Rüstungstransfers nachzuvollziehen und politisch zu bewerten. Nach Einschätzung der GKKE birgt der Vorschlag der Kommission die Gefahr, die Reichweite des Transparenzgebots auf Interaktionen zwischen Regierungen und Unternehmen, Regierungen und Kommission oder zwischen Kommission und Unternehmen zu beschränken. Dagegen wäre eine angemessene Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments nötig, um die bisherigen Transparenzdefizite zu kompensieren oder weiterreichende politische Bewertungen zu ermöglichen. Auch die interessierte Öffentlichkeit profitiert vorderhand von den neuen Regelungen nur, wenn sich getätigte Transfers nachvollziehen lassen.
- Das vorgeschlagene Zertifizierungsverfahren stützt sich vorrangig auf Selbstverpflichtungen der beteiligten Unternehmen. Die intensive Lobbytätigkeit von Rüstungsherstellern bei europäischen Gremien nährt den Verdacht einer gezielten Einflussnahme zugunsten bestimmter Interessen. Dem sollte strukturell Einhalt geboten werden, zumal die Regelung vorsieht, von der jetzigen Praxis des Ex ante- zu einem Ex post-Prinzip bei Genehmigungen überzugehen. Entsprechend streng müssen die Sanktionen gegenüber Unternehmen sein, die ihre Verpflichtungen aus der Zertifizierung nicht erfüllen.
- Der Vorschlag der Kommission benennt deutlich die Problematik von Re-Exporten und der fälligen Endverbleibskontrolle. In der jetzigen Konstellation prüfen die Genehmigungsbehörden das Pro und Contra einer anstehenden Entscheidung. Dagegen rückt das vorgesehene Modell die Unternehmen, die ein endgefertigtes Rüstungsgut aus dem Gebiet der Gemeinschaft exportieren wollen, selbst in die Berichtspflicht über mögliche Vorbehalte gegenüber dem anvisierten Empfänger. Insofern ist darauf zu dringen, dass die Ausfuhrländer das Recht behalten, den Verbleib von gelisteten oder mit Vorbehalten belegten Rüstungswaren zu überprüfen.

(6.09) Insgesamt konstatiert die GKKE fehlende Forschritte auf der EU-Ebene, die Anwendung der inhaltlichen Kriterien für Rüstungsausfuhren zu harmonisieren und verbindlich zu machen. Dies hätte mit der angestreb-

ten Vereinfachung und Standardisierung der Genehmigungsverfahren für Transfers innerhalb der Europäischen Gemeinschaft und an Drittstaaten einherzugehen.

6.2 Zehn Jahre EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte

(6.10) Vor zehn Jahren hatten die Regierungen der Europäischen Union einen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte beschlossen. Dies nimmt die GKKE zum Anlass, um ein Resümee zu ziehen und der Frage nachzugehen, ob bzw. welche konkreten Auswirkungen er hatte bzw. hat. Notwendigerweise fällt die Antwort differenziert aus.

Ein Rückblick

(6.11) Zunächst ist es sinnvoll, den politischen, historischen und institutionellen Kontext der Entstehung des Verhaltenskodexes in Erinnerung zu rufen. Die Einigung war durch vier Schlüsselfaktoren ermöglicht worden:

- Die Ablösung der vorangegangenen britischen und französischen Regierungen, die der Initiative skeptisch gegenübergestanden hatten;
- der Golfkrieg der 1990er Jahre: Er hatte deutlich gemacht, dass frühere europäische Waffenlieferungen in Widerspruch zu später sichtbar werdenden eigenen Sicherheitsinteressen geraten können – ein Argument, das durch die Ausdehnung von weltweiten UN-, EU- und NATO-Einsätzen zunehmend Gewicht erhalten hat; darüber hinaus war es nach Ende des Kalten Krieges möglich, Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren zu entwickeln, die nicht primär auf Blockzugehörigkeit basierten;
- der institutionelle Kontext: die Schaffung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union mit entsprechenden Instrumentarien und Gremien;
- die Lobbyarbeit von Nichtregierungsorganisationen sowie der Rüstungsindustrie, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Beweggründen.

(6.12) Während die Kriterien für Rüstungsexporte, auf die sich die Regierungen der damaligen Europäischen Gemeinschaft in den Jahren 1991/92 geeinigt hatten, kaum mehr als ein Stück Papier geblieben waren, stärkt den Verhaltenskodex von 1998 ein Regelwerk, das einen regelmäßigen

Informationsaustausch, Konsultationspflichten sowie Berichtspflichten vorsieht. Seine Kriterien[81] geben Standards vor, die bei der Genehmigung von Rüstungstransfers in Rechnung zu stellen sind (Kriterien 2, 3, 4), beachtet werden sollen (Kriterium 1) oder zumindest zu berücksichtigen sind (Kriterien 5, 6, 7, 8).

Die Implementierung des Kodexes ist kontinuierliches Thema der regelmäßigen Sitzungen von COARM, der EU-Ratsarbeitsgruppe für konventionelle Rüstung. Seit 2003 wurde zusätzlich ein umfassender Benutzerleitfaden erarbeitet, der u.a. eine detaillierte Interpretation der Kriterien und Richtlinien zur breiteren Genehmigungs- und Exportkontrollpraxis enthält und regelmäßig überarbeitet wird. Der Informationsaustausch und die Verständigung auf Herangehensweisen und -verfahren haben sich somit in den letzten zehn Jahren deutlich verändert und eine europäische Prägung angenommen. Die innereuropäische Zusammenarbeit in diesem sensitiven Bereich hat sich deutlich intensiviert.

Die Frage bleibt jedoch, wie die Genehmigungspraxis dadurch beeinflusst wurde: Wurde sie restriktiver oder liberaler? Lässt sich dies überhaupt nachweisen oder EU-weit verallgemeinern?

Restriktives Verhalten der Exporteure – Zuwachs an Transparenz

(6.13) Der Verhalteskodex hat eine Reihe von Entscheidungskriterien verstärkt bzw. deren Konkretisierung zum Teil überhaupt erst vorangetrieben. Außerdem hat er die Problemwahrnehmung in Öffentlichkeit und Politik in den EU-Mitgliedsstaaten geschärft.[82] Regierungen (gerade kleinerer Staaten) sehen sich unter Rechtfertigungsdruck, falls sie als einzige Rüstungsausfuhren in ein umstrittenes Land getätigt haben. Obgleich schwer messbar, so ist doch anzunehmen, dass die Notwendigkeit, vor Kollegen in anderen EU-Ländern das jeweilige Exportverhalten rechtfertigen zu müssen, die Ausfuhrpraxis beeinflusst.

---

[81] Die Kriterien des EU-Verhaltenskodexes für Waffenausfuhren beziehen sich auf (1) Einhaltung internationaler Verpflichtungen, (2) Achtung der Menschenrechte im Empfängerland, (3) innere Lage im Empfängerland, (4) regionale Stabilität, (5) Interessen des Lieferlandes und seiner Bündnispartner, (6) Haltung des Empfängerlandes zum Terrorismus, (7) Risiken von Re-Exporten und (8) Entwicklungsverträglichkeit.

[82] Vgl. Matthias Dembinski/Jutta Joachim, Die GASP als Regierungssystem: Plädoyer für einen Perspektivenwechsel in der GASP-Forschung am Beispiel des EU-Kodexes zu Rüstungsexporten, in: Integration, Jg. 31 (2008), Nr. 4, S. 365 – 378, S. 376.

(6.14) Eine Studie zur Auswirkung des Verhaltenskodexes auf die Exportpolitik der neuen EU Mitgliedstaaten zeigt, [83] dass hier die Ablehnungen von Ausfuhranträgen zugenommen haben, und zwar stärker als im EU-weiten Durchschnitt. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich derartige Entscheidungen mit Verweis auf den Kodex leichter begründen lassen und restriktivere Positionen in der Abstimmung, typischerweise vor allem von Außenministerien vertreten, dadurch gestärkt wurden. Positive Auswirkungen des Verhaltenskodexes, vor allem eine stärkere Beachtung von Menschenrechts- und Konfliktkriterien, sind also durchaus erkennbar. Der Kriterienkatalog setzt Maßstäbe für die politische und öffentliche Auseinandersetzung mit rüstungsexportpolitischen Entscheidungen. Jedoch lässt sich aus dem Befund noch keine vollständige Harmonisierung der Exportpraxis der EU-Mitgliedsstaaten ableiten.

(6.15) Während sich die Frage nach den konkreten Auswirkungen auf die Exportpraxis schwer beantworten lässt, hat der Verhaltenskodex eindeutig europaweit zu Fortschritten bei der Transparenz geführt. So sind die jährlich veröffentlichten Daten zu Rüstungsexporten im letzten Jahrzehnt von unter zwei Seiten auf circa 450 Seiten angewachsen. Der Zuwachs an Transparenz bezieht sich nicht nur auf die Datenlage, sondern auch auf die Entscheidungsverfahren, Arbeitsdokumente, Themen der Arbeitsgruppensitzungen etc. Auch gibt es dank des EU-Kodexes einen regelmäßigen Austausch zwischen der EU-Präsidentschaft und dem Europäischen Parlament sowie auch zwischen den zuständigen Vertretern der EU-Regierungen und exportkritischen Nichtregierungsorganisationen.

Bewertung

(6.16) Im Blick auf die Berichterstattung über genehmigte bzw. vollzogene Rüstungsexporte aus EU-Mitgliedsstaaten sieht die GKKE folgende Defizite:

- Die Zahlenwerke, die die Einzelstaaten im Rahmen des EU-weiten Berichtswesens vorlegen, geben nur unzureichend Auskunft über die Art der Rüstungsgüter sowie über die jeweiligen Empfänger (Armee / Polizei? Rüstungsproduzent? Waffenhändler? Vertreter eines Drittstaates?). Dies ist für die Bewertung dessen, wie die Kriterien interpretiert

[83] Mark Bromley und Michael Brzoska, Towards a common, restrictive EU arms exports policy? The impact of the EU Code of Conduct on major conventional arms exports, European Foreign Affairs Review, vol. 13, (2008) Nr. 3, S. 333-356.

werden, jedoch ausschlaggebend. Erst seit neuerem wird für Lieferungen in Länder, die Waffenembargos unterliegen, der Empfänger (UN-Truppen, Botschaften etc.) benannt, um Missverständnisse zu vermeiden.

- Der GKKE ist bewusst, dass die gleichzeitige Veröffentlichung von finanziellen Werten, Stückzahlen und Produktangaben Informationen preisgeben könnten, die zum Beispiel in Deutschland bisher als Geschäftsgeheimnisse geschützt werden. In diesem Falle wäre es sinnvoller, statt der finanziellen Werte die für eine Evaluierung der Umsetzung des Verhaltenskodexes weitaus aufschlussreicheren Informationen zu Stückzahlen und technischen Details der Rüstungsgüter zu veröffentlichen. Die GKKE ist jedoch nach wie vor der Ansicht, dass es im Interesse der Bundesregierung liegen sollte, bei einer Rechtsgüterabwägung den Vorgaben des Verhaltenskodexes Vorrang einzuräumen. Dies stärkt zudem ihre Position bei internationalen Verhandlungen zur Kontrolle des weltweiten Waffenhandels (siehe Kapitel 7.1), abgesehen vom Zuwachs an politischer Glaubwürdigkeit.

(6.17) Auch bemängelt die GKKE, dass sich der intensive regelmäßige Informationsaustausch zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten auf Ex post-Daten beschränkt, da die Informations- und Konsultationspflichten nur bei Vorlage eines Antrags greifen, wenn gleichartige Güter vorher von einem anderen Staat verweigert wurden. Zudem enthalten diese Daten nicht alle Einzelheiten der Transaktionen. In die aktuelle Genehmigungspolitik kann bisher nur durch Ad hoc-Anfragen im COARM-Gremium oder in informellen Gesprächen Einsicht gewonnen werden. Deshalb empfiehlt die GKKE, dass sich die EU Regierungen zeitnah und detailliert gegenseitig über die jeweilige Genehmigungspraxis informieren.
Zudem sollte der Vorschlag einer ‚post-embargo toolbox', die einen intensiven Austausch über Exporte in Ländern vorsah, die bis vor kurzem einem Embargo unterlagen, wieder aufgenommen und auf andere sensitive Länder ausgeweitet werden. Sinnvoll wäre auch die Einführung von Konsultationen vor Exportgenehmigungen in als kritisch eingestufte Staaten. So könnte das Instrumentarium für eine stärkere Harmonisierung erweitert werden, denn die rechtliche Lage bzw. formelle Entscheidungsgrundlage wurde zwar durch Übernahme der Kodex-Kriterien angeglichen, aber die Interpretation einzelner Transfers weicht weiterhin stark voneinander ab.

(6.18) Ferner sieht die GKKE es als unerlässlich an, dass sich die Kriterien sowie die Informations-, Konsultations- und Berichtspflichten auch auf nicht-kommerzielle ‚government-to-government' Transfers beziehen.
Auch ist unverständlich, dass konventionelle Dual-use-Güter, auf die die Kriterien des Verhaltenskodexes ebenfalls angewendet werden müssen (so die Dual-use-Verordnung der EU, die gesetzlich verbindlich ist), bisher nicht in den Jahresbericht der EU über die Umsetzung des Verhaltenskodexes aufgenommen werden. Dazu gehört unter anderem die Lieferung von bestimmten Radargeräten, Sensoren, Telekommunikation, Computer, Werkzeugmaschinen etc.

(6.19) Die GKKE wiederholt aus ihren vorangegangenen Rüstungsexportberichten ihr Plädoyer für eine Aufwertung des EU-Verhaltenskodexes zu einem Gemeinsamen Standpunkt. Dies haben Vertreter der Kirchen auch auf politischer Ebene vorgetragen. Die Bundesregierung hat sich ebenfalls wiederholt dazu bekannt, aber auch auf politische Schwierigkeiten verwiesen, dem nachzukommen, so jüngst in den Auseinandersetzungen um die geplanten deutschen U-Boot-Lieferungen an Pakistan. (siehe Kapitel 4.1 und 5.3) Von Außen ist jedoch nicht erkennbar, welche Schritte unternommen werden, um dem Anliegen Nachdruck zu verleihen, zumal die technischen Vorarbeiten dazu bereits seit einigen Jahren abgeschlossen sind.

7. Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels

7.1 Das Vorhaben eines weltweiten Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT)

(7.01) Nachdem sich in einem Konsultationsverfahren eine überzeugende Mehrheit der UN-Mitgliedsstaaten positiv zu Ansatz und Profil eines weltweiten Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels (ATT) geäußert hatte,[84] hat in der ersten Hälfte des Jahres 2008 eine Gruppe von Regierungsexperten Machbarkeit, Reichweite und Kriterien für einen ATT geprüft. Unter Vorsitz von Argentinien hatten ihr Vertreter unter anderem aus Ägypten, Brasilien, China, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Indonesien, Mexiko und Südafrika angehört. Auch die USA, die im Jahr 2006 als einziger Staat gegen den Beginn von Arbeiten an einem ATT votiert hatten, nahmen teil. In ihrer Expertise stellen die Fachleute fest, dass die Globalisierung auch die Dynamik des internationalen Waffenhandels verändert hat. Die Zahl von Waffen, Ausrüstung und Komponenten, die im Rahmen von Kooperationen, unter erteilten Lizenzen oder in gemeinsam geführten Unternehmungen gefertigt werden, steigt an. Die Mehrzahl der waffenproduzierenden Staaten hängt heute von Technologietransfers oder -aufwertungen ab, die von Außen kommen. Nur die wenigsten können ihren Bedarf aus eigenen Ressourcen decken.[85]

Die Expertengruppe beendete im August 2008 ihre Arbeit und hat die Ergebnisse der für Herbst 2008 anstehenden UN-Generalversammlung vorgelegt.[86] Falls der Bericht und dessen Empfehlungen dort Zustimmung finden, kann im Folgejahr die Aushandlung eines Vertragswerkes beginnen und im Jahr 2010 ein Vertragsdokument zur Unterzeichnung vorliegen. In der Zwischenzeit sollen alle Staaten ihre nationalen Kontrollregime den höchsten möglichen Standards anpassen.

---

[84] Zur Vorgeschichte und Entwicklung bis zum Ende des Jahres 2007 siehe die ausführliche Darstellung in: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/ Bonn 2008, Kap. 5.1. Eine Zusammenstellung der Positionen von UN-Mitgliedsstaaten zum ATT findet sich unter: A Global Arms Treaty. What States want (www.controlarms.org/en/arms-trade-treaty/the-arms-treaty-process)

[85] Nach: Amnesty International, Blood at the Cross Road. Making the Case for a Global Arms Trade Treaty, London, 18.09.2008, S.7. (http://www.amnesty.org/en/library/info/ACT30/015/20008/en),

[86] Vgl. Robert Lindner, Arms Trade Treaty: Bahn frei für handfeste UN-Verhandlungen?, in: DAKS-Kleinwaffen-Newsletter, Ausgabe 10/08, S. 1 - 3.

(7.02) Die Nichtregierungsorganisation Amnesty International (AI) warnt im Vorfeld der Beratungen der UN-Generalversammlung davor, dass Staaten wie Ägypten, China, Iran, Indien, Russland und die USA versuchen könnten, den Fortgang zu blockieren oder zumindest mögliche Resultate zu verwässern. In der zitierten Studie untersucht AI anhand von Fallstudien zu Kolumbien, der Elfenbeinküste, Guatemala, Guinea, Irak, Myanmar/ Burma, Somalia, Sudan, Tschad und Uganda, wie Waffenlieferungen zur Verletzung des Völkerrechts und der Menschenrechte beigetragen haben oder noch beitragen.
Außerdem mobilisierte AI zusammen mit anderen Nichtregierungsorganisationen politische Unterstützung weltweit für das Vorhaben eines ATT. In Deutschland bekannten sich 125 Bundestagsabgeordnete aller Fraktionen dazu. Die Fraktionen von SPD, FDP und von Bündnis 90/ Die Grünen veröffentlichten positive Stellungnahmen.

Die deutsche Position

(7.03) In ihrem Jahresabrüstungsbericht 2007[87] schildert die Bundesregierung ihren Einsatz für ein rechtlich verbindliches Abkommen über den Waffenhandel.[88] Dort heißt es: Sie (die Bundesregierung) „wird sich dort aktiv für die internationale Durchsetzung einer restriktiven Rüstungsexportkontrollpolitik engagieren". Ferner hat nach Auskunft der Bundesregierung ein deutscher Vertreter an der Expertengruppe der Vereinten Nationen mitgearbeitet.
Deutlich wird in den Stellungnahmen der Bundesregierung, dass sie in dem ATT auch ein Mittel sieht, eine wirksame Kontrolle des Transfers von Kleinwaffen zu erreichen, also darauf zielende Programme der Vereinten Nationen in das umfassendere Vorhaben eines ATT zu überführen. So hat sie sich in der UN-Expertengruppe für die Einbeziehung von Munition und Dual-use-Gütern eingesetzt. Ferner hat sie die Position übernommen, alle Rüstungstransfers zu verbieten, die zu schwerwiegenden Verletzungen der Menschenrechte oder des humanitären Völkerrechts beitragen oder eine nachhaltige Entwicklung im Empfängerland beeinträchtigen.

---

[87] Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2007), vorgelegt im Mai 2008, S. 12, S. 58 und S. 77.

[88] Die Stellungnahme der Bundesregierung zum Vorschlag des ATT findet sich unter: http://disarmament.un.org/cab/ATT/Germany.pdf; siehe dazu auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/Bonn 2008, S. 53 f.

Bewertung

(7.04) Schon im Vorjahr hatte die GKKE vor voreiligem Optimismus angesichts der begonnenen Verhandlungsprozeduren zu einem ATT gewarnt. Erst die Details der Ergebnisse werden Auskunft über die Erfolgsaussichten geben. Gerade das Schicksal des immer wieder als leuchtendes Beispiel zitierten EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte von 1998 zeugt von den alltäglichen Schwierigkeiten, normative Vorgaben auch in die Praxis zu übertragen.
Die GKKE bewertet positiv, dass in Weiterentwicklung der ursprünglichen Vorschläge zu einem ATT nun auch die Relevanz von Rüstungstransfers für Entwicklungsanstrengungen in den Blick genommen wird.

(7.05) Gleichwohl begrüßt die GKKE die Bemühungen der Bundesregierung um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels. Dies sollte auch einschließen, in einem offenen Vorgehen alle interessierten Seiten, einschließlich der Rüstungsindustrie und exportkritischer Nichtregierungsorganisationen, in die Diskussion im Vorfeld politischer Entscheidungen einzubeziehen. Insgesamt verlangt das Vorhaben eines ATT in der deutschen Öffentlichkeit mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung.
Gleichzeitig erinnert die GKKE einmal mehr daran, dass die Glaubwürdigkeit aller wohlfeilen Bekenntnisse damit steht und fällt, ob schon vorhandene Mechanismen der Rüstungsexportkontrolle gemäß den Absichten des anzustrebenden internationalen Vertragswerks angewendet bzw. ausgebaut werden. Dass auch die deutsche Praxis davon noch entfernt ist, zeigt der Fall der in Georgien aufgetauchten G36-Gewehre, deren Herkunft unklar bleibt. (Siehe Kapitel 4.2)

(7.06) Die Position der Bundesregierung zum ATT konzentriert sich auf die unkontrollierten und nicht regulierten Aspekte des internationalen Waffenhandels. Die hier liegenden Gefahren für Frieden, Sicherheit und Entwicklung sind unübersehbar. Das sollte jedoch nicht die Aufmerksamkeit für mögliche negative Folgen einschränken, die auch legale Waffentransfers in Empfängerstaaten haben können.
Auftretende Schwierigkeiten bei der Realisierung des UN-Programms gegen die illegale Verbreitung von Kleinwaffen haben gewiss der weiterreichenden Initiative eines ATT Auftrieb gegeben. Selbst gesellschaftliche Promotoren eines internationalen Waffenvertrages machen sich diese Ver-

bindung zunutze, um ihre Forderungen zu untermauern.[89] Dieser Trend macht jedoch nach Einschätzung der GKKE die Bearbeitung der ursprünglichen Aufgaben nicht überflüssig.

7.2 UN-Aktionsprogramm gegen den illegalen Transfer von kleinen und leichten Waffen[90]

Risiken aus der Verbreitung kleiner und leichter Waffen

(7.07) Die auf UN-Ebene im Jahr 2001 begonnenen Schritte gegen die Verbreitung von kleinen und leichten Waffen waren von großen Hoffnungen begleitet, den so genannten „Massenvernichtungswaffen des kleinen Mannes" wirksam Einhalt zu gebieten. Doch das im gleichen Jahr initiierte Aktionsprogramm (UN-Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects) hat auf Grund der unterschiedlichen Interessenlagen der Staaten und divergierender Positionen von Herstellern wie Importeuren nicht die Erwartungen erfüllen können.[91]

Treffen in New York vom 14. bis 18. Juli 2008

(7.08) Auch das im Juli 2008 stattgefundene Treffen auf UN-Ebene, das den Stand der Bemühungen bilanzieren und weitere Schritte vereinbaren sollte, kam über eine aktuelle Bestandsaufnahme und eher vage gehaltene Verabredungen nicht hinaus.[92] Immerhin legten 109 Staaten Berichte über ihren Stand der Implementierung vor. Das Abschlussdokument wurde von 134 Staaten gebilligt; Iran und Simbabwe enthielten sich; die USA tauchen auf den Abstimmungslisten nicht auf.

---

[89] So ein prominenter Unterstützer der zivilgesellschaftlichen Kampagne für den ATT, der Friedensnobelpreisträger und frühere anglikanische Erzbischof von Kapstadt, Desmond Tutu; siehe: Desmond Tutu, Lack of effective global controls on arms trade „scandalous", in: The Irish Times, 16.05.08.

[90] Die GKKE-Fachgruppe dankt Dr. Simone Wisotzki, Frankfurt am Main, für ergänzende Kommentare. Siehe dazu auch Mike Bourne, Arming Conflict. The Proliferation of Small Arms, Basingstoke/ New York 2007

[91] Die GKKE hat in ihren vorangegangenen Rüstungsexportberichten ausführlich über die Entwicklungen informiert; siehe: GKKE-Rüstungsexportbericht 2005, Berlin/Bonn 2006, S. 64 ff., 2006 (2007), S. 83 ff., 2007 (2008), S. 56 ff. Siehe auch den Überblick bei Simone Wisotzki, Humanitäre Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert, in: Die Friedens-Warte, Band 83 (2008), Heft 2 - 3, S. 177 - 198, S. 183 - 187.

[92] Zusammenfassung nach Einschätzungen des International Action Network on Small Arms (IANSA): www.iansa.org. Zu dem Treffen in New York finden sich die Dokumente unter: www.iansa.org/un/bms2008htm.

Die Zusammenkunft einigte sich darauf,

- die Hersteller von kleinen und leichten Waffen zu verpflichten, die Waffen zu Produktionsbeginn zu markieren;
- die Lagerhaltung von Waffen in staatlicher Hand zu verbessern;
- Maklergeschäfte mit kleinen und leichten Waffen gesetzlich zu regeln.

Außerdem befassten sich die Repräsentanten der Staaten, von regionalen Zusammenschlüssen und von Nichtregierungsorganisationen mit dem Stand der Initiative, Herkunft und Verbleib von Waffen gesichert zu dokumentieren. Dies war bereits im Jahr 2005 vereinbart worden.
In den Jahren 2010/2011 steht eine zweite Überprüfungskonferenz des UN-Aktionsprogrammes an.

Initiativen der Bundesregierung

(7.09) Wie der 2. Umsetzungsbericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" erkennen lässt, ordnet die Bundesregierung die Bemühungen im Rahmen des UN-Aktionsprogramms ihrer Krisenpräventionspolitik zu.[93] Sie bekennt sich einmal mehr zur aktiven Unterstützung des UN-Aktionsprogramms und hilft anderen Staaten, so in Osteuropa und in afrikanischen Ländern, bei dessen Umsetzung. Interesse weckt die Information über die begonnene Zusammenarbeit mit Mitgliedsstaaten der Arabischen Liga, über die bereits im Vorjahr berichtet worden war. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit unterstützt Deutschland Maßnahmen der Organisationsentwicklung, Gesetzesharmonisierung, Öffentlichkeitsarbeit und Ausbildung in Mitgliedsstaaten der Ostafrikanischen Gemeinschaft.
Ferner verweist die Bundesregierung auf ihre Initiativen, das Markieren von Waffen nach international abgestimmten Regeln durchzuführen. Das erlaubt, (illegale) Waffenlieferungen nachzuverfolgen. Ferner kümmert sich die deutsche Seite darum, die Lagerung von Waffen wie Munition zu verbessern und an der Zerstörung von ausgemusterten Waffen mitzuwirken. Genannt werden hier entsprechende Vorhaben in Kambodscha. Die Bundesregierung hat im Zusammenwirken mit der französischen Regierung nun ihr Augenmerk auf den bisher vernachlässigten Aspekt der Muni-

[93] Auswärtiges Amt, Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe. 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Berlin, 16. Juli 2008, S. 60 ff. Der Umsetzungsbericht übernimmt wörtlich entsprechende Passagen aus dem Jahresabrüstungsbericht 2007.

tion gerichtet und sich vorgenommen, dies auch bei dem Treffen in New York im Juli 2008 zur Geltung zu bringen. Diesem Bemühen war allerdings kein Erfolg beschieden.

Bewertung

(7.10) Die GKKE begrüßt und unterstützt das Engagement der Bundesregierung im Rahmen des UN-Aktionsprogrammes. Dies ist angesichts der ungebrochenen Relevanz deutscher Exporte von kleinen und leichten Waffen, von Munition und Komponenten sowie Fertigungsanlagen auf dem Weltrüstungsmarkt und der Initiativen deutscher Unternehmen, durch Zukäufe neue Märkte zu erschließen, besonders angezeigt. Allerdings blendet die Konzentration auf den illegalen Waffenhandel den Stellenwert legaler Transfers aus. Viele der auf aktuellen Kriegsschauplätzen eingesetzten Waffen sind einmal legal in Umlauf gekommen und dann im Laufe der Zeit durch Diebstahl, Verkauf oder Weitergabe in unbefugte Hände geraten.

(7.11) Deutschland propagiert in seiner Exportpolitik für kleine und leichte Waffen das Prinzip „Neu für Alt", das heißt, dass neue Waffen nur geliefert werden, wenn alte Bestände zerstört worden sind. Die GKKE erwartet, dass diese Maxime für alle Transfers verbindlich gemacht und dessen Einhaltung überprüft wird. Ferner sollte ein Weiterexport gebrauchter Waffen bei deutschen Neulieferungen untersagt werden.
Jedoch ist hier in Rechnung zu stellen, dass dieses Prinzip von deutschen Rüstungsherstellern wie Heckler & Koch ins Spiel gebracht worden ist, um vermeintliche Wettbewerbsnachteile auszugleichen und andere europäische Hersteller daran zu binden, indem es zu einem EU-weiten Standard erklärt wird. Während der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung sich zu dem Prinzip bekennt, klingen Äußerungen aus dem Auswärtigen Amt dazu verhaltener.

(7.12) Deutsche Rüstungsexportstatistiken spiegeln nur unzureichend die Risiken, die mit der Weitergabe von kleinen und leichten Waffen verbunden sind. Diese abwiegelnd wird häufig behauptet, die deutschen Statistiken erfassten auch die Genehmigungswerte für exportierte Jagd- und Sportwaffen. Dies führe zu einer Aufblähung der genannten Gesamtwerte. Dem ist aus Sicht der GKKE entgegenzustellen, dass sich im UN-Waffenregister, das seit einigen Jahren die Transfers von kleinen und leichten Waffen erfasst, bei den Angaben zu den deutschen Exporten der

Zusatz findet, dass die deutschen Erhebungsverfahren nicht den UN-Kriterien entsprechen. Umso dringlicher ist, hier eine Übereinstimmung herzustellen.
Ferner bereitet der zunehmende Transfer von Munition und Waffenkomponenten Sorge.

(7.13) Die Ergebnisse des Staatentreffens in New York im Juli 2008 bleiben in dreifacher Hinsicht hinter den Erwartungen zurück:

- Bei dem Unterfangen, die Markierung von Waffen international zu regeln, gelang es nicht, importierende Staaten zu einer zusätzlichen Kennzeichnung neben jener des Herstellers zu bewegen. Dies hätte die Verlässlichkeit einer Dokumentation des Transfers erhöht.
- Die getroffenen Absprachen, die Lagerhaltung zu verbessern, erstrecken sich nicht auf die Aufbewahrung von Munitionsbeständen. Aber gerade hier besteht die Notwendigkeit eines sorgfältigen und gesicherten Umganges. Geschieht dies nicht, setzen sich unter anderem die Fälle von Explosionen fort, wie sie in zurückliegender Zeit gerade in dicht bevölkerten Gebieten immer wieder geschehen sind. (Mosambik im März 2007; Albanien im darauf folgenden Jahr)
- Die Regelung von Maklergeschäften ist dringend geboten. Derzeit haben nur 40 Staaten entsprechende Vorschriften, so dass Waffenhändlern genügend Ausweichmöglichkeiten bleiben, um ihre Geschäfte abzuwickeln.

(7.14) Die Berichterstattung der Bundesregierung lebt davon, ihr Tun in multilaterale Zusammenhänge einzubetten und über längere Zeiträume zu berichten. Das ist von der Sache her geboten, schützt aber nicht vor Wiederholungen. Ferner ist nicht zu erkennen, was tatsächlich in den einzelnen Projekten erreicht worden ist und wo weiterer Handlungsbedarf besteht. So bleibt es aufmerksamen Beobachtern aus Wissenschaft, Medien und Nichtregierungsorganisationen vorbehalten, immer wieder auf Ungereimtheiten oder Defizite hinzuweisen. Das jüngste Beispiel ist der Fall des Auftauchens von G36-Gewehren deutscher Herkunft in Georgien (siehe Kapitel 4.2). Bei aller offiziellen Auskunftsbereitschaft hält die GKKE dies für einen unbefriedigenden Zustand.

(7.15) Das Thema der Verbreitung kleiner und leichter Waffen, sei sie legal, sei sie illegal, bleibt weiter auf der internationalen Tagesordnung. Ge-

rade die anhaltenden Berichte über den Austrag von Gewaltkonflikten verweisen aus Sicht der Betroffenen und Opfer auf die Dringlichkeit, dagegen vorzugehen. Deshalb erwartet die GKKE von der Bundesregierung im Blick auf die in den kommenden Jahren anstehende Überprüfungskonferenz des UN-Aktionsprogramms, eine mutige Position zu erarbeiten und zu vertreten.
Das gleichzeitige Interesse, einen weltweiten Waffenhandelsvertrag auszuarbeiten, darf nach Ansicht der GKKE nicht die Fortführung des UN-Aktionsprogrammes überlagern. Dies würde der Relevanz der Herausforderung nicht gerecht.

7.3 Kontrolle privater Sicherheitsdienstleister

Anhaltende Relevanz eines ungeklärten Problems
(7.16) Schon in ihrem Rüstungsexportbericht 2006 hatte die GKKE auf die steigende Relevanz von privaten Sicherheitsunternehmen in aktuellen Gewaltkonflikten hingewiesen.[94]
Die Problematik des ungeklärten Rechtsstatus von Angehörigen privater Sicherheitsdienstleister erreichte die Ebenen der hohen Politik, als im September 2007 Angehörige der US-Firma Blackwater unschuldige Zivilpersonen im Irak erschossen hatten. Im April 2008 wurde bekannt, dass deutsche Polizisten aus verschiedenen Bundesländern in ihrer Freizeit durch private Vermittlung Sicherheitskräfte in Libyen ausgebildet hatten.[95]
Unter Aufnahme von Forderungen, wie sie bereits die GKKE im Jahr 2006 gestellt hatte, schlug das Internationale Konversionszentrum Bonn (BICC) vor, für die Tätigkeit von Militär- und Sicherheitsdienstleistern politische Kontroll- und Steuerungsmechanismen zu schaffen, die sich am EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte orientieren sollten.

Ein parlamentarischer Vorstoß von SPD und CDU/CSU
(7.17) Die Fraktionen der SPD und der CDU/CSU haben inzwischen im Bundestag einen Antrag eingebracht, der vorsieht, privatwirtschaftliche

[94] GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, Berlin/ Bonn 2007, S. 73 ff. (Kap. 5.4). Siehe auch den Überblick in: Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie Wien, Private Militärfirmen – Geschäft mit dem Krieg, Wien April 2008 (IFK-aktuell II/08).
[95] Medienberichte und Presseerklärung des Bonn International Center for Conversion (BICC) vom 16. April 2008.

Sicherheitsunternehmen einer staatlichen Kontrolle zu unterwerfen.[96] Er nimmt Gedanken auf, die in der vorangegangenen Legislaturperiode bereits von der CDU/CSU-Fraktion ins Spiel gebracht, aber von der damaligen rot-grünen Bundsregierung verworfen worden waren. Die GKKE hatte seinerzeit die Haltung der Bundesregierung kritisiert. Denn es hätte sich schon damals die Gelegenheit geboten, frühzeitig ein nationales Kontrollregime für den „Export" militärrelevanter Dienstleistungen einzuführen.
Im Einzelnen zielt der jetzige Antrag darauf, dass private Sicherheitsunternehmen und ihre staatlichen Auftraggeber für rechtwidriges Tun haften. Er fordert Regeln „hinsichtlich der Rechte (Erlaubnis, Waffen zu tragen oder Kontrollmaßnahmen gegenüber der Bevölkerung wie Kontrollen durchzuführen) und der Rechtsstellung (Kombattanten oder Zivilisten) der Angestellten der privaten Militärfirmen sowie der Übernahme von Verantwortung für ihr Handeln (jeder Einzelne, die Firma oder deren Auftrag gebender Staat)..."[97]
Dazu sollen auf nationaler Ebene eine Registrierung von Sicherheitsunternehmen eingeführt und deren Tätigkeit von einer Lizenzierung abhängig gemacht werden. Bei staatlichen Aufträgen sind die gleichen Regeln anzuwenden, wie sie für Auslandseinsätze der Bundeswehr gelten. Auf nationaler Ebene fordert der Antrag, die Bemühungen der Vereinten Nationen gegen das Söldnertum zu unterstützen und internationale Regeln für eine Lizenzierung anzustreben.

Dokument von Montreux

(7.18) Im September 2008 einigten sich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und 17 Staaten[98] auf eine nicht rechtsverbindliche Erklärung, das „Dokument von Montreux".[99] Außerdem waren Branchenvertreter und Repräsentanten von Nichtregierungsorganisationen an der Ausarbeitung beteiligt.
Das Dokument soll die Einhaltung des humanitären Völkerrechts (Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle) sowie der Menschenrechtsübereinkommen durch Staaten sowie private Militär- und Sicherheitsunternehmen

---

[96] Antrag Nr. 16/10846; vgl. Heute im Bundestag, Meldung 313/2008 vom 13.11.08.
[97] Entwurf eines Antrages der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD „Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren" vom 18. März 2008.
[98] Afghanistan, Angola, Australien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irak, Kanada, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz, Sierra Leone, Südafrika, Ukraine und die USA
[99] Frankfurter Rundschau, 18.09.08 und www.interportal.ch/de/aktuell/nachrichten/montreux.

fördern. Dazu sieht die Übereinkunft eine stärkere Kontrolle privater Militär- und Sicherheitsfirmen vor und bindet deren Tätigkeit an die Achtung des humanitären Völkerrechts. Die Staaten werden aufgefordert, Sicherheitsüberprüfungen vorzunehmen, Einstellungsregelungen vorzunehmen und die Mitarbeiter auf Gebieten des Menschen- und Völkerrechts zu schulen. Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich, bei Rechtsverstößen die Verantwortlichen strafrechtlich zu verfolgen.

Bewertung

(7.19) Die GKKE begrüßt, dass die Frage des politischen wie rechtlichen Umgangs mit privatwirtschaftlichen Anbietern von Militär- und Sicherheitsdienstleistungen auf der deutschen wie internationalen Agenda nach vorne gerückt ist. Es ist jedoch bedauerlich, dass es erst skandalöser Zwischenfälle bedarf, um Handlungsdruck zu erzeugen.
Derzeit konkurrieren unterschiedliche Zugangswege: die eine Seite bevorzugt den Ansatz der Selbstregulierung unter staatlicher Aufsicht, die andere Seite favorisiert die Einführung effektiver staatlicher Kontrollmechanismen; wieder andere beschränken sich darauf, den völker- und menschenrechtlichen Rahmen zu akzentuieren, der Eingriffe selbstverständlich machen sollte.

(7.20) Die GKKE hält bei ihrer Beurteilung an den Parallelen bzw. Analogien zwischen Rüstungsausfuhren und dem Export von militär- und sicherheitsbezogenen Dienstleistungen fest. Angesichts der Schwierigkeiten, international verbindliche Regelungen für Rüstungstransfers mit hinreichender Verbindlichkeit und Sanktionsmöglichkeiten auszustatten, plädiert sie zunächst für ein stringentes nationalstaatliches Vorgehen bei der Regelung dieses Wirtschaftsfeldes. Diese sind auf EU-Ebene abzustimmen.
Insbesondere ist darauf zu achten, dass die friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Vorgaben nicht unterminiert werden. Das hieße, dass im Zuge eines zu etablierenden Genehmigungsverfahrens Vorhaben nicht erlaubt würden, wenn dadurch die politische Stabilität und die wirtschaftliche Prosperität des Landes, wo die Unternehmen tätig werden wollen, bedroht sind.
Gleichwohl ist die Bundesregierung aufzufordern, die mit dem „Dokument von Montreux" vom 17. September 2008 gemachten Empfehlungen in nationale wie europäische Regelungen einzubeziehen.

(7.21) Die GKKE sieht in der in Gang kommenden Debatte auch die Aufgabe zu klären, wie mit Sicherheitsleistungen umzugehen ist, die zivile, darunter auch kirchliche Hilfsorganisationen in Gebieten mit Gewaltkonflikten in Anspruch nehmen, um ihren Auftrag auszuführen. Hier werden Nichtregierungsorganisationen gefordert sein, ihr Verhältnis zu gewaltgestützten Schutzfunktionen zu reflektieren und eigene Standards für den Umgang mit Sicherheitsdienstleistern zu entwickeln.

7.4 Ansätze eines internationalen Verbots von Streumunition[100]

Dimensionen des Problems

(7.22) In ihrem Rüstungsexportbericht 2007 hatte die GKKE auf die verhängnisvolle Wirkung des verbreiteten Einsatzes von Streumunition hingewiesen.[101] Aufsehen hatte im Jahr 2006 der israelische Einsatz von bis zu 4 Millionen Stück Streumunition im Krieg gegen die libanesische Hisbollah erregt. Im August 2008 verwendete Georgien Waffen dieser Art aus israelischer Fertigung in Südossetien.[102] Ihr Einsatz widerspricht den Regeln des humanitären Kriegsvölkerrechts, da sie unterschiedslos Zivilpersonen wie Kombattanten treffen. Hinzu kommt eine relativ hohe Versagerquote von Streubomben. Blindgänger wirken auch nach Beendigung von Kampfhandlungen ähnlich wie Anti-Personenminen tödlich. Ihr Vorhandensein erschwert die wirtschaftliche wie soziale Regeneration in Gebieten militärischer Auseinandersetzungen. Weltweit leben etwa 400 Millionen Menschen in Staaten, deren Gebiete teilweise mit Streubomben verseucht sind.

Konvention gegen Streumunition

(7.23) Die Fragen einer Einschränkung oder gar eines Verbots von Streubomben sind in den zurückliegenden Jahren auf zwei diplomatischen Foren verhandelt worden, einem, das Norwegen dazu initiiert hat („Oslo-Prozess"), und einem auf Grundlage des vorhandenen UN-Waffenab-

---

100 Die folgenden Ausführungen stützen sich auf die Zuarbeit von Thomas Küchenmeister, Dipl. Pol., Leiter des Aktionsbündnisses Landmine.de, Berlin.

101 GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/ Bonn 2008, S. 59 f. Siehe auch: Simone Wisotzki, Humanitäre Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert, in: Die Friedens-Warte, Band 83 (2008), Heft 2 - 3, S. 177 - 198, S. 188.

102 So die Feststellung von Human Rights Watch, die von georgischer Seite nicht bestritten wurde. Siehe Frankfurter Rundschau, 04.09.08.

kommen von 1980[103]. Während die Genfer Verhandlungen nur zögerlich vorwärts gekommen sind, erreichte der „Oslo-Prozess" auf der Abschlusskonferenz in Dublin am 30.05.08 die Einigung auf eine Konvention gegen Streumunition (Convention on Cluster Munition, CCM).
Dort verständigten sich 111 Staaten auf ein Verbot jeglichen Umgangs mit Streumunition, die inakzeptable Leiden für die Zivilbevölkerung verursacht. Sie liegt nunmehr zur Unterzeichnung auf, wofür eine weitere Zusammenkunft in Oslo im Dezember 2008 vorgesehen ist. Man erwartet über 120 Unterzeichnerstaaten, was die Konvention durchaus vergleichbar macht mit der 1997 beschlossenen Ottawa-Konvention zum Verbot von Antipersonenminen.

(7.24) Die CCM wird nach Inkrafttreten alle bisher eingesetzten Typen von Streumunition verbieten.

- Der Artikel 1 der CCM verpflichtet alle Vertragsstaaten, keine Streumunition zu entwickeln, zu produzieren, anzuschaffen, zu lagern, zurückzuhalten oder zu verbringen. Ferner sind sie gehalten, unter keinen Umständen Streumunition einzusetzen und bei Unternehmungen, die den Vertragsstaaten unter der Konvention verboten sind, mitzuwirken oder andere dazu zu ermutigen.
- Ausdrücklich schließt das Verbot auch explosive Submunition ein, die von Containern, die an Flugzeugen befestigt sind (wie z.B. bei der Streuwaffe MW-1 der deutschen Luftwaffe), abgeworfen werden können. Hingegen sind (Streu)-Minen vom Verbot ausgenommen, weil diese Problematik im Rahmen der UN-Waffenkonvention weiter erörtert werden soll.[104] Dies gilt auch für Dispenserwaffen – einem Sektor, in dem deutschen bzw. europäischen Herstellern wie EADS bzw. MBDA eine Führungsrolle auf dem Weltmarkt zugeschrieben wird.
- Der Artikel 2 der CCM definiert Streumunition als konventionelle Munition, welche dem Zweck dient, explosive Submunitionen zu verteilen, wovon jede einzelne weniger als 20 kg wiegt. Der Artikel beinhaltet aber auch Richtwerte für vom Verbot ausgenommene Streumunition, die ein einzelnes Zielobjekt erfassen und angreifen kann. Diese Streumunition muss zudem weniger als 10 Submunitionen enthalten, die

---

[103] Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leid verursachen oder unterschiedslos wirken können.

[104] http://www.clustermunitionsdublin.ie/pdf/ENGLISHfinaltext.pdf,

wiederum mehr als 4 Kilo wiegen, selbständig Ziele finden und zerstören können und über eine elektronische Selbstzerstörung bzw. Selbstdeaktivierung verfügen.[105] Demnach ist z.B. sog. alternative Streumunition, wie z.B. BONUS und die deutsche SMArt-155 Artilleriemunition, vom Verbot ausgenommen.

- Artikel 21 der CCM schließlich erlaubt allen Vertragsstaaten, grundsätzlich an militärischen Operationen mit Nicht-Vertragsstaaten teilzunehmen, die dabei Streumunition gleich welcher Art einsetzen. Diese Ausnahme steht anscheinend in Widerspruch zu Artikel 1 der Konvention. Er schreibt die Pflicht der Unterzeichner fest, unter keinen Umständen Streumunition einzusetzen oder dabei mitzuwirken, andere dazu zu ermutigen. Jedoch haben Länder wie Australien, Kanada, Großbritannien und auch Deutschland bei den Verhandlungen in Dublin größten Wert auf den Artikel 21 gelegt, der auch in Zukunft eine deutsche Beteiligung an Militäroperationen wie z.B. im Kosovo möglich macht. Eine Beteiligung in Form der gezielten Aufklärung von Zielen für Streumunitionsangriffe ist offenbar verboten.[106] Offen ist zudem die Frage, wie die Bundesregierung mit der Streumunition der in Deutschland stationierten Streitkräfte - z.B. der USA - verfahren wird.
- In Bezug auf die Opferhilfe setzt die Konvention neue humanitäre Standards, z.B. in der medizinischen Versorgung, physischen Rehabilitation sowie der sozioökonomischen und psychologischen Unterstützung der Opfer. Die Artikel zu Räumverpflichtungen und die Unterstützung für betroffene Länder sind eindeutig formuliert.
- Die Konvention enthält grundsätzlich die Möglichkeit, im Rahmen der Revision erweitert bzw. verändert zu werden.

Die Position der Bundesregierung

(7.25) Die Bundesregierung hatte sich am Oslo-Prozess ebenso beteiligt wie bei der Überprüfungskonferenz zum UN-Waffenabkommen. Bei den Verhandlungen in Genf zeichnete sich das deutsche Anliegen ab, auch bisherige Verweigerer ins Boot zu holen.[107] Die Bundesregierung votierte deshalb für eine stärkere Beschränkung des Einsatzes von Streubomben und plädierte für eine Unterscheidung zwischen „gefährlichen" und „nicht-

---

105 Ebd.

106 Deutscher Bundestag/ Wissenschaftlicher Dienst (2008): Zur Auslegung der Art. 1 und 21 der paraphierten Konvention über Streumunition vom 30. Mai 2008.

107 So die Einschätzung im Jahresabrüstungsbericht 2006, a.a.O., S. 29 f. und GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/ Bonn 2008, S. 60.

gefährlichen" Waffen. Als letztere gelten Streubomben, deren Blindgängerquote unter einem Prozent liegt. Solche Streubomben stellen auch deutsche Produzenten her.
Mit dieser offenen Position war die Bundesregierung auch in die Abschlussverhandlungen des Oslo-Prozesses gegangen. So drohte die deutsche Delegation zur Halbzeit der Dubliner Verhandlungen offen, den Vertrag nicht zu unterzeichnen, sollte das deutsche „Definitionsverständnis" von Streumunition, sprich die Verbotsausnahmen für alternative Streumunition und Streuminen, nicht akzeptiert werden.[108] Die Verhandlungsposition der Bundesregierung fand ausdrücklich Unterstützung von einem deutschen Hersteller dieses Waffentypus.[109]

(7.26) Die Bundesregierung hat aber letztendlich den Erfolg von Dublin ausdrücklich begrüßt und den Verzicht auf Streumunition erklärt. Zukünftig will sie sich für eine rasche Ratifikation der CCM einsetzen.[110] Im Rahmen der UN-Waffenkonvention sollen Länder wie die USA, Russland und China, Israel, Indien oder Pakistan, die seit Jahren alle Verhandlungsansätze blockieren, überzeugt werden, zumindest in diesem Forum Verhandlungen über ein neues Protokoll zu Streumunition aufzunehmen.
Die USA haben bereits erklärt, ab 2018 keine Streumunition mit hoher Fehlerquote (mehr als 1 Prozent) mehr einsetzen zu wollen und zudem angekündigt, keine Streumunition mit hoher Fehlerquote an andere Staaten abgeben zu wollen.[111] Eine entsprechende formale Erklärung steht von deutscher Seite noch aus.

Bewertung

(7.30) Mit der Einigung von über 110 Staaten auf eine Konvention zu Streubomben hat die Staatengemeinschaft den Gefahren, die mit dem Einsatz dieser Waffen verbunden sind, erstmals nachhaltig Rechnung getragen. Insbesondere ist dies auf das Engagement kleiner und neutraler Staaten zurückzuführen. Auch der Vatikan hat im Vorfeld wichtige Ver-

---

108 http://www.stopclustermunitions.org/news/?id=258. "...Germany stated that if the cumulative criteria approach to 2(c) used in the paper was taken off the table, it would not be able to sign the Treaty..."

109 http://www.abgeordnetenwatch.de/index.php?cmd=223&q=Rheinmetall

110 Auswärtiges Amt (2008): Bundesregierung begrüßt Einigung auf umfassendes Verbotsabkommen zu Streumunition und verzichtet mit sofortiger Wirkung auf diese Munitionsart 29.05.2008

111 Secretary of Defence (2008): DoD policy on Cluster Munitions and Unintended Harm to Civilians, 19th June.

mittlungsdienste geleistet. Nichtregierungsorganisationen kommt das Verdienst zu, öffentlichem Protest gegen den verheerenden und völkerrechtswidrigen Einsatz dieser Waffenart auf aktuellen Kriegsschauplätzen eine deutliche Stimme verliehen zu haben. Ähnlich wie bereits bei der Ächtung von Landminen und dem – allerdings nur bedingt erfolgreichen – Vorgehen gegen die Verbreitung von Kleinwaffen ist der jetzt absehbare Erfolg eines Verbots von Streumunition als weiteres Beispiel für das fruchtbare Zusammenwirken von staatlichen und gesellschaftlichen Initiativen zu werten.

(7.31) In Deutschland haben relevante Hersteller von Streumunition, die auch an der Weiterentwicklung dieser Waffenart arbeiten, ihren Sitz. Die GKKE rät der Bundesregierung, dem Ansatz der „humanitären Rüstungskontrolle" auf diesem Feld Vorrang zu geben gegenüber der Berücksichtigung rüstungswirtschaftlicher Interessen. In diesem Zusammenhang sieht sich die GKKE in Gemeinsamkeit mit Bundestagsabgeordneten der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD, die sich in gleichem Sinne an die Bundesregierung gewandt haben. [112]

(7.32) Nachdem die Bundesregierung die Einigung von Dublin auf eine Konvention über Streubomben begrüßt und ihren sofortigen Verzicht auf diese Munitionsart erklärt hat, appelliert die GKKE an die Bundesregierung, bei den Genfer Verhandlungen zur Weiterentwicklung der UN-Waffenabkommen darauf zu drängen, die Ergebnisse des Oslo-Prozesses aufzunehmen. Dabei sollte sie auch auf ihre bisherige Unterscheidung zwischen „gefährlichen" und „nicht-gefährlichen" Waffen verzichten, nicht zuletzt, um sich nicht dem Vorwurf einer zynischen Argumentation auszusetzen.
Die Bundesregierung kann ihre erklärte Bereitschaft, auf Streumunition in Zukunft zu verzichten, auch dadurch untermauern, dass sie im Dialog mit noch zögerlichen Partnern, wie den USA, den konkreten Bedarf dieser Waffen und deren zweifelhaften Nutzen hinterfragt. Dies gilt auch für den noch ungeklärten Modus einer gemeinsamen militärischen Operation von Staaten, die sich wie Deutschland einem Verbot von Streumunition angeschlossen haben, und solchen, die sich dem bisher widersetzen.

---

[112] Andreas Weigel und Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, Schreiben an Staatsminister Gernot Erler (AA) und den Parlamentarischen Staatssekretär Christian Schmidt (BMVg), vom 7.Mai 2008

Anhang

1. Stellungnahmen aus dem kirchlichen Raum zum Thema der Rüstungsexporte (Auswahl, 2007 – 2008)

Aus der Friedensdenkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (2007) [113]

Die Friedensdenkschrift der EKD widmet der Problematik der Rüstungsexporte ein eigenes Unterkapitel (4.3.1) mit der programmatischen Überschrift „Waffenpotentiale abbauen". Rüstungsexporte gelten als Faktoren der Friedensgefährdung. In den exportierenden Ländern stärken sie eigenständige wirtschaftliche Interessen an Rüstungsproduktion. In den importierenden Ländern können Waffeneinfuhren Konflikte verschärfen. Deutschland hat sich im zurückliegenden Jahrzehnt als gewichtiger, mittelgroßer Rüstungsexporteur etabliert. Mit der GKKE beklagt die EKD-Denkschrift eine Abkehr vom Grundsatz, deutsche Waffen nicht in Spannungsgebiete zu liefern. Dem haben auch die „Politischen Grundsätze" der Bundesregierung von 2000, die das EKD-Dokument begrüßt, nicht Einhalt geboten. (Ziffer 158 – 159)

Die EKD plädiert gemeinsam mit anderen Kirchen und christlichen Gruppen für ein Ende von Rüstungstransfers. Dies kann nur in internationaler Zusammenarbeit geschehen. In Anlehnung an die GKKE warnt die EKD eindringlich davor, sich bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen von wirtschaftlichen Interessen an der Auslastung von Produktionskapazitäten leiten zu lassen. (Ziffer 160)

Auch warnt die EKD vor einer unkontrollierten Verbreitung von kleinen und leichten Waffen. Die Verbreitung dieser Waffenkategorien weltweit und ernsthaft zu bekämpfen, gilt als friedenspolitisches Ziel, das christliche Initiativen unterstützen. Die Bemühungen um ein weltweites Waffenhandelsabkommen (Arms Trade Treaty) gelten als sinnvoll, nachdem das im Jahr 2001 gestartete UN-Aktionsprogramm zur Kontrolle illegaler Produktion und Verbreitung von Kleinwaffen faktisch zum Stillstand gekommen ist. (Ziffer 165)

---

[113] Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Gütersloh 2007.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung von privatwirtschaftlich organisierten und operierenden Sicherheitsdienstleistern warnt die EKD-Schrift vor einer Erosion des staatlichen Gewaltmonopols durch Privatisierung von Sicherheitsleistungen. Sie sieht die Gefahr, dass der Einsatz von Zwangsmitteln im politischen Auftrag, aber ohne rechtsstaatliche Kontrolle das Fundament für verantwortliches staatliches Handeln und zwischenstaatliche Übereinkommen aushöhlt. In Anlehnung an Forderungen aus Beobachtungen der GKKE drängt die EKD auf eine Lizenzierung entsprechender Dienste in Anlehnung an allgemeine rüstungsexportpolitische Bestimmungen. (Ziffer 167 – 168)

Papst Benedikt XVI am 10. April 2008[114]

„.. Es besteht eine enge Verbindung zwischen Abrüstung und Entwicklung. Die gewaltigen Militärausgaben, die menschliche wie materielle Ressourcen einbeziehen, absorbieren Mittel, die der menschlichen Entwicklung zugute kommen sollten, insbesondere für die Ärmsten, die am meisten der Hilfe benötigen. Dies steht im Widerspruch zur Feststellung der Charta der Vereinten Nationen, die die internationale Gemeinschaft und besonders die Staaten verpflichtet, die Errichtung und Aufrechterhaltung von internationalem Frieden und Sicherheit mit dem geringsten Aufwand an menschlichen und wirtschaftlichen Ressourcen zu betreiben. (Art. 26) ...
Allerdings nehmen Waffenproduktion und Waffenhandel unvermindert zu und werden zur treibenden Kraft der Weltwirtschaft. Dieser Trend hat dazu geführt, dass sich Militär- und Zivilwirtschaft mehr und mehr überlappen, wie an der anhaltenden Verbreitung von Gütern und Kenntnissen für beiderlei Zwecke („for a dual purpose"), d.h. für militärischen wie für zivilen Gebrauch, deutlich wird. Ein besonderes Risiko besteht auf dem biologischen, chemischen und nuklearen Sektor. Hier lassen sich zivile Programme kaum von allgemeinen militärischen Konfrontationen abgrenzen. Ich appelliere deshalb erneut an die Staaten, die militärischen Ausgaben zu verringern und ernsthaft zu überlegen, einen globalen Fonds zu schaffen, um die friedliche Entwicklung von Menschen und Völkern zu fördern. ..."

[114] Letter of His Holiness Benedict XVI to Cardinal Renato Raffaele Martino on the occasion of the International Seminar organized by the Pontifical Council for Justice and Peace on „Disarmament, Development and Peace. Prospects for Integral Disarmament" (eigene Übersetzung)

Stellungnahme der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche

Die Kirchenleitung der Nordelbischen Evangelisch-Lutherischen Kirche setzt sich in ihrer Stellungnahme vom 7./8. Januar 2008 mit Mängeln der Transparenz bei den Genehmigungsverfahren für deutsche Rüstungsausfuhren auseinander. Im Einzelnen fordert sie Ausnahmeregelungen für das Verwaltungsverfahrensgesetz, um Erkenntnisse aus den Genehmigungsverfahren, die unter dem Schutz des Betriebsgeheimnisses stehen, bei Waffenexportgeschäften bekannt zu machen. Außerdem votiert sie dafür, in den Statistiken über die Rüstungsexporte nicht nur die Werte der tatsächlich ausgeführten Kriegswaffen aufzuführen, sondern auch jene der sonstigen Rüstungsgüter zu erfassen. Vor allem der Komplex der Sammelausfuhrgenehmigungen bleibt unter den gegenwärtigen Bedingungen undurchsichtig.

Initiative der Europäischen Kommissionen Justitia et Pax

Europäische Justitia et Pax-Kommissionen aus 31 Ländern haben sich bei ihrer Generalversammlung am 24./25. September 2007 in Kiew mit dem Waffenhandel und der Verbreitung von Kleinwaffen beschäftigt. Ergebnis der Beratungen war die Verabredung zu einer konzertierten Aktion der Kommissionen gegenüber ihrer jeweiligen Regierung, um auf eine Stärkung bzw. Aufwertung des EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte von 1998 zu dringen. Erst wenn dieser den Status eines Gemeinsamen Standpunkts erhält, wird er für die Mitgliedstaaten verbindlich. Dies gibt einer anzustrebenden restriktiven Rüstungsexportpraxis den notwendigen politischen und rechtlichen Rückhalt. Außerdem ist ein Zuwachs an Transparenz bei den Genehmigungsverfahren für Rüstungsausfuhren vonnöten.

Die Initiative der Deutschen Kommission Justitia et Pax führte am 13. März 2008 zu einem Gespräch mit dem Chef des Bundeskanzleramts, Staatsminister Dr. Thomas de Maizière. Von seiner Seite fand die Position der Kirchen in dieser Sache eine positive Würdigung, wenngleich er auch deutlich machte, dass die gegenwärtigen EU-politischen Verhältnisse der Realisierung des kirchlichen Anliegens entgegenstehen. Das Treffen bot zudem den Kirchenvertretern Gelegenheit, für das Anliegen eines weltweiten Vertrages zur Kontrolle des Waffenhandels (Arms Trade Treaty) einzutreten.

Stellungnahme aus der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau

Die Präsentation der Rüstungsexportdaten für das Jahr 2007 durch das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI war am 13. Juni 2008 dem Kirchenpräsidenten der Evangelischen Kirche in Hessen und Nassau, Prof. Dr. Peter Steinacker, Anlass, auf den Bedarf rüstungskontrollpolitischer Anstrengungen angesichts des anhaltend hohen Niveaus des Weltrüstungshandels aufmerksam zu machen. Vor allem die prominente Rolle von Deutschland als drittgrößter waffenexportierender Staat weltweit weist auf Defizite der Kontrolle hin. Steinacker forderte unter Bezug auf die GKKE-Berichterstattung eine Begründungspflicht für Kriegswaffenausfuhren in Drittstaaten und eine effektive politische Steuerung des Geschehens durch den Bundestag.

Die hessisch-nassauische Landeskirche wird das Thema der Rüstungstransfers auch zum Gegenstand von Gesprächen mit Partnerkirchen in Ländern machen, die deutsche Rüstungsgüter einführen.

Beschluss des Katholikenrates im Bistum Trier

Unter Bezug auf die GKKE-Berichterstattung zur deutschen Rüstungsexportpolitik hat der Katholikenrat des Bistums Trier auf seiner Versammlung am 1. März 2008 einen einstimmigen Beschluss mit der Überschrift „Auch 2006 wurden keine Schwerter zu Pflugscharen und keine Lanzen zu Winzermessern umgeschmiedet." veröffentlicht. Das Gremium hält Rüstungsausfuhren für äußerst fragwürdig und nennt sie ein „Geschäft mit dem Tod".

Um einer ungehinderten Expansion von Rüstungsexporten Schranken zu setzen, formuliert der Katholikenrat Minimalforderungen, die bei Genehmigungen von Rüstungstransfers aus Deutschland zu berücksichtigen seien. Insbesondere hält er daran fest, dass bei Rüstungsgeschäften zu begründen ist, dass die gelieferten Güter tatsächlich der Förderung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung dienen. Er warnt davor, beim Beginn von Rüstungsprojekten und Beschaffungen gleich deren Exportpotential einzukalkulieren. Das schließe auch besondere Sorgfalt im Umgang mit Re-Exporten, die Komponenten deutschen Ursprungs enthalten, durch Dritte ein. Das Votum des Katholikenrates schließt sich den Bemühungen an, den EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte (1998) zu stärken und einen weltweiten Vertrag zum Rüstungshandel (Arms Trade Treaty) zu erreichen. Hier sieht er auch den Bundestag in der Pflicht, zusätzlich zu der Mahnung, seine Kontrollaufgaben ernst zu nehmen.

Der Beschluss schließt mit dem Appell, in Krisenregionen mehr Geld in die Stärkung einer zivilen Streitschlichtung und eines gewaltfreien Interessensausgleich zu investieren als in Rüstungsprogramme.

2. Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

2.1 Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat in Kooperation mit der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website eingerichtet, die Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik anbietet (Anschrift: www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren, darüber, wie sich 170 Staaten zum Kriterienkatalog des EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte (1998) 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 Regimen zur Rüstungskontrolle). Derzeit liegen Länderberichte vor zu Ägypten, Algerien, Indien, Indonesien, Malaysia, Marokko, Oman, Pakistan, 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.

2.2 Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS, Rykestr. 13, 10405 Berlin, email bits@bits.de, www.bits.de, Tel 030-4468580) 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 Grund-

lagendokumente 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.

2.3 Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS), c/o Rüstungsinformationsbüro (RIB), Stühlinger Straße 7, 79 106 Freiburg i. Brsg., Tel: 0761 – 76 78 088, 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)

2.4 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.

2.5 International Action Network on Small Arms (IANSA); Diese britische Nicht-Regierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen;
Adresse: www.controlarms.org

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

2.7 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

2.8 Zum Stand der internationalen Bemühungen, den Gebrauch von Streubomben zu verbieten: www.streubomben.de

3. Literaturhinweise

Amnesty International, Blood at the Cross Road. Making the Case for a Global Arms Trade Treaty, London, 18.09.2008 (http://www.amnesty.org/en/library/info/ACT30/015/20008/en)

Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Gütersloh 2007

Boemcken, Marc von, Deutsche Waffenlieferungen nach Südamerika, in: Matices, Jg. 15 (2008), Heft 57, S. 39 - 42

Bonn International Center for Conversion, Jahresbericht 2007/2008, Bonn 2008

Bromley, Mark, The Impact on Domestic Policy of the EU Code of Conduct on Arms Exports. The Czech Republic, the Netherlands and Spain, Stockholm May 2008 (SIPRI-Policy Paper 21)

Bromley, Mark/ Brzoska, Michael, Towards a common, restrictive EU arms exports policy? The impact of the EU Code of Conduct on major conventional arms exports, European Foreign Affairs Review, vol. 13 (2008), Nr. 3, S. 333 – 356

Bourne, Mike, Arming Conflict. The Proliferation of Small Arms, Basingstoke/ New York 2007

Bundesregierung, Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Berlin 2004

Bundesregierung, Auswärtiges Amt/ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/ Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Hrsg.), Berlin Export Control Seminar- End-use Verification – a Core Element of Export Control, 19 - 20 June 2006, Berlin o. J.

Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2006 (Rüstungsexportbericht 2006), Berlin 7. November 2007

Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2007), vorgelegt im Mai 2008

Bundesregierung, Auswärtiges Amt, Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe. 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Berlin, 16. Juli 2008

Courtney, Catherine, Corruption in the Official Arms Trade, London (Transparency International (UK)) April 2002 (= Policy Research Paper 001)

Deckert, Roman, Una Historia de la Violencia – Deutsche Waffen in Kolumbien, Kleinwaffen Newsletter 08/07

Deckert, Roman, Neue Rekorde beim deutschen Kleinwaffenexport, in DAKS-Kleinwaffennewsletter, Ausgabe 10/08, S. 5 – 6

Dembinski, Matthias/ Joachim, Jutta, Die GASP als Regierungssystem: Plädoyer für einen Perspektivenwechsel in der GASP-Forschung am Beispiel des EU-Kodexes zu Rüstungsexporten, in: Integration, Jg. 31 (2008), Nr. 4, S. 365 – 378, S. 376.

Die deutschen Bischöfe, Gerechter Friede (27. September 2000), hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 2000

Flemish Peace Institute, "Advice concerning the proposal for a directive on simplifying terms and conditions of transfer of defencerelated products within the European Community", 8. Juli 2008, (http://www.flemishpeaceinstitute.eu/get_pdf.php?ID=242&lang=EN)

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht 2005, Berlin/ Bonn 2006 (GKKE-Schriftenreihe 38)

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht 2006, Berlin/ Bonn 2007 (GKKE-Schriftenreihe 41)

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Reformpartnerschaft mit Afrika. Dokumentation einer internationalen Konferenz der GKKE vor dem G 8-Gipfel, Berlin/Bonn 2007 (GKKE-Schriftenreihe, 43)

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/ Bonn 2008 (GKKE-Schriftenreihe 44)

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Zusammenfügen, was zusammengehört. Der Bundestag vor der Herausforderung entwicklungspolitischer Kohärenz. Siebter GKKE-Bericht zur kohärenten Armuts-

bekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin/Bonn 2008 (GKKE-Schriftenreihe, 45)

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Vertrauen auf die Kraft des Zivilen. Stellungnahme der GKKE zum 2. Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung", Berlin/ Bonn 2008 (GKKE-Schriftenreihe, 46)

Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2007. Crisis – Wars – Coup d'Etats. Negotiations – Mediations – Peace Settlements, 16th Annual Conflict Analysis, Heidelberg (HIIK) 2007

Hippler, Jochen, Gewaltkonflikte und autoritäre Staatlichkeit in Pakistan, in: Friedensgutachten 2008, Berlin 2008, S. 258 – 269

Jopp, Mathias/Schlotter, Peter (Hrsg.), Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur, Baden-Baden 2007

Institut für Friedenssicherung und Konfliktmanagement der Landesverteidigungsakademie Wien, Private Militärfirmen – Geschäft mit dem Krieg, Wien April 2008 (IFK-aktuell II/08)

International Action Network on Small Arms (IANSA)/ Oxfam International/Saferworld, Africa's Missing Billions. International Arms Flows and the Costs of Conflict, London October 2007

Lindner, Robert, Arms Trade Treaty: Bahn frei für handfeste UN-Verhandlungen?, in: DAKS-Kleinwaffen-Newsletter, Ausgabe 10/08, S. 1 - 3

Lurz, Alexander, The Force behind the Forces, in: DAKS-Newsletter, 07/2008, S. 4 f.

Lurz, Alexander, Neue Märkte für Rheinmetall, DAKS-Newsletter, 10/2008, S. 5.

Möller, Harald, Waffen für Iran und Irak. Deutsche Rüstungsexporte und ihre Querverbindungen zu den ABC-Waffenprogrammen beider Länder. Ursachen, Hintergründe, Folgen, Berlin 2006

Moltmann, Bernhard, Weltrüstungshandel: Gefährliche Normalität der Staatenwelt, in: Friedensgutachten 2008, Berlin 2008, S. 81 – 91

Pailhe, Caroline, La législation américaine sur les transfers d'armes. Quels controles por le premier exportateur mondial?, Brüssel 2007 (Les Rapports du GRIP 2007/8)

Radseck, Michael, Deutsche Rüstungsexporte nach Lateinamerika – Bestandsaufnahme für die Jahre 1999-2004, GIGA Focus Nr. 9, 2006

Richter, Thilo, Die Rüstungsindustrie im Europäischen Gemeinschaftsrecht. Nationale Sicherheit im Gemeinsamen Markt, Baden-Baden 2007

Roeber. Joe, Parallel Markets: Corruption in the International Arms Trade. London (Campaign against Arms Trade) 2005 (= Goodwin Paper, 3)

Saferworld, Good conduct? Ten years of the EU Code on Arms Exports, London, Juni 2008

Sheenan, James, Kontinent der Gewalt. Europas langer Weg zum Frieden, München 2008

SIPRI-Yearbook 2008. Armament, Disarmament, International Security, Oxford u.a.O. 2008

Witney, Nick, Re-energising Europe's Security and Defence Politicy, Brüssel (European Council on Foreign Relations, ecfr.eu) 2008

Wisotzki, Simone, Humanitäre Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert, in: Die Friedens-Warte, Band 83 (2008), Heft 2 – 3, S. 177 - 198

4. Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Marc von Boemcken	Internationales Konversionszentrum BICC), Bonn
Klaus Ebeling	Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Strausberg b. Berlin
Monika Huber	Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn/Berlin
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)
Dr. Holger Rothbauer	Pax Christi, Tübingen
Pfr. Horst Scheffler	Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden, Bonn/Mainz

Korrespondierende Mitglieder

Dr. Sibylle Bauer	Stockholm International Peace Research Institut (SIPRI), Solna/ Schweden
Prof. Dr. Michael Brzoska	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg

Danksagung für Zuarbeit und Kommentierung an

Roman Deckert (Berlin), Dr. Matthias Dembinski (Frankfurt a. M.), Thomas Küchenmeister (Berlin), Alexander Lurz (Berlin), Max Markus Mutschler (Tübingen), Otfried Nassauer (Berlin), Dr. Niklas Schörnig (Frankfurt a. M.) und Dr. Simone Wisotzki (Frankfurt a. M.)

Geschäftsführung

Gertrud Casel	Deutsche Kommission Justitia et Pax. Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Bonn
Dr. Jürgen Hambrink	Evangelische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin

Schriftenreihe
der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Arzneimittelversorgung in der Dritten Welt
Positionspapier der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) und des Verbandes Forschender Arzneimittelhersteller (VFA).
Unveränderte Neuauflage 1999.
GKKE 23 48 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-27-7

Supply of Pharmaceuticals in the Third World
Unrevised reprint first published in 1992. 2002.
GKKE 23e 48 pages € 1,50 ISBN 978-3-932535-54-3

Rüstungsexportbericht 2001 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2002.
GKKE 28 70 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-57-4

Halbierung der extremen Armut
GKKE-Bericht zur Umsetzung des Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung. 2002
GKKE 30 36 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-60-4

Halbierung der extremen Armut
Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen. Dritter GKKE-Bericht. 2004
GKKE 35 80 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-77-2

Rüstungsexportbericht 2004 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2005.
GKKE 36 80 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-83-3

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

Rüstungsexportbericht 2005 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2005.
GKKE 38 110 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-90-1

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".
GKKE 46 34 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-20-3

Rüstungsexportbericht 2008 der GKKE
Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2008.
GKKE 47 121 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-22-7

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: J.Hambrink@GKKE.org

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