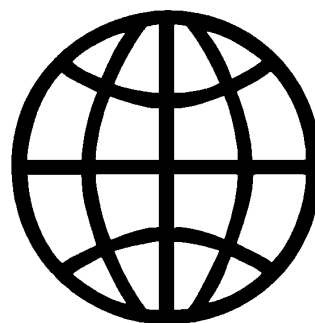

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung



Rüstungsexportbericht 2006 der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Heft 41

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 2006 der GKKE

Vorgelegt von der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),
Bonn/Berlin 2006

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 41
ISBN 978-3-932535-97-0 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Bonn/Berlin, Januar 2007

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: Justitia-et-Pax@dbk.de
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

Inhalt

Zusammenfassung	7
1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	15
2. Ethische Beurteilung der Rüstungsexportpolitik im Kontext von Frieden, Sicherheit und Entwicklung	17
2.1 Eine Skizze der Herausforderungen	17
2.1.1 Gewaltkonflikte und ihre Ursachen	17
2.1.2 Bewertung	20
2.2 Rekurs auf ein ethisches Urteil	23
2.2.1 Transparenz: eine Voraussetzung der Urteilsbildung	23
2.2.2 Der Transfer von Gewaltmitteln: die Qualität der Entscheidung	24
2.3 Frieden, Sicherheit und Entwicklung: Bezugspunkte einer ethischen Beurteilung der Rüstungsexportpolitik	26
2.4 Bewertung deutscher und europäischer Verfahren	32
3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2005	39
3.1 Globale Aspekte	39
3.2 Daten zu deutschen Rüstungslieferungen im Jahr 2005	40
3.2.1 Ausfuhren von Kriegswaffen	40
3.2.2 Ausfuhrgenehmigungen	41
3.3 Bewertungen	45
3.4 Stellenwert des EU-Verhaltenskodex für deutsche Rüstungsexporte	47
4. Akzente in der deutschen Rüstungsexportpolitik 2005/06	51
4.1 Die Rüstungsexportpolitik im Spiegel der Berichterstattung der Bundesregierung	51
4.2 Sammelausfuhrgenehmigungen und Gemeinschaftsprogramme	55
4.3 Hermes-Kredite und Rüstungsexporte	56
4.4 Dual-use-Güter	59
5. Aktuelle Kontroversen	63
5.1 Rüstungslieferungen an China	63
5.2 Rüstungslieferungen in den Nahen Osten	66
5.3 Rüstungslieferungen an Griechenland und die Türkei	71
5.4 Beteiligung deutscher Sicherheitsfirmen an bewaffneten Konflikten	73
5.5 Risiken nuklearer Proliferation	78

6	Die Kontrolle von Kleinwaffen	83
6.1	Die erfolglose UN-Überprüfungskonferenz im Jahr 2006	83
6.2	Perspektiven	85
7.	Europäische Akzente in der Rüstungsexportpolitik	90
8.	Frieden, Sicherheit und Entwicklung: Konkretionen	93
8.1	Deutsche Soldaten im Kongo	94
8.2	Friedensmissionen – internationaler Einsatz über den Tag hinaus	96
8.3	Das Weißbuch 2006: Der Stellenwert von Rüstungsexporten im sicherheitspolitischen Diskurs	100
8.3.1	Umriss einer Sicherheitsarchitektur	100
8.3.2	Rüstungsproduktion, Rüstungskontrolle und Rüstungsexporte	105
 Anhang		
1.	Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	109
2.	Literaturhinweise	111
3.	Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	115

Anstelle eines Vorworts

Auszug aus den Statements der Vorsitzenden der GKKE, Prälat Dr. Karl Jüsten und Prälat Dr. Stephan Reimers bei der Pressekonferenz zur Vorstellung des Rüstungsexportberichts 2006 am 18. Dezember 2006 vor der Bundespressekonferenz in Berlin.

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) hat ihren zehnten Rüstungsexportbericht, den die Fachgruppe Rüstungsexporte unter Leitung von Dr. Bernhard Moltmann erstellt hat, zum Anlass genommen, die ethische Beurteilung von Rüstungsexporten im Verhältnis zu politischen Zweckmäßigkeitserwägungen genauer auszuleuchten. Die Krise der Staatlichkeit in vielen Konfliktregionen und die notwendige Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols kann eine Lieferung von Waffen an Polizei und Streitkräfte erfordern. Beim Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern werden Gewaltmittel verfügbar gemacht, dies begründet eine besondere Sorgfaltspflicht der Staaten im Umgang mit diesen Transfers. Es geht dabei nicht nur um Sach-, sondern auch um Wertentscheidungen. Es ist im einzelnen nach strengen Kriterien und in der gebotenen Transparenz darzulegen, dass Rüstungsexportgenehmigungen tatsächlich den leitenden Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung genügen.

Die Bundesregierung bewertet in ihrem Rüstungsexportbericht vom September 2006 ihre Genehmigungspraxis als restriktiv. Aber gerade im Jahr 2005 haben wir es mit einem durchaus rasanten Anstieg der deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern zu tun. Kriegswaffen wurden im Wert von 1,6 Milliarden Euro ausgeführt. Gegenüber 2004, als sich der Wert auf 1,13 Milliarden belief, ist das ein Anstieg von mehr als 40%. Die Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter belaufen sich in 2005 auf einen Wert von 4,2 Milliarden Euro gegenüber 3,8 Milliarden Euro im Jahr zuvor.

Die GKKE bewertet diese Zahlen als Ausdruck einer expansiven Rüstungsexportpolitik.

Die Ausfuhren in Entwicklungsländer nehmen erneut einen großen Anteil ein. In Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) nach den Kriterien

des Entwicklungshilfesausschusses der OECD erhalten, erfolgten Lieferungen von Rüstungsgütern im Wert von 1,65 Milliarden Euro. Es erfüllt uns mit besonderer Besorgnis, dass unter diesen Lieferungen ein großer Anteil von kleinen und leichten Waffen ist, die das Fortdauern von gewaltsamen Konflikten gerade in Entwicklungsländern begünstigen.

Mittlerweile werden Rüstungsexporte in den Nahen und Mittleren Osten ebenso genehmigt wie nach Südasien, Südostasien und in den Fernen Osten, eine offenkundige Abkehr von dem Grundsatz, keine Waffen in Spannungsgebiete zu liefern.

Für die GKKE gibt es keinen Zweifel daran, dass wir eine restriktive Rüstungsexportpolitik brauchen. Sicherheit ist nicht durch zu wenige Waffen gefährdet, sondern durch zu viele Waffen an den falschen Orten. Deshalb ist es um so dringlicher, dass wir innerhalb der Europäischen Union – auch Frankreich und England gehören ja zu den großen Exporteuren – zu verbindlichen Standards der Ausfuhren kommen, deren Einhaltung auch wirkungsvoll überwacht wird. Es ist an der Zeit, dass der bisherige EU-Verhaltenskodex zu einem gemeinsamen Standpunkt des Rates aufgewertet wird und damit mehr Verbindlichkeit erhält. Wir haben den dringenden Wunsch an die Bundesregierung, dass sie ihre EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 dazu nutzt.

Zusammenfassung

Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(1) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum zehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihm gehören Vertreter der Kirchen und Fachleute wissenschaftlicher Einrichtungen, der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit und aus Nichtregierungsorganisationen an.

Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2005) zusammen und ordnet sie in das politische Umfeld ein. Dies geschieht in der Absicht, diesen Politikgegenstand dem öffentlichen Diskurs zugänglich zu machen und den Stellenwert der deutschen Rüstungsausfuhren im Zusammenhang der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu bewerten. Die Anleitung zu einer ethisch angeleiteten Beurteilung dient dem Dialog mit den Trägern politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung.

Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2005

(2) Im September 2006 hat die Bundesregierung ihren siebten Rüstungsexportbericht über die Ausfuhr von Kriegswaffen und die erteilten Ausfuhrgenehmigungen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter im Jahr 2005 vorgelegt. Das Zahlenmaterial ist für die GKKE Anlass, anhaltende Erkenntnisse von offizieller Seite zu einer zurückhaltenden Rüstungsexportpolitik in Frage zu stellen:

- Der Wert der ausgeführten Kriegswaffen im Jahr 2005 liegt um 44 Prozent über dem des Vorjahres. Zwischen 1997 und 2005 hat er sich mehr als verdoppelt. Obwohl sich NATO und EU im zurückliegenden Jahrfünft vergrößert haben, sind der Anteil der Mitgliedstaaten sowie der ihnen gleichgestellten Staaten unter den Empfängern gesunken, während der der Drittstaaten zugenommen hat.
- Das gleiche gilt für die Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen. Hier ist ein Anstieg um 11 Prozent gegenüber dem Vorjahr festzustellen. Noch höhere Zuwächse ergeben sich aus einem Vergleich der Daten für

1996 mit jenen für das Jahr 2005. Ebenfalls wächst die Zahl der Drittstaaten unter den Empfängern.

- Der starke Anstieg der genehmigten deutschen Rüstungsexporte in so genannte „klassische Entwicklungsländer“ widerlegt frühere Behauptungen der Bundesregierung, dass Rüstungsausfuhren in solche Länder kaum noch von Bedeutung seien. (2005: 911 Millionen €; 2004: 429 Millionen €) Die GKKE hat schon in den Vorjahren solche Einschätzungen zurückgewiesen, da seit Genehmigung des Transfers von U-Booten und Korvetten an Südafrika im Jahr 1999 absehbar war, dass es hier zu einem Anstieg kommen würde.

(3) Die GKKE stellt fest, dass auch der traditionsreiche Grundsatz, deutsche Waffen nicht in Spannungsgebiete zu liefern, ausgedient hat. Mittlerweile werden Rüstungsexporte in den Nahen und Mittleren Osten ebenso genehmigt wie nach Südasien, Südostasien und in den Fernen Osten. Viele der Rüstungstransfers verlaufen nicht mehr allein in eine Richtung, sondern sind Teil umfassenderer Kooperationen. Deutsche Rüstungslieferungen tragen in Südamerika dazu bei, einer regionalen Rüstungsdynamik durch die Lieferung moderner Panzer eine neue Qualität zu geben.

(4) Die GKKE beobachtet eine Erosion des inhaltlichen Profils der Kriterien, die die Genehmigung von Rüstungsausfuhren ausschließen sollen. Der Gesamtwert aller genehmigten deutschen Rüstungsexporte in Länder, die den Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 nicht zweifelsfrei genügen, betrug im Jahr 2005 etwa 920 Millionen €. 36 Staaten, die nach internationalen Maßstäben die Menschenrechtsstandards nicht oder nur bedingt erfüllten, erhielten Importgenehmigungen; in 19 Empfängerstaaten waren innere Gewaltkonflikte im Gange. Bei der gleichen Zahl von Staaten ist fraglich, ob sich die Rüstungsimporte mit den Zielen einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie vereinbaren lassen.

(5) Die Herausforderungen der internationalen Sicherheitspolitik durch Folgen scheiternder oder zusammengebrochener Staaten haben inzwischen auch ihren Niederschlag in den Rüstungsexporten gefunden. Militärische Eingriffe von Außen in der Absicht, Frieden und Sicherheit (wieder)herzustellen, ziehen steigende Lieferungen von Rüstungsgütern nach sich. Dies zeigt sich an hohen Werten für deutsche Rüstungslieferungen an den Irak und an Afghanistan, aber auch an der Nachfrage nach Kleinwaffen

für Friedensmissionen. Von parallelen Schritten einer Demobilisierung bewaffneter Organisationen und einer Zerstörung vorhandener Waffenpotentiale ist nicht die Rede. Entwicklungsanstrengungen, um gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Ursachen von Terror und Gewalt in den Krisenregionen zu beseitigen, verlieren an Aufmerksamkeit. Deshalb plädiert die GKKE für den Vorrang einer umfassenden Friedensstrategie gegenüber kurzfristigen und regional begrenzten Sicherheitskonzepten.

(6) Die GKKE konstatiert mit Besorgnis eine weltweite Renaissance der nuklearen militärischen Option. Darauf zielende Bestrebungen, wie sie im Iran vermutet und von Nordkorea artikuliert werden, haben internationale Spannungen erzeugt, wie sie nur in der Ära des Kalten Krieges bestanden hatten. Umso wichtiger ist es, vorhandene Kontrollregime zu stärken. Gerade die deutsche Rüstungsexportpolitik hatte in den 1980er Jahren gegen den Makel gekämpft, durch die verdeckte Weitergabe von einschlägigem Fachwissen und Dual-use-Gütern zur nuklearen Aufrüstung in Konfliktregionen beigetragen zu haben. Die Folge war eine Verschärfung entsprechender Ausfuhrbestimmungen und deren Kontrollen. Deutschland hat durch seine Mitwirkung in der „Nuclear Suppliers Group“ (dem Zusammenschluss von Staaten, die über Nukleartechnologie verfügen und den Transfer an Dritte internationalen Kontrollregimen unterwerfen) die Möglichkeit, die Weitergabe von Nukleartechnologie, die militärisch genutzt werden kann, zu verhindern. Zudem erhalten mit Indien, Israel und Pakistan drei Staaten, die im Besitz von Kernwaffen sind oder von denen dies angenommen wird, in erheblichem Umfang konventionelle deutsche Rüstungsgüter.

(7) Die GKKE entnimmt den Daten einen Widerspruch zwischen den politischen Bemühungen der Bundesregierung, die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen einzudämmen, und dem Volumen der erteilten Ausfuhrgenehmigungen für diese Waffenkategorie. Die gesetzlich bedingte Abgrenzung zwischen Waffen für den zivilen und den militärischen Gebrauch, erschwert es, ein klares Bild der Verhältnisse zu gewinnen. Außerdem ist der gesicherte Endverbleib gelieferter Waffen kaum zu gewährleisten. Viele Waffen, die einmal legal in Umlauf gebracht worden sind, geraten häufig später in andere Hände. Allein der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen für militärische Zwecke hat sich zwischen 1996 und 2005 nahezu versiebenfacht. Vergrößert hat sich auch der Kreis der Abnehmer außerhalb von NATO und EU.

(8) Angesichts der steigenden Bedeutung des privatwirtschaftlichen Sicherheitsgewerbes, das teilweise originäre militärische und polizeiliche Aufgaben übernimmt, sieht die GKKE die Notwendigkeit, rechtliche Voraussetzungen für die Tätigkeit solcher Unternehmungen deutscher Herkunft zu schaffen. Dies sollte im Einklang mit gleichzeitigen europäischen Initiativen geschehen und kann sich an Modellen orientieren, die dafür bereits in Staaten wie in der USA oder Israel bestehen.

Akzente in der deutschen Rüstungsexportpolitik

(9) Zu den positiven Entwicklungen in den Jahren 2005/2006 zählt die GKKE:

- Die Berichterstattung der Bundesregierung über ihre Rüstungsexportpolitik hat an Qualität gewonnen. Dies gilt unter anderem für die Darstellung der Bemühungen, den EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 weiter zu entwickeln, und des Engagements, der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen entgegen zu wirken.
- Die Bundesregierung wiederholt ihre Zusage, den EU-Verhaltenskodex durch eine Umwandlung zu einem „Gemeinsamen Standpunkt“ aufzuwerten und ihm rechtliche Verbindlichkeit zu verleihen.
- Die Bundesregierung zeigt sich bereit, zusammen mit anderen EU-Staaten auf UN-Ebene mit den Verhandlungen über einen internationalen Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels zu beginnen.
- Deutschland hat europäische Regelungen zum Verbot des Handels mit Gütern, die zur Folter oder Vollstreckung von Todesstrafen genutzt werden können, in nationales Recht umgesetzt. Dies gilt auch für die inzwischen bestehende Genehmigungspflicht für Handel und Vermittlungsgeschäfte von sensiblen Dual-use-Gütern.

(10) Negativ bewertete Entwicklungen im Jahr 2005/06 führen die GKKE zu folgenden Feststellungen:

- Die GKKE sieht die Absicht der im November 2005 ins Amt gekommenen Bundesregierung, die Genehmigungsverfahren für Rüstungsexporte zu beschleunigen und zu entbürokratisieren, kritisch. Auch hier besteht die Gefahr, dass dies um den Preis geschieht, die ohnehin noch mangelnde Transparenz zu verringern.

- Die GKKE vermisst eine inhaltliche Verknüpfung der Berichterstattung über die Rüstungsexportpolitik mit den Aktivitäten der Menschenrechtspolitik und den Bemühungen um Krisenprävention und Konfliktsteuerung. Die gerade unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten immer wieder angemahnte Kohärenz politischen Handelns findet hier keinen Niederschlag.
- Angesichts des Umfangs der Sammelausfuhrgenehmigungen, die im Rahmen von regierungsamtlichen Kooperationsvorhaben erteilt werden, stellt die GKKE fest, dass sich der Kreis der Adressaten inzwischen über EU-, NATO- und ihnen gleichgestellte Staaten hinaus erweitert hat. Heute kommen bereits Firmen aus Südafrika, Malaysia, Chile und Israel in den Genuss dieser erleichterten Transferbedingungen. Dieser Entwicklungstrend beeinträchtigt die Wirksamkeit deutscher Kontrollmöglichkeiten von Re-Exporten gemeinschaftlich gefertigter Rüstungsgüter.
- Die GKKE widerspricht der Absicherung von Rüstungsexportgeschäften durch Hermes-Bürgschaften. Dies steht nicht im Einklang mit den Grundsätzen für dieses Instrument der Außenhandelsförderung, das eine nachhaltige Entwicklung in Empfängerländern unterstützen soll.
- Die GKKE verweist auf den erheblichen Anteil von Dual-use-Gütern deutscher Herkunft an konventioneller Rüstung in Empfängerstaaten. Umso mehr ist Sorgfalt bei der Genehmigung von Ausfuhren dieser Art geboten. Dies gilt auch für das Zusammenwirken EU-weiter und deutscher Regelungen.

Aktuelle Kontroversen

(11) Im Blick auf den innerhalb der EU geführten Streit über die Aufrechterhaltung des Waffenembargos gegenüber China sieht die GKKE keinen Anlass, bisherige Restriktionen aufzugeben. Die Menschenrechtslage in China ist weiter beklagenswert, und das Land hat sich keinem wirksamen Kontrollregime für seine eigenen Rüstungsausfuhren unterworfen. Es bleibt abzuwarten, ob die geringen Genehmigungswerte für deutsche Rüstungsausfuhren nach China im Jahr 2005 ein einmaliger Fakt bleiben oder der Achtung des Embargos von 1989 geschuldet sind. Die Aufrüstung und Modernisierung der chinesischen Streitkräfte stehen im Zusammenhang mit regionalen Spannungen und einer anhaltenden Rüstungsdynamik. Dazu tragen auch deutsche Rüstungslieferungen an Südkorea und Taiwan bei.

Die Auseinandersetzungen über das Waffenembargo gegenüber China dürfen nicht die Weiterentwicklung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsausfuhr blockieren.

(12) Die Krise des Friedensprozesses im Nahen Osten und die Bewältigung der Folgen des israelisch-libanesischen Krieges im Juli/ August 2006 überlagern die Aufmerksamkeit für die seit langem bestehende deutsch-israelische Rüstungskooperation. Jenseits der völkerrechtlich unbestrittenen Anerkennung des Existenzrechts des Staates Israel mahnt die GKKE, bei deutschen Rüstungslieferungen an Israel und benachbarte Staaten die Auswirkungen auf das Bedürfnis der Menschen in der gesamten Region nach Frieden, Recht und Sicherheit in Rechnung zu stellen.

In der aktuellen Situation sieht die GKKE gewichtige Argumentationsnöte darin, dass Deutschland einerseits Waffen und Rüstungsgüter in die Region exportiert und andererseits die deutsche Bevölkerung um Spenden gebeten wird, um Kriegsschäden zu reparieren.

(13) Der erfolglose Ausgang der UN-Überprüfungskonferenz des Aktionsprogramms gegen die illegale Verbreitung kleiner und leichter Waffen im Juli 2006 bedeutet nach Ansicht der GKKE kein Ende der Notwendigkeit weiterer wirksamer Schritte. Ansätze regionaler Verpflichtungen und Maßnahmen scheinen derzeit mehr Erfolg zu versprechen als globale Vorhaben. Das begrüßenswerte Engagement der Bundesregierung in dieser Sache und die Zusage, nur an staatliche Empfänger zu liefern, stehen allerdings im Widerspruch zu den sich ausweitenden Genehmigungsvolumina für deutsche Exporte von kleinen und leichten Waffen. Deshalb dringt die GKKE darauf, auch hier die deklaratorische und praktische Ebene miteinander in Einklang zu bringen und den Grundsatz „Neu für Alt“ strikt zu befolgen. Dieser besagt, bei Neulieferungen vorhandene Bestände zu zerstören. Dennoch bleibt der Bedarf, einen gesicherten Endverbleib gelieferter Waffen zu gewährleisten und mit der Erteilung von Lizenzen und der Lieferung von Herstellungsanlagen sorgfältig umzugehen.

Der Kontext von Frieden, Sicherheit und Entwicklung

(14) Zwei Gründe haben die GKKE in diesem Jahr bewogen, die ethischen Kriterien einer Bewertung der Rüstungsexportpolitik zu reflektieren: Zum einen signalisiert die kontinuierliche Beobachtung dieses Politikfeldes eine inhaltliche Erosion der Maßstäbe, die die deutsche Genehmigungspraxis

anleiten. Zum anderen ist unübersehbar, dass die Krise der Staatlichkeit in vielen Konfliktregionen die Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols verlangt, um Ordnung und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu sichern. Dies kann die Lieferung von Waffen an Polizei und Streitkräfte als legitime Inhaber staatlicher Gewalt mit sich bringen. Dabei bleiben Frieden, Sicherheit und Entwicklung die leitenden Normen. Die konkreten Verhältnisse erfordern jedoch, im Blick auf Rüstungsexporte differenzierter zu argumentieren.

(15) Die GKKE geht von der moralischen Position aus, dass der Transfer von Mitteln der Gewalt prinzipiell der gleichen Beurteilung unterliegt wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Gewalt aber ist eines der schwersten Übel für Menschen und deren Zusammenleben. 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 auch 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 die Erwartungen an Entwicklung im Sinne einer gerichteten Veränderung der Lebensperspektiven nicht beeinträchtigen. Dies alles verlangt eine zeitlich wie sachlich weiter reichende Perspektive, als sie in der Regel bei Rüstungsexportpolitischen Entscheidungen zum Zuge kommt. Aktualismus ist in dieser Sache ein falscher Ratgeber. Stattdessen ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden, Sicherheit und Entwicklung genügen.

(16) Den politischen Regelwerken für die deutsche Rüstungsexportpolitik ist durchaus eine Sensibilität gegenüber den Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu unterstellen. Doch binden sie die Praxis der Rüstungstransfers nicht so eindeutig an die Normen, wie es ihr Wortlaut zu versprechen scheint. Eingeräumte Ermessensspielräume werden gemeinhin zugunsten von Rüstungsexporten genutzt. Zudem können Gesetze, „politische Grundsätze“ oder Verhaltenskodices nicht verbergen, dass letztlich die Orientierung der Lieferländer an ihren eigenen Sicherheits- und Wirtschaftsbelangen ausschlaggebend ist. Die GKKE sieht sich mit ihren Partnern in Entwicklungsländern verpflichtet, hier insbesondere die Sicht von Empfängerstaaten und -gesellschaften zur Geltung zu bringen.

(17) Die Bezüge von Rüstungsexporten auf die Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung gelten ebenfalls für eine Bewertung der wachsenden Zahl internationaler Friedensmissionen und Interventionen in Krisen- und Konfliktregionen. Auch hier ist eine besondere Begründungspflicht geboten und sind langfristige Auswirkungen wie Nebeneffekte in Rechnung zu stellen. Deshalb verweist die GKKE auf das komplexe Zusammenwirken von politischen, militärischen, wirtschaftlichen und entwicklungsbezogenen Elementen, die für einen Erfolg relevant sind. Erfahrungen zeigen, dass wichtige Gesichtspunkte dafür sind: das Beibehalten eines multilateralen Ansatzes, das Wissen um direkte und indirekte Kosten und die Notwendigkeit besonnener Entscheidungen. Letztere sollten bereits vorab die Konsequenzen für alle Beteiligten – die Entsender, die Adressaten und die Nachbarn – berücksichtigen, aber auch abwägen, wie im Fall eines Scheiterns zu verfahren ist. Das Unterfangen, mit einer militärischen Intervention oder der Entsendung einer Friedensmission Frieden herzustellen und zu sichern, bleibt ein Testfall für die Glaubwürdigkeit des Außenverhaltens von rechtsstaatlichen Demokratien.

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(1) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt seit 1997 jährlich einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihm gehören Vertreter der Kirchen und Fachleute wissenschaftlicher Einrichtungen, der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit und aus Nichtregierungsorganisationen an.

Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen des Vorjahres (2005) über deutsche Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern bzw. deren Genehmigungen zusammen und ordnet sie in das politische Umfeld ein. Dies geschieht in der Absicht, diesen Politikgegenstand dem öffentlichen Diskurs zugänglich zu machen und den Stellenwert der deutschen Rüstungsausfuhren im Kontext einer Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu reflektieren. Die Anleitung zu einer ethisch angeleiteten Beurteilung dient einem Dialog mit den Trägern politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung.

Insofern versteht sich der Rüstungsexportbericht der GKKE als eigenständiger Diskussionsbeitrag, aber auch als Reaktion auf die Rüstungsexportberichte, die die Bundesregierung seit 2000 jährlich dem Bundestag zuleitet.

(2) Ihren diesjährigen Bericht beginnt die GKKE mit einer ausführlichen Reflexion der ethischen Bewertung der Rüstungsexportpolitik im Kontext von Frieden, Sicherheit und Entwicklung. Dafür sind folgende zwei Gründe ausschlaggebend: (1) Zum einen mobilisieren Auseinandersetzungen über anstehende rüstungsexportpolitische Entscheidungen immer wieder Argumente, die sich entlang überkommener Linien zwischen Befürwortern und Gegnern bewegen, aber inhaltlich „auf der Stelle treten“. Die Debatte reagiert unzureichend auf neuere Entwicklungen. Deshalb ist zunächst der Wandel vor Augen zu führen, dem sich heute eine auf Frieden, Sicherheit und Entwicklung gerichtete Politik gegenüberstellt, um gegebenenfalls den Blick auf die Relevanz von Rüstungsexporten neu zu justieren. (2) Zum anderen ist unübersehbar, dass die Maßstäbe, die über Jahre und Jahrzehnte hinweg die deutsche Rüstungsexportpolitik angeleitet haben, unter Druck geraten sind, ausgelöst von Veränderungen der weltpolitischen Lage und von Mechanismen der europäischen Integration. Diese erfassen

Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern und steuern zunehmend die Reglements der Exportkontrolle. Die Folge ist die Vermutung einer Erosion normativer Standards auf diesem Politikfeld.

(3) Der Bericht stellt der fälligen ethischen Reflexion eine Skizze der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen voran, bevor er Rüstungsexporte im Licht der normativen Vorgaben von Frieden, Sicherheit und Entwicklung prüft. Die daraus abgeleiteten Positionen werden in einem nächsten Schritt mit einer Bewertung von politischen Regelwerken zur Kontrolle von Rüstungsexporten konfrontiert.

Die zeitige Vorlage des Rüstungsexportberichts 2005 der Bundesregierung¹ erlaubt es der GKKE, die aktuellen Daten und deren Bewertung in den Mittelpunkt ihres eigenen Berichts zu stellen. In den folgenden Kapiteln widmet sie sich dem Stand der deutschen Rüstungsexportpolitik nach dem Regierungswechsel im November 2005 und diskutiert aktuelle Kontroversen, insbesondere die Konsequenzen aus der erfolglosen UN-Überprüfungskonferenz des Aktionsprogramms zur Kontrolle der illegalen Verbreitung kleiner und leichter Waffen im Juli 2006.

Um einer Verengung der hiesigen Debatte auf innerdeutsche Kontroversen zu wehren und die Relevanz der europäischen Handlungsebene zu illustrieren, wendet sich der Bericht im Folgenden den jüngeren Entwicklungen im EU-Raum zu.

Abschließend dienen die Argumentationsmuster zur Bewertung von Rüstungsausfuhren in Entwicklungsländer als Hintergrund, um den Stellenwert von vorrangig militärisch instrumentalisierten internationalen Friedensmissionen und von Rüstungsexporten im Kontext des aktuellen Sicherheitsdiskurses zu erörtern, wie ihn die Veröffentlichung des neuen Weißbuchs zur Zukunft der Bundeswehr angestoßen hat.

¹ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2005 (Rüstungsexportbericht 2005), vorgelegt am 27. September 2005 (www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/ruestungsexportbericht).

2. Ethische Beurteilung der Rüstungsexportpolitik im Kontext von Frieden, Sicherheit und Entwicklung

2.1 Eine Skizze der Herausforderungen

2.1.1 Gewaltkonflikte und ihre Ursachen

Aktuelles Kriegsgeschehen

(4) Wenn von Waffen- und Rüstungstransfers die Rede ist, liegt die Frage nach deren Einsatz in Gewaltkonflikten nicht fern. Die Befunde der Kriegstatistik lesen sich zunächst positiv: Die Zahl der zwischenstaatlichen Kriege sinkt kontinuierlich. Dies gilt auch für die Fälle innerstaatlicher Gewaltkonflikte. Seit 1992 ist deren Zahl bis zum Jahr 2003 um rund 40 Prozent, auf weniger als 30 Kriege gesunken.² Zwischen 2002 und 2003 haben zudem die Fälle von politischer Gewalt mit Ausnahme des Irak insgesamt abgenommen. Die Zahl der Todesopfer in Kampfhandlungen ging auf dem amerikanischen Kontinent um 62 Prozent, in Europa um 32 Prozent, in Asien um 35 Prozent und selbst im kriegsgeschüttelten Afrika um 24 Prozent zurück.³ Die Gefahr klassischer Kriege scheint derzeit gebannt, und Waffen deutscher Herkunft kommen in den Gewaltkonflikten nach allen Erkenntnissen nicht zum Einsatz.

(5) Doch sind auch die Schattenseiten dieser Entwicklung deutlich. Die heute virulenten Konflikte dauern länger als in vorangegangenen Jahrzehnten. Nach Schätzungen der Weltbank währt ein Bürgerkrieg im Schnitt sieben Jahre, wobei das Wirtschaftswachstum jedes Jahr um 2,2 Prozent zurückgeht. Gleichzeitig erhöhen sich die Militärausgaben um durchschnittlich 1,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dabei haben die gewaltsamen Auseinandersetzungen nicht an Brutalität verloren. Seit 1990 sind mehrere Millionen Menschen bei bewaffneten Konflikten ums Leben gekommen. Kinder stehen in der vordersten Position auf der Opferliste. Nahezu alle Todesfälle, die direkt auf solche Konflikte zurückzuführen sind, ereigneten sich in Entwicklungsländern. Abgesehen von den unmittelbaren menschlichen Kosten

² Angaben nach: „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, vorgelegt im Dezember 2004, Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen), 2005 (= Blaue Reihe, Heft 89), Ziffer 85.

³ So die Befunde in: Human Security Centre/ University of British Columbia (Canada), Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century, Oxford u.a.O. (Oxford University Press), 2005, S. 63-70.

beschädigen gewaltsame Konflikte ganze Gesellschaften. Menschen werden durch Menschenrechtsverletzungen oder durch von Kriegshandlungen ausgelösten ökologischen Katastrophen zu Flüchtlingen im eigenen Land. Krankheiten und Notlagen im Gefolge von Gewaltkonflikten fordern in der Regel weit mehr Todesopfer als Raketen, Bomben oder Gewehrkugeln.

Ursachen von Gewaltkonflikten

(6) Armut, Staatszerfall und kriminelle Energie gelten heute als die wichtigsten Ursachen von gewaltsamen Auseinandersetzungen. Die Kriege Risiken verlagern sich deutlich auf die ärmsten Länder. Im Zeitraum von 1946 bis 1989 hatte nur knapp ein Drittel aller Konflikte in Entwicklungsländern mit niedrigem Einkommen stattgefunden; zwischen 1990 und 2003 entfiel mehr als die Hälfte der gewaltsamen Konflikte auf ebensolche. Die Wahrscheinlichkeit, einen Bürgerkrieg zu erleben, ist in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 600 US-Dollar nur halb so hoch wie in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 250 US-Dollar. Für viele Länder ist die Armutsfalle zugleich eine Kriegsfall: Von den 32 Ländern, die in der Human Development Index-Liste (HDI-Liste) unter niedriger menschlicher Entwicklung firmieren, haben 22 seit 1990 einen Gewaltkonflikt erlebt, neun der zehn Länder mit dem niedrigsten HDI-Rang mindestens einmal einen Krieg durchgestanden. Bei 18 Ländern sank der HDI in den 1990er Jahren; in der Hälfte davon kam es im gleichen Zeitraum zu Gewaltkonflikten.

(7) Heute sind gewaltsame Konflikte primär das Ergebnis davon, dass es Staaten nicht gelingt, Konflikte zwischen unterschiedlichen Gruppierungen auf ihrem Staatsgebiet zu vermeiden, einzudämmen oder beizulegen. Machthabern ermangelt es an Mitteln oder am Willen, ihre Kernaufgaben zu erfüllen, nämlich das Territorium und Gewaltmittel zu kontrollieren, eine Grundversorgung mit öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten, öffentliche Mittel gerecht zu verwalten und die Lebensgrundlagen aller Einwohner zu schützen. Als fragil, einkommensschwach und unter Stress gelten Staaten mit chronischen inneren Konflikten, Post-Konflikt-Situationen, brisanter Sicherheitslage, gravierender Korruption, kaum gegebener Rechtsstaatlichkeit und äußerst geringen Ressourcen für die Entwicklung. Das britische Ministerium für internationale Entwicklung listet 46 Staaten

auf, die solche Defizite aufweisen. 35 dieser fragilen Länder befanden sich in den 1990er Jahren im Krieg.⁴

(8) Eng mit Gewaltkonflikten, die aus schwacher oder nicht vorhandener Staatlichkeit herrühren, ist das Phänomen der Ressourcenkonflikte verknüpft. Damit kommt eine Reihe externer Faktoren ins Spiel. Der Streit um natürliche Rohstoffe, die eine hohe Nachfrage auf dem Weltmarkt finden, sich leicht transportieren lassen und deren Abbau bzw. Export schnelle und hohe Gewinne verheißen, ist Ursache vieler Gewaltkonflikte. Dabei sind es nicht die Rohstoffe als solche, die im Zentrum der Gewalthandlungen stehen, sondern daraus gewonnene Mittel und logistische Strukturen, die privatisierte Macht verschaffen und staatliche Institutionen verdrängen. Für Liberia während der Ära des Machthabers Charles Taylor in den 1990-er Jahren ist gut dokumentiert, wie die illegale Ausfuhr von Tropenholz Hand in Hand ging mit dem unkontrollierten Import von Waffen.⁵ Zwischen 1990 und 2002 hat die Welt mindestens 17 Konflikte erlebt, bei denen natürliche Ressourcen und illegale Vermarktung deren Nährboden bildete.⁶

(9) Eine Begleiterscheinung des staatlichen Versagens, innere Ordnung zu gewährleisten, ist der Aufschwung organisierter Kriminalität. Korruption, Gewaltanwendung zum Schutz krimineller Aktivitäten sowie enge Verbindungen zwischen kriminellen Unternehmen und bestechlichen Eliten unterminieren die Effizienz staatlicher Institutionen. Anders als Terroristen handeln Kriminelle aus finanziellen Beweggründen. Grenzüberschreitende Kriminalität erzeugt Einkünfte von rund 500 Milliarden Dollar pro Jahr, einigen Schätzungen zufolge sogar das Dreifache. Die Hohe Kommission für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel schlussfolgert, dass hier enorme Mittel zur Beschaffung von Waffen, Munition und Logistik für Kriegsführung zur Verfügung stehen.⁷

⁴ Nach United Nations Development Programme (UNDP), Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt. Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt. Bericht über die menschliche Entwicklung, Berlin (UNDP/ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen), 2005, S. 218.

⁵ Information von Moira Feil, unter Verweis auf Recherchen von Human Rights Watch. (06.07.06).

⁶ Vgl. Lothar Brock, Die Rolle natürlicher Ressourcen in den Kriegen der Gegenwart, in: Jahrbuch Ökologie 2005, München (C.H. Beck), 2004, S. 87-101 und Michael Renner, Anatomie der Ressourcenkriege, ebda., S. 102-113.

⁷ Vgl. Bericht der Hohe Kommission, a.a.O. (Anm. 2), Ziffer 169-170.

2.1.2 Bewertung

(10) Die skizzierte Situation lässt erkennen, dass es um den Frieden nicht gut bestellt ist. Zu viele Waffen in falschen Händen treiben gewaltsame Auseinandersetzungen voran. Sie zerstören die Bedingungen gewaltfreien Zusammenlebens und einer friedlichen Zukunft. Es zeigt sich aber auch, dass eine geregelte Ausstattung mit Waffen und Ausrüstung gesellschaftlich legitimierte und entsprechend ausgebildete Polizei und Streitkräfte dazu befähigen kann, in zerbrechenden oder zerbrochenen Staaten ihre Aufgabe als Hüter des Gewaltmonopols wahrzunehmen. Doch Sicherheit zu gewährleisten und damit einen wesentlichen Teil von Staatlichkeit herzustellen setzt voraus, dass Kriegsbetreiber eine sich regenerierende Staatsgewalt anerkennen, Herrschaftsansprüche aufgeben, auf Androhung wie Anwendung von Gewalt verzichten und sich entwaffnen. Erst dann wächst eine gesellschaftliche Akzeptanz einer wieder erstarkten Staatsmacht.

(11) Daraus leiten sich vier Feststellungen ab:

- Wo immer Gewaltkonflikte ausbrechen, sind ausreichende Gewaltmittel vorhanden oder können über graue oder schwarze Märkte beschafft werden. Dies gilt insbesondere für leichte und kleine Waffen sowie die entsprechende Munition, die hier vorrangig zum Einsatz kommen.
- Das Kriegsgeschehen mit seinen Bezügen zur fragilen Staatlichkeit, der internationalen Kriminalität und den Ressourcenkonflikten hat die internationale Staatengemeinschaft nicht unberührt gelassen. Abzulesen ist dies am Aufschwung internationaler Friedensmissionen. Zwischen 1948 und 1990 hatte es 42 Friedensmissionen gegeben, um Gewaltkonflikte zu beenden und Friedensprozesse zu bewerkstelligen. Während der darauf folgenden fünfzehn Jahre hatte sich die Zahl der Missionen auf 83 nahezu verdoppelt.⁸

Am Ende des Jahres 2005 waren achtzehn Missionen mit 62. 000 Uniformierten mit UN-Mandat im Einsatz. Die Mehrzahl der UN-Truppen stellen Staaten, die nicht zum Kreis der OECD-Staaten gehören. Die Bundeswehr und deutsche Polizisten beteiligen sich im Auftrag der Vereinten Nationen, der NATO, der EU oder der OSZE derzeit an Einsätzen in Afghanistan, Äthiopien und Eritrea, Bosnien und Herzegowina, Georgien, am Horn von Afrika, Liberia, Mazedonien, Palästinensischen Gebieten,

⁸ Angaben nach: Bonn International Center for Conversion (BICC), Jahresbericht 2005/2006, Bonn (BICC), 2006, S. 7.

der Demokratischen Republik Kongo und im Sudan und Libanon. Auf einer Rangliste von UN-geführten Missionen aus 105 Truppenstellern war der deutsche Beitrag auf Rang 35 angesiedelt. In einer Gesamtbetrachtung UN-mandatierter Missionen steht Deutschland in der Spitzengruppe und stellt durchgängig etwa 6. 500 Soldaten und circa 300 Polizisten bereit.⁹

- Das Anliegen, die Sicherheit in zusammenbrechenden oder zusammengebrochenen Staaten zu fördern, hat mittlerweile seinen Reflex in den Rüstungsausfuhren gefunden.

Deutsche Unterstützungen für den Irak und Afghanistan

So waren im Jahr 2004 dem Irak von deutscher Seite die Lieferung von Militärfahrzeugen im Wert von 28,9 Millionen €, von Sicherheitseinrichtungen im Wert von 2,1 Millionen € und von kleinen, leichten und automatischen Waffen im Wert von 1,58 Millionen € zugesagt worden. Im Jahr 2005 hatte der Genehmigungswert für deutsche Rüstungsausfuhren 25 Millionen € (u. a. Geländewagen, LKW, Teile für gepanzerte Fahrzeuge) betragen.

Außerdem unterstützt Deutschland den Aufbau einer Polizei in Afghanistan. Bis zum Ende des Jahres 2005 erhielten 54.000 Streifenpolizisten und 3.300 Polizeibeamte an einer von Deutschland errichteten Akademie eine Ausbildung. Außerdem wurden über 10.000 Pistolen übergeben, die zur einen Hälfte an die dortigen Streitkräfte und zur anderen an die Polizei gehen sollen. Damit verbindet sich die Hoffnung, zur Stabilität des Landes beizutragen, wie es in offiziellen Erklärungen zu dem Transfer hieß.

Verschiedene deutsche Behörden beteiligen sich an der Ausbildung von Soldaten und Polizisten aus dem Irak. So bilden 75 Angehörige der Bundeswehr, die in Abu Dhabi am Persischen Golf stationiert sind, irakische Pioniertruppen aus. Irakische Offiziere nehmen an Lehrgängen für die Generalstabsausbildung, für Logistik und das Sanitätswesen in Deutschland teil. Das Bundesinnenministerium und das Bundeskriminalamt organisieren Kurse für irakische Polizisten.

- Doch weist die vermeintliche Erfolgsgeschichte auch dunkle Flecken auf. Viele Einsätze folgen nicht tatsächlichen Notwendigkeiten, sondern sind Resultanten sicherheitspolitischer Konjunkturen und der Orientierung an einem so genannten erweiterten Sicherheitsverständnis. Ein derartiger

⁹ Angaben nach 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidieren“ (Mai 2004 bis April 2006), Berlin 2006, S. 19.

Zugang erlaubt, alle möglichen Probleme als Sicherheitsrisiken zu definieren und, parallel zu einer Ausdifferenzierung militärischer Optionen, einer Globalisierung von Militärpolitik das Wort zu reden.¹⁰ Einschlägige Konzepte der Europäischen Union und der USA lassen sich so interpretieren, dass sie einem Einsatz von bewaffneten Kräften gegenüber einem politischen oder entwicklungsbezogenen Engagement Vorrang einräumen.¹¹

(12) Die vier genannten Trends betreffen unmittelbar die Bewertung von Rüstungstransfers. Sie werfen verschiedene Fragen auf: Könnte es unter Umständen sinnvoller sein, vorhandene oder auszubauende Sicherheitskräfte mit Waffen auszustatten, als in Krisenregionen fremde Soldaten oder Polizei zu stationieren? Ist gewährleistet, dass die gelieferten Waffen und militärischen Ausrüstungsgüter tatsächlich der Sicherheit der Bevölkerung dienen und nicht die Position der Machthabenden ausbauen? Geht eine Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols mit der Demobilisierung irregulärer Kämpfer und der Vernichtung vagabundierender Waffen einher? Weckt die Bereitwilligkeit der internationalen Gemeinschaft, auf die Dienste von Streitkräften aus Entwicklungsländern in Friedensmissionen zurückzugreifen, über kurz oder lang das Verlangen dieser Staaten nach zeitgemäßer Ausrüstung, um die übertragenen Aufgaben zu erfüllen? Rüstungsausfuhren wären dann ein Bestandteil weltweiter Bemühungen um Friedenssicherung und -erhalt. Insgesamt bleibt die Aufgabe, wie das Verhältnis zwischen der Verbreitung von Waffen, Sicherheit und Entwicklung friedensfördernd zu gestalten ist, weiterhin auf der Tagesordnung.

¹⁰ Vgl. Lothar Brock, Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung, in: Friedenswarte, Jg. 79 (2004), Heft 3 - 4, S. 323-343, S. 325.

¹¹ Vgl. „Sicherheitskonzepte im Vergleich“, in: Clive Robinson, Wessen Sicherheit? Zusammenführung und Eigenständigkeit der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Eine Untersuchung im Auftrag der Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV), Deutsche Fassung, Stuttgart/Bonn (Brot für die Welt/ Evangelischer Entwicklungsdienst), Dezember 2005, S. 25.

2.2 Rekurs auf ein ethisches Urteil

(13) Angesichts der umrissenen Herausforderungen und Fragen hält es die GKKE für geboten, die Prämissen einer ethischen Urteilsbildung der Rüstungsexportpolitik zu reflektieren. Der Bezug auf eine moralische Position ermöglicht „ein (in Grenzen) vorhersagbares Zusammenleben mit Verlässlichkeit und Vertrauen“.¹² Auf einem anderen Niveau als Handlungsstrategien angesiedelt, muss eine moralische Position zeigen, welche Intentionen und Handlungen mit ihr vereinbar oder unvereinbar sind und Gründe hierfür angeben. Dies schärft das Bewusstsein für die Risiken jeder zu treffenden Entscheidung.

2.2.1 Transparenz: eine Voraussetzung der Urteilsbildung

(14) Jede ethische Urteilsbildung bedarf eines Wissens um ihren Gegenstand. Umso verstörender ist der Schleier des Geheimnisvollen, der nicht nur in Deutschland über rüstungsexportpolitischen Entscheidungen liegt. Sie werden unter Ausschluss des Parlaments und der Öffentlichkeit getroffen. In politisch gewichtigen Fällen liegt die Entscheidung beim Bundessicherheitsrat, einem Kabinettsausschuss. Regierung und Verwaltung beharren auf ihrem Privileg, Beweggründe geheim zu halten, die sie zur Genehmigung oder zum Versagen von Rüstungsexporten veranlassen. In ihrem Tun berufen sie sich auf gesetzliche Vorschriften, die es staatlichen Stellen untersagen, Wissen preiszugeben, das sie über unternehmerische Aspekte im Zuge eines Genehmigungsverfahrens erhalten.¹³ Allerdings zeigen Regelungen für eine deutsche Teilnahme am UN-Waffenregister aus dem Jahr 1991, dass gesetzliche Barrieren gegen die Weitergabe relevanter Daten ausgeräumt werden können, ohne unternehmerische Schutzsphären zu verletzen. Ohnehin sind viele Informationen über Rüstungstransfers im Umlauf. Sie stützen sich auf alltägliche Beobachtungen, Presseberichte, fachliche Analysen und Selbstdarstellungen von Rüstungsherstellern oder Empfängerstaaten.

¹² Otfried Höffe, Moral. Stichwort in: ders. (Hrsg.), Lexikon der Ethik, 5. Aufl., München: Beck 1997, S. 204-206, S. 205.

¹³ Für den deutschen Fall im § 30 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), siehe Rüstungsexportbericht 2005, a.a.O. (Anm. 1), S.17.

(15) Das Gebot der Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern Ausdruck der Glaubwürdigkeit politischen Handelns und ethischer Verantwortung. Transparenz beschränkt sich in demokratischen Verhältnissen nicht auf den Arkanbereich des Regierens, sondern findet ebenso im Parlament und in der Öffentlichkeit ihren Ort. Insofern ist Transparenz in der Rüstungstransportpolitik auch ein Gradmesser der Demokratiefähigkeit eines Staates. Was unter dem Stichwort des „guten Regierens“ (good governance) von Empfängerländern einzufordern ist, nämlich eine zivile Kontrolle des Sicherheitssektors zuzulassen, Militärbudgets transparent zu gestalten und Rüstungskäufe im Einklang mit demokratisch legitimierten Verfahren zu tätigen, gilt ebenso für Lieferländer und deren Entscheidungsverfahren über Rüstungsausfuhren.

(16) Folgende Kriterien geben Aufschluss über den erreichten Grad an Transparenz: Verfügbarkeit - Verlässlichkeit - Reichweite - Präzision - Vergleichbarkeit - Relevanz.¹⁴ Transparenz ist das beste Mittel, geltende Normen vor einer offenen oder verdeckten Demontage zu schützen. Zudem ist unbestritten, dass Transparenz am ehesten geeignet ist, der Korruption Einhalt zu gebieten. Dies gilt auch für die Rüstungsexportpolitik.

2.2.2 Der Transfer von Gewaltmitteln: die Qualität der Entscheidung

(17) Die moralische Position in Sachen Rüstungsexporte ist eindeutig: Beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Dies begründet eine besondere Sorgfaltspflicht der Staaten im Umgang mit diesen Transfers. Sie unterliegen grundsätzlich denselben ethischen Bewertungen wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt: Nur unter sehr speziellen Voraussetzungen und bei extremen Gefahrenlagen kann dies legitim sein. Gewalt ist und bleibt eines der schwersten Übel, das Menschen anzutun ist.¹⁵

¹⁴ Nach: Eamon Surry, Transparency in the Arms Industry, Stockholm (SIPRI), 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f.

¹⁵ Vgl. Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion (21. Juni 1994), hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994, Ziffer 12-13.

„Was sich moralisch nicht rechtfertigen lässt, kann auch politisch nicht richtig sein.“

(18) Der Bezug auf die moralische Position schließt ein, ihre Grundsätze auch dann als verbindliche Handlungsziele zu respektieren, wenn die gegebene Realität dem entgegensteht. Die moralische Seite argumentiert mit der Differenz von „gut“ und „(moralisch) schlecht“ – die politische Praxis muss zwischen (moralisch und pragmatisch) „richtigem“ und „falschem“ Handeln unterscheiden. Beides sollte nicht vermengt werden. Insofern lautet die Maxime einer ethischen Urteilsbildung: „Was sich moralisch nicht rechtfertigen lässt, kann auch politisch nicht richtig sein.“ Aber auch: „Was grundsätzlich moralisch gut ist, definiert allein noch nicht, was jeweils politisch-praktisch richtig ist.“

(19) Deshalb ist es unangemessen, die moralische Position unvermittelt Eins zu Eins auf die Praxis zu übertragen. Sie richtet sich zwar darauf, verbindliche Maßstäbe für das Handeln unter vergleichbaren Bedingungen zu nennen; eine ethische Urteilsbildung hat jedoch genau deren Realisierbarkeit in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen.¹⁶ Auch ist vor einer sich moralisch gebärdenden Rechthaberei zu warnen. Vielmehr sind in Kenntnis der moralischen Verpflichtung die Optionen und Folgen abzuwägen und Prioritäten zu bestimmen. Erst wenn dies in Problemfeststellung, Situationsanalyse, Normenauswahl, Urteilsbildung und reflektierende Rückschau eingeht, steht der Urteilende auf Augenhöhe mit der moralischen Position, kann die Risiken beurteilen und zu einer verantwortlichen Schlussfolgerung kommen.¹⁷ Der empfohlene Entscheidungsgang macht ein solches Tun nicht einfach. Dieses Wissen mahnt zum Respekt vor denen, die sich der Verantwortung stellen.

¹⁶ Vgl. Wolfgang Huber, *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh (Chr. Kaiser. Gütersloher Verlagshaus), 1996, S. 41.

¹⁷ In Anlehnung an Heinz Eduard Tödt, *Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsfindung. Grundsätzliche Überlegungen angesichts der Stellungnahmen der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein*, in: ders., *Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt*, Gütersloh (Gütersloher Verlagshaus), 1979, S. 31-80, S. 47-50.

2.3 Frieden, Sicherheit und Entwicklung: Bezugspunkte einer ethischen Beurteilung der Rüstungsexportpolitik

Die Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung

(20) Eine ethisch angeleitete Entscheidungsfindung in Sachen Rüstungsexporte hat sich an den Normen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu orientieren. Frieden bedeutet unter anderem die Freiheit, unbehelligt von Not, Gewalt und Angst zu leben, geht aber darüber hinaus, indem er unauflöslich mit der Gerechtigkeit verbunden ist.¹⁸ Davon profitieren nicht nur Einzelne, sondern auch Gruppen, Gemeinschaften und Gesellschaften sowie ihre politischen Organisationen. Der christlich gedachte Frieden lebt von Momenten der Verheißung; doch schließt er auch konkrete Verpflichtungen ein. Hier rücken seine Korrelate „Sicherheit“ und „Entwicklung“ in den Vordergrund. Der scheidende UN-Generalsekretär Kofi Annan hat dies mit folgenden Worten unterstrichen: „Die Menschheit wird nicht ohne Entwicklung in Sicherheit leben. Sie wird keine Entwicklung finden ohne Sicherheit.“¹⁹

Komplementarität von Sicherheit und Entwicklung

(21) Solche Feststellungen spiegeln die Einsicht, dass Entwicklung und Sicherheit nicht gegeneinander auszuspielen sind, sondern sich komplementär zueinander verhalten. Abstrakt formuliert zielt Entwicklung im Sinne einer gerichteten Veränderung darauf, Menschen von Hunger, Armut, Krankheit und Unterdrückung zu befreien und ein Leben in Würde zu erlauben. Sicherheit richtete sich darauf, Bedingungen dafür herzustellen.²⁰ Im praktischen Geschehen gibt es zwischen Entwicklung und Sicherheit Unterschiede bei den Zeithorizonten, den Adressaten und Instrumenten. Das Verhältnis zwischen Sicherheit und Entwicklung reduziert sich häufig darauf, zwi-

¹⁸ Im deutschen Kontext findet sich diese Zuordnung inhaltlich am deutlichsten in kirchlichen Stellungnahmen. Siehe: Die deutschen Bischöfe (Hrsg.), Gerechter Friede, Bonn (Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz), 2000, Ziffer 63 und Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (Hrsg.), Richte unsere Füße auf den Weg des Friedens. Gewaltsame Konflikte und zivile Interventionen an Beispielen aus Afrika – Herausforderungen auch für kirchliches Handeln. Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt, Hannover (EKD), 2002 (= EKD Texte 72), S. 11. Siehe auch: Evangelische Kirche im Rheinland, Ein gerechter Frieden ist möglich. Argumentationshilfe zur Friedensarbeit, Düsseldorf 2005.

¹⁹ Kofi Annan, „In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle“. Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, März 2005, Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen), 2005, (= Blaue Reihe, Heft 90), Ziffer 17.

²⁰ Vgl. Coopération International pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), CIDSE Study on Security and Development. A CIDSE Reflection Paper, Brüssel Januar 2006, S. 12.

schen kurzfristigem und langfristigem Handeln zu unterscheiden und den Akteuren verschiedene Aufgaben zuzuweisen, so die Sicherheit dem Militär und die Entwicklung den zivilen staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen. Dies führt jedoch im Alltag zu vielfältigen Reibungen und Widersprüchen, vor allem wenn sich Legitimationen und Kompetenzen mischen.²¹ Solche Turbulenzen sind als Ausdruck der Schwierigkeiten zu interpretieren, dem komplementären Verhältnis von Sicherheit und Entwicklung Gestalt zu geben. Gleichwohl sind die Differenzen in der Problemwahrnehmung und bei den daraus abgeleiteten Handlungsstrategien, einschließlich möglicher Widersprüche, im Blick zu behalten.

Aspekte der Sicherheit

(22) Auch auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik konkurrieren zwei Vorstellungen und daraus abgeleitete Konzepte von Sicherheit miteinander. Die eine sieht ihre Subjekte und Adressaten in den Staaten als Garanten der inneren und äußeren Sicherheit. Gestützt auf die völkerrechtlich anerkannte Pflicht, das Territorium und die hier lebenden Menschen vor inneren wie äußeren Bedrohungen zu schützen, unterhalten die Staaten mit Gewaltmitteln ausgestattete Organisationen wie Polizei, Gendarmerie und Streitkräfte. Die andere Vorstellung stellt Menschen und Gesellschaften als Subjekte und Adressaten von Sicherheit in den Mittelpunkt. Ihr Ziel ist es, diese vor physischer Gewalt und, im weiteren Sinne, vor Not und Unfreiheit zu bewahren. Daran haben sich auch staatliche Macht und andere gesellschaftliche Organisationsformen zu orientieren. Diese so genannte „menschliche Sicherheit“ ist vom Primat der Menschenwürde geleitet und sucht nach Möglichkeiten für den Einzelnen wie die Gemeinschaften, sich frei von Furcht zu bewegen und sein bzw. ihr Schicksal frei zu bestimmen.²²

(23) Rüstungstransfers sind eng mit der Vorstellungswelt der staatlichen Sicherheit verbunden. Dementsprechend kommen bei ihren Begründungen vorrangig Gesichtspunkte des nationalen Interesses, der Verteidigungsfähigkeit oder der Reaktionsfähigkeit auf angenommene militärische Bedro-

²¹ Vgl. Robinson, a.a.O. (Anm. 11) S. 35.

²² Die Vorstellungen der „menschlichen Sicherheit“ gehen auf die Arbeiten des United Nation Development Programme (UNDP) seit 1974 zurück: UNDP, a.a.O. (Anm. 4), S. 234-236. Siehe auch: Michael Brzoska, Human Security – mehr als ein Schlagwort?, in: Christoph Weller/ Ulrich Ratsch/ Reinhard Mutz/ Bruno Schoch/ Corinna Hauswedell (Hrsg.), Friedensgutachten 2004, Münster/ Hamburg (Lit), 2004, S. 228-236 und Heinz Gärtner, Internationale Sicherheit. Definitionen von A-Z, Baden-Baden (Nomos), 2005, S. 122.

hungen zur Sprache. Im Horizont der „menschlichen Sicherheit“ rücken Aspekte der politischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen von Rüstungstransfers in den Vordergrund. Beide Vorstellungswelten haben ihren Niederschlag in einer ethischen Bewertung von Rüstungstransfers zu finden.

Sicherheit der Staaten

(24) Die Maxime einer Gewalt vorbeugenden und verhindernden Politik bleibt unangefochten die Priorität. Deshalb ist die Entscheidung zugunsten eines Rüstungstransfers aus ethischer Sicht unakzeptabel, wenn sich dadurch erkennbar das Risiko der Gewaltanwendung erhöht oder ein Gewaltkonflikt verlängert. Anders sieht es aus, falls Rüstungstransfers dazu beitragen, Gewaltpotentiale einzudämmen und gewaltförmiges Handeln zu beenden. Allerdings sind auch hier das Gebot der Legitimität und die Verhältnismäßigkeit der Gewalt als Gegengewalt maßgebend. Eine solche Situation ist zum Beispiel gegeben, wenn die internationale Gemeinschaft mit Rüstungs- und Ausbildungshilfe Sicherheitsorganen – Polizei oder Streitkräfte – in zusammenbrechenden oder zusammen gebrochenen Staaten zu Hilfe eilt. Diese sollen jene befähigen, ihre originären und legitimen Aufgaben bei der Kontrolle eines Gewaltmonopols und der öffentlichen Sicherheit wahrzunehmen. Insofern lassen sich Rüstungstransfers dann eher rechtfertigen als solche, die einem militärisch instrumentierten Sicherheitskonzept, der Rüstungsdynamik oder Bedrohungsszenarien geschuldet sind. Bei militärischen Interventionen und Rüstungstransfers kommt es stets darauf an, Weg zu ebnen, die mit einem gerechten Frieden vereinbar sind.

(25) Ferner ist bei Rüstungstransfers deren Relevanz für die Rüstungsdynamik zu prüfen. Unter Umständen tragen sie zu deren Begrenzung bei. Was zunächst als Widerspruch klingt, ist dann gegeben, wenn die Lieferung moderner Waffen und Rüstungsgüter vorhandene Arsenale zahlenmäßig verringert. Dabei ist zu klären, welche qualitativen Folgen eine Modernisierung von Waffenpotentialen mit sich bringt und welche ökonomischen wie politischen Konsequenzen Rüstungskäufe in den Empfängerstaaten nach sich ziehen. Außerdem ist zu verhindern, dass überschüssige Waffen an Dritte weitergegeben werden.

(26) Rüstungskontrolle steht heutzutage nicht mehr an der Spitze der internationalen Agenda. Dennoch ist der Bedarf an Kontrolle von Rüstung

unumstritten. Sie soll Gewaltkonflikte verhüten, Schäden im Fall von deren Ausbruch begrenzen und ein Wettrüsten verhindern. Rüstungsgeschäfte sind dann mit Grundsätzen der Rüstungskontrolle vereinbar, wenn sie transparent sind und bestehende Rüstungskontrollregime respektieren. Auch dürfen Rüstungseinfuhren nicht die Sicherheit anderer Staaten und Gesellschaften gefährden. Damit rücken Auswirkungen von Rüstungstransfers auf die regionale Sicherheit in den Blickpunkt: Was dem Sicherheitsbedürfnis einzelner Staaten dient, kann prekäre internationale Gleichgewichte verschieben, Proliferationsrisiken schaffen und bei anderen Staaten den Wunsch nach Aufrüstung wecken.

Menschliche Sicherheit

(27) Die Vorstellungswelt der „menschlichen Sicherheit“ umfasst die Konsequenzen der Waffentransfers auf innenpolitische Machtverhältnisse, das Verhältnis zwischen Staat und Zivilgesellschaft und für die Regelung vorhandener Konflikte. Es ist zu prüfen, ob Rüstungsimporte einseitig den Sicherheitssektor zu Lasten der Zivilgesellschaft stärken und ob eine politische wie rechtliche Kontrolle der Streitkräfte und Polizei sowie eine sachgerechte Ausbildung gewährleistet sind. Rüstungskäufen sollten das Ergebnis demokratisch legitimierte Entscheidungsverfahren sein, und gelieferte Waffen haben beim ursprünglichen Empfänger zu verbleiben. In der Summe geht es um ein Abwägen der Risiken, die auf Menschen und Gesellschaften zukommen, wenn mit Rüstungstransfers neue, in der Regel kostspielige Gewaltmittel eingeführt werden: Stärken sie Rechtsstaatlichkeit und die öffentliche Sicherheit, oder erhöhen sie die willkürliche Anwendung von Gewalt? Ein Gradmesser dafür ist die Gewährleistung von Menschen- und Bürgerrechten.

Aspekte der Entwicklung

(28) Entwicklung versteht sich als gerichtete Veränderung von sozialen, ökonomischen und politischen Konstellationen, wie sie unter anderem die als „Millenniumsziele“ formulierten Vorgaben der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 definiert haben.²³ Allerdings hapert es bislang noch an de-

²³ Zu den Zielen zählen die Beseitigung extremer Armut und Hunger, die Grundschulausbildung für alle Kinder, die Gleichberechtigung von Frauen und Männern, die Verringerung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Gesundheit von Müttern, die Bekämpfung von Krankheiten wie HIV/AIDS oder Malaria, Sicherung der Umwelt und globale Partnerschaften für Entwicklung. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Berlin 11. April 2006. Kritisch dazu: Gemeinsame Konferenz Kirche und Ent-

ren Umsetzung. Nicht nur die reichen Staaten und Gesellschaften tun sich schwer, die geforderten finanziellen Mittel bereit zu stellen und die internationalen Rahmenbedingungen, zum Beispiel beim Welthandel, darauf auszurichten. Auch die ärmsten und ärmeren Länder zeigen wenig Bereitschaft, bei der Verteilung ihrer Ressourcen neue, entwicklungsfördernde Akzente zu setzen.

Kontroverse zwischen Weltbank und Tschad über die Nutzung von Erdöleinkünften

Aufschlussreich ist hier der Ausgang der Kontroverse zwischen der Weltbank und der Regierung des Tschad. Die Weltbank hat sich bereit erklärt, die Zusammenarbeit wieder aufzunehmen, nachdem die Regierung des afrikanischen Staates eingewilligt hat, siebzig Prozent der Einnahmen aus der Erdölförderung für die Armutsbekämpfung einzusetzen; der Rest darf in den allgemeinen Staatshaushalt fließen, jedoch nicht für militärische Zwecke verwendet werden.²⁴

(29) Dabei erweist sich das, was unter der Chiffre „Entwicklung“ daherkommt, als außerordentlich konfliktreich. Unter dem Aspekt der Rüstungsexporte ist relevant, inwieweit Spannungen, die unweigerlich beim Umbau wirtschaftlicher, sozialer und politischer Verhältnisse in den Empfängerländern auftreten, gewaltförmige Auseinandersetzungen provozieren. Dies Risiko entwertet eine grundsätzlich positive Konnotation von Entwicklung nicht. Aber schon die Umsetzung des Ziels einer erweiterten politischen Partizipation als entwicklungsfördernder Hebel weckt in vielen Fällen Gegenreaktionen und Gewaltbereitschaft. Nicht immer ist zu erkennen, ob gleichzeitig gewalthemmende Kräfte wachsen. Gelingt jedoch der als „Demokratisierung“ firmierende Prozess, besteht berechtigte Erwartung, dass sich Mechanismen der Gewaltkontrolle herausbilden und Entwicklungsvorhaben davon profitieren.

Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Rüstungsexporten

(30) Angesichts der Vielschichtigkeit der Veränderungen, die als Entwicklung bezeichnet werden, sind direkte und indirekte Einflüsse von Rüstungs-

wicklung (GKKE), Große Pläne – Kleine Schritte. Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin/ Bonn (GKKE), 2006.

²⁴ Siehe: E+Z, 2006, Nr. 6, S. 225.

transfers zu unterscheiden.²⁵ Unmittelbare Verbindungen beziehen sich auf das Ausgabeverhalten der Empfängerstaaten von Rüstungslieferungen. Um den Stellenwert von Rüstungseinfuhren für die Empfängerländer zu beurteilen, ist es zunächst notwendig, nicht nur die Kosten einzelner Rüstungstransfers in Rechnung zu stellen. Auch das Verhältnis der Militär- bzw. Sicherheitsaufwendungen zu Ausgaben für soziale Leistungen (Gesundheit, Ernährung, Wohnen, Bildung) und wirtschaftliche Impulse (Investitionen, Infrastruktur) ist zu bewerten. Dazu ist eine transparente Haushaltsführung vonnöten, und die Streitkräfte dürfen nicht über Schattenhaushalte mit unkontrollierten Einnahmen und Ausgaben verfügen. Da es sich beim Rüstungstransfer um die Weitergabe langlebiger Güter handelt, sind außerdem Auswirkungen auf den jahre-, wenn nicht jahrzehntelangen Einsatz personaler, technologischer und finanzieller Leistungen einzukalkulieren.

(31) Mittelbare Auswirkungen von Rüstungstransfers auf Entwicklung zeigen sich in Beziehung zur Staatlichkeit, zu den Entwicklungsstrategien und zum Konfliktverhalten des Empfängerlandes. Rüstungsimporte müssen im Einklang mit positiv zu bewertenden Entwicklungskonzepten und -schritten stehen. Die Wahrscheinlichkeit für Gesellschaften und Staaten, in Kriege und innergesellschaftliche Gewaltkonflikte zu geraten, sinkt, falls das nationale Einkommen steigt und sich staatliche Leistungen, die den Menschen zugute kommen, verbessern. Umgekehrt führt die Mischung von Armut, Verbrechen, instabilen und leistungsschwachen politischen Institutionen, ethnischer Diskriminierung, des Zuflusses von Waffen und „böswilligen“ Nachbarschaften zu einem wachsenden Risiko bewaffneter Konflikte.²⁶ Rüstungstransfers sind nicht nur Indikatoren für aktuelle, sondern auch für kommende Gewaltkonflikte.

2.4 Bewertung deutscher und europäischer Verfahren

(32) An die Verfahren zur Entscheidung über Rüstungsausfuhren richtet sich die Erwartung, normative Vorgaben mit praktischen Anforderungen in Einklang zu bringen. Ausgehend von den moralischen Standards haben die

²⁵ Die GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte hatte in ihrem Rüstungsexportbericht 2005, Anhang: Diskussionsanstoß: Rüstungsexporte und Entwicklung – eine Annahme auf dem Prüfstand (Seite 92-101) erste Überlegungen zur Aktualität dieses Spannungsverhältnisses vorgelegt. Die folgenden Ausführungen stützen sich darauf.

²⁶ Vgl. Human Security Report., a.a.O. (Anm. 3), S. 4 und UNDP, a.a.O. (Anm. 4), S. 197-199, S. 201, S. 204-206, S. 218.

Verfahren einschlägige Gesetze und Verordnungen umzusetzen und die Verlässlichkeit staatlichen Handelns und Transparenz zu gewährleisten.

Deutsche Regelwerke

(33) Das für die deutsche Rüstungsexportpolitik gültige Verfahren genießt international einen guten Ruf. Getragen von einem über Jahrzehnte andauernden Konsens, Rüstungsexporte, wenn nicht grundsätzlich zu versagen, so doch zurückhaltend und unter differenzierenden Kriterien zu genehmigen, hat sich ein ausgefeilter Mechanismus der Genehmigungspraxis herausgebildet. In ihm spiegeln sich angesammelte administrative Kompetenz und das politische Bestreben, delicate Entscheidungen unaufgeregt zu behandeln. Das mit dem Jahr 2000 begonnene Berichtswesen über die rüstungsexportpolitische Praxis versucht, einen Einblick in das Geschehen zu schaffen.

(34) Dennoch führen langjährige Beobachtung und Bewertung der deutschen Rüstungsexportpolitik, wie sie die GKKE mit ihren seit 1997 vorgelegten Rüstungsexportberichten leistet, zu dem Fazit: Die maßgebenden Verfahren erfüllen ihre Aufgabe nur unzureichend. Als Ursache dafür ist zu vermuten, dass die Rüstungsexportpolitik in vielerlei Fallstricken verfangen ist. Diese gründen bereits in der konkurrierenden Logik zweier relevanter Gesetze: (1) Das Kriegswaffenkontrollgesetz von 1961 verbietet die Lieferung von Kriegswaffen, die zum Angriffskrieg benutzt werden können, und nennt weitere Genehmigungsvorbehalte; (2) das Außenwirtschaftsgesetz, das für Rüstungsgüter im Allgemeinen gilt, ist grundsätzlich der Freiheit des Handels verpflichtet. Werden hier staatlicherseits Einschränkungen vorgenommen, müssen sie einer gerichtlichen Überprüfung standhalten.

(35) Die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ von 2000²⁷ sind als Versuch zu werten, eine „gleichmäßige Ausübung des der Bundesregierung zustehenden politischen Ermessens zu gewährleisten und dabei angewandte politisch wichtige Entscheidungskriterien transparent zu machen“, wie die Bundesregierung in ihrem jüngsten Rüstungsexportbericht erläutert.²⁸

²⁷ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Anlage 1 des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung 2005 a.a.O. (Anm. 1).

²⁸ Ebda, S. 7.

In ihrer Stellungnahme vom Februar 2000 hatten die Vorsitzenden der GKKE folgende Bewertung der „Politischen Grundsätze“ vorgenommen:²⁹

Positiv zu bewertende Elemente in den Politischen Grundsätzen

- (1) Die Präambel der Politischen Grundsätze hebt deutlich das Ziel hervor, den Frieden zu sichern, Gewalt vorzubeugen, die Menschenrechte zu gewährleisten und nachhaltige Entwicklung zu fördern.
- (2) Die jetzige Bundesregierung bekennt sich dazu, den Rüstungsexport restriktiv zu handhaben, um eine Balance zwischen dem Verbot, Kriegswaffen auszuführen, und dem politisch-wirtschaftlichen Interesse an einem freien Handel herzustellen. Das wirtschaftliche Interesse an Rüstungsgeschäften wird den Belangen von Frieden und Sicherheit untergeordnet.
- (3) Die deutsche Rüstungsexportpolitik strebt an, auf der Ebene der Europäischen Union zu einer verbindlichen Praxis zu kommen. Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte vom 8. Juni 1998 wird Teil der Politischen Grundsätze.
- (4) Die Beachtung der Menschenrechte in den Bestimmungs- und Empfängerländern erhält Vorrang, wenn festgehalten wird, dass
 - (1.) die Wahrung der Menschenrechte grundsätzlich Priorität genießt und dass
 - (2.) im Einzelfall deutsche Waffen und Rüstungslieferungen nicht zur Repression und Unterdrückung der Menschenrechte eingesetzt werden dürfen.Zur Bewertung der „inneren Situation“ in den Empfängerländern werden neben den Informationen staatlicher Stellen und internationaler Agenturen auch die Berichte von Menschenrechtsorganisationen herangezogen.
- (5) Bei zwischenstaatlichen Rüstungsk Kooperationen, die im bündnis- und/oder EU-Interesse erfolgen sollen, sind Konsultationsverfahren vorgesehen, die der Bundesregierung Gelegenheit geben, ihre Kriterien zur Geltung zu bringen. In jedem Fall verlangt sie hinreichende Informationen und verbindliche Endverbleibsnachweise. Die Politischen Grundsätze sollen im Prinzip auch für privatwirtschaftliche Rüstungszusammenarbeit gelten. Der Stellenwert, den Endverbleib der Lieferungen im Sinne der Genehmigungsgrundsätze generell zu gewährleisten, wird besonders hervorgehoben.
- (6) Bei Entscheidungen über Rüstungslieferungen in Staaten außerhalb der NATO und der EU bzw. in ihnen gleichgestellte Länder werden längerfristige Entwicklungen in den Empfängerländern ebenso berücksichtigt

²⁹ Anlage zum GKKE-Rüstungsexportbericht 1999, Berlin/Bonn 2000, S. 53-55; siehe auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2000, Berlin/Bonn 2000, S. 16 f.

wie deren Verhalten im internationalen System und gegenüber dem Anliegen von Abrüstung und Rüstungskontrolle.

- (7) Die Bundesregierung wiederholt ihre Zusage, in einem jährlichen Bericht den Deutschen Bundestag darüber zu unterrichten, wie die Politischen Grundsätze angewandt worden sind. Dieser Bericht soll auch Informationen über die erteilten Exportgenehmigungen enthalten.

Negativ zu bewertende Elemente in den Politischen Grundsätzen:

- (1) Entgegen der neu eingeführten Logik inhaltlicher Maßstäbe (Menschenrechte, nachhaltige Entwicklung, regionale Sicherheit) halten die politischen Grundsätze weiter daran fest, verschiedene Kategorien von Empfängerländern zu unterscheiden, deren Anträge unterschiedlich behandelt werden.
- (2) Der wiederholte Bezug auf Art. 51 der UN-Charta, der das Recht der Staaten auf Verteidigung anerkennt, kann willkürlichen Interpretationen von Sicherheitsbedrohungen und -gefährdungen Tür und Tor öffnen.
- (3) Das Kriterium der nachhaltigen Entwicklung wird allein an der Höhe von unverhältnismäßigen Rüstungsausgaben gekoppelt, ohne dass angegeben wird, worauf dies zu beziehen ist. Stattdessen werden andere Indikatoren wie ökologische Standards, Armutsbekämpfung oder „good governance“ nicht genannt. Ohnehin soll das Kriterium nur Berücksichtigung finden, aber für eine Entscheidung im positiven wie negativen Sinne nicht ausschlaggebend sein.
- (4) Die Bundesregierung hat darauf verzichtet, das während der zurückliegenden Panzer-Affäre³⁰ deutlich gewordene Interesse von Parlament und Öffentlichkeit an der Rüstungsexportpolitik produktiv zu nutzen, um die Transparenz auf diesem Politikfeld zu erhöhen. Dem Bundestag werden keine Information und Mitwirkung bei anstehenden Entscheidungen eingeräumt. ...

Doch die sechsjährige Praxis zeigt, dass bei Ausnutzung der eingeräumten Ermessensspielräume die Belange der Sicherheit Vorrang erhalten gegenüber denen der nachhaltigen Entwicklung und der Achtung von Menschen- und Bürgerrechten. Inzwischen zeigen sich zudem Risse im Konsens über eine „restriktive“ Genehmigungspraxis für Rüstungsexporte. Der Koalitionsvertrag vom November 2005 spricht im Blick auf Regelungen im EU-Kontext nur noch von einer anzustrebenden „Harmonisierung der Stan-

³⁰ Die GKKE-Vorsitzenden bezogen sich hier auf den vorangegangenen Streit unter den Koalitionsparteien über die Lieferung eines deutschen Panzers vom Typ Leopard an die Türkei zu Erprobungszwecken.

dards".³¹ Die unteren Grenzen einer solchen „Harmonisierung“ werden nicht benannt, und „harmonisch“ ist nicht mit „zurückhaltend“ gleichzusetzen.

Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte

(36) Ohnehin geraten einzelstaatliche Regelungsverfahren für Rüstungsausfuhr unter wachsenden Druck, der von grenzüberschreitender Kooperation und Integration der Rüstungshersteller in Europa ausgeht. Sie verlangen nach Steuerungsmechanismen, die aufeinander abgestimmt sind, Entscheidungsabläufe vereinfachen und – so der im Raum stehende Verdacht – Rüstungsexporte erleichtern sollen. Die Europäische Union hat im Jahr 1998 darauf mit Verabschiedung eines Verhaltenskodex für Rüstungsexporte reagiert.³²

Als freiwillige Einigung der EU-Staaten auf gemeinsame Standards für ihre Rüstungsexportpolitik besteht der Verhaltenskodex aus vier Elementen:

1. eine Präambel mit allgemeinen Zielsetzungen,
2. die Benennung von acht Kriterien, die bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhr zu berücksichtigen sind,
3. operative Bestimmungen, von denen die wechselseitige Konsultationspflicht unter den Mitgliedstaaten bei strittigen Anfragen die wichtigste ist, und
4. die Verpflichtung zur regelmäßigen Berichterstattung.

Zu den Kriterien zählen:

Kriterium 1: die internationalen Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten

Kriterium 2: die Menschenrechtssituation im Empfängerland

Kriterium 3: das Risiko interner Konflikte und Bürgerkriege
im Empfängerland

Kriterium 4: die Aufrechterhaltung regionaler Sicherheit und Stabilität

Kriterium 5: Rückwirkungen auf die nationalen Sicherheitsinteressen
der EU-Staaten und befreundeter Staaten

³¹ Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, Zeile 6419-6420. Dort heißt es: „Wir halten an den derzeit geltenden Rüstungsexportbestimmungen fest und setzen uns für eine Harmonisierung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU ein.“

³² Der Wortlaut des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte findet sich als Anlage zu den „Politischen Grundsätzen“ der Bundesregierung, in: Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2005, a.a.O. (Anm. 1), Anlage 1. Siehe auch: Sibylle Bauer, The EU Code of Conduct on Arms Exports – Enhancing the Accountability of Arms Export Policies?, in: European Security, 12 (2004), S. 129-147.

- Kriterium 6: das Verhalten des Empfängerlandes in Bezug auf internationale Standards, insbesondere gegenüber terroristischen Bewegungen und dem internationalen Recht
- Kriterium 7: das Risiko einer unerlaubten Weitergabe von gelieferten Rüstungsgütern (Re-Export)
- Kriterium 8: die technischen und ökonomischen Kapazitäten des Empfängerlandes, insbesondere im Hinblick auf seine Entwicklungsperspektiven.

(37) Allerdings hat der Verhaltenskodex nicht dazu geführt, die europäischen Rüstungsexporte einzudämmen. Erhebungen von SIPRI zufolge haben die EU-Staaten im Jahr 2005 die klassischen Rüstungsexporteure Russland und USA überflügelt.³³ Als Schattenseite ist auch festzuhalten, dass keine Angleichung der Genehmigungsverfahren unter den EU-Mitgliedstaaten stattgefunden hat. Mit der Europäischen Verteidigungsagentur ist zudem ein Instrument zur Förderung der europäischen Rüstungskooperation entstanden, dem keine entsprechenden Anstrengungen zur Rüstungskontrolle zur Seite stehen. Darüber hinaus ist der Verhaltenskodex immer wieder zum Spielball politischer Kontroversen geworden, wie sich im Streit um Fortführung oder Wegfall des EU-Waffenembargos gegen China aus dem Jahr 1988 zeigte.³⁴ (Siehe Ziffer 93-98)

Dies hat die Präzisierung seiner Kriterien behindert, von denen einige den Ausschluss einer Genehmigung nahe legen (Kriterien Eins und Drei), andere aber nur zur Berücksichtigung angeraten werden (Kriterien Vier, Fünf, Sechs, Sieben und Acht). Das Kriterium Zwei (Achtung der Menschenrechte) ist in dieser Hinsicht ambivalent. Einerseits legt es fest, keine Genehmigungen zu erteilen, wenn eindeutig das Risiko besteht, dass das zur Ausfuhr bestimmte Rüstungsgut zur inneren Repression benutzt werden kann; andererseits wird besondere Vorsicht und Wachsamkeit bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen in Länder versprochen, in denen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen festgestellt wurden.

Der Wunsch, dem EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte einen höheren Grad an Verbindlichkeit zu verleihen, hat sich bislang nicht erfüllt.

³³ Frankfurter Rundschau und Süddeutsche Zeitung vom 13.06.2006.

³⁴ Vgl. Michael Brzoska/Bernhard Moltmann, Deutsche Rüstungsexportpolitik: Plädoyer für Prinzipientreue, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Christoph Weller (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Hamburg/ Münster (Lit) 2005, S. 228-236, S. 231 f.

Bewertung unter ethischen Gesichtspunkten

(38) Politischen Deklarationen wie den „Politischen Grundsätzen der Bundesregierung“ oder dem EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte ist zu attestieren, dass auch sie sich an der Relevanz der Trias von Frieden, Sicherheit und Entwicklung abarbeiten. Das Resultat kann aber unter ethischen Gesichtspunkten nicht zufrieden stellen. Formal sind die Kriterienkataloge eher im Sinne einer Addition unterschiedlicher Gesichtspunkte denn als kohärentes Programm zu werten. Die deutschen Regelungen schlängeln sich zudem mit ihrer Unterscheidung zwischen Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, dehnbaren Formulierungen und einer an formalen Kriterien orientierten Einteilung der Empfängerländer (EU-, NATO- und ihnen gleichgestellte Staaten sowie Drittländer) um eine klare Positionsbestimmung herum.

(39) Aus ethischer Sicht wiegen zwei Einwände schwer:

- Zum einen räumen die politischen Selbstverpflichtungen bei konkreten Entscheidungen einen weiten Ermessensspielraum ein. Er wird auf Grund der Mechanismen der Entscheidungsfindung – innerhalb der Bundesregierung unter Ausschluss von Parlament und Öffentlichkeit – zumeist zugunsten von Rüstungsexporten genutzt. Dadurch wächst die Diskrepanz zwischen dem Wortlaut der Erklärungen und deren praktischer Handhabung. Dies entwertet die politischen Richtlinien als Maßstäbe der Politik.
- Zum anderen sprechen die Deklarationen zwar viel von Empfängerländern. Doch werden deren Verhältnisse vor allem unter dem Blickwinkel der Sicherheit und Exportinteressen des potentiellen Lieferanten betrachtet. So kommen in konkreten Fällen einer Ablehnung von Rüstungsexportgenehmigungen vorrangig deren Stellenwert für die internationale oder regionale Stabilität und die Risiken von Re-Exporten zur Geltung. Auch Menschenrechtsaspekte finden nur dann zwingend Beachtung, wenn gelieferte Güter für Menschenrechtsverletzungen benutzt werden können. Eine umfassende Bewertung der Menschenrechtslage in einem Empfängerland hingegen ist von nachrangiger Bedeutung. Ähnliches gilt für das Kriterium Acht (Entwicklungsverträglichkeit), das kaum Anwendung findet.

Ethische Urteilsbildung – eine andauernde Aufgabe

(40) Angesichts der eingeschränkten Wirksamkeit von politischen Regelwerken für den Rüstungstransfer wird dieser weiterhin Gegenstand von

Kontroversen bleiben. Das Plädoyer für eine ethische Urteilsbildung mahnt Anhänger einer Rüstungsexportpolitik, die moralische Standards relativieren, über die Risiken von Rüstungstransfers für Frieden, Sicherheit und Entwicklung Rechenschaft zu geben; die Befürworter einer zurückhaltenden Rüstungsexportpraxis müssen darauf reagieren, dass es plausible Gründe geben kann, unter bestimmten Voraussetzungen Rüstungsgüter zu exportieren, gerade auch in Regionen, die einst als „Spannungsgebiete“ firmierten. Umso entscheidender ist es, die Begründungspflicht dafür aufrecht zu erhalten, weil es sich beim Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern um die Weitergabe von Gewaltmitteln handelt und es nicht nur um Sach-, sondern auch um Wertentscheidungen geht.

3. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2005

3.1 Globale Aspekte

Weltrüstungsausgaben im Jahr 2005

(41) Nach Schätzungen von SIPRI sind im Jahr 2005 etwa 950 Milliarden € weltweit für Rüstung ausgegeben worden. Damit sind seit 1998 die Weltrüstungsausgaben um 34 Prozent gestiegen. Inflationsbereinigt liegen sie sogar wieder auf dem Niveau der heißesten Phase des „kalten Krieges“. An diesem Zuwachs haben allein die USA einen Anteil von 45 Prozent, bedingt durch die Einsätze in Afghanistan und im Irak, aber auch für Hilfsaktionen nach den Hurrikans in der Karibik im gleichen Jahr. Dennoch liegt in den USA der Anteil der Rüstungsausgaben am Sozialprodukt nur bei drei Prozent, während in Eritrea, Äthiopien, Burundi, Jordanien, Jemen, Syrien, Libanon oder Sri Lanka zwischen zehn und zwanzig Prozent des Sozialprodukts für militärische Zwecke bestimmt sind.

Weltweiter Rüstungshandel

(42) Den von SIPRI vorgelegten Daten zufolge³⁵ ist der Rückgang des Weltrüstungshandels, wie er bis 2002 zu beobachten war, endgültig zum Stillstand gekommen. Der seitdem festzustellende Trend eines Anstiegs hat sich stabilisiert. Allerdings erreichen die aktuellen Werte erst 51 Prozent des Höchststands im Jahr 1982. Seinerzeit stammten 82 Prozent aller erfassten Transfers aus der Sowjetunion, den USA, Frankreich, Großbritannien und Italien. Im Jahr 2005 setzte sich das Führungsquartett aus den USA, Russland, Frankreich und Deutschland zusammen.

Stärkere Veränderungen zeigen sich im Vergleich von 1982 und 2005 auf Seiten der Empfänger. Im Jahr 1982 waren die wichtigsten Abnehmer Irak, Libyen, Ägypten, Saudi-Arabien und Indien gewesen. Sie erreichten zusammen einen Anteil von 30 Prozent aller Waffenlieferungen weltweit. Im Jahr 2005 sind China, die Vereinigten Arabischen Emirate, Indien, Israel und Griechenland mit einem Gesamt von 41 Prozent die größten Abnehmer der erfassten Rüstungstransfers gewesen. Dies signalisiert eine Verlagerung des Schwerpunktes der weltweiten Rüstung auf Asien. Außerdem differenziert sich das Bild gegenüber vorangegangenen Jahrzehnten, stellt

³⁵ Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Yearbook 2006. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u. a. O. (Oxford University Press) 2006, S. 449-482. Zum Umgang mit den von SIPRI genutzten Daten siehe die Ausführungen in GKKE-Rüstungsexportbericht 2002, Berlin/ Bonn 2003, S. 78 f.

man den wachsenden Anteil von kleineren Anbietern auf dem Weltrüstungsmarkt und den steigenden Stellenwert von Komponentenlieferungen in Rechnung.

(43) Nach den SIPRI-Erhebungen waren zwischen 2001 und 2005 Russland, die USA, Frankreich, Deutschland und Großbritannien die wichtigsten Waffenexporteure gewesen, wobei Russland mit 31 Prozent und die USA mit 30 Prozent den größten Anteil hatten. Die Europäische Union rangiert mit einem Anteil von 27 Prozent zwischen 2001 und 2005 an dritter Stelle (Frankreich: 9 Prozent; Deutschland: 6 Prozent; Großbritannien: 4 Prozent; Niederlande: 2 Prozent, gefolgt von Schweden und Italien). Die aktuellen Daten zeigen zudem, dass bei den Transfers nicht nur die Finanzkraft der Käufer eine Rolle spielt, sondern auch die Bereitschaft der Lieferanten, Plattformen, Waffen und Technologien gleichzeitig anzubieten.

(44) Bei den kleineren Waffenexporteuren erreichte China zwischen 2001 und 2005 einen Anteil von zwei Prozent auf dem weltweiten Rüstungsmarkt. Relevante Abnehmer waren hier Pakistan, Iran und Ägypten. Chinesische Lieferungen an Kambodscha, Nigeria oder Sudan stehen im Zusammenhang mit dem Interesse, zugleich den Zugang zu wichtigen Rohstoffen zu sichern.

Israel, das hinter China rangiert, profiliert sich vor allem durch das Angebot von Kleinwaffen, Munition, Elektronik und Waffenmodernisierung. Seine wichtigsten Abnehmer findet Israel im Irak, in der Türkei und in Indien.

Daneben bemühen sich Brasilien, Südafrika und Indien, ihren einst in den 1980-Jahren errungenen Platz auf dem Weltrüstungsmarkt zurück zu erobern. Dazu streben sie Kooperationen, auch unter Einschluss von Israel, an.

3.2 Daten zu deutschen Rüstungslieferungen im Jahr 2005³⁶

3.2.1 Ausfuhren von Kriegswaffen

(45) Deutschland hat im Jahr 2005 Kriegswaffen im Wert von 1,6 Milliarden € ausgeführt (2004: 1,13 Milliarden €). Die Kriegswaffenausfuhren machen

³⁶ Die Angaben stützen sich auf den Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2005, a.a.O. (Anm. 1).

0,26 Prozent aller deutschen Exporte aus (2004: 0,15 Prozent). Zwischen 1997 (Wert der Ausfuhren: 707,4 Millionen €) und 2005 haben sich die Ausfuhren mehr als verdoppelt.

95 Prozent der Ausfuhren sind kommerzielle Exporte; der Rest setzt sich aus Lieferungen von gebrauchtem, nicht mehr benötigtem Material der Bundeswehr zusammen.

(46) Aufgeschlüsselt nach Empfängern deutscher Lieferungen von Kriegswaffen entfielen 64 Prozent auf EU- und NATO-Staaten sowie ihnen gleichgestellte Staaten (2004: 71 Prozent), 12,6 Prozent auf die von der Bundesregierung als „klassische Entwicklungsländer“ bezeichnete Staaten (2004: 24 Prozent) und 23,4 Prozent auf übrige Staaten.

Die sechs wichtigsten Abnehmer von Kriegswaffen deutscher Herkunft waren im Jahr 2005 die Türkei, Spanien, Südkorea, Südafrika, die Niederlande und Kuwait.

3.2.2 Ausfuhrgenehmigungen

(47) Die Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter erreichten im Jahr 2005 einen Gesamtwert von 4,2 Milliarden €. Dies bedeutet gegenüber dem Jahr 2004 (Gesamtwert 3,8 Milliarden €) einen Anstieg um 11 Prozent, liegt aber noch unterhalb des Wertes für das Jahr 2003, als Genehmigungen in Höhe von 4,86 Milliarden € erteilt worden waren.

(48) Aufgeschlüsselt nach Adressaten von Ausfuhrgenehmigungen entfielen 61 Prozent auf EU- und NATO-Staaten sowie ihnen gleichgestellte Staaten (2004: 72 Prozent), 22 Prozent auf die von der Bundesregierung als „klassische Entwicklungsländer“ bezeichnete Staaten (2004: 11 Prozent) und 17 Prozent auf übrige Staaten.

Der größte Adressat von Ausfuhrgenehmigungen waren im Jahr 2005 wie schon im Vorjahr die USA in Höhe von 630,7 Millionen €. Es folgen Südafrika in Höhe von 614 Millionen € und die Vereinigten Arabischen Emirate mit 316,1 Millionen €.

Die größten Einzelposten sind die Zusagen für die Lieferung von Rad- und Kettenfahrzeugen (29 Prozent der Gesamtwerte), Kriegsschiffe (18 Prozent), Flugkörper, Bomben, Torpedos (8 Prozent), Luftfahrzeuge (8 Prozent) und militärische Elektronik (5 Prozent).

Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen

(49) Die größte Zahl an erteilten Ausfuhrgenehmigungen bezog sich im Berichtsjahr mit 3.177 Genehmigungen (2004: 3.339) auf Handfeuerwaffen im Wert von 115,6 Millionen € (2004: 181,4 Millionen €; 2003: 277,9 Millionen €) Diese Zahlen schließen Waffen für den nichtmilitärischen Gebrauch ein.

Der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen, die für militärische Zwecke bestimmt sind, hat sich zwischen 1996 (Einzelgenehmigungen im Wert von 5,36 Millionen €) und 2005 (36 Millionen €) nahezu versiebenfacht. So genannte Drittländer erhielten im Jahr 1996 Genehmigungen in Höhe von 1,9 Millionen €, im Jahr 2005 in Höhe von 12,6 Millionen €. Dabei entfiel auf Entwicklungsländer ein Genehmigungswert von 5,2 Millionen €, das heißt 15 Prozent des Gesamtwerts für zugesagte Kleinwaffenlieferungen.

Unter dem Vorzeichen von UN-Missionen wurden entsprechende Ausfuhrgenehmigungen an Burundi, Elenbeinküste, Liberia und an den Sudan erteilt. Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung verzeichnet die Lieferungen an den Irak ebenfalls darunter, obwohl im Lande keine UN-Mission tätig und der Irak seit 2004 wieder ein souveräner Staat ist.

Ausfuhrgenehmigungen an Entwicklungsländer

(50) Der Wert der Ausfuhrgenehmigungen in Staaten, die die Bundesregierung als „klassische Entwicklungsländer“ klassifiziert (zur Kritik an dieser Kategorie siehe Ziffer 72), hat im Jahr 2005 etwa 911 Millionen € betragen (2004: 429 Millionen €). Dabei weist die Bundesregierung darauf hin, dass knapp 95 Prozent der Genehmigungen auf folgende sieben Staaten entfielen:

Südafrika	67,4 Prozent	(U-Boote, Teile für Korvetten)
Pakistan	11,0 Prozent	(Marineausrüstung, Torpedos, Zubehör)
Indien	5,0 Prozent	(u. a. Elektronik, Fahrzeugteile)
Tunesien	3,6 Prozent	(Schnellboote)
Irak	2,7 Prozent	(Geländewagen, sonstige Fahrzeuge)
Indonesien	2,6 Prozent	(Marineausrüstung)
Algerien	2,0 Prozent	(mobiles Feldlazarett)

Der starke Anstieg der deutschen Rüstungsexporte in so genannte „klassische Entwicklungsländer“ widerlegt frühere Behauptungen der Bundesregierung, dass Rüstungsausfuhren in solche Länder kaum noch von Bedeu-

tung seien. Die GKKE hat schon in vorangegangenen Berichten solche Einschätzungen zurückgewiesen, da seit Genehmigung des Transfers von U-Booten und Korvetten an Südafrika im Jahr 1999 absehbar war, dass es hier zu einem Anstieg kommen würde.

(51) Folgt die Berechnung der Liste, die der Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) mit Stand 2003 für die Empfänger staatlicher Entwicklungshilfe aufgestellt hat (siehe Ziffer 72), so ergibt sich ein Gesamtwert von 1,65 Milliarden € für die genehmigten deutschen Rüstungsausfuhren im Jahr 2005 an diese Staaten.

Deutsche Ausfuhrgenehmigungen von Waffen und Rüstungsgüter im Jahr 2005 an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe³⁷ erhalten (in Mio. €)

am wenigsten entwickelte Länder (LDCs).....	8,23
andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs).....	179,31
(pro-Kopf-Einkommen kleiner als \$ 745 im Jahr 2001)	
Länder mit niedrigerem mittlerem Einkommen (LMICs).....	722,65
(pro-Kopf-Einkommen zwischen \$ 746 und \$ 2.975 im Jahr 2001)	
Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs).....	736,41
(pro-Kopf-Einkommen zwischen \$ 2.976 und \$ 9.205 im Jahr 2001)	
Länder mit hohem Einkommen (HICs).....	3,96
(pro-Kopf-Einkommen höher als \$ 9.206 im Jahr 2001)	

(52) Bei der Aufstellung fallen folgende Einzelangaben ins Gewicht:

- in der Gruppe der LDCs Lieferungszusagen an Afghanistan in Höhe von 5,7 Millionen € (2004: 7 Millionen €) für Geländewagen, Minenräumausrüstung und Handfeuerwaffen sowie an Bangladesh im Umfang von 1,1 Millionen € (Geländewagen, Sonarusrüstung);
- in der Gruppe der other LICs die Exportgenehmigungen an Pakistan in Höhe von knapp 100 Millionen €, an Indien (50,8 Millionen €) und an Indonesien (24,9 Millionen €);

³⁷ Part I: Developing Countries and Territories (Official Development Assistance).

- in der Gruppe der LMICs vor allem die Fortführung der Schiffslieferungen an Südafrika im Umfang von 613,9 Millionen € und die Liefergenehmigungen an den Irak in Höhe von 25 Millionen € für Geländewagen, LKW und gepanzerte Fahrzeuge;
- in der Gruppe der UMICs die Exportgenehmigungen an Malaysia im Wert von 92,8 Millionen € für Schiffsausrüstung, Elektronik und Kommunikationssysteme und Panzerzubehör und an Saudi-Arabien im Wert von 29,8 Millionen €;
- in der Gruppe der HICs erhielt Bahrain Importzusagen in Höhe von knapp 4 Millionen €.

(53) Relevante Einzelfälle für deutsche Rüstungstransfers an Staaten, die das DAC als Empfänger offizieller Hilfe einstuft,³⁸ sind im Jahr 2005 die genehmigten Rüstungsausfuhren an die Vereinigten Arabischen Emirate (316 Millionen €), Singapur (120 Millionen €), Südkorea (76,9 Millionen €) und Israel (20,3 Millionen €). Auch Lieferzusagen an Taiwan in Höhe von 11 Millionen € sind hier einzuordnen.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(54) Sammelausfuhrgenehmigungen beziehen sich auf mehrere Ausfuhren eines Unternehmens an denselben oder verschiedene Empfänger im Ausland, die vor allem im Rahmen von regierungsamtlichen Kooperationsprojekten stattfinden. Sie werden grundsätzlich – in früheren Jahren hieß es noch „ausschließlich“ – für Ausfuhren in NATO- oder NATO-gleichgestellte Länder erteilt und gelten für einen Zeitraum von zwei Jahren (siehe Ziffer 73-76). Sie erreichten im Jahr 2005 einen Wert von 2 Milliarden € (2004: 2,4 Milliarden €).

Ablehnungen von Ausfuhranträgen

(55) Gegenüber den Angaben über abgelehnte Ausfuhranträge für das Jahr 2004 sind diejenigen des Jahres 2005 gesunken. Damit setzt sich ein Trend aus den Vorjahren fort. Hatten im Jahr 2003 noch 104 Anträge im Wert von 25,4 Millionen € zur Ablehnung geführt, waren es 66 Anträge im Jahr 2004 im Wert von 11,3 Millionen € und 58 Ablehnungen im Jahr 2005 im Wert von 8,1 Millionen € aus dreißig Ländern. Allerdings sind diese Zahlen wenig aussagekräftig, da Exporteure häufig vor Antragstellung Auskünfte der Ge-

³⁸ Part II: Countries and Territories in Transition (Official Aid).

nehmigungsbehörde über die Aussichten einer Genehmigung einholen und im Falle eines wahrscheinlichen Versagens von vornherein auf einen Antrag verzichten.

3.3 Bewertungen

(56) Die im Jahr 2000 begonnene offizielle Berichterstattung erlaubt inzwischen, Umfang und Entwicklung der deutschen Rüstungsausfuhren längerfristig zu bewerten. Auf Grund dessen kommt die GKKE zu dem Fazit, dass die bis 1996 bzw. 1997 zurückreichenden Zeitreihen über Rüstungstransfers und Genehmigungswerte den Anspruch einer zurückhaltenden Genehmigungspraxis widerlegen:

- Die Werte für die Ausfuhren von Kriegswaffen sind im Jahr 2005 um 44 Prozent höher als im Vorjahr. Der Wert der exportierten Kriegswaffen ist von 707,4 Millionen € im Jahr 1997 auf 1,62 Milliarden € im Jahr 2005 angestiegen. Gleichzeitig ist der Kreis der Abnehmer unter den Drittstaaten gewachsen und der Anteil der EU-, NATO- und ihnen gleichgestellten Staaten gesunken, und dies, obwohl sich im zurückliegenden Jahrfünft NATO und EU gleichermaßen erweitert haben. Die Tatsache, dass im Jahr 2005 Schiffslieferungen an Südkorea und Südafrika besondere Akzente gesetzt haben, kann nicht darüber hinweg täuschen, dass Kriegswaffen und Rüstungsgüter deutscher Herkunft weltweit attraktiv sind.
- Das gleiche Bild zeigt sich auch bei den erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen für Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter. Hier liegt der Wert des Jahres 2005 um 11 Prozent über dem des Vorjahres. Ebenfalls ist der Anteil der Drittländer als Adressaten auf 39 Prozent (2004: 28 Prozent) angewachsen. Im Vergleich für das Jahr 1996 (2,2 Milliarden €) und 2005 (4,2 Milliarden €) haben sich die Werte nahezu verdoppelt. Um das Gesamtvolumen der deutschen Rüstungsausfuhren abschätzen zu können, müsste zudem der weiterhin undurchsichtige Bereich der Sammelausfuhrgenehmigungen (siehe Ziffer 73-76) mit einbezogen werden.

(57) Die offiziellen Angaben über den Transfer von kleinen und leichten Waffen unterscheiden zwischen ziviler und militärischer Nutzung, was der deutschen Rechtslage geschuldet ist. Die Abgrenzung berücksichtigt aber nicht, dass gelieferte Waffen, selbst wenn sie einmal an staatliche oder

multilaterale Akteure gegangen sind, auch in andere Hände gelangen können. Gemessen daran ist der Wert für entsprechende Ausfuhrgenehmigungen an Entwicklungsländer im Umfang von 5,2 Millionen € im Jahr 2005 keine zu vernachlässigende Größe. Der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen für militärische Zwecke hat sich zwischen 1996 und 2005 nahezu versiebenfacht. Gleichfalls nahm der Anteil der Drittländer als Empfänger zu. Angesichts des ansteigenden Trends bei den Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen seit 1996 sieht die GKKE einen potentiellen Widerspruch zwischen der Exportpraxis und den proklamierten Grundsätzen einer restriktiven Rüstungsexportpolitik sowie dem Engagement der Bundesregierung auf internationaler Ebene, deren Verbreitung wirksam einzudämmen. Gerade auf dem Feld der Kleinwaffen kann sich das Fehlen effektiver Endverbleibskontrollen verhängnisvoll auswirken. Für ein abschließendes Urteil fehlt es an notwendigen Informationen über Empfänger und deren Verlässlichkeit.

(58) Die GKKE stellt fest, dass die internationale Sicherheitslage inzwischen auch ihre Reflexe in der deutschen Rüstungsexportpolitik zeitigt. So beteiligt sich Deutschland im Jahr 2005 wie schon im Vorjahr in größerem Umfang an Rüstungslieferungen für den Irak. Im Jahr 2004 hatten die erteilten Genehmigungen einen Wert von 32,9 Millionen € erreicht; im Jahr 2005 werden die Genehmigungswerte mit 25,1 Millionen € beziffert. Schwerpunkte der Lieferungen sind Geländewagen, LKW und Teile für Panzer. Das deutsche Engagement in Afghanistan zieht ebenfalls Zusagen für Rüstungslieferungen nach sich. Sie erreichten im Jahr 2005 einen Umfang von 5,7 Millionen €.

Insgesamt zeigen die statistischen Angaben über genehmigte Rüstungsausfuhren ein wachsendes Interesse weltweit an deutschen Lieferungen an Geländewagen und gepanzerten Fahrzeugen, die als Sicherheitserzeugnisse vermarktet werden. Die Ausfuhr solcher Güter wurden unter anderem nach Albanien, Angola, Armenien, Bangladesch, Irak, Jemen, Jordanien, Kenia, Kirgisien, Libanon, Libyen, Nigeria, Philippinen, Sierra Leone, Togo, Uganda und Venezuela genehmigt.

Für die GKKE unterstreichen die Beispiele die Notwendigkeit, bei militärischen Eingriffen, die Frieden und Staatlichkeit wieder herstellen wollen, auch die Folgewirkungen für Rüstungstransfers zu berücksichtigen. Aufwendungen für private und öffentliche Sicherheit durch den Import von Rüstungsgütern sind an den Entwicklungsanstrengungen, um den Ursachen

von Unsicherheit und den Bedrohungen von Leib und Gut wirksam zu begegnen, zu messen.

(59) Die GKKE weist darauf hin, dass die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter – jenseits der Bündnispartner – solche Staaten sind, die sich einen Kauf finanziell leisten können, vorrangiges Interesse an Komponenten für komplexere Waffensysteme haben und zudem an der weltweit anziehenden Rüstungsdynamik mitwirken. Hinzu kommen Staaten, die sich im Zentrum internationaler oder regionaler Spannungen befinden. Insofern hat auch das traditionelle deutsche Prinzip, Waffen und Rüstungsgüter nicht in so genannte „Spannungsgebiete“ zu liefern, ausgedient.

So finden sich unter den Adressaten deutscher Rüstungsexporte neben den ölexportierenden Staaten (Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate, Bahrain, Katar) solche im Nahen Osten (Israel, Jordanien, Ägypten), in Südasien (Indien, Pakistan), Südostasien (Malaysia, Singapur, Indonesien) und Ostasien (Südkorea, Taiwan).

Eher unbeachtet von der öffentlichen Aufmerksamkeit beteiligt sich Deutschland über Ausfuhren, Kampfwertsteigerungen und erlaubten Re-Exporten an der Modernisierung von Panzerstreitkräften in Südamerika, vor allem in Chile und Brasilien.³⁹ Mit der im März 2006 erfolgten Zusage, Kampfpanzer vom Typ Leopard II an Chile zu liefern, hat die dortige regionale Rüstungsdynamik unter deutscher Mitwirkung einen qualitativen Sprung gemacht.

3.4 Stellenwert des EU-Verhaltenskodex für deutsche Rüstungsexporte

(60) Die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern haben den EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte in die deutsche Genehmigungspraxis integriert und dessen Kriterien (siehe Ziffer 36) übernommen. Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat nun untersucht, wie sich 170 Staaten zu dem Kriterienkatalog verhalten.⁴⁰ Für jeden Staat wurde nach dem Ampel-

³⁹ Vgl. Michael Radseck, Deutsche Rüstungsexporte nach Lateinamerika – Bestandsaufnahme für die Jahre 1999 – 2004, GIGA-Focus Lateinamerika, Nr. 9, 2006, S. 5 ff.

⁴⁰ Allerdings konnten nicht alle EU-Kriterien (z.B. Kriterium 5: Rückwirkung der Rüstungsausfuhren auf die nationalen Sicherheitsinteressen der exportierenden Staaten) in Indikatoren erfasst werden, so dass die Datenbank mit sieben Kriterien arbeitet. Die ausführlichen Ergebnisse finden sich im Internet unter: www.ruestungsexport.info, dazu

prinzip eine Einstufung hinsichtlich der einzelnen Kriterien vorgenommen, wobei die Skala von „rot“ (sehr bedenklich), über „gelb“ (eingeschränkt bedenklich) bis „grün“ (unbedenklich) reicht. Als Datengrundlage für die Evaluierung dienten dem BICC verschiedene, frei zugängliche Quellen. Dazu gehören unter anderem die periodischen Berichte der Weltbank, des Internationalen Währungsfond (IMF), der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), des Entwicklunghilfeprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) sowie des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Befunde zu den deutschen Rüstungsausfuhren

(61) Aus den Angaben des offiziellen Rüstungsexportberichts für das Jahr 2005 wird ersichtlich, dass die Bundesregierung in insgesamt 47 Fällen Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter an Empfängerstaaten erteilte, die den EU-Kriterien nicht in vollem Umfang entsprachen, d.h. vom BICC nach mindestens einem der Kriterien als „sehr bedenklich“ eingestuft wurden.⁴¹ Die größte Gruppe unter den „problematischen“ Empfängerstaaten bildeten dabei 12 Abnehmer im Nahen bzw. Mittleren Osten und Nordafrika sowie 13 Abnehmer in Ost- und Südasiens. Weitere als „sehr bedenklich“ identifizierte Lieferungen gingen nach Subsahara-Afrika (7 Länder), Osteuropa und Kaukasus (6 Länder), Zentralasien (4 Länder) sowie nach Lateinamerika (4 Länder).

(62) Darüber hinaus handelt es sich bei 40 der 47 Empfängerstaaten deutscher Rüstungsexportgenehmigungen nach international gültiger Klassifizierung wie jener der Weltbank um Entwicklungsländer, wobei allein acht der als „rot“ eingestuften Abnehmer, beispielsweise der Jemen oder Bangladesch, in die Kategorie der Least Developed Countries fallen. Der Gesamtwert aller deutschen Ausfuhrgenehmigungen in Länder, die den EU-Kriterien nicht zweifelsfrei genügen, betrug im Jahr 2005 etwa 920,9 Millionen Euro. Davon entfielen allein 206,8 Millionen € auf Rüstungsexporte in zehn Staaten, die in mindestens vier der untersuchten Kategorien als „sehr bedenklich“ zu bewerten sind. Dazu gehören insbesondere Indien, Pakistan und Saudi-Arabien. Möglicherweise stellen die Genehmigungen dieser Rüstungslieferungen eine Missachtung des EU-Verhaltenskodex dar. Jeder Verdacht in diese Richtung macht eine sorgfältige Prüfung und Begründung bei

auch ausführliche Länderprofile zu wichtigen Empfängern deutscher Rüstungslieferungen (siehe Anhang).

⁴¹ Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter an UN-Friedensmissionen wurden hier nicht berücksichtigt.

der Genehmigung von Rüstungstransfers erforderlich. Ob dies geschehen ist, kann allerdings angesichts der beschränkten Informationen nicht von außen beurteilt werden.

(63) Hinsichtlich der relativen Gewichtung der einzelnen Kriterien scheint vor allem die Einhaltung der Menschenrechte (Kriterium Zwei des EU Verhaltenskodex) bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen von nachrangigem Interesse zu sein. So wurden im Jahr 2005 deutsche Rüstungsexporte in 36 Länder erlaubt, deren Menschenrechtssituation vom BICC als „sehr bedenklich“ eingeschätzt wird. Dieselbe negative Einstufung erhielten 21 Empfängerländer bezüglich des Kriteriums „Mitgliedschaft in Menschenrechts- und Rüstungskontrollabkommen“, 19 im Bereich „Gute Regierungsführung“ und 19 im Bereich „Gewaltkonflikte“.

(64) Besondere Aufmerksamkeit schenkte das BICC dem Kriterium Acht des EU-Verhaltenskodex. Dies verweist auf die Vereinbarkeit von Rüstungsimporten mit den wirtschaftlichen und technischen Kapazitäten des Empfängerlandes. Damit soll gewährleistet werden, dass vor allem in ärmeren Ländern militärische Investitionen, die über die Wahrung legitimer Verteidigungsbedürfnisse hinausgehen, nicht die Möglichkeiten einer nachhaltigen Entwicklung beeinträchtigen. Nach den Angaben der BICC-Datenbank hat die Bundesregierung im Jahr 2005 Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter in 17 Länder erteilt, bei denen aufgrund der zugänglichen Informationen der Verdacht besteht, dass dieses Kriterium nicht erfüllt ist.

(65) Die mit der Datenerhebung ermittelten Befunde unterstreichen die bereits unter systematischen Gründen geäußerten Zweifel (siehe Ziffer 38-39) an der Funktionsfähigkeit von politischen Selbstverpflichtungen, wie sie Deutschland und EU-Staaten in Sachen Rüstungsausfuhren eingegangen sind.

Genehmigungen von deutschen Rüstungsausfuhren im Jahr 2005
(Status von Empfängerländern nach Kriterien des EU-Verhaltenskodex)

Land	Menschenrechte	Interne Gewaltkonflikte	Verträglichkeit von Rüstung und Entwicklung	Genehmigte Ausfuhren in Millionen Euro
Afghanistan	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich		5, 67
Algerien	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	19,03
Ägypten	Sehr bedenklich	Bedenklich	Sehr bedenklich	8,39
Bangladesh	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	Bedenklich	1,14
Indien	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	50,85
Indonesien	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	Bedenklich	24,89
Irak	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich		25,05
Israel	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich		20,35
Jordanien	Bedenklich	Bedenklich	Sehr bedenklich	4,40
Kasachstan	Sehr bedenklich	Bedenklich		2,37
Katar	Sehr bedenklich			9, 38
Kolumbien	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich		4,01
Malaysia	Sehr bedenklich		Bedenklich	92,78
Nigeria	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich		1,97
Oman	Sehr bedenklich		Sehr bedenklich	13,26
Pakistan	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	99,73
Russische Föderation	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	12,64
Saudi Arabien	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	Sehr bedenklich	29,85
Singapur	Sehr bedenklich			120,28
Thailand	Sehr bedenklich	Bedenklich	Bedenklich	9,50
Tunesien	Sehr bedenklich			33,00
Vereinigte Arabische Emirate	Sehr bedenklich			316,18

4. Akzente in der deutschen Rüstungsexportpolitik 2005/06

4.1 Die deutsche Rüstungsexportpolitik im Spiegel der Berichterstattung der Bundesregierung

(66) Der „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2005 (Rüstungsexportbericht 2005)“ wurde von der Bundesregierung unter dem Datum des 27. September 2006 verabschiedet und veröffentlicht.⁴² Sie korrigiert damit die Praxis ihrer Vorgängerin, die den Zeitpunkt der Veröffentlichung immer weiter vom Berichtszeitraum entfernt hatte. Dies hatte zur Folge, dass eine Beschäftigung des Bundestages mit den jeweiligen Rüstungsexportberichten erheblich an Relevanz verlor. So hat sich der Bundestag bislang noch nicht mit dem erst am 15. Januar 2006 vorgelegten Bericht zum Jahr 2004 befasst.

(67) Das Format der Berichterstattung hat sich mit der siebten Fassung eines Rüstungsexportberichts der Bundesregierung konsolidiert. Der jüngste Bericht zieht auf einzelnen Feldern politische Linien aus, die die Bundesregierung im Berichtsjahr verfolgt hat. Dies gilt unter anderem für die Weiterentwicklung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 und die Initiativen zur wirksamen Kontrolle der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen. Andererseits fehlen im aktuellen Bericht konkrete Hinweise auf die Adressaten so genannter „out reach-Aktivitäten“. Mit ihnen unterstützt die Bundesregierung andere Staaten, ihre Rüstungsexportkontrollen internationalen Standards anzupassen. Im Vorjahr war noch die Rede von entsprechenden Bemühungen im arabischen Raum gewesen. Schließlich lässt der Bericht Bezüge zu den Kleinen Anfragen vermissen, die in der ersten Hälfte des Jahres 2006 aus dem Bundestag zu der Problematik der Sammelausfuhrgenehmigungen und zu Hermes-Bürgschaften für Rüstungsausfuhren gestellt worden waren. (siehe Ziffer 73-82) Eigentlich wäre zu erwarten gewesen, dass die hier gegebenen Auskünfte auch Eingang in das regelmäßige Berichtswesen gefunden hätten. Dies würde in Zukunft erübrigen, über Parlamentsanfragen fällige Informationen zu erlangen.

⁴² Rüstungsexportbericht der Bundesregierung 2005, a.a.O. (Anm. 1)

(68) Dem offiziellen Rüstungsexportbericht zufolge können legitime Sicherheitsinteressen eines Empfängerstaates die Ausfuhr von Kriegswaffen und Rüstungsgütern rechtfertigen, auch wenn andere Ausschlusskriterien, wie das der Menschenrechtsstandards, dem widersprechen. Beispiele dafür sind die Abwehr terroristischer Bewegungen, die Bekämpfung des Drogenhandels, der Schutz von Küstengewässern und Seewegen gegen Piraterie, Umweltverschmutzung oder illegales Fischen.

(69) Die Bundesregierung erklärt sich in ihrem Bericht für das Jahr 2005 ausdrücklich bereit, die Auswirkungen von Rüstungsimporten auf eine nachhaltige Entwicklung im Empfängerland zu berücksichtigen. Dies hatten die GKKE und anderen Nichtregierungsorganisationen immer wieder gefordert. Doch zeige die Praxis, dass ein solches Ansinnen sehr viel schwerer, so die Argumentation der Bundesregierung, in gerichtsfeste Ablehnungen zu übersetzen sei als andere Gründe für eine mögliche Ablehnung. Entsprechend zögerlich wird dem tatsächlich nachgekommen.

(70) Die Rüstungsexportpolitik und die Kontrolle der Rüstungsexporte werden durch einen Verweis auf den jährlichen Abrüstungsbericht in den Rahmen internationaler Abrüstungs- und Rüstungskontrollbemühungen gestellt. Der Rüstungsexportbericht lässt aber offen, wie dies in der Praxis geschieht. Der ansonsten umfangreiche und informative Jahresabrüstungsbericht seinerseits legt nur die Regelwerke dar, die für Rüstungsausfuhren gelten, und bezieht sich wiederum auf den Rüstungsexportbericht.⁴³ Ferner fehlen Bezüge zur Menschenrechtspolitik und der hier ebenfalls eingeführten regelmäßigen Berichterstattung.

(71) Bewertungen

- Die im November 2005 ins Amt gekommene Bundesregierung sichert zu, die „Politischen Grundsätze“ aus dem Jahr 2000 und den EU-Verhaltenskodex des Jahres 1998 weiterhin ihrer rüstungsexportpolitischen Praxis zugrunde legen zu wollen. Dies wird allerdings mit dem Zusatz verknüpft, dass das Genehmigungsverfahren beschleunigt und entbürokratisiert werden solle, ohne dass dies spezifiziert würde.

⁴³ Vgl. Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2005), dem Bundestag zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amts vom 10. Mai 2006, S. 31.

- Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung berichtet ausführlich über die im Jahr 2004 begonnene und dann im Jahr 2005 fortgeführte Überarbeitung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte, (siehe Ziffer 143 ff.). Ferner will die Bundesregierung den Verhaltenskodex zu einem rechtlich verbindlichen Gemeinsamen Standpunkt des Rates aufwerten, verweist aber auf die Kompetenz der jeweiligen Präsidentschaft, einen Zeitpunkt dafür festzulegen. Sie lässt offen, ob sie dieses Thema während der eigenen Präsidentschaft in der ersten Hälfte des Jahres 2007 auf die Tagesordnung setzen will.
- Dem Bericht zufolge bekräftigt die Bundesregierung ihre Unterstützung für Verhandlungen über einen internationalen Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels (Arms Trade Treaty (ATT), siehe Ziffer 134).
- Die Bundesregierung schildert ihr Bemühen, die illegale Weitergabe von kleinen und leichten Waffen zu unterbinden. Dazu zählen Initiativen zum Markieren und Nachverfolgen von Waffen, was auch für den Nachweis der Herkunft von Munition gelten soll. Allerdings konzidiert der Bericht, dass man keine rechtsverbindliche Regelung erreichen konnte. Ferner bestätigt die Bundesregierung, keine derartigen Waffen an nicht-staatliche Empfänger zu liefern. Damit konzidiert sie einen Widerspruch zur US-amerikanischen Position, die gerade diesen Punkt zum Anlass genommen hat, einen Erfolg der UN-Überprüfungskonferenz im Jahr 2006 zu verhindern. (siehe Ziffer 129-132)
- Die Bundesregierung sichert zu, keine Ausfuhrgenehmigungen für neue „Herstellerlinien“ für Kleinwaffen und entsprechende Munition zu erteilen. Dies begrüßt die GKKE, fordert aber, die Genehmigungspraxis für die Lieferung von Ersatzteilen für bereits früher exportierte Anlagen zur Herstellung von Kleinwaffen und Munition nicht als Routine abzutun, sondern ebenfalls strengen Maßstäben zu unterwerfen.
- Der Bericht enthält sich einer Bewertung der Anstrengungen in der internationalen wie deutschen Entwicklungspolitik, die Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungsländern weiter zu treiben. Außerdem kommt der wachsende Stellenwert von privaten Sicherheitsdienstleistungsunternehmen nicht zur Sprache. (siehe Ziffer 112-120)

(72) Einzelbemerkungen

- Der Bericht informiert entsprechend dem Außenwirtschaftsgesetz über die erteilten Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter insgesamt. Nur

die tatsächlichen Ausfuhren von Kriegswaffen werden statistisch erfasst, jedoch nicht die der sonstigen Rüstungsgüter. Der Bericht behauptet aber, dass „erfahrungsgemäß“ die tatsächlichen Ausfuhren unter dem Genehmigungswert liegen, ohne dass er belegt, worauf sich diese Vermutung gründet. Angesichts dessen plädiert die GKKE erneut dafür, die statistischen Erhebungsverfahren intern zu harmonisieren und in Übereinstimmung mit der Berichterstattung durch andere EU-Mitgliedstaaten zu bringen. (siehe Ziffer 141)

- Trotz der schon in den Vorjahren von der GKKE geäußerten Kritik operiert der Bericht für das Jahr 2005 weiter mit der Sonderkategorie der „klassischen Entwicklungsländer“. Damit bezieht er sich auf entsprechende Listen des Entwicklungshilфеausschusses der OECD (DAC-Listen vom 1. Januar 2003), sortiert aber Länder mit hohem oder oberem mittleren Einkommen aus. Ein solches Vorgehen ist vermutlich dem Ansinnen geschuldet, Unterscheidungen in den Gruppen von Empfängerländern deutscher Rüstungstransfers einzuführen, die in den „Politischen Grundsätzen“ (Kapitel III) als „sonstige Länder“ bezeichnet werden. Dagegen plädiert die GKKE dafür, entsprechend der Standards der OECD als Entwicklungsländer all jene Staaten zu bezeichnen, die Empfänger offizieller Entwicklungshilfe sind. Damit wächst zahlenmäßig der Anteil der Entwicklungsländer, die deutsche Rüstungslieferungen erhalten, aber der Grad an Transparenz und Vergleichbarkeit internationaler Statistiken würde zunehmen. Zudem ließe sich der Verdacht entkräften, die Angaben über deutsche Rüstungsexporte in diese Teile der Welt seien schöngefärbt. Ohnehin kommt der Bericht mit seiner Aussage, dass Rüstungsexporte in ärmste Entwicklungsländer oder solche mit niedrigem Einkommen nur eine untergeordnete Rolle spielten, in Widersprüche zu den Daten, die unter anderem mit Indien und Pakistan wichtige Empfänger aus der letztgenannten Kategorie ausweisen.
- Zwischen der Bundesregierung und der GKKE bzw. anderen Nichtregierungsorganisationen bestehen die Unterschiede bei der Berücksichtigung der Menschenrechtssituation im Empfängerland fort. (siehe Ziffer 37)

4.2 Sammelausfuhrgenehmigungen und Gemeinschaftsprogramme⁴⁴

(73) Gemeinhin beziehen sich Analysen zur deutschen Rüstungsexportpolitik nur auf Einzelausfuhrgenehmigungen. Daneben spielen aber Sammelausfuhrgenehmigungen zunehmend eine wichtige Rolle. Auf Grund derer können Unternehmen mehrere Ausfuhren an denselben oder verschiedene Empfänger im Ausland vornehmen. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit bei Kooperationsprojekten. Zwischen 1998 und 2004 haben die Sammelausfuhrgenehmigungen einen Umfang von 17,9 Mrd. € erreicht und damit einen Anteil von etwa 42 Prozent der gesamten genehmigten Rüstungsausfuhren. Für das Jahr 2005 wird ein Wert von 2 Milliarden € angegeben.

(74) Bis zum 1. Februar 2006 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 113 Gemeinschaftsprogramme und zwei privatwirtschaftliche Kooperationen registriert. Als Gemeinschaftsprogramme werden bi-, tri- und multinationale Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Dual-Use- und Rüstungsgüter bezeichnet, an denen ein deutsches Ministerium beteiligt ist und einen deutschen Hauptauftragnehmer beauftragt hat. Kooperationen sind Aufträge mit staatlicher Beteiligung an einen deutschen Hauptauftragnehmer zur Entwicklung und/oder Fertigung bestimmter Güter. Die Laufzeit derartiger Verträge erstreckt sich bis zu Jahrzehnten, während derer die Lieferung von Komponenten und Ersatzteilen zugesagt wird.

(75) Im Bericht für das Jahr 2003 hatte es noch geheißen, Sammelausfuhrgenehmigungen würden „ausschließlich“ an EU-, NATO- oder ihnen gleichgestellte Staaten erteilt. Im Jahr 2004 taucht an dieser Stelle die Formulierung „grundsätzlich“ auf. So zählen gemäß der Auskunft der Bundesregierung aus dem Frühjahr 2006 inzwischen auch Chile, Malaysia und Südafrika zu diesem Kreis. Die Zusammenarbeit mit Israel wird besonders herausgehoben, weil hier Kompetenzen vorhanden sind, die dem neuesten technologischen Standard entsprechen.

⁴⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Paul Schäfer u.a. und der Fraktion DIE LINKE betr.: „Bedeutung der Sammelausfuhrgenehmigungen und Gemeinschaftsprogramme für Rüstungsexporte“ vom 27. März 2006. Zum Gesamtzusammenhang siehe: Control arms, Arms Without Borders, . Why a globalised trade needs global control, London (Oktober 2006).

Bewertung

(76) Das Gewicht von Sammelausfuhren bei den deutschen Rüstungsausfuhren ist ein Hinweis darauf, dass die internationale Zusammenarbeit und Integration der Rüstungshersteller zugenommen haben und die Bundesregierung die seit vielen Jahren sichtbare Profilierung der deutschen Rüstungsindustrie als Zulieferer unterstützt. (siehe Ziffer 168) Damit werden aber aus Sicht der GKKE zwei Mängel der Genehmigungspraxis und der Information offensichtlich.

- Zum einen handelt es sich um einen Bereich der Rüstungsausfuhren, der von einem schleichenden Verlust an Kontrollfähigkeit gekennzeichnet ist. Die Entscheidungen über Ausfuhren unterliegen in der Regel den Bedingungen des Staates, in dem die Endfertigung stattfindet. Vertraglich geregelt sind letztlich nur Konsultationspflichten unter Zulieferern.
- Zum anderen werden die tatsächlichen Ausfuhren im Rahmen von Gemeinschaftsprojekten und Kooperationen nicht statistisch erfasst, weil der Aufwand als zu hoch gilt. Vielmehr verlässt sich hier die Bundesregierung auf halbjährliche Meldung der Rüstungshersteller. Dies gilt auch für den Endverbleib, den der Produzent zusichert.

4.3 Hermes-Kredite und Rüstungsexporte⁴⁵

(77) Die Bundesregierung fördert mit Exportgarantien die Ausfuhren der deutschen Wirtschaft. Die Garantien schützen deutsche Kreditinstitute und Unternehmen vor politischen und wirtschaftlichen Risiken sowie vor Risiken, die daraus entstehen, dass während der Produktion Ereignisse eintreten, die den Export verhindern (Fabrikationsrisiken). Sie sind ein wichtiges Instrument der staatlichen Förderung des Außenhandels und sollen auch den Transfer deutscher Erzeugnisse in Länder gewährleisten, die ohne solche Bürgschaften keinen Zugang zu benötigten Produkten erhielten. So unterstützen sie indirekt auch Entwicklungsbemühungen in Empfängerländern.

(78) Um umweltschädliche und sozial- sowie entwicklungspolitisch bedenkliche Lieferungen auszuschließen, hatte die Bundesregierung im Jahr 2000 Leitlinien für die Übernahme von Ausfuhrgewährleistungen erlassen. Sie fordern unter anderem, das Kriterium der nachhaltigen Entwicklung in den

⁴⁵ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer u. a. und der Fraktion der DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 16/1550 vom 06.06.2006.

Empfängerländern zu berücksichtigen. Ist dies nicht gewährleistet, verbietet sich die Übernahme einer Bürgschaft. Dies steht im Einklang mit den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für Rüstungsexporte aus dem gleichen Jahr.

(79) Nach Auskunft der Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage vom 6. Juni 2006 wurden ausfuhrgenehmigungspflichtige Exportgeschäfte mit militärischen Bestellern oder Endabnehmern, einschließlich von Dual-use-Gütern zwischen 1990 und 2005 in Höhe von 5,9 Mrd. € gedeckt. Der Schwerpunkt der gewährten Exportgarantien lag in den zurückliegenden Jahrzehnten bei der Absicherung der Ausfuhren von U-Booten und Militärflugzeugen.

Empfängerländer und Anteil der Rüstungsexporte, die durch Hermes-Bürgschaften abgesichert wurden

Jahr	Empfängerländer	Gesamt- auftrags- wert in Mio. Euro	Anteil militärischer Güter an jährlichem Gesamtwert
1990	Algerien, Griechenland, Südkorea	356	3,72 %
1991	Griechenland, Türkei	372	1,92 %
1992	Algerien, Indien, Südkorea	10	0,07 %
1993	Algerien, Griechenland, Türkei	314	1,82 %
1994	Türkei, Südkorea	851	4,98 %
1995	Asien	169	0,99 %
1996	-	-	-
1997	Europa	18	0,17 %
1998	Europa	64	0,46 %
1999	Brasilien, Türkei	919	6,80 %
2000	Südafrika, Türkei	1.837	9,43 %
2001	Griechenland, Südkorea	806	5,08 %
2002	Rumänien, Türkei	188	1,39 %
2003	Griechenland, Indonesien	34	0,33 %
2004	Brasilien, Kuwait, Saudi Arabien	20	0,62 %
2005	Brasilien, Bulgarien, Ecuador, Kasachstan, Oman, Pakistan, Russland, Tunesien	308	1,55 %

Bewertung

(80) Die mit der Beantwortung der Kleinen Anfrage vom 6. Juni 2006 zum ersten Mal vorgelegten Angaben zeigen, dass das Instrument der staatlichen Exportförderung durchaus auch dem Transfer von Rüstungs- und Dual-use-Gütern zugute kommt. Daraus zogen nicht nur NATO-Staaten wie Griechenland oder die Türkei ihren Nutzen, sondern auch fortgeschrittene Entwicklungsländer wie Brasilien, Südafrika, Südkorea und Tunesien oder öllexportierende Staaten auf der arabischen Halbinsel. Der Anteil von Rüstungsexporten, deren Risiken abgesichert waren, lag über dem Anteil des Rüstungsexports am deutschen Außenhandel insgesamt. Dies verweist auf hohe Ausfallrisiken, die mit Rüstungsexporten verbunden sind.

(81) Außerdem spiegeln die Daten über die Vergabe von Hermes-Krediten die jeweiligen politischen Konjunkturen: Nicht nur, dass mit der Türkei und Griechenland kontinuierlich die Rüstungsdynamik in einer Konfliktregion innerhalb der NATO Förderung fand, auch Staaten, die dem Bündnis zum Ausgang der 1990-er Jahre beigetreten waren, konnten mit Unterstützung bei Rüstungsimporten rechnen. Die Neigung der Bundesregierung nach 2002, Zusagen für Rüstungstransfers als wirtschaftspolitische Türöffner zu nutzen, zeigt seine Reflexe in entsprechenden Bürgschaften für deutsche Rüstungsgeschäfte mit arabischen Staaten, ohne dass entwicklungspolitisch positiv zu bewertende Effekte zu erkennen wären.

(82) Die GKKE wertet das Instrument der Hermes-Kredite als staatliche Förderung von Rüstungsausfuhren und hier spezieller Branchen und Produkte. Auch Empfänger werden in gewisser Hinsicht subventioniert. Im Blick auf das in Südafrika immer noch umstrittene Rüstungsgeschäft der späten 1990-er Jahre stellt die GKKE fest, dass das Kriterium der Entwicklungsverträglichkeit nicht zur Geltung gekommen ist. Die GKKE wiederholt ihre Forderung aus den Vorjahren, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungsausfuhren zu gewähren.

4.4 Dual-use-Güter⁴⁶

(83) Bei „Dual-use-Gütern“ handelt es sich um Güter, die sowohl zivilen Zwecken dienen als auch von militärischer Bedeutung sein können. Ihre Nutzungsmöglichkeit ist oft nicht unterscheidbar und macht die Begrenzung sowie Kontrolle schwierig.⁴⁷ Waren es in der Vergangenheit häufig Gefahren der Proliferation von nuklearem, chemischem oder biologischem Waffenpotential, die Aufmerksamkeit weckten, so erzeugt heute das zunehmende Gewicht der digitalen Kriegsführung weitere Risiken.

(84) Die Problematik der Dual-use-Güter rückte zum Ausgang der 1980-er Jahre in Deutschland ins Licht internationaler Aufmerksamkeit, als bekannt wurde, dass Libyen deutsche Lieferungen zum Aufbau chemischer Waffenfabrikation nutzte. Im Zuge der Rabta-Affäre sah sich die deutsche Regierung gezwungen, ihre Kontrollen von Ausfuhren von Dual-use-Gütern erheblich zu verschärfen. Im Jahr 1989 trat ein Genehmigungsvorbehalt für militärisch nutzbare Güter in Kraft und wurde die Mitwirkung von Deutschen bei der Herstellung und Verbreitung chemischer wie biologischer Waffen unter Strafe gestellt.⁴⁸ Doch haben auch diese Regelungen nicht verhindert, dass der Transfer von Dual-use-Gütern immer wieder für Irritationen sorgt. Hintergrund der Kleinen Anfrage vom Juli 2006 waren Informationen über deutsche Lieferungen von Motoren und Antriebstechniken für chinesische U-Boote und Militärfahrzeuge, obwohl seit 1989 gegenüber dem Land ein EU-Waffenembargo besteht. In ihrer Antwort erklärte die Bundesregierung, derartige Güter seien so genannte „Nullware“, weil sie nicht in entsprechenden Ausfuhrlisten erfasst seien und nicht unter das Embargo fielen. Konkrete Auskünfte zu beteiligten deutschen Unternehmen verweigerte die Regierung unter Bezug auf den geltenden Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Kontrollen der Ausfuhr von Dual-use-Gütern

(85) Im Unterschied zu Rüstungswaren, deren Kontrolle noch der nationalen Souveränität unterliegen, gelten in der Europäischen Union für Dual-use-Güter Bestimmungen des Gemeinsamen Marktes. Die „Verordnung des

⁴⁶ Antwort der Bundesregierung vom 3. Juli 2006 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Paul Schäfer, Monika Knoche u. a. und der Fraktion DIE LINKE betr. „Exportgenehmigungen für die Ausfuhr von Dual-use-Gütern seit 2000“, BT-Drucksache 16/1850.

⁴⁷ Nach: Gärtner, a.a.O. (Anm. 22), S. 36.

⁴⁸ Vgl. Herbert Wulf, Waffenexport aus Deutschland. Geschäfte mit dem fernen Tod, Reinbek bei Hamburg (Rowohlt) 1991, S. 158-163.

Rates über eine Gemeinschaftsregelung für die Kontrolle der Ausfuhr von Gütern und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck“ vom September 2000 erhöht die Informationspflicht der Exporteure. Sie müssen die zuständigen Behörden benachrichtigen, wenn ihnen bekannt wird, dass ein Empfänger, gegen den Waffenembargo besteht, ein auszuführendes Gut für militärische Zwecke verwenden will. Zudem wird ein Konsultationsverfahren eingeführt, wenn zuvor ein oder mehrere Staaten die Ausfuhr verweigert haben.⁴⁹

(86) Daneben gelten die nationalen Ausfuhrkontrollen. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage erklärt die Bundesregierung, dass Ausfuhren in Spannungsregionen und Risikoländer nur genehmigt würden, wenn die zivile Endverwendung plausibel nachgewiesen sei und Hinweise auf eine missbräuchliche Verwendung oder Umleitung der Güter nicht bestünden. Gleichzeitig bekennt sich die Regierung zu den EU-Bestimmungen und zu deren Ausbau, insbesondere bei bisher noch nicht erfassten Durchfuhren und Vermittlungsgeschäften. Dass hier noch nicht alles zum Besten steht, lässt der Zusatz erkennen, dass sich die Bundesregierung für eine Harmonisierung der Kontrollstandards, der Endverbleibskontrollen oder der Kriterien für die Genehmigung von Ausfuhren an Händler einsetzen wolle.

Deutsche Ausfuhren von Dual-use-Gütern

(87) Den Umfang von deutschen Ausfuhren von Dual-use-Gütern legen zum ersten Mal folgende Angaben in der Antwort auf die Kleine Anfrage offen:

Jahr	Anzahl der Genehmigungen	Wert in Mio. Euro	Anzahl der Ablehnungen	Wert in Mio.Euro
2000	7.099	2, 64	20	3,12
2001	4.738	1, 18	22	9,96
2002	5.023	1, 25	30	11,16
2003	5.628	1, 13	26	6,24
2004	6.417	2, 46	31	4,70
2005	7.320	2, 47	29	7,13

(88) Bei gelieferten Dual-use-Gütern ist die Sicherung des Endverbleibs ein wesentliches Element der Exportkontrolle. Nach Regierungsauskunft voll-

⁴⁹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2000, Berlin/ Bonn 2000, S. 42 f.

zieht sich diese derzeit vor allem über die Prüfung des Exportantrages und des beantragenden Unternehmens. Dem Exporteur obliegt es, entsprechende Erklärungen zu liefern. Außerdem stützt die Regierung ihre Entscheidungen auf Informationen von Geheimdiensten – genannt „Informationen der Dienste“ - und den Informationsaustausch anderer Staaten. Das Ergebnis solcher Konsultationen wird allerdings nicht mitgeteilt. Eine eigenständige Kontrolle vor Ort findet nicht statt.

(89) Die Auskunft der Regierung auf die Kleine Anfrage deckt auf, dass es parallel zum Rüstungsexportbericht der Bundesregierung ein weiteres, von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtetes Berichtswesen gibt. Seit Beginn der 1990-er Jahre erhalten die Vorsitzenden der Bundestagsausschüsse für Wirtschaft, Auswärtiges und Haushalt jährlich Informationen über die erfolgten Genehmigungen oder Ablehnungen von Rüstungsgütern und Dual-use-Gütern. Seit dem Jahr 2001 geht diese Information auch an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Die GKKE fordert, diese Informationen allgemein zugänglich zu machen. Außerdem sollte auch über die verpflichtende Anwendung der Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte auf Transfers von Dual-use-Güter berichtet werden

Bewertung

(90) Im Verhältnis zu dem Wert der jährlich genehmigten deutschen Rüstungsausfuhren nehmen die Dual-use-Güter einen erheblichen Stellenwert ein. Er rechtfertigt die Aufmerksamkeit für dieses Segment der deutschen Ausfuhren. Wie auch bei den Angaben über die genehmigten Rüstungsausfuhren leidet eine Beurteilung daran, dass nur die Genehmigungswerte, aber nicht die tatsächlich vollzogenen Ausfuhren statistisch erfasst werden. Die Auskünfte der Bundesregierung zu den Dual-use-Gütern zeigen die gleichen Mängel an Transparenz wie jene zu den Sammelausfuhrgenehmigungen. (siehe Ziffer 73-76) Dies gilt ebenfalls für den Ausgang der Konsultationen, die die deutsche Seite mit anderen Staaten im Fall von gleichen oder ähnlich gelagerten Exportvorhaben führt.

(91) Die Überlagerung von europäischen und nationalstaatlichen Verfahren erzeugt für das praktizierte Genehmigungsverfahren bei der Ausfuhr von Dual-use-Gütern weiterhin Defizite. Wenn die Bundesregierung im Blick auf den Transfer von Motoren und Antriebstechnik nach China darauf verweist, es handele sich dabei um nicht gelistete „Null-Güter“, stellt sich die Frage,

ob die Auflistung der nach dem Außenwirtschaftsgesetz genehmigungspflichtigen Güter umfassend genug ist.⁵⁰ Darüber hinaus wecken die Antworten der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage den Verdacht, deren Fixierung auf die Risiken einer nuklearen, chemischen oder biologischen Waffenproliferation überdecke den Stellenwert, den Dual-use-Güter auch im konventionellen Bereich haben. Die Geschichte der deutschen Rüstungsexportpolitik enthält genügend Beispiele (u. a. Transfer von Fluggerät, Landfahrzeugen, elektronischen Komponenten), die auf die Brisanz solcher Exporte verweisen. Angesichts des Anstiegs der Rüstungsproduktion in vielen Entwicklungsländern während der zurückliegenden Jahre ist nicht auszuschließen, dass auch deutsche Zulieferer an diesem Boom beteiligt sind, insbesondere durch die Transfers von Know-How, von Fertigungsanlagen und von Komponenten.

(92) Ähnlich wie bei den Sammelausfuhrgenehmigungen besteht aus Sicht der GKKE weiterer Klärungsbedarf für einen gesicherten Endverbleib der gelieferten Dual-use-Güter. Die hier praktizierten Verfahren, die sich auf den Exporteur und von ihm zu liefernde Garantien stützen, übersehen die Risiken, die außerhalb von deren Reichweite liegen.

Dagegen bewertet die GKKE die Mitteilung der Bundesregierung positiv, dass sie mit einer Änderung der Außenwirtschaftsverordnung im Juni 2006 die europäischen Regelungen zur Kontrolle des Handels mit Gütern umgesetzt hat, die für die Vollstreckung der Todesstrafe oder Folter verwendet werden können. Dieser Schritt war nach dem Zustandekommen auf europäischer Ebene vor mehreren Jahren längst überfällig. Das gleiche gilt auch für die inzwischen eingeführte Genehmigungspflicht für Handels- und Vermittlungsgeschäfte für sensible Dual-use-Güter.

⁵⁰ Die so genannte „catch all“-Klausel der EU-Regelungen erlaubt den Mitgliedstaaten, unter bestimmten Umständen weitere Güter genehmigungspflichtig zu machen. Dazu heißt es: „The Member States can also request a licence for exports of other dual use goods than those listed in the annexes (art.4 and 5 of the Regulation) Article 4 is what experts call a „catch all clause“. It enables in particular to refuse exports of goods when there are grounds of suspecting that the use of these goods may be diverted for illicit purposes related to WMD proliferation in particular.“

5. Aktuelle Kontroversen

5.1 Rüstungslieferungen an China

(93) Die Jahre 2004 und 2005 hatten innerhalb der Europäischen Union einen heftigen Streit über die Geltung des Waffenembargos gesehen, das im Jahr 1989 die damaligen EU-Staaten gegenüber der Volksrepublik China verhängt hatten. Anlass dafür war seinerzeit die blutige Niederschlagung der Demokratiebewegung im Land gewesen. Doch hat sich angesichts der tatsächlichen Entwicklung von Rüstungsausfuhren die damalige politische Willenserklärung als mehr als „löchrig“ erwiesen. So genehmigten EU-Staaten im Jahr 2004 Rüstungsgeschäfte mit China im Wert von 340,6 Millionen €. Die beiden größten Exporteure waren Frankreich (Genehmigungen im Wert von 168,9 Millionen €) und Großbritannien (Genehmigungen im Wert von 147,6 Millionen €). Die deutsche Bundesregierung erteilte im gleichen Jahr Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 882.900 €.⁵¹ Im Jahr 2005 ist der Genehmigungswert deutscher Rüstungsexporte an China auf 46.320 Euro gesunken.

Ambivalenzen in der deutschen Position

(94) Die vorangegangene rot-grüne Bundesregierung war in der Frage der Aufrechterhaltung des Waffenembargos gegenüber China gespalten: Der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder war im Einklang mit der französischen Regierung vehement dafür eingetreten, den europäischen Beschluss von 1989 im Licht der heutigen engen wirtschaftlichen Beziehungen zu relativieren; die seinerzeitigen Koalitionsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und SPD hatten zusammen mit der ehemaligen Opposition aus CDU/CSU, FDP und PDS im Parlament dafür votiert, am restriktiven Kurs festzuhalten.

Doch beim Deutschland-Besuch des chinesischen Staatspräsidenten Hu Jintao im November 2005 beschwieg man diesen Konfliktpunkt. Dies galt auch für die designierte Bundeskanzlerin Angela Merkel. Die chinesische Regierung schöpfte daraus Hoffnungen auf eine Aufhebung des Embargos und untermauerte diese mit umfangreichen Flugzeugbestellungen in Europa. Der französische Premierminister de Villepin revanchierte sich seinerzeit mit der Erklärung, auf eine Änderung der Vorgaben für die europäi-

⁵¹ Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2005, Ziffer 86.

sche Rüstungsexportpolitik gegenüber China hinzuwirken, auch wenn keine Absicht bestehe, „mehr Waffen an China zu verkaufen“.

(95) Das Bild der aktuellen deutschen Position ist ambivalent. Außenminister Frank-Walter Steinmeier erklärte bei seiner Asienreise im Februar 2006, Deutschland dränge nicht, das Embargo außer Kraft zu setzen, werde aber in einem solchen Fall an seiner zurückhaltenden Genehmigungspraxis für Rüstungsausfuhren an China festhalten. Angesichts des Drucks aus den USA, weiterhin auf einem europäischen Waffenembargo zu beharren, lautet die EU-Position nun so, dass man die Bedeutung des Themas anerkenne, aber an einer Relativierung des Embargos von 1989 arbeite. Diese, bei einem Treffen des EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso mit dem chinesischen Premierminister Wen Jiabao im September 2006 vorgetragene Haltung steht jedoch im Widerspruch zum Appell des Europa-Parlaments, am Embargo festzuhalten.

Der jetzigen Bundesregierung ist zu attestieren, dass sie weiterhin ablehnt, das Embargo aufzuheben. Jedoch hat sie geschickt den Streit um Waffenlieferungen an China auf die europäische Ebene verschoben. So konnte der Besuch von Wen Jiabao in Berlin ebenfalls im September 2006 unbehelligt davon stattfinden. In den veröffentlichten Erklärungen tauchte der einst strittige Punkt des Waffenembargos nicht mehr auf. Der Druck, dem chinesischen Wunsch nach Aufhebung des Embargos nachzugeben, wird noch wachsen, wenn chinesische Truppen, wie im September 2006 erklärt, in verstärktem Maße auch an internationalen Friedensmissionen unter UN-Mandat teilnehmen. Umso dringlicher wird die Forderung, jenseits des Streits um das einstige EU-Waffenembargo, nach einer restriktiven und transparenten Rüstungsexportpolitik aller EU-Staaten gegenüber China, die auch Transfers von Dual-use-Güter erfassen muss.

Bewertung

(96) Die GKKE sieht keinen Anlass, die im Jahr 1989 eingenommene europäische Position aufzugeben. Dies erhält umso mehr Gewicht, als unabhängige Beobachter und Nichtregierungsorganisationen kontinuierlich darauf verweisen, dass die Menschenrechtslage in China weiterhin prekär ist. Außerdem tritt China seinerseits aktiv auf dem Weltrüstungsmarkt auf und unterstützt mit seinen Waffenlieferungen Länder, in denen Menschenrechtsverletzungen und gewaltsame Konflikte stattfinden, so zum Beispiel Sudan, Burma, Nepal und das südliche Afrika. Dazu gehört der Transfer von

schweren und leichten Waffen sowie von Sicherheitsausrüstung an Streitkräfte und Polizeitruppen. Der Umfang der chinesischen Waffengeschäfte wird auf jährlich 800 Millionen € geschätzt.

(97) Die GKKE weist darauf hin, dass sich China keinem Kontrollregime verpflichtet hat, das Rüstungsexporte an die Einhaltung von Menschenrechtsstandards und die Verfolgung einer nachhaltigen Entwicklungsstrategie im Empfängerland bindet. Chinesische Rüstungslieferungen spielen außerdem eine Rolle, um dem Land den Zugang zu Rohstofflieferungen zu eröffnen. Gegenüber der Kritik an seiner Rüstungsexportpolitik macht China geltend, dass allen voran die USA mit doppeldeutigen Maßstäben operieren, wenn sie einerseits China geißeln, andererseits aber Taiwan aufrüsten und die militärische Zusammenarbeit mit Japan intensivieren. Hinzu kommt die begonnene indisch-amerikanische Nuklearkooperation, die das Potential hat, das strategische Gleichgewicht in der Region zu verschieben (siehe Ziffer 123). Allerdings teilt die GKKE die Sicht anderer Nichtregierungsorganisationen, dass es nicht nur mögliche Transfers von Trägersystemen chinesischen Ursprungs zum Beispiel an Nord-Korea, Pakistan oder den Iran sind, die Besorgnis auslösen. Vielmehr entzündet sich die Kritik an den zahlenmäßig großen Waffenexporten aus China an eine Vielzahl von Entwicklungsländern, einschließlich der Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen, mit deren negativen Effekten für die Achtung von Menschen- und Bürgerrechten.

(98) Das Interesse Chinas am Import moderner Rüstungstechnologie aus Europa dient der fortschreitenden Modernisierung seiner eigenen Streitkräfte. Dementsprechend hoch sind die finanziellen Aufwendungen für militärische Zwecke. Zwischen 2001 und 2004 stiegen die offiziellen Verteidigungsausgaben von 26,1 Milliarden US-Dollar auf 35,4 Milliarden US-Dollar an. Gleichzeitig wächst der Stellenwert Chinas als Rüstungsexporteur auf dem Weltmarkt.

Doch stehen diese Entwicklungen auch im Kontext der Rüstungsdynamik der gesamten ostasiatischen Region. Daran haben ebenfalls Lieferungen aus Deutschland an Südkorea und Taiwan Anteil. So überflügeln die deutschen Exportgenehmigungen im Jahr 2004 an Taiwan die Rüstungsausfuhren an China nahezu um das Vierfache. Im Jahr 2005 genehmigte Deutschland Rüstungsexporte an Taiwan im Wert von 11 Millionen €.

5.2 Rüstungslieferungen in den Nahen Osten

(99) Der Nahe Osten ist derzeit die Region mit dem höchsten Potential an Bedrohung für den Weltfrieden. Eine Hauptquelle der herrschenden Unsicherheit ist in der ungezügelter Militarisierung und Aufrüstung der Region zu sehen, abgesehen von weltanschaulich aufgeladenen Konfrontationen, umkämpften Nutzungen natürlicher Ressourcen wie Wasser, Öl und Böden sowie Konflikten in Folge strittiger Territorien und Vertreibungen. Die Militärausgaben sind zwischen 2001 und 2004 am deutlichsten in Israel, Kuwait und Syrien gestiegen, während die des Irans und des Libanons in diesem Zeitraum gesunken sind. Insgesamt weist der Nahe Osten mit einem durchschnittlichen Anteil der Rüstungsausgaben von 7,5 Prozent des Brutto-sozialprodukts weltweit eine der höchsten Quoten aus. Mit durchschnittlich elf von jeweils 1000 Personen, die in regulären oder paramilitärischen Organisationen dienen, bleibt dieser Teil der Welt der am stärksten militari-sierte.⁵² Gleichzeitig findet sich hier eine hohe Konzentration moderner Waffen.

(100) Der Kampf um regionale Machtverhältnisse dient als Hintergrund der Aufrüstung und Modernisierung vorhandener Waffenpotentiale. So sieht zum Beispiel Saudi-Arabien seine bisherige Führungsrolle bedroht. Abgesehen von unmittelbaren Gefährdungen aus benachbarten Territorien nimmt Israel den Iran als neue Macht wahr, deren politische Haltung und Rüstungspotential als Gefahr für den Bestand des Gemeinwesens erscheinen. Von Strukturen einer Sicherheit und Zusammenarbeit, wie sie sich in Europa in den zurückliegenden Jahrzehnten bewährt haben, ist die Region weit entfernt. Der Anstieg der Rohölpreise erlaubt den Öl fördernden Staaten zusätzliche Rüstungskäufe, und Israels Rüstungsanstrengungen finden weiterhin US-amerikanische Unterstützung. Saudi-Arabien hat im Jahr 2006 umfangreiche Rüstungsbestellungen in Frankreich, Großbritannien und den USA getätigt. Darunter befindet sich 72 Flugzeuge vom Typ Eurofighter, an deren Bau auch deutsche Unternehmen beteiligt sind. Der Ankauf war von britischer Seite in die Wege geleitet worden.⁵³

⁵² Angaben nach Bonn International Center for Conversion (BICC), Jahresbericht 2005/2006, a.a.O. (Anm 8), S. 15.

⁵³ Vgl. George Monbiot, Promoting peace is for wimps – real governments sell wapons, in: The Guardian (London), 24. August 2006.

Der israelisch-libanesischer Krieg (Juli/ August 2006)

(101) Der 34-tägige Krieg zwischen Israel und der Organisation der Hisbollah bzw. dem Libanon im Juli und August 2006 hat erhebliche Schäden verursacht. Auf libanesischer Seite verloren mindestens 1.069 Zivilpersonen ihr Leben und wurden über 3.700 verwundet; auf israelischer Seite wurden 40 tote Zivilpersonen und etwa 1.000 Verletzte gezählt. Während der Kampfhandlungen mussten circa 900.000 Libanesen, etwa ein Viertel der Gesamtbevölkerung, und ungefähr 300.000 Israelis ihren Wohnort verlassen. Der Umfang der angerichteten Zerstörungen wird im Libanon auf 2,5 Milliarden US-Dollar und in Israel auf 1,5 Milliarden US-Dollar geschätzt. Hinzu kommen die ökologischen Folgelasten, verursacht durch Kriegshandlungen.⁵⁴

(102) Der Ausbruch der Gewalt hat Israel in eine asymmetrische Konfrontation geführt. Israel attackierte eine Guerillabewegung, die mit auswärtiger Unterstützung vom Territorium eines anderen Staates, des Libanons, ihre Angriffe führte. Mit seinem Ziel, die Basen der Hisbollah zu zerstören und deren Raketenangriffe zu unterbinden, traf Israel die Infrastruktur des Libanon und verursachte den Tod unbeteiligter Zivilpersonen. Gleichzeitig unterminierte die israelische Kriegsführung die Fähigkeit des libanesischen Staates, seine Souveränität über Menschen und Territorium auszuüben und die Macht der Hisbollah-Bewegung einzudämmen. Außerdem nahmen israelische Militäroperationen kaum Rücksicht auf im Grenzgebiet stationierte UN-Beobachter, von denen sechs bei Angriffen ums Leben kamen.

(103) Die Schwierigkeiten, die Kriegshandlungen zu beenden und einen international abgesicherten Waffenstillstand herbeizuführen, verweisen auf ein Dilemma, das sich auch in anderen Fällen stellt: Eine Ursache der Unsicherheit für die Menschen und den Staat in Israel ist, dass das Land von Territorien umgeben ist, die sich nicht oder nur formal unter effektiver Kontrolle eines anderen Staates befinden. Gewaltmittel sind im Übermaß vorhanden, und Gewaltwillkür ist an der Tagesordnung. Im Norden Israels sind es die Gebiete des Libanons, in denen die dortige Zentralregierung nicht präsent ist und die Macht faktisch in Händen der Hisbollah liegt. Dies ermöglicht eine illegitime und unkontrollierte Einflussnahme von Kräften von Außen. Im Osten und Süden handelt es sich um Gebiete, deren Grenzver-

⁵⁴ Angaben nach Israelischen Verteidigungskräften (IDF), UNHCR und libanesischem Umweltministerium, zitiert in The Irish Times vom 17.08.06.

läufe nicht international anerkannt sind oder von Israel in Frage gestellt werden. Formal stehen sie unter Kontrolle der nicht funktionsfähigen Palästinensischen Autonomiebehörde, deren Handlungsspielräume innere Kontroversen, aber auch israelische Interventionen und internationale Boykotte blockieren. Hinzu kommen als weitere Unruhezentren die Flüchtlingslager, in denen sich Not und Hoffnungslosigkeit potenzieren. Wie auch immer, einem auf Sicherheit und Anerkennung bedachtem israelischen Staat fehlt es an Partnern, die dies garantieren könnten. Israel hat durch einseitige Schritte dazu beigetragen, das Wachsen und die Stabilisierung solcher Kräfte zu verhindern. Gewaltakte, Hass sowie das Bestreiten des staatlichen Existenzrechts von Israel auf anderen Seiten haben solche Tendenzen gefördert.

(104) Die Krise, die mit dem Ende des israelisch-libanesischen Krieges eingetreten ist, böte nun aus Sicht der GKKE Anlass genug, einem multilateralen Ansatz Vorrang zu geben und sich auf Vorstellungen der Gemeinsamen Sicherheit einzulassen. Diese wären geeignet, die Sicherheitsbedürfnisse aller Menschen in Rechnung zu stellen, in demokratisch legitimierten Staatlichkeiten Garanten dafür zu finden und Verfahren der gewaltfreien Streitbeilegung zu etablieren. Trotz der Trauer um die verlorenen Menschenleben, des Schreckens über die angerichteten Zerstörungen und der anhaltenden Unsicherheit, sieht die GKKE die Chancen für eine friedliche Lösung. Parallel dazu ist eine wirtschaftliche Regeneration zu initiieren, die allen Menschen zugute kommt und positive Zukunftserwartungen weckt. Die mit der Entsendung ausländischer Militäreinheiten, einschließlich des deutschen Kontingents, gewährte internationale Präsenz schafft einen zeitlich befristeten Rahmen, notwendige Ressourcen und weltweite Aufmerksamkeit, die in der Summe den lang währenden israelisch-palästinensischen Konflikt als zentralem Unruheherd im Nahen Osten einer gewaltfreien Verregelung zuführen können.

Auswirkungen auf Rüstungstransfers

(105) Die zurückliegenden Kriegshandlungen im Juli und August 2006 haben gezeigt, welche großen Mengen an Waffensystemen in der Nahost-Region vorhanden und mobilisierbar sind. Das Gleiche gilt für den Nachschub an Munition und Treibstoff. Die Arsenale von Israel stützen sich auf Eigenproduktionen und Lieferungen aller großen Rüstungshersteller, während die Gegner nach zugänglichen Informationen Transfers aus Syrien und

Iran nutzten. Beide Seiten sehen sich dem Vorwurf gegenüber, beim Waffeneinsatz gegen Vorgaben des Kriegsvölkerrechts verstoßen zu haben. Auch Absprachen, die sich auf begrenzte Einsatzmöglichkeiten gelieferter Rüstungsgüter, zum Beispiel bei Streubomben, bezogen, sind nach unabhängiger Beobachtung nicht eingehalten worden.⁵⁵ Die GKKE sieht Argumentationsnöte, wenn einerseits die deutsche Politik eine Unterstützung von Rüstungslieferungen an Israel proklamiert und andererseits die Bevölkerung um Spenden bittet, angerichtete Schäden durch Waffeneinsatz im Libanon und Israel zu beheben.

(106) Bedingt durch die Auslieferung von U-Booten und Bauteilen für gepanzerte Fahrzeuge hatte der Umfang an deutschen Rüstungslieferungen an Israel in den Jahren 2002 und 2004 bei 160 Millionen € bzw. 132 Millionen € gelegen. Im Jahr 2005 war er auf 20,4 Millionen € zurückgegangen. Die wichtigsten Genehmigungen bezogen sich auf Geländewagen, Teile für Panzer, Landfahrzeuge, Flugabwehrsysteme, die Ausstattung von Schiffen und U-Booten, technische Unterlagen für Schiffs- und Flugsysteme und Datenverarbeitung.

Zwei aktuelle rüstungsexportpolitische Entscheidungen werfen ein Schlaglicht auf die anhaltende Problematik von Rüstungslieferungen an Israel:

- So sagte die rot-grüne Bundesregierung in Abstimmung mit ihren Nachfolgern während der letzten Tagen ihrer Amtszeit im November 2005 noch die Lieferung von zwei weiteren U-Booten der Dolphin-Klasse an Israel zu. Die Kosten werden etwa 1 Milliarde € betragen, von denen Deutschland ein Drittel übernimmt. Offiziell begründet wird dies mit der besonderen Verpflichtung Deutschlands zur Existenzsicherung von Israel. Abgesehen von möglichen destabilisierenden Folgen für die Rüstungsbalance in der Nahost-Region machen unabhängige Beobachter darauf aufmerksam, dass die U-Boote als Träger nuklearer Bewaffnung genutzt werden könnten. Israelische Sicherheitsexperten verweisen zudem darauf, die U-Boote seien zur Abwehr gegen Bedrohungen wie durch den Iran erforderlich.
- Während die Vorgängerregierung noch gezögert hatte, dem israelischen Drängen auf umfangreiche Lieferungen gepanzerter Fahrzeuge vom Typ

⁵⁵ Siehe: Fatal Strikes. Israel's indiscriminate attacks against civilians in Libanon, New York (Human Rights Watch) 2006 (= Human Watch Rights Report 18,3) Die Organisation hat inzwischen auch die Kampfhandlungen der Hisbollah untersucht und hier ebenfalls Verstöße gegen geltende Konventionen festgestellt.

Dingo nachzugeben, hat der Bundessicherheitsrat im Juli 2006 dem Export eines Exemplars zu Erprobungszwecken zugestimmt. Das zweiachsige Fahrzeug kann fünf bis acht Soldaten transportieren, die darin gegen Beschuss und Minen gesichert sein sollen. Es ist meist mit einer Maschinengewehr bewaffnet. Die Bundeswehr verwendet es bei ihren Einsätzen unter anderem in Afghanistan und im Kosovo. Grund für die frühere Zurückhaltung deutscher Lieferungen war, dass diese auch in den israelisch besetzten Gebieten gegen Palästinenser eingesetzt werden könnten.

Bewertung

(107) Deutsche Rüstungslieferungen an Israel stehen seit langem im Mittelpunkt politischer Kontroversen. Dabei gerät das anerkannte und unbestreitbare Recht von Israel auf Selbstverteidigung in Konflikt mit dem deutschen und europäischen Versprechen, die Sicherheit des Staates Israel und seiner Bewohner durch eine Friedensregelung für die gesamte Region zu schützen, sowie mit dem Wortlaut der Kriterien für die Genehmigung von deutschen Rüstungstransfers. Die GKKE hat sich in ihren vorjährigen Rüstungsexportberichten ausführlich mit den deutschen Rüstungstransfers und der deutsch-israelischen Rüstungskoooperation beschäftigt. Die seinerzeit gezogenen Schlussfolgerungen behalten für eine Bewertung deutscher Rüstungsausfuhren nach Israel und für das Plädoyer für den Vorrang einer Friedensregelung in der Nahost-Region ihre Bedeutung.

Gesichtspunkte der GKKE für eine Bewertung von Rüstungsexporten nach Israel⁵⁶

1. Rüstungsexporte nach Israel erfolgen in eine Region, die eine erhebliche Konzentration an Waffen und militärischen Potentialen aufweist. Dies ist ein Hinweis darauf, dass politische Akteure vor Ort, aber auch die internationale Gemeinschaft anderen Mitteln der Konfliktregelung weniger Gewicht beimessen. Zu fordern ist eine Politik, die eindeutig dem Vorrang einer zivilen Konfliktbearbeitung gerecht wird.
2. In der gegenwärtigen Konstellation sind weder das militärische Vorgehen von Israel noch die Terrorakte von Guerilla-Bewegungen ge-

⁵⁶ Zum Gesamtzusammenhang siehe die von GKKE im Jahr 2003 in Auftrag gegebene Studie von Otfried Nassauer/ Christopher Steinmetz, Rüstungskoooperation zwischen Deutschland und Israel, Berlin (Berliner Informationsstelle für transatlantische Sicherheit, BITS) 2003; GKKE-Rüstungsexportbericht 2003, Berlin/Bonn 2004, S. 62-64 und dies. (2005), Ziffer 52.

eignet, das friedliche Zusammenleben von Menschen auf umstrittenem Territorium zu fördern. Aus Sicht der GKKE darf es nicht dazu kommen, dass durch Rüstungslieferungen nach Israel und an andere Staaten politische Friedensbemühungen, aber auch vielfältige Initiativen und Hilfsleistungen christlicher Gruppen, Werke und Kirchen konterkariert werden.

3. Deutsche Rüstungslieferungen an Israel und deutsch-israelische Rüstungsk Kooperationen haben sich in vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer wieder unter Geheimhaltung oder über Drittstaaten vollzogen. Dies widerspricht dem Gebot der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit, dem die deutsche Politik verpflichtet ist. Deshalb plädiert die GKKE dafür, auch bei Rüstungslieferungen nach Israel die politischen rechtlichen Standards für dies Politikfeld zu achten. Ihre Handhabung hat auch das vielfältige gesellschaftliche und kirchliche Engagement für eine friedliche Lösung der Konflikte im Nahen Osten zu respektieren.

5.3 Rüstungslieferungen an Griechenland und die Türkei

(108) Eher unbeachtet von der hiesigen politischen Öffentlichkeit tragen deutsche Rüstungsexporte nach Griechenland und in die Türkei im Berichtszeitraum zur Rüstungsdynamik in dem Gebiet der Ägäis bei. Es belebt sich eine Problemkonstellation wieder, die bereits in den vorangegangenen Jahrzehnten virulent gewesen war. Nicht nur der militärisch instrumentierte Antagonismus zwischen den beiden NATO-Staaten, sondern auch die anhaltenden territorialen Dispute, die offene Zypern-Frage und die ungeklärten Auswirkungen auf die europäische Integration sind Anlass zur Besorgnis. Hinzu kommen Fragen zur angemessenen Nutzung von Ressourcen angesichts fortbestehender ökonomischer Herausforderungen in beiden Ländern. Sie werden zudem überschattet von der Ungewissheit über die zukünftigen europäisch-türkischen Beziehungen.

(109) Zwischen 1998 und 2004 hatten Griechenland und die Türkei rund 40 Milliarden US-Dollar für die Beschaffung neuer und die Modernisierung vorhandener Waffensysteme ausgegeben. Weiter reichende Aspirationen fielen der Wirtschaftskrise und der Notwendigkeit in der Türkei zum Opfer, die verheerenden Folgen des Erdbebens von 1999 zu beseitigen. Experten schätzen, dass beide Länder im kommenden Jahrzehnt weitere 100 Milliarden US-Dollar für Rüstungszwecke aufwenden werden. Im Jahr 2004 ent-

sprachen die türkischen Verteidigungsaufwendungen 4,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, die griechischen 4,3 Prozent, und dies bei akuten Haushaltsdefiziten.⁵⁷

(110) Derzeit steht in beiden Ländern der Ankauf neuer Militärflugzeuge auf der Tagesordnung. Europäische Rüstungshersteller sehen die Möglichkeit, neue Absatzmärkte für das in seinem militärischen Nutzwert umstrittene Flugzeug vom Typ Eurofighter zu erschließen. Auch der Ausbau der Seestreitkräfte, unter anderem auch die Lieferung bzw. der Nachbau deutscher U-Boote, schreitet voran. Die rot-grüne Bundesregierung hatte kurz vor Ende ihrer Amtszeit im November 2005 den Transfer von 298 überschüssigen Panzern vom Typ Leopard II aus Beständen der Bundeswehr an die Türkei genehmigt. Im Frühjahr 2006 erhielt Griechenland die Zusage zum Import von 330 Panzern des gleichen Typs.⁵⁸

Bewertung

(111) Die GKKE warnt vor einer deutschen Unterstützung der Rüstungsdynamik im südöstlichen Mittelmeerraum. Abgesehen von der Frage nach deren langfristigen Auswirkungen auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Griechenland und in der Türkei hält sie es für geboten, die Konsequenzen für die regionale Stabilität und Sicherheit in Rechnung zu stellen. Dies betrifft auch die Möglichkeit, dass Waffen deutscher Herkunft in militärische Auseinandersetzungen der Türkei im türkisch-irakisch-iranischen Grenzgebiet gegen die Autonomiebewegungen der Kurden eingesetzt werden. Im Zuge der Bemühungen der Türkei, sich der Europäischen Union anzunähern, hat sich zwar die Menschenrechtslage im Land verbessert. Es bleiben aber Kritikpunkte weiter offen, die sich auf die Stellung der Streitkräfte im Verfassungsgefüge und den Primat der Politik beziehen. Mochte in Zeiten des Ost-West-Konflikts noch der Verweis auf die exponierte Lage Griechenlands und der Türkei eine Förderung der Rüstung dieser Länder gerechtfertigt haben, so erfordern die veränderte Weltlage und der herausragende Stellenwert der Nahost-Region einen zurückhaltenden Umgang mit Rüstungsausfuhren in die beiden Länder.

⁵⁷ Angaben nach Frankfurter Rundschau vom 20.02.2006.

⁵⁸ Vom Ausverkauf überschüssiger deutscher Bestände an gepanzerten Fahrzeugen profitierte im Februar 2006 auch Chile. Mit diesem südamerikanischen Land wurde eine Vereinbarung über den Transfer von 118 Kampfpanzern vom Typ Leopard II geschlossen.

5.4 Beteiligung deutscher Sicherheitsfirmen an bewaffneten Konflikten

Kommerzialisierung von Sicherheit

(112) Sicherheit wird in zunehmendem Maße als kommerzielle Ware gehandelt. Seit 1990 konnte das private Sicherheitsgewerbe eine globale Wachstumsrate von jährlich etwa 8 Prozent verzeichnen. Bis zum Jahre 2010 wird es vermutlich einen Umsatz von mehr als 200 Milliarden US-Dollar für sich verbuchen können.⁵⁹ Die Kommerzialisierung der Sicherheit gilt indes nicht nur für polizeiliche Maßnahmen im Inland, sondern auch für die Gewährleistung von Sicherheit vor Bedrohungen militärischer oder paramilitärischer Natur im Ausland.

So genannte „private Militärfirmen“ gerieten in den letzten Jahren durch ihre herausragende Rolle im besetzten Irak verstärkt ins öffentliche Bewusstsein. Allein dort arbeiten zurzeit schätzungsweise zwischen 20.000 und 25.000 Mitarbeiter privater Sicherheitsfirmen aus verschiedenen Ländern für multinationale Konzerne, humanitäre Hilfsorganisationen, internationale Organisationen und Regierungen. Typische Aufgaben umfassen Personenschutz, mobile Konvoi-Sicherung oder das Bewachen von Ölpipelines. Die Umsätze dieser Firmen sind dabei zum Teil beträchtlich. So konnten britische Sicherheitsunternehmen seit der Besetzung des Irak ihre jährlichen Einnahmen von vormals 320 Millionen auf 1,8 Milliarden US-Dollar steigern.⁶⁰

Aktivitäten deutscher Unternehmen

(113) Auch deutsche Sicherheitsfirmen sind bei der Ausbildung, Vermittlung und Entsendung bewaffneten Personals in ausländische Kriegsgebiete aktiv. So bieten deutsche Firmen Lehrgänge an, die darauf ausgerichtet sind, die Teilnehmer für sicherheitsrelevante bzw. militärische Tätigkeiten unter Kriegsbedingungen zu qualifizieren. Die Hamburger Delphos Akademie, deren staatlich anerkannte Lehrgänge von der Bundesagentur für Arbeit gefördert werden können, erklärte in einer Presseerklärung vom 14. April 2004, dass die Nachfrage nach qualifizierten Personenschützern im Irak oder Afghanistan „sprunghaft gestiegen“ sei. Als Reaktion werde die Akademie zukünftig Personenschutzfachkräfte mit militärischer oder para-

⁵⁹ Deborah Avant: The Privatization of Security and Change in the Control of Force, in: International Studies Perspectives 2004, 2, S. 151-157..

⁶⁰ Dario Azzellini: Der Krieg im Irak und die Armee der Privaten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2005, 3, S. 334-339.

militärischer Erfahrung speziell für den „Irak-Einsatz“ schulen.⁶¹ Delphos beteiligt sich auch an der anschließenden Vermittlung der Absolventen in ausländische Kriegsgebiete. Bis April 2004 konnten zwölf Personenschützer in den Irak entsandt werden.⁶² Drei Angehörige der Lübecker Firma Bodyguard Academy arbeiten ebenfalls als schwer bewaffnete Sicherheitskräfte im Irak.⁶³ Dazu gehört u. a. die Bewachung des Ausbildungscamps Al Kasik der US-Streitkräfte, dass immer wieder von Aufständischen attackiert wird. Größere Feuergefechte sind dabei keine Seltenheit. Ein Mitarbeiter von Bodyguard Academy sprach in einer Reportage des Westdeutschen Rundfunks von „16 offiziell bestätigten Toten“ bei der Abwehr eines gegnerischen Angriffs.

(114) Bistlang gibt es zwar keine Belege dafür, dass in der Bundesrepublik registrierte Firmen systematisch und in großem Umfang deutsche Staatsbürger für den Kriegseinsatz im Ausland rekrutieren. Die Daten sprechen vielmehr für einen im Vergleich zu etwa den Vereinigten Staaten oder Großbritannien noch relativ überschaubaren Markt, der von einigen wenigen, kleineren Firmen dominiert wird. Andererseits mag z.B. die staatliche Anerkennung der Delphos-Lehrgänge trotzdem auf eine schleichende Legitimierung dieses Gewerbes hindeuten. Dafür spricht auch, dass die Hamburger Sicherheitsfirma Groupe Achille, laut ihrem martialisch anmutendem Internetauftritt eine „international tätige Personen- und Objektschutz Agentur“, die sich „auf Einsätze in Krisen- und Kriegsgebiete spezialisiert“ hat, nach eigenen Angaben nicht nur „Unternehmen und Manager“, sondern auch staatliche „Behörden und Diplomaten“ zu ihren Kunden zählt.

(115) In einem bemerkenswerten Einzelfall beteiligte sich selbst die Zentralstelle für Arbeitsvermittlung (ZAV) an der Entsendung deutschen Sicherheitspersonals in Kriegsgebiete. Am 13. August 2004 schaltete die ZAV in der hauseigenen Zeitschrift „Markt und Chance“ eine Stellenanzeige, in der eine „Sicherheitsdienstleistungsfachkraft“ für die Bewachung des Flughafens Mossul im nördlichen Irak gesucht wurde. Die Anzeige versprach ein „überdurchschnittliches Gehalt“. Bewerber hätten „gute Eng-

⁶¹ „Krisenherde Irak und Afghanistan: Immer mehr Personenschützer gesucht“, Pressemitteilung der Delphos Gruppe, 15. April 2004.

⁶² Ebd.

⁶³ „Die Hunde des Krieges“, in: Stern vom 06.10.2005.

lischkenntnisse, körperliche Fitness und Erfahrung mit Waffen“ vorzuweisen.⁶⁴

Rechtlicher Rahmen

(116) Obwohl die Bundesrepublik das 1. Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen von 1977 ratifiziert hat, das die Unrechtmäßigkeit der Beteiligung von „Söldnern“ an bewaffneten Konflikten feststellt, erfüllt die Teilnahme deutscher Staatsbürger an kriegesischen oder kriegsähnlichen Handlungen im Ausland keinen gesonderten Straftatbestand. Handelt es sich nicht um einen „international geschützte Rechtsgüter“ betreffenden Tatbestand wie etwa Menschenhandel oder Drogendelikte, kann eine im Ausland arbeitende deutsche Sicherheitskraft gemäß Anwendungsbereich des Strafgesetzbuches (StGB) nur dann zur Rechenschaft gezogen werden, wenn ihr eine nach deutschem Recht strafbare Handlung nachgewiesen werden kann, die entweder auch „am Tatort mit Strafe bedroht ist“ oder aber wenn der Tatort selbst „keiner Strafgewalt unterliegt“.⁶⁵ Ungeachtet dessen, kann nach dem seit Juni 2002 gültigen Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) auch jede im Ausland begangene Tat verfolgt werden, die als Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord erkannt wird.

(117) Für den Irak ist die Möglichkeit einer extra-territorialen Anwendung des StGB eher unwahrscheinlich, da vor Ort gültige Rechtsbestimmungen die für die Erfüllung des jeweiligen Vertrages nötige Teilnahme von privaten Sicherheitskräften an bewaffneten Kampfhandlungen, etwa zum Schutz eines militärischen Objektes oder einer Ölpipeline, ausdrücklich gestatten. So hatte die Übergangsverwaltung der Koalition (CPA) am 26. Juni 2003 eine Verfügung erlassen, die allen ausländischen und bei der CPA oder den Koalitionsstreitkräften registrierten „security contractors“ im Rahmen ihrer vertraglichen Tätigkeiten vollständige Immunität vor der irakischen Gerichtsbarkeit gewährt.⁶⁶ Obwohl diese Bestimmungen ursprünglich mit der Wiederherstellung der irakischen Souveränität am 28. Juni 2004 enden sollten, wurden sie einen Tag vorher für die Dauer des Verbleibs von Koalitionstruppen im Land verlängert. Strafrechtlich wäre einer im Irak tätigen

⁶⁴ „Ein Jobangebot für den Irak und die Folgen“, in: Badische Zeitung vom 22.09.2004.

⁶⁵ Vgl §6 und §7(1). StGB

⁶⁶ „Coalition Provisional Authority Order Number 17. Status of the Coalition, Foreign Liaison Missions, Their Personnel and Contractors“, CPA/ORD/26 June 2003/17, Section 3(2).

Sicherheitskraft somit nur beizukommen, wenn wegen entweder einem schwerwiegenden Verbrechen im Sinne des VStGB oder einer Auslandstat gegen „international geschützte Rechtsgüter“ gemäß §6 StGB ermittelt werden könnte. Genau hier offenbart sich aber ein zweites, rein praktisches Problemfeld, das über das konkrete Beispiel Irak hinausgeht: Die für eine Beweisführung nötigen Ermittlungen müssten nämlich gegebenenfalls in einem Kriegsgebiet durchgeführt werden – mit Sicherheit keine einfache Aussicht für die mit dem Fall betraute Staatsanwaltschaft.

Bewertungen

(118) Das deutsche Strafrecht ist aus friedenspolitischer Perspektive nach Einschätzung der GKKE nicht dazu geeignet, die Beteiligung von in der Bundesrepublik ansässigen Firmen und Personen an ausländischen Gewaltkonflikten sinnvoll und effektiv zu kontrollieren und unter Umständen zu unterbinden. Gerade die Präsenz von bewaffneten deutschen Staatsbürgern im Irak, die Seite an Seite mit US-amerikanischen Soldaten an Gefechten teilnehmen, würde aber der außenpolitischen Position der Bundesregierung widersprechen. Tatsächlich unterliegen die mit der Ausbildung, Vermittlung und Entsendung derartiger Sicherheitsexperten befassten Firmen keiner gesonderten staatlichen Kontrolle, die auf den speziellen Fall einer möglichen Kriegsteilnahme zugeschnitten wäre.

(119) Die politische Diskussion über eine Verbesserung und Verschärfung staatlicher Kontrolle von so genannten „militärischen Sicherheitsunternehmen“ wurde am 28. September 2004 von einem u.a. auch von der heutigen Bundeskanzlerin Angela Merkel unterzeichneten Antrag der CDU/ CSU Fraktion im deutschen Bundestag angestoßen. Auf nationaler Ebene fordert der Antrag die Bundesregierung u.a. dazu auf, Sicherheitsfirmen zur Mitteilung ihrer Vertragsabschlüsse zu verpflichten sowie ein Lizenzierungssystem für militärische Dienstleistungen von Unternehmen einzuführen.⁶⁷ Die seinerzeitige rot-grüne Bundesregierung äußerte sich hierzu skeptisch und zurückhaltend. So wertete sie z.B. die Mitteilungspflicht über Vertragsabschlüsse als einen „erheblichen Eingriff in die unternehmerische Freiheit“.⁶⁸ Auch erachtete sie die „gesetzlichen Regelungen zur Anwendung des deut-

⁶⁷ Antrag der CDU/CSU Fraktion: Nichtstaatliche militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren, Bundestag Drucksache 15/3808, 28.09.2004. Siehe auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2005, Ziffer 22-24.

⁶⁸ Bundestag Drucksache 15/5824, 22.06.2005, (38).

schen Strafrechts auf Taten mit Auslandsbezug“ für „angemessen“. ⁶⁹ Sie schloss deshalb mit der Feststellung, dass es „mangels nennenswerter Inanspruchnahme“ deutscher Sicherheitsunternehmen für militärische Aufgaben „über den gegenwärtigen Rechtszustand hinaus [derzeit] keinen Bedarf für nationale Regelungen“ gebe. ⁷⁰

Sicherheitsdienstleister gemäß den Vorgaben für Rüstungsexporte behandeln

(120) Die GKKE bedauert die ablehnende Haltung der vorangegangenen Bundesregierung zum Antrag der CDU/CSU Fraktion, weil damit die Gelegenheit verpasst wurde, eine notwendige Erörterung über die frühzeitige Einführung eines nationalen Kontrollregimes für den Export militärischer Dienstleistungen zu beginnen. Dabei besitzt z.B. der US-amerikanische „Arms Export Control Act“ einen gewissen Vorbildcharakter. Er unterwirft nämlich auch die Bereitstellung „militärischer Dienstleistungen“ im Ausland den allgemeinen Rüstungsexportbestimmungen. Dies umfasst u.a. technische Unterstützung bei der Entwicklung, Herstellung und Benutzung von Waffensystemen, sowie militärische Beratung und Ausbildung von ausländischen Streitkräften. Unternehmen, die beabsichtigen, derartige Leistungen im Ausland zu erbringen, müssen sich zuvor im Außenministerium registrieren lassen und bei der dort ansässigen „International Transfer of Arms Regulations“ (ITAR) Behörde eine Lizenz für das konkrete Vorhaben beantragen. Ein ähnlicher Kontrollmechanismus wäre auch in der Bundesrepublik vorstellbar. Es wäre allerdings zum einen noch zu klären, welche Leistungen von Sicherheitsunternehmen einer Lizenz bedürfen sollten. Beispielsweise ließe sich das Spektrum der zu kontrollierenden Aktivitäten über die reine Bereitstellung von Sicherheitsleistungen in Gewaltkonflikten hinaus auch, wie dies in den Vereinigten Staaten der Fall ist, auf militär-spezifische Beratungstätigkeiten ausweiten. Zum anderen müssten klare Kriterien entwickelt werden, nach denen sich die Lizenzvergabe zu richten hätte. Diese könnten sich z.B. an bereits bestehenden Abkommen im Bereich der Rüstungsexportkontrolle orientieren.

Der im Jahr 1998 vereinbarte Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte (siehe Ziffer 36-37) fordert EU Mitgliedstaaten auf, keine Genehmigungen für den Export von konventionellen Waffen zu erteilen, wenn dadurch u. a. die politische Stabilität und wirtschaftliche Entwicklung des Empfängerlandes beeinträchtigt würde oder dem Käufer schwere Men-

⁶⁹ Ebd. (37).

⁷⁰ Ebd. (44) und (65).

schenrechtsverletzungen nachgewiesen werden können. Ein ähnlicher Kodex wäre – auch auf regionaler Ebene – ebenso für die Kontrolle der Ausführung von Sicherheits- und Militärdienstleistungen denkbar.⁷¹ Als Einstieg böte sich am ehesten eine nationalstaatliche Regelung an, die sich auf deutsche Staatsbürger bezieht.

5.5 Risiken nuklearer Proliferation

Gefahren einer Renuklearisierung der Weltpolitik

(121) Die Parameter friedensethischer Urteilsbildung haben ihren Ausgang im Umgang mit Gefahren für den Weltfrieden genommen, die Massenvernichtungswaffen, insbesondere die nukleare Bedrohung, darstellen. Sorgte zu Zeiten des Ost-West-Konflikts die Skepsis, ob das nuklear gestützte System der Abschreckung zwischen den rivalisierenden Blöcken tatsächlich den Frieden sichere und damit verantwortbar sei, für Kontroversen, so ist es heute der mögliche Zugang terroristischer Gruppen oder ihnen nahe stehender Staaten zu Nukleartechnologie und -material, der Unruhe hervorruft.⁷² Parallel dazu zeigt eine der größten rüstungskontrollpolitischen Errungenschaften Auflösungserscheinungen: der Atomwaffensperrvertrag. Das Vertragswerk, das vor 36 Jahren in Kraft trat, war und ist der Eckpfeiler weltweiter Bemühungen, die Verbreitung von Kernwaffen zu verhindern und gleichzeitig den Zugang zu einer zivilen Nutzung der Technologie offen zu halten. Ihm gehören inzwischen 189 Staaten an. Nordkorea hat im Jahr 2003 seinen Austritt erklärt und im Oktober 2006 die Durchführung einer nuklearen Sprengung bekannt gegeben.

Mit Indien, Israel und Pakistan gehören drei Staaten, die über Kernwaffen verfügen oder für die dies vermutet wird, dem Atomwaffensperrvertrag ebenfalls nicht an. Gleichzeitig handelt es sich um wichtige Empfänger konventioneller deutscher Rüstungsausfuhren.

⁷¹ Ebd. S.21.

⁷² Die Problemskizze folgt der Analyse von Rolf Mützenich, Die atomare Gefahr wächst, in Frankfurter Rundschau vom 26.06.2006.

Dem Jahresabrüstungsbericht 2005 der Bundesregierung⁷³ zufolge bergen regionale Spannungen im Umfeld dieser Länder die Gefahr, dass „im Falle von künftigen Konflikten auch Nuklearwaffen eingesetzt werden können. Hinzu kommt, dass sich andere Staaten in diesen Regionen veranlasst sehen könnten, ebenfalls ein nukleares Abschreckungspotential aufzubauen. Durch die Verbindung der zivilen Nutzung von Kernenergie und dem damit verbundenen globalen Wissenstransfer haben immer mehr Staaten Zugang zu Technologien, die immer grundsätzlich die Möglichkeit zur Herstellung von Kernwaffen eröffnen.“

Die GKKE teilt die von verschiedenen Seiten aufgezeigte Befürchtung, dass die fortschreitende nukleare Proliferation erhebliche Risiken für die internationale Sicherheit birgt, vor allem wenn sich diese mit konventioneller Aufrüstung paart. Deutschland hat sich verpflichtet, keine nuklear relevanten Güter und Technologien zu exportieren. Gleichwohl besteht die Gefahr, dass auch Lieferungen von Dual-use-Güter deutscher Herkunft zu Entwicklung und Ausbau militärisch nutzbarer nuklearer Potentiale beitragen können. Immer wieder auftauchende Presseinformationen über entsprechende Aktivitäten, die zollkriminelle Ermittlungen nach sich ziehen, wirken beunruhigend.

(122) Heute ist festzustellen, dass Kernwaffen zunehmend als Kriegsführungswaffen gelten. Mit der Modernisierung ihrer Arsenale stellen die anerkannten Kernwaffenstaaten (USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien) ihre Abrüstungsverpflichtungen aus dem Atomwaffensperrvertrag in Frage. Immer weniger sind sie bereit, Zusicherungen des Nichteinsatzes abzugeben, oder behalten sich das Recht eines präventiven Einsatzes vor. Gleichzeitig streben mehr und mehr andere Staaten danach, sich Atomwaffen als Sicherheitsgarant und Statussymbol zu verschaffen. Fachleute sprechen bereits von einer zweiten strategischen Revolution, wenn weitere Staaten nach nuklearer Macht streben und dadurch ihre Unverwundbarkeit sichern wollen. Statt einer nuklearwaffenfreien Welt droht eine Renuklearisierung der Weltpolitik.

(123) Die Vereinigten Staaten haben im März 2006 mit Indien, einem prominenten Nicht-Mitglied des Atomwaffensperrvertrags, ein umfangreiches

⁷³ Jahresabrüstungsbericht 2005, a.a.O. (Anm. 43), S. 11.

Kooperationsprogramm zur Förderung von Nukleartechnologie abgeschlossen, das auch die Lieferung sensiblen Materials vorsieht. Hinzu kommen Zusagen über die Lieferung von modernen Flugzeugen unter der Vorgabe, „Indien dabei zu unterstützen, den Bedarf im Verteidigungsbereich zu decken“, wie es in einer offiziellen Erklärung hieß. Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, dass sie ihre Mitwirkung in der „Nuclear Suppliers Group/NSG“⁷⁴ dazu nutzt, eine weitere Schwächung des Nichtverbreitungsvertrags zu verhindern und die vorgesehenen Transfers an Material und Technologie dem internationalen Kontrollregime zu unterwerfen.

Das iranische Nuklearprogramm

(124) Abgesehen von der jüngst durch Nordkorea ausgelösten Krise richtet sich das Hauptaugenmerk der Weltpolitik derzeit auf die nuklearen Ambitionen des Iran.⁷⁵ Dessen Atomprogramme wecken Zweifel, ob es ausschließlich zivilen Zwecken dient. Angesichts des Misstrauens gegenüber den Ambitionen der iranischen Regierung bemüht sich die Weltgemeinschaft mit derzeit noch ungewissem Ausgang darum, militärische Optionen des iranischen Nuklearprogramms auszuschließen. Ein wichtiges Instrument dazu wäre eine Verhinderung der Produktion von angereichertem, waffenfähigem Uran, das dem Bau von Kernwaffen dient. Neben dem Ringen auf politischer Ebene zeigen sich praktische Schwierigkeiten, mit Instrumenten der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) hier wirksame Kontrollen durchzuführen, wenn der Iran nicht kooperiert.

(125) Zudem zeigen die Fälle von Libyen⁷⁶ und Pakistan mit ihren militärisch ausgerichteten Nuklearprogrammen, dass sich Komponenten, die nicht in eigener Regie hergestellt werden können, über verzweigte Netzwerke beschaffen lassen. Um den pakistanischen Physiker Abdul Qadeer Khan hatte sich ein Bezugssystem über europäische und asiatische Mittelsleute und Hersteller entwickelt. Ursprünge für diesen informellen Transfer

⁷⁴ Die Nuclear Suppliers Group/NSG war 1976 nach der ersten Explosion eines indischen Nuklearsprengsatzes ins Leben gerufen worden; ihr gehören heute 45 Staaten an. Die Regeln der NSG erfassen die Transfers von Nukleargütern, -materialien und -technologie und unterstellen sie der Überwachung durch die Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO). Seit 1992 gehört auch der Transfer von Dual use-Gütern (nuklear/nichtnuklear nutzbare Güter) dazu. Die internationalen Sicherheitsauflagen erfassen den gesamten Spaltstofffluss, und der Empfängerstaat muss für einen ausreichenden physischen Schutz sorgen. Siehe Jahresabrüstungsbericht 2005, a.a.O. (Anm. 43), S. 27 ff.

⁷⁵ Vgl. Gerhard Bestermöller/Heinz-Gerhard Jüstenhoven, Der Streit um die iranische Atompolitik. Völkerrechtliche, politische und friedensethische Reflexionen, Stuttgart u.a.O. (Kohlhammer) 2006.

⁷⁶ Libyen hat inzwischen sein militärisches Nuklearprogramm eingestellt.

von Wissen und Technologie reichen bis in die 1970er Jahre zurück. Kleinere europäische Firmen, zum Teil auch aus Deutschland, hatten Interessenten unmittelbar beraten und beliefert. Auch der Iran wird, wenn er sein militärisches Nuklearprogramm realisieren will, auf Expertise und Zulieferungen aus dem Ausland angewiesen sein, die gleichfalls aus weniger industrialisierten Ländern stammen können. Umso wichtiger ist es, dass sich Exportkontrollen ebenfalls auf diese potentiellen Lieferanten beziehen und die bereits Mitte der 1990-er Jahre verschärften Kontrollmechanismen der Industriestaaten auch hier Anwendung finden.⁷⁷

Bewertungen

(126) Obwohl sich die Debatte um Rüstungsausfuhren auf die Transfers konventioneller Güter konzentriert, verweist der Streit um das iranische Nuklearprogramm auf die Brisanz, die die Proliferation militärisch nutzbarer Nukleartechnologie hat. Dabei geht es zuerst darum, zwischen den zivilen Nutzungsmöglichkeiten der Kernenergie und den militärischen Implikationen abzuwägen. Aber auch die fünf anerkannten Kernwaffenstaaten und diejenigen, die ebenfalls im Besitz von Kernwaffen sind (Indien, Nordkorea, Pakistan, Israel (?)), sind gehalten, eingegangene Abrüstungsverpflichtungen zu erfüllen und Sicherheitsgarantien gegenüber Nicht-Kernwaffenstaaten zu respektieren. In diesem Zusammenhang erinnert die GKKE daran, dass der Internationale Gerichtshof in Den Haag bereits in seinem Gutachten von 1996 eindeutig festgestellt hat, dass die Androhung und der Einsatz von Atomwaffen grundsätzlich gegen die Prinzipien des humanitären Kriegsvölkerrechts verstoßen.

(127) Ähnlich, wie mit dem Atomwaffensperrvertrag für kernwaffenfähige Technologie und Systeme beabsichtigt, sind auch die Entwicklung und Verbreitung von Trägersystemen unter eine wirksame internationale Kontrolle zu stellen. Die von der US-Regierung verfolgte Initiative unter dem Titel „Proliferation Security Initiative“ (PSI) ist nach Ansicht der GKKE zu einem internationalen Vertragswerk auszugestalten. Sie sieht Maßnahmen zur Kontrolle des Transports von Massenvernichtungsmitteln, Trägersystemen und für deren Entwicklung und Herstellung geeigneter Materialien und Technologien vor. Mit der Unterzeichnung des „Haager Verhaltenskodex

⁷⁷ Vgl. Annette Schaper/Hans-Joachim Schmidt, Eine unendliche Geschichte? Irans und Nordkoreas Nuklearprogramme, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Jochen Hippler/Ulrich Ratsch (Hrsg.), Friedensgutachten 2006, Hamburg/ Münster (Lit) 2006, S. 187-197, S. 189.

gegen die Proliferation ballistischer Raketen“ vom 25. November 2002 wurde ein erster Schritt dazu getan. Die GKKE hält solche Bemühungen für sinnvoll; aber ein Erfolg wird sich erst dann einstellen, wenn Kontrollsysteme und Regelwerke für alle Staaten gelten.

(128) Die Risiken, die die internationale Gemeinschaft im iranischen Nuklearprogramm vermutet, weisen wie auch schon die Aufdeckung des pakistanischen Khan-Netzwerkes auf die Relevanz von effektiven Kontrollen des Transfers von Dual-use-Gütern (siehe Ziffer 83-92) und von militärisch nutzbarem Wissen hin. Hier sind nationalstaatliche Instanzen ebenso gefordert wie die internationale Zusammenarbeit. Einseitig vorgenommene Prioritätensetzungen oder -änderungen einzelner Staaten dürfen bestehende Verträge und Kontrollregime nicht diskreditieren. Allerdings wird auch eine noch so wirksame Überwachung nicht die Weitergabe von sensiblem Wissen und Gütern verhindern können, wenn kriminelle Machenschaften am Werk sind. Dem wäre am ehesten mit einem Höchstmaß an Transparenz zu begegnen, aber auch mit einem Appell an die ethischen Dimensionen eines solchen Tuns. Letzterer hätte bereits bei der Ausbildung beteiligter Wissenschaftler und Ingenieure zu beginnen, denn die Geschichte der aufgedeckten Vorfälle zeigt, dass personale Netzwerke zur Realisierung solcher Vorhaben oft ihren Anfang in internationalen Forschungseinrichtungen genommen haben.

6. Die Kontrolle von Kleinwaffen⁷⁸

6.1 Die erfolglose UN-Überprüfungskonferenz im Jahr 2006

Die Herausforderung durch die Verbreitung von kleinen und leichten Waffen

(129) Die GKKE hatte bereits in ihren vorangegangenen Rüstungsexportberichten auf die verhängnisvollen sicherheits- und entwicklungspolitischen Folgen der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen aufmerksam gemacht. Jährlich sterben Tausende von Menschen an Schussverletzungen in bewaffneten Konflikten; vergleichbar viele verlieren durch den Gebrauch solcher Waffen bei Raubüberfällen, Aktivitäten von Bandenkriminalität oder durch Selbsttötung ihr Leben. Weitmehr werden infolge des Einsatzes der Waffen verletzt.⁷⁹ Inzwischen ist offenkundig, dass unkontrollierten Kleinwaffen auch negative Auswirkungen auf den Bestand ganzer Staaten, deren wirtschaftliche Entwicklung und das gesellschaftliche Zusammenleben haben.

(130) Die Staatengemeinschaft hat im Jahr 2001 auf diese Herausforderung mit der Verabschiedung eines Kleinwaffenaktionsprogramms reagiert. Es steht im Zusammenhang mit dem Schusswaffenprotokoll als Ergänzung zum UN-Abkommen gegen grenzüberschreitende Kriminalität, das im Jahr 2005 in Kraft getreten ist.

UN-Aktionsprogramm und Schusswaffenprotokoll⁸⁰

Das Aktionsprogramm zur Verhütung, Bekämpfung und Unterbindung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten empfiehlt unter anderem:

- die Stärkung und Entwicklung von Normen und Institutionen zur Kontrolle von Kleinwaffen, einschließlich illegaler Produktion, Besitz, Handel, Waffentransfers, Lagerung, Markierung und Nachverfolgung;

⁷⁸ Die GKKE dankt Julie Brethfeld, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Bonn International Center for Conversion (BICC), für ihre Zuarbeit zu diesem Kapitel.

⁷⁹ Angaben nach Simone Wisotzki, Kleinwaffen in falschen Händen. Rüstungskontrolle nach dem Scheitern der Kleinwaffenkonferenz der Vereinten Nationen, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2006 (= HSFK-Standpunkt 3/2006), S. 3.

⁸⁰ Christine Beek/Julie Brethfeld, Kleinwaffenkontrolle: Noch nichts gelernt?, in: Friedensgutachten 2006, a.a.O. (Anm. 63), S. 226-235, S. 227.

- die Identifizierung von Überschusswaffen, also Waffen aus staatlichem Besitz, die nicht mehr benötigt werden;
- die Entsorgung von sichergestellten Waffen oder Überschusswaffen, wenn möglich durch Zerstörung;
- die Durchführung von Programmen zur Kleinwaffenkontrolle mit Waffenzerstörungskomponenten sowie von Programmen zur Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten;
- Informationsaustausch und Transparenz;

Internationale Zusammenarbeit und Unterstützung

Das Schusswaffenprotokoll beinhaltet unter anderem:

- die Strafverfolgung von unerlaubter Herstellung und illegalem Handel sowie der Fälschung oder Veränderung von Markierungen an Waffen;
- den Erlass von Normen zur Markierung von Waffen, der Lizenzierung von Waffentransfers und zur Entsorgung beschlagnahmter oder überschüssiger Waffen.

(131) Bei der Umsetzung der Programme haben viele Staaten begonnen, den illegalen Handel zu bekämpfen und Verfahren einzuführen, die die Identifizierung und Rückverfolgung illegal gehandelter oder abhanden gekommener legaler Waffen ermöglichen sollen. Aber die internationalen Ab-sprachen leiden daran, dass sie es bei freiwilligen Verpflichtungen belassen und Munition und Sprengstoffe nicht einbeziehen. Die größten Widerstände gegen eine Verbindlichkeit fanden sich in Positionen unter anderem von Ägypten, Iran und den USA. Vor allem aber bleibt die Erwartung bislang unerfüllt, wie sie Erzbischof Celestino Migliore, der Vertreter des Heiligen Stuhls bei den Vereinten Nationen, schon im Jahr 2005 formuliert hatte: Die Bemühungen sollten sich nicht nur auf eine Kontrolle der umlaufenden Waffen beziehen. Vielmehr käme es darauf an, den Blick auf die mit ihrem Einsatz zusammenhängenden Aktivitäten zu richten, zum Beispiel auf das organisierte Verbrechen, den Terrorismus, den Menschen- und den Drogenhandel, kurz auf Faktoren, die die Nachfrage nach derartigen Waffen stimulieren.⁸¹ Entsprechende Hoffnungen richteten sich nun auf die Überprüfungskonferenz im Jahr 2006. Neben der immer wieder erhobenen For-

⁸¹ Statement by the Holy See at the United Nations Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons. Statement of H. E. Mons. Celestino Migliore, New York, Monday, 11 July 2005.

derung, das Aktionsprogramm verbindlich zu machen und es auf den nicht-staatlichen Handel und zivilen Waffenbesitz auszuweiten, stand der Appell, den Zusammenhang zwischen Waffengewalt und Entwicklung sowie die Opfer von Kleinwaffengewalt einzubeziehen.

(132) Dass vieles davon Wunsch bleiben würde, hatte sich bereits während des Vorbereitungstreffens im Januar 2006 abgezeichnet. Dort war bereits deutlich geworden, dass einige Staaten kaum zu weiteren Zugeständnissen bereit sein würden. Dennoch gingen Beobachter davon aus, dass zumindest das bisher Erreichte bestätigt werden könne und moderate Fortschritte möglich seien. Obwohl die Befürworter einer strengeren Waffenkontrolle deutlich in der Mehrheit waren, gelang es einer kleinen Gruppe von Staaten, zu denen unter anderem die USA, Kuba, Indien, der Iran, Israel und Pakistan gehörten, die Verhandlungen zu blockieren. Strittig waren vor allem der legale Transfer von Kleinwaffen an nichtstaatliche Akteure, die Einschränkung des zivilen Waffenbesitzes und die Bewertung des Zusammenhanges von Entwicklungsanstrengungen und Kleinwaffenkontrolle. Infolgedessen fehlten im ersten Resolutionsentwurf selbst Themen, über die Konsens zu bestehen schien, wie z.B. die „Integration von Entwicklungsaspekten in die Kleinwaffenkontrolle“ oder die Festschreibung eines Nachfolgeprozesses, von ohnehin kontroversen Punkten wie verbindlichen Regelungen zu internationalen Waffentransfers, nationaler Waffengesetzgebung oder Äußerungen zu Menschenrechtsfragen ganz zu schweigen. Letztendlich endete die Konferenz ohne das Zustandekommen eines Abschlussdokuments mit bindendem Charakter.

6.2 Perspektiven

Globale Maßnahmen

(133) Die Erfolglosigkeit der Überprüfungskonferenz entwertet nicht die schon initiierten Maßnahmen der Staatengemeinschaft und von Nichtregierungsorganisationen, die auf diesem Feld tätig sind. Schließlich ist in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Instrumenten, Prozessen und Mechanismen begonnen worden, die den Kleinwaffenkontrollprozess voraussichtlich auch weiter tragen werden. Dazu gehören z.B. das UN-Schusswaffenprotokoll, das UN-Instrument zur Markierung und Nachverfolgung von Waf-

fen, die Einsetzung einer Expertengruppe zu Vermittlungsgeschäften. Die GKKE plädiert dafür, das Begonnene weiterzuführen.

(134) Das geplante Waffenhandelsabkommen („Arms Trade Treaty“, ATT) bündelt relevante Bemühungen an der Schnittstelle von zivilgesellschaftlichem Engagement und offiziellem Handeln. Die Idee eines solchen Abkommens sieht vor, dem Handel mit Waffen (inklusive Kleinwaffen und leichter Waffen) verbindliche Regelungen zugrunde zu legen, die unter anderem auf dem Humanitären Völkerrecht basieren.

Am 26. Oktober 2006 haben 139 Staaten im Abrüstungsausschuss der Generalversammlung der Vereinten Nationen bei einer Gegenstimme (USA) und 24 Enthaltungen dem Beginn der Arbeit an einem solchen Abkommen zugestimmt. Unterstützung für eine entsprechende Resolution leisteten vor allem Staaten aus Afrika, Lateinamerika und Europa. Der UN-Generalsekretär ist aufgefordert, die Meinung aller Mitgliedstaaten einzuholen. Der daraus zu erstellende Bericht wird die Grundlage für weitere Verhandlungen bilden.⁸²

Die Bundesregierung hat sich laut Rüstungsexportbericht 2005 dies Anliegen zu eigen gemacht. (Siehe Ziffer 71) Ein prominenter Fürsprecher aus dem Kreis von weiteren vierzehn Friedensnobelpreisträgern ist der südafrikanische Erzbischof Desmond Tutu.

Desmond Tutu schreibt dazu:⁸³

„In diesem Jahr hat die Welt die Chance, endlich „Nein“ zum andauernden Skandal des unkontrollierten Waffenhandels zu sagen. Im Oktober werden die Regierungen der Welt in der Vollversammlung der Vereinten Nationen über eine Resolution abstimmen, die der erste Schritt zu einem Waffenhandelsabkommen sein soll. Ein solches Abkommen würde auf einem einfachen Grundsatz beruhen: keine Lieferung von Waffen, die zum Bruch des Völkerrechts eingesetzt werden. Das heißt, es dürfen keine Waffen verkauft werden, sofern das Risiko besteht, dass diese Waffen zur Verletzung von Menschenrechten oder zum Anheizen von Konflikten eingesetzt werden. ... Das Abkommen findet auch in der Bevölkerung breite Unterstützung. Mehr als eine Million Menschen in mehr als 150 Ländern haben bei einer der weltgrößten Foto-Petitionen „Eine Million Gesichter“ mitgemacht, die der Forderung nach einem solchen Waffenhandelsabkommen Nachdruck verleiht. Das Engagement für den Frieden darf nicht länger durch Waffengeschäfte unterminiert werden. Ich fordere alle Regierungen auf, die Kontrolle des internationalen Waffenhandels ganz oben auf die Tagesordnung zu setzen.“

⁸² Nach Presseerklärung von Oxfam Deutschland vom 27.10.2006 (www.oxfam.de/a_611_presse.asp?id=228)

⁸³ Desmond Tutu, Wer Waffen liefert, muss bestraft werden, in: Süddeutsche Zeitung vom 13.09.2006.

Trotz dieses breiten Zuspruches bleibt es allerdings fraglich, ob es zu solch einem Instrument kommen und welche Form es finden wird: als verbindliches Abkommen oder nur als Richtlinie? Die Verwässerung einiger Forderungen ist nicht unwahrscheinlich. Kritische Stimmen merken an, dass einige der größten Waffen produzierenden und exportierenden Staaten das Abkommen aller Voraussicht nach nicht unterzeichnen werden und keine Instrumente vorgesehen sind, um die Einhaltung des Vertrages und die Umsetzung seiner Bestimmungen zu gewährleisten. Ebenfalls mahnen sie an, dass auch die Einhaltung der Menschenrechte als Kriterium für Rüstungsexporte gelten sollte.

(135) Außerdem gibt es Bemühungen, den Kleinwaffenkontrollprozess auf UN-Ebene wieder aufzunehmen und regelmäßige Staatentreffen zu vereinbaren, wie dies auch im Aktionsprogramm vorgesehen ist. Die Vereinten Nationen werden also neben den interessierten Regierungen und Regionalorganisationen ein wichtiger Akteur bei der Kleinwaffenkontrolle bleiben. Damit erhalten Repräsentanten der Zivilgesellschaft weiterhin eine Arena, Druck auf die Regierungen auszuüben und Entscheidungen im Sinne einer stärkeren Kleinwaffenkontrolle zu beeinflussen. Allerdings hat die erfolglose Überprüfungskonferenz gezeigt, dass daraus auch gesellschaftliche Gruppen Nutzen ziehen, die genau das Gegenteil beabsichtigen: Die Lobbyarbeit der US-amerikanischen National Rifle Association (NRA) dürfte maßgeblich für die starre und hinderliche Haltung der USA im UN-Prozess verantwortlich gewesen sein.

Schritte auf regionaler Ebene

(136) Der wenig spektakuläre Ausgang der Überprüfungskonferenz bedeutet jedoch nicht das Ende der Anstrengungen um die Kleinwaffenkontrolle als solcher, sondern eher eine stärkere Verlagerung der Aktivitäten auf die regionale und nationale Ebene. Denn es hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass viele Staaten ein Interesse an der Umsetzung des UN-Aktionsprogramms trotz fehlender Verbindlichkeit haben. Zum Zeitpunkt der Überprüfungskonferenz hatten sich bereits mindestens 150 Länder an dessen Umsetzung in der einen oder anderen Weise beteiligt. Obwohl das Aktionsprogramm sich nicht auf Waffen bezieht, die sich in den Händen der Zivilbevölkerung befinden, haben viele Staaten ihre nationale Gesetzgebung auch um Regelungen zu zivilem Waffenbesitz erweitert bzw. diese reformiert. Die GKKE appelliert an die Bundesregierung, Initiativen einer frei-

willigen Beteiligung am Kleinwaffenkontrollprozess auch weiterhin zu unterstützen.

(137) Bisherige Erfahrungen zeigen, dass Waffenkontrollmaßnahmen auf nationaler Ebene vor allem in regionalen Zusammenhängen, am besten unter dem Dach einer Regionalorganisation, greifen. Hier sind ein institutioneller Rahmen sowie ein größeres Maß an Verantwortung, an „ownership“, vorhanden. Außerdem berücksichtigen regionale Zugänge, dass das Kleinwaffenproblem nicht national begrenzt, sondern grenzübergreifend auftritt, zum Beispiel beim Waffenschmuggel. In den letzten Jahren hat eine Reihe von Regionalorganisationen das Thema auf ihre Agenda gesetzt oder schon eigene Regelungen für diesen Bereich geschaffen. Im Mai 2006 ist das Nairobi-Protokoll in Kraft getreten, das konkrete Maßnahmen und Initiativen zur Kleinwaffenkontrolle vorgibt. Noch kurz vor der UN-Konferenz wurde die Konvention der ECOWAS (der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft) unterzeichnet, die Einfuhr, Ausfuhr und die Herstellung von Kleinwaffen regeln soll.

Europäische Union

(138) Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben in den zurückliegenden Jahren eigenständige Schritte zur Kleinwaffenkontrolle unternommen, wie zum Beispiel durch den EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte, die Gemeinsame Position zu Vermittlungsgeschäften oder die Gemeinsame Aktion zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und Munition. Im Januar 2006 wurde die EU-Strategie zur Bekämpfung der illegalen Anhäufung und des Schmuggels von Kleinwaffen und Munition verabschiedet, die eine weitere Stärkung beim Kampf gegen Kleinwaffen darstellt.

Nun sieht die GKKE die Notwendigkeit, vorhandene Regelungen, Mechanismen und (nationale) Gesetze einheitlich und effektiv umzusetzen. Mit der Erweiterung der Europäischen Union vergrößert sich das Gebiet, auf das sich diese Kontrollmaßnahmen erstrecken. Dies wird besonders im Fall der ost- und südosteuropäischen Staaten von Bedeutung sein, die über eine hohe Anzahl an Kleinwaffen und heute häufig noch über unzureichende Exportregelungen und Kontrollmöglichkeiten verfügen.

Deutsche Verantwortung

(139) Viele Regierungen, so auch die deutsche, engagieren sich im Rahmen der bi- und multilateralen Zusammenarbeit für Kleinwaffenkontrollprojekte. Diese erstrecken sich von Beratungen bei der Gesetzgebung über Hilfe bei Lagerverwaltung und -sicherheit bis hin zur Zerstörung von Kleinwaffen und Munition und Unterstützung bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten. Die GKKE begrüßt das deutsche Engagement, das der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 noch einmal bestätigt hat. Dies gilt auch für die Bereitschaft der Bundesregierung, die Produktion und Zulieferung von Munition in den Arbeitskatalog einzubeziehen.

(140) Da Deutschland zu dem Kreis der wichtigen Kleinwaffenexporteure weltweit zählt, wird die GKKE im Blick auf die verfügbaren Daten über die deutschen Waffenausfuhren beobachten, ob sich das politische Bekenntnis der Bundesregierung zu wirksamen Schritten gegen die Verbreitung von Kleinwaffen auch in der Exportstatistik niederschlägt. Der übliche Verweis darauf, dass Deutschland den Export von kleinen und leichten Waffen nur an legale Empfänger, vor allem Polizei und Streitkräfte (abgesehen von den umfangreichen Ausfuhren von Jagd- und Sportwaffen), genehmige, beruhigt angesichts der Tatsache nicht, dass die Mehrzahl der illegalen Waffen einst legal in Umlauf gekommen und dann auf verschiedenen Wegen in die Illegalität gelangt sind. Die Notwendigkeit eines gesicherten Verbleibs gilt für die Transfers deutscher Waffen an neu gebildete Sicherheitskräfte in fragilen oder zusammengebrochenen Staaten (siehe Ziffer 11). Darüber hinaus dringt die GKKE darauf, dass das für die Bundeswehr geltende Prinzip „Neu für alt“ auch bei Exporten eingehalten wird, Empfänger also veranlasst werden, bei Neubeschaffungen vorhandene Bestände an Waffen zu zerstören und nicht weiter zu verkaufen.

7. Europäische Akzente in der Rüstungsexportpolitik

Berichterstattung über die Umsetzung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte

(141) Dank der Bemühungen der österreichischen und finnischen EU-Präsidentschaften während des Jahres 2006 wurde der achte Bericht über die Umsetzung des Verhaltenskodex für Rüstungsexporte (siehe Ziffer 36) zeitiger als in den Vorjahren veröffentlicht.⁸⁴ Dadurch ist die Berichterstattung nicht nur aktueller; sie hat auch an Breite der mitgeteilten Informationen gewonnen.

- Zum einen enthält der Bericht jetzt Angaben über die Anzahl der Konsultationen je Empfängerland. Diese Konsultationen sind verpflichtend, wenn ein EU-Mitgliedstaat erwägt, einen Rüstungsexport zu genehmigen, obwohl ein im Grunde identischer Antrag von einem anderen Mitgliedstaat bereits abgelehnt worden war. Wie bisher wird auch aufgelistet, wie oft ein Mitgliedstaat Konsultationen eingeleitet hat oder konsultiert worden ist.
- Zum anderen beschäftigt sich der jüngste EU-Bericht ausführlicher mit den Methoden der Datenerhebung über die Rüstungsausfuhren in den Mitgliedstaaten. Eine von der niederländischen EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2004 angeregte SIPRI-Studie hatte aufgezeigt, wie unterschiedlich die entsprechenden Verfahren in den einzelnen Staaten nach wie vor sind. Im gleichen Sinne hatten auch Nichtregierungsorganisationen argumentiert.⁸⁵ Die Folge ist, dass die vorliegenden Daten aus den Einzelstaaten nur begrenzt miteinander vergleichbar sind.
- Schließlich gibt der Bericht eine Übersicht über die so genannten „out reach-Maßnahmen“ einzelner Mitgliedstaaten. Ziel dieser Aktivitäten ist, mit Drittstaaten in einen Dialog über die Umsetzung des Kodex zu treten. Dies gilt besonders für solche, die sich bereit erklärt haben, dessen Verhaltensregeln anzuwenden, z. B. Bosnien und Herzegowina und Kroatien. Die Übersicht knüpft an entsprechende Auskünfte in der deutschen Berichterstattung an und nutzt eine Datenbank beim Rat.

⁸⁴ 8. Jahresbericht gemäß Nummer 8 der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren (2006/C 250/01), in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 16.10.2006.

⁸⁵ Taking Control: The Case for a More Effective European Union Code of Conduct on Arms Exports. A Report by European Union Non-Government Organisations, September 2004.

(142) Trotz positiver Einschätzung des bisher Erreichten fordert die GKKE, das Berichtswesen weiter auszubauen und für alle Mitgliedstaaten auch Daten über tatsächlich erfolgte Ausfuhren aller Rüstungsgüter zu veröffentlichen. Für Deutschland hieße dies, neben den bereits statistisch erhobenen Transfers von Kriegswaffen auch die Exporte von Rüstungsgütern zu erfassen, die die Listen gemäß Außenwirtschaftsgesetz bzw. -verordnung benennen. (siehe Ziffer 45 und 72) Ferner steht an, Transfers von Dual-use-Gütern mit militärischem Endverbleib zu beziffern. Die Anwendung des Verhaltenskodex ist für diese Güter gleichfalls verpflichtend, wurde aber bisher im Informationsaustausch und Berichtswesen vernachlässigt. Außerdem empfiehlt die GKKE, den regelmäßigen Austausch über Exportentscheidungen mit Drittstaaten weiter zu führen, vor allem mit Staaten in unmittelbarer Nachbarschaft zur Europäischen Union und Beitrittskandidaten.

Weiterentwicklung des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte

(143) Auf der Arbeitsebene ist die Überarbeitung des EU-Verhaltenskodex bereits seit Juni 2005 abgeschlossen. Jedoch sind die Ergebnisse noch nicht auf Ministerebene verabschiedet, obwohl viele Regierungen und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen sie begrüßt haben. (siehe Ziffer 72) Zuletzt scheiterte eine entsprechende Vorlage der finnischen EU-Präsidentschaft im Oktober 2006 am fortbestehenden Veto vor allem der französischen Regierung, bedingt durch die Verknüpfungen eines solchen Schritts mit dem Streit um das Waffenembargo gegen China. (siehe Ziffer 93-98)

(144) Auch die Festlegung auf eine so genannte „tool box“ (Werkzeugkasten) im Umgang mit Staaten, denen gegenüber einmal ein Waffenembargo bestanden hatte, hat noch keine praktischen Konsequenzen gezeitigt. Sie war mit der Aufhebung des Waffenembargos gegen Libyen im Jahr 2004 angekündigt worden. Strittig ist hier die Dauer der Zeit, während der Übergangsbestimmungen gelten sollen, und dies im Schatten wachsenden Interesses europäischer Rüstungshersteller, an Libyen Waffen zu liefern. Die „tool box“ sieht eine intensivere vierteljährliche und somit zeitnähere Berichtspflicht über das Empfängerland, den jeweiligen Adressaten, den Endverbleib sowie die Stückzahl und Art der genehmigten Ausfuhren von Rüstungsgütern vor, sobald ein bestehendes Embargo aufgehoben ist. Dies würde die Qualität der in und zwischen den EU-Mitgliedstaaten verfügbaren Informationen erhöhen.

Die GKKE dringt nicht nur auf eine Verabschiedung der „tool box“; sie plädiert auch dafür, das Instrument geographisch wie gütertechnisch zu erwei-

tern: von der bisher vorgesehenen Gruppe der Post-Embargo-Länder auf alle als sensibel eingestuften Empfängerländer; von Rüstungsgütern, die in der Rüstungsgüterliste der EU enthalten sind, auf alle Güter der Ausfuhrlisten und somit auch auf die Dual-use-Güter.

(145) Seit einigen Jahren leitet ergänzend zum EU-Verhaltenskodex ein Handbuch die Anwendung der Kriterien und operativen Bestimmungen in der Genehmigungspraxis an. Es soll deren Auslegung vereinheitlichen und wird jährlich überarbeitet.⁸⁶ Ein weiterer Schritt ist die Verständigung auf eine gemeinsame Interpretation, wie man sie zunächst mit dem Kriterium Acht (Entwicklungsverträglichkeit) erreicht hatte.⁸⁷ Im Juni 2006 fanden Diskussionen zu den Kriterien Zwei (Menschenrechte) und Sieben (Gefahr von Umleitungen oder Re-Exporten) einen erfolgreichen Abschluss. Derzeit arbeitet man an Konkretisierungen der Kriterien Drei (Situation im Empfängerland/bewaffnete Konflikte) und Vier (regionale Stabilität).

Die GKKE erkennt darin einen Fortschritt in der Umsetzung des EU-Verhaltenskodex und ein Wachsen des institutionellen Zusammenhalts der Rüstungsexportpolitik auf europäischer Ebene. Sie belegen die Vermutung, dass nicht allein die Einigung auf Prinzipien und Kriterien für den Erfolg ausschlaggebend sind, sondern die intensivere Kooperation bei der Entscheidungsfindung, die zunehmende Informationsbereitschaft und die verstärkte Beachtung wechselseitiger Konsultationen. Begrüßenswert ist die Offenheit der Arbeitsprozesse für Austausch zwischen Regierungen und Nichtregierungsorganisationen, wie jüngst bei einem Seminar in Brüssel am 16. Oktober 2006.

(146) Die Ratsarbeitsgruppe zu konventionellen Rüstungsexporten (CO-ARM) hat inzwischen den Dialog mit dem Europäischen Parlament institutionalisiert. Wie seit Jahren gängige Praxis informiert die jeweilige EU-Präsidentschaft den zuständigen Parlamentsausschuss über Beschlüsse, Aktivitäten und jeweils geltende Prioritäten von COARM. Zudem wurde Raúl Romeva (Die Grünen, Spanien), der Berichterstatter des Parlaments zum EU-Verhaltenskodex, zu einem informellen Vorbereitungstreffen der Arbeitsgruppe eingeladen.

⁸⁶ <http://www.consilium.europa.eu/exportcontrols> .

⁸⁷ Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2005, a.a.O. Ziffer 64.

8. Frieden, Sicherheit und Entwicklung: Konkretionen

(147) Seit mehr als zwei Jahrzehnten beschäftigt sich die GKKE mit der Problematik der Rüstungsexporte. Dabei haben sich zumindest drei Einsichten konsolidiert:

- Der Deutungshorizont rüstungsexportpolitischer Entscheidungen mit den Determinanten von Frieden, Sicherheit und Entwicklung verweist auf einen mehrdimensionalen Ansatz für die Bewertung von Rüstungsausfuhren. Neben dem Spektrum direkter und indirekter Effekte von Rüstungseinfuhren in Empfängerländern stehen die langfristigen Wirkungen, die Rüstungslieferungen mit sich bringen. Rüstungstransfers lassen sich nicht allein in der Perspektive aktueller Intentionen und kurzfristiger Handlungsoptionen beurteilen.
- Beim Export von Rüstungsgütern handelt es sich um das grenzüberschreitende Weitergeben von Gewaltmitteln, die unmittelbaren Schaden anrichten oder dies androhen können. Damit richtet sich der Blick auf den Stand der Gewaltverhältnisse, die in einem Empfängerland in politischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Hinsicht bestehen und sich in Macht- und Herrschaftsstrukturen niedergeschlagen haben.
- Heute beschränkt sich der Transfer von Gewaltmitteln nicht mehr ausschließlich auf die Weitergabe von Kriegswaffen und Rüstungsgütern. Inzwischen stehen bereits Transfers von Wissen, Technologien und Dual use-Gütern auf der Agenda der Rüstungsexportkontrolle. Doch die Entwicklung erfasst mittlerweile auch personelle und infrastrukturelle Dienstleistungen bis hin zu Aktionen, durch die fremde bewaffnete Einheiten mit einem internationalen Mandat für eine begrenzte Zeit in einem Staatswesen für öffentliche Ordnung und Sicherheit sorgen.

Die daraus erwachsenden Herausforderungen für eine ethische Beurteilung seien im Folgenden an zwei Beispielen illustriert: (1) Die deutsche Beteiligung an der europäischen Friedensmission in der Demokratischen Republik (DR) Kongo und (2) die Rolle von Rüstungsexporten im aktuellen deutschen sicherheitspolitischen Diskurs, wie sie das jüngst vorgelegte Weißbuch thematisiert.

8.1 Deutsche Soldaten im Kongo

Vorgeschichte

(148) Die DR Kongo erlebte im zurückliegenden Jahrzehnt einen verheerenden Krieg, der zwischen 1996 und 2002 etwa 3,8 Millionen Menschen das Leben gekostet hat. Noch heute sterben nach Presseberichten täglich über tausend Menschen infolge von Unterernährung und Krankheit, die die Gewaltakte nach sich gezogen haben. Kirchliche Hilfswerke, die auch Träger der GKKE sind, sind seit Jahren in der DR Kongo tätig, lindern zusammen mit vielen örtlichen Partnern die humanitären Folgen und tragen zur Stärkung der Zivilgesellschaft bei. In Städten, Dörfern und Krisengebieten kümmern sich Kirchen und Nichtregierungsorganisationen um Gesundheitsversorgung, Bildung, friedliche Konfliktregelungen und Integration ehemaliger Kindersoldaten.⁸⁸

Seit 1999 bemühen sich die Vereinten Nationen mit einer Friedensmission um eine Stabilisierung und Befriedung des Landes. Doch je länger dieser Einsatz währt, desto mehr zeigt sich, dass die 16.700 Blauhelme, die vorwiegend von Bangladesh und Pakistan gestellt werden, nicht in der Lage sind, umfassende Sicherheit zu garantieren. Umso erstaunlicher war es, dass es im Dezember 2005 gelang, im Kongo über eine Verfassung abzustimmen. Um den Prozess einer innerstaatlichen Befriedung durch die Errichtung demokratisch legitimierter politischer Institutionen weiter zu führen, baten die Vereinten Nationen zum Jahreswechsel 2005/06 die Europäische Union um eine lokal und zeitlich begrenzte Unterstützung für die anstehende Wahlperiode, insbesondere die Abhaltung von Präsidentschaftswahlen. Deutsche und französische Truppen stellen das Hauptkontingent, zu dessen Entsendung sich die Europäische Union entschlossen hat.

(149) Der erste Wahlgang, dessen Ergebnisse am 20. August 2006 bekannt wurden, bescherte keinem der Kandidaten eine absolute Mehrheit. Der bisherige Präsident Kabila konnte 45 Prozent, sein schärfster Konkurrent, der bisherige Vizepräsident und ehemaliger Warlord Bemba 20 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen. Doch die Situation nach dem ersten Wahlgang zeigte, dass die Reaktionen afrikanischer Kriegsherren, die sich als Präsidentschaftskandidaten präsentieren und sich dann einer Niederlage gegenübersehen, nicht prognostizierbar sind. So kam es schon im Anschluss an die Verkündung des ersten amtlichen Endergebnisses zu Kämp-

⁸⁸ Evangelischer Entwicklungsdienst, Presseerklärung vom 10. Mai 2006.

fen zwischen den Getreuen der jeweiligen Kandidaten. Sie konnten erst durch das Eingreifen von EU- und UN-Truppen eingedämmt werden. Auch nach Abhaltung des zweiten Wahlgangs sind viele Konfliktszenarien denkbar: von politischer Stabilisierung bis hin zur kompletten Auflösung aller Staatsstrukturen und Etablierung von regionalen Autokraten mit Hausarmee.

(150) Die Stichwahlen am 29. Oktober 2006 verliefen ruhiger als erwartet. Doch äußern Fachleute bereits den Bedarf, die EU-Mission über den bisher gesetzten Zeitrahmen hinaus zu verlängern,⁸⁹ denn die Amtseinführung der neuen Regierung ist erst für den 17. Januar 2007 angesetzt. Die Unwägbarkeiten bis dahin machen es möglicherweise erforderlich, dass mehr Truppen als bisher in der DR Kongo selbst stationiert werden, als derzeit in Gabun oder Europa bereitgehalten werden.

Ein Zwischenfazit

(151) Die 1. 500 Soldaten der EU-Truppe werden auf Dauer kein gewaltsames Aufbegehren von rebellierenden Getreuen des Verlierers der Präsidentschaftswahlen verhindern können, auch wenn große Teile der Zivilgesellschaft in der Demokratischen Republik Kongo den europäischen Militäreinsatz unterstützen. Was internationale militärische Präsenz leisten kann, ist, zu verhindern, dass Gewaltkonflikte sich ausdehnen. Damit wäre ein Zeitgewinn für einen politischen und wirtschaftlichen Neubeginn erreicht, um die Lebensverhältnisse nachhaltig zu verbessern und menschenwürdiges Leben auf Dauer zu sichern. Demokratische Legitimationen staatlicher Macht, lokale Selbstverwaltung und föderative Strukturen stellen weitere Garantien für ein gewaltfreies Zusammenleben in gefestigten politischen Verhältnissen dar. Doch handelt es sich dabei um Schritte politisch-gesellschaftlicher Veränderungen, die voraussichtlich erst in vielen Jahren ihre Früchte zeitigen werden.

(152) Externe militärische Eingriffe, wie jetzt in der Demokratischen Republik Kongo, sind grundsätzlich als Eingeständnis politischer Schwäche und Ratlosigkeit zu werten, wenn ein Staat nicht mehr existiert oder seine originäre Funktion nicht mehr wahrnehmen kann: für die Sicherheit seiner Bewohner zu sorgen. Dauerhaft lösen Militäreinsätze keine politischen Prob-

⁸⁹ Chris Patten, Über Weihnachten im Kongo, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.09.2006. (Chris Patten war von 1999 bis 2004 EU-Kommissar für Außenbeziehungen und steht derzeit der International Crisis Group mit Sitz in Brüssel vor.)

leme; sie sind das zweitschlechteste Mittel, politische Konflikte zu lösen – der schlechteste wäre jedoch gewesen, die Menschen in der Demokratischen Republik zu diesem Zeitpunkt allein zulassen.

Deutsches Engagement für politische Stabilität, Verringerung der Armut und eine nachhaltige Entwicklung in Afrika heißt auch, dass die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik im Rahmen der Europäischen Union die Begleitung der Wahlen und die Absicherung des Demokratisierungsprozesses wahrzunehmen hat, worum die Vereinten Nationen, die kongolesische Regierung und die dortige Zivilgesellschaft gebeten hatten.

(153) Die Demokratische Republik Kongo hat im Jahre 2006 die kaum wiederholbare politische Chance, eine friedliche, auf föderalen Elementen basierende demokratische Entwicklung einzuleiten. Dieser politische Wandel sollte durch die Stärkung und Verlässlichkeit des Sicherheitssektors und durch ein integriertes Polizeiwesen gestützt werden. Ein sich selbst tragender Friedens- und Aufbauprozess, mit einem Akt transparenter und fairer Wahlen begonnen und finanziert durch den Erlös der eigenen Ressourcen, könnte in ein Entwicklungspaket für die weitere Region der Grossen Seen eingebettet werden. Ohne eine Einbeziehung der Nachbarstaaten Ruanda, Burundi und Uganda wird langfristig kein stabiler Frieden im Kongo möglich sein. Die Demokratische Republik Kongo sollte nicht Schauplatz eines ständigen militärischen Engagements werden. An dessen Stelle hätte eine gebündelte Entwicklungsinitiative der internationalen Gemeinschaft sowie von Nichtregierungsorganisationen den friedlichen Aufbau der Region durch die Förderung ziviler Friedensprozesse (u.a. durch den verstärkten Einsatz des Zivilen Friedensdienstes) zu begleiten.

8.2 Friedensmissionen – internationaler Einsatz über den Tag hinaus

Stärkung multilateraler Ansätze

(154) In den zurückliegenden Jahren zeigt sich eine Wiederbelebung des Konzepts, durch die Entsendung von internationalen bewaffneten Friedensmissionen inner- wie zwischenstaatliche Gewaltkonflikte zu beenden und friedlichen gesellschaftlichen Beziehungen den Weg zu ebnen. Ende des Jahres 2005 standen achtzehn Missionen mit über 62.000 Soldaten unter UN-Führung, was gegenüber den Verhältnissen von 1999 einem Anstieg von 477 Prozent gleichkommt (siehe Ziffer 11). Würden alle derzeit geäu-

Berten Wünsche erfüllt, könnte diese Zahl auf 120.000 UN-Blauhelme ansteigen, was bereits die Furcht vor einer Überdehnung des UN-Systems weckt. Schon zu Beginn der 1990-er Jahre hatte es einen vergleichbaren Aufschwung gegeben. Er war allerdings mit den gescheiterten Versuchen in Somalia, Ruanda oder in Bosnien und Herzegowina zu einem vorläufigen Halt gekommen. Die GKKE wertet die Erwartungen an die friedensfördernden und -sichernden Leistungen von Friedensmissionen mit einem internationalen Mandat als positives Interesse der internationalen Gemeinschaft an einer Stärkung der multilateral ausgerichteten Organisation der Vereinten Nationen.

Komplexität der Aufgaben⁹⁰

(155) Sollen Friedensmissionen die in sie gesetzten Hoffnung einlösen, sind fünf Elemente vonnöten: der politische Pfeiler unterstützt die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen als Schritt zum Aufbau demokratisch legitimer Institutionen der Machtverteilung und -ausübung; der humanitäre Pfeiler widmet sich der Beseitigung von Notlagen, die vorangegangene oder andauernde Gewaltkonflikte mit sich bringen; der polizeiliche Pfeiler kümmert sich um die Wiederherstellung und Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung und menschlicher Sicherheit; der entwicklungspolitische Pfeiler bemüht sich um die Gewährleistung ausreichender Lebensbedingungen und Zukunftschancen; der Demilitarisierungspfeiler sorgt für eine Demobilisierung bewaffneter Organisationen, die Reintegration von Kombattanten in zivile Verhältnisse von Wirtschaft und Gesellschaft, das Einsammeln und Beseitigen von Waffen, Minen und Munition. Insofern warnt die GKKE davor, sich in der hiesigen Diskussion zu sehr auf die militärgestützten Komponenten solcher Vorhaben zu konzentrieren. Außerdem weist die GKKE darauf hin, dass jegliche Bereitschaft, sich an einer Befriedungsaktion zu beteiligen, das gesamte Spektrum der Aufgaben zu berücksichtigen hat. Mit der Bereitstellung militärischer Einheiten und Logistik allein ist es nicht getan. Mit ihr lässt sich höchstens Zeit gewinnen, weiterreichende Prozesse zu initiieren.

Die GKKE erkennt an, dass diese Sichtweise durchaus Eingang in regierungsamtliches Denken und Handeln gefunden hat. Ausweis dafür ist der im Mai 2006 veröffentlichte erste Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung

⁹⁰ Die GKKE knüpft hier an Analysen und Empfehlungen an in Thomas Hoppe (Hrsg.), Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention. Analysen und Empfehlungen, vorgelegt von der Projektgruppe Gerechter Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Berlin (Verlag Dr. Köster) 2004.

des im Jahr 2004 beschlossenen Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktsteuerung und Friedenskonsolidierung“. Er beschreibt dies als ressortübergreifende Querschnittsaufgaben. Zwei Drittel der Länder, in denen zur Zeit internationale Friedensmissionen stattfinden, sind gleichzeitig Partner der Entwicklungspolitik. Insbesondere hält der Bericht die Erfahrung fest, dass gerade die Phase des Post-Konflikt-Aufbaus langwierig und schwierig ist.⁹¹

Kosten

(156) Eine Mitwirkung an internationalen Friedensmissionen ist nicht billig. Dies gilt zuerst im Blick auf die menschlichen Opfer. So haben bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr bis zum Jahr 2006 bislang 63 Soldaten ihr Leben verloren, davon allein 55 in den letzten acht Jahren. Seit dem Jahr 2002 wurden außerdem 9.067 Soldaten verletzt. Zurückkehrende Soldaten leiden unter physischen und psychischen Folgen der Erlebnisse. Aber auch die finanziellen Lasten spielen eine Rolle. Nach Auskunft des Bundesverteidigungsministeriums stiegen die Kosten von 1998 in Höhe von 182,6 Millionen € auf 1,5 Milliarden € im Jahr 2002. Im Jahr 2005 hatte die Bundesregierung für Auslandseinsätze 884,3 Millionen € aufgewandt, und die Kosten für den zunächst auf vier Monate angesetzten Kongo-Einsatz wurden zu Beginn auf 56 Millionen € geschätzt.⁹²

(157) Die GKKE wendet sich gegen Versuche, die Kosten für die Bundeswehreinsätze im Ausland durch Mittel aus dem Etat der Entwicklungszusammenarbeit zu decken. Die militärische Mission im Kongo (ebenso wie im Norden Afghanistans) lässt sich nicht mit Entwicklungshilfe gleichsetzen. Andauerndes entwicklungspolitisches Engagement in Krisenregionen darf nicht dem propagierten Kampf gegen den internationalen Terrorismus untergeordnet werden. Gerade im Kontext von Entwicklungsländern, wo wesentlich mehr für den Militär- und Sicherheitssektor ausgegeben wird als für die notwendigsten Bedürfnisse der Bevölkerung, wo Sicherheitspersonal häufig als Unsicherheitsfaktor erlebt wird und eine „Kultur des Friedens“ über Jahre hinweg verschüttet worden ist, vermittelt eine von außen kommende und von militärischem Sicherheitsdenken geprägte Politik keine Bot-

⁹¹ Vgl. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans, a.a.O. (Anm. 9), S. 14.

⁹² Angaben der Bundesregierung auf eine Anfrage des Bundestagsabgeordneten Volker Wissing (FDP), in: Süddeutsche Zeitung vom 23.05.2006.

schaft, die zum Aufbau nachhaltiger und gerechter ziviler Strukturen ermutigt.⁹³

Notwendigkeit besonnener Entscheidungen

(158) Auslandseinsätze der Bundeswehr als einer „Parlamentsarmee“ unterliegen der Zustimmung durch den Deutschen Bundestag. Die GKKE warnt angesichts des zu erwartenden Anstiegs solcher Anforderungen davor, das Verfahren zu bagatellisieren, als eine Routine parlamentarischen Alltags zu behandeln oder zu innenpolitischem Schlagabtausch zu nutzen. Stattdessen ist es erforderlich, den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext in gebührender Weise in Rechnung zu stellen. Dazu gehört unter anderem, Rechenschaft über die mittelbaren Auswirkungen der militärischen Aktion zu geben, flankierende politische und wirtschaftliche Friedensbemühungen darzulegen und, vor allem, Kriterien für einen Abschluss zu benennen. Als Ergebnis kann auch später die Revision einst getroffener Entscheidungen möglich sein. Dies käme keinem Gesichtsverlust gleich, wenn an ihre Stelle anders ausgerichtete Unterstützung von Friedensbemühungen treten. Der Ansatz der Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung weist hier in eine positiv zu bewertende Richtung.

(159) Die GKKE hatte bereits in den Vorjahren darauf verwiesen, dass die Präsenz ausländischer Truppen auf lokaler Ebene Marktmechanismen zerstört und soziale Beziehungen beeinträchtigt. Prostitution zeitigt ebenso destruktive Folgen wie Alkoholmissbrauch oder Eingriffe in sozio-kulturelle Gegebenheiten. Entscheidungen über die deutsche Mitwirkung an internationalen Militäreinsätzen haben auch diese Effekte in Rechnung zu stellen.

(160) Entscheidungen über die Entsendung einer Friedensmission implizieren stets, dass ein Fall Vorrang vor anderen Anforderungen erhält. Medien und Interessengruppen fördern eine selektive Aufmerksamkeit, zumal wenn übergeordnete Sicherheits- oder Hegemonialbelange ins Spiel kommen. Das Nachsehen haben Menschen und Staaten, die im Schatten weltpolitischen Interesses stehen oder wo politische wie wirtschaftliche Aspirationen ein internationales Engagement verhindern. Die unbefriedete Situation im westlichen Sudan, in der Region von Darfur, ist ein beschämendes Exempel

⁹³ „Entwicklungspolitik darf nicht in den Schatten militärischer Logik gestellt werden.“
Presseerklärung von Misereor vom 08.09.2006.

für eine derartige Vernachlässigung. Deshalb fordert die GKKE bei jedem zu treffenden Beschluss über eine deutsche Beteiligung an einem Einsatz von Streitkräften zur Friedenssicherung ein sorgfältiges Abwägen der gleichzeitig nicht wahrgenommenen Herausforderungen. Das häufig vorgebrachte Argument, deutsche Truppen könnten nicht überall hin entsandt werden, ist eher Ausweis der Hilflosigkeit denn von politischer Klugheit.

8.3 Das Weißbuch 2006: Der Stellenwert von Rüstungsexporten im sicherheitspolitischen Diskurs

(161) Viele Zeichen deuten auf einen Wandel der Determinanten deutscher Sicherheitspolitik hin. So ist es begrüßenswert, dass die im November 2005 ins Amt gekommene Bundesregierung am 25. Oktober 2006 in dem „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ die Grundlinien der deutschen Sicherheitspolitik dargelegt hat. In einer begleitenden Presseerklärung bezeichnet die Regierung ihr Weißbuch als eine „amtliche sicherheitspolitische Standortbestimmung“ und als „ersten Impuls für eine breite gesellschaftliche Debatte“.⁹⁴

Die GKKE nimmt diesen Anstoß auf. Die folgende Kommentierung konzentriert sich auf das Verständnis von Sicherheit, das der Bedrohungsanalyse zugrunde liegt, die vorgeschlagenen Reaktionen, Aussagen zu Rüstungsproduktion, Rüstungskontrolle und Abrüstung und auf den Stellenwert von Rüstungsexporten.

8.3.1 Umriss einer Sicherheitsarchitektur

(162) Das Weißbuch 2006 geht mit dem leitenden Stichwort einer „vernetzten Sicherheit“ von einem umfassenden Verständnis von Sicherheit aus. „Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist.“ (S. 29) Der angeschlagene Ton folgt in groben Linien den Vorgaben der EU-Sicherheitsstrategie, wie sie ihren Niederschlag in der Erklärung „Ein siche-

⁹⁴ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 25. Oktober 2006 und Presseerklärung der Bundesregierung „Bundesregierung legt sicherheitspolitisches Konzept vor“ vom 25.10.06.

res Europa in einer besseren Welt“ (Dezember 2003) gefunden hatten. Allerdings setzt das Weißbuch einen besonderen Akzent auf Gefährdungen durch einen international operierenden Terrorismus und grenzüberschreitende Migration. Ihnen sei nicht allein mit militärischen Mitteln zu begegnen, wenn auch zugebilligt wird, dass diese wirksam zur Abwendung von Gefahren beitragen.

Faktoren, die die sicherheitspolitische Lage Deutschlands beeinflussen

(eigene Zusammenstellung aus verschiedenen Passagen des Weißbuchs)

- Globalisierung als Kennzeichen einer Intensivierung und Beschleunigung des Austauschs, der wechselseitigen Abhängigkeit von Gesellschaften und Wirtschaften und einer kommunikativen Vernetzung;
- Wandel der Staatenwelt: Der vertiefenden Integration von Teilen der Staatenwelt stehen Fälle des Zerfalls von Staatlichkeit in anderen Regionen der Welt gegenüber: nichtstaatliche Akteure erhalten wachsenden Einfluss und fördern die Entstaatlichung – die Auflösung der Bindung von Macht an die Verfügbarkeit über Territorien – Staaten verlieren die Kompetenz, Krisen zu lösen;
- Risiken der illegalen Aneignung und des Missbrauchs von sensiblem Wissen und Fähigkeiten durch Staaten, nicht-staatliche Akteure, den internationalen Terrorismus und organisierte Kriminalität;
- „neue asymmetrische, auch durch nicht-staatliche Akteure verursachte Bedrohungen“. Dies bezieht sich vor allem auf Gefährdungen durch terroristische Aktivitäten.
- Proliferation von Massenvernichtungswaffen und weit reichenden Trägersystemen: staatliche und nicht-staatliche Akteure versuchen, sich Hochtechnologiegüter für kriminelle Zwecke zu beschaffen;
- „Armut, Unterentwicklung, Bildungsdefizite, Ressourcenknappheit, Naturkatastrophen, Umweltzerstörungen, Krankheiten, Ungleichheiten und Menschenrechtsverletzungen bilden unter anderem den Nährboden für illegale Migration und säkularen wie religiösen Extremismus“;
- Europa und Deutschland als Ziel von Migration – Warnung vor einer Überlastung von Aufnahmegesellschaften;
- Rohstoff- und Energieabhängigkeit macht Deutschland anfällig für Störungen der Handels- und Transportwege;
- Verbreitung von Pandemien und Seuchen.

(163) Aufrüstungstendenzen und die übermäßige Akkumulation von Rüstungsgütern wirken sich dem Weißbuch zufolge negativ auf die regionale

Stabilität und mittelbar auf die deutsche Sicherheit aus. Als Ursachen werden unzureichende nationale Exportkontrollen vermutet. Auch stellt das Regierungsdokument fest, dass die unkontrollierten Exporte konventioneller Waffen in den vergangenen Jahren weiter zugenommen haben, spitzt die Aussage aber lediglich auf die Verbreitung kleiner und leichter Waffen zu: „Die leichte Verfügbarkeit von Kleinwaffen und leichten Waffen verlängert und verschärft Konflikte und trägt zur gesellschaftlichen und staatlichen Destabilisierung bei“. (S. 26)

(164) Entwicklungshilfe an Staaten Asiens und Afrikas begründet sich neben der moralischen Verpflichtung nach Einschätzung des Weißbuches daraus, Folgen der sozialen, ökonomischen, ökologischen und politischen Krisen für die Stabilität von Regionen abzuwehren. Diese beeinträchtigen die internationale wie damit indirekt auch die deutsche Sicherheit.

Das Weißbuch sieht mit anderen Regierungsressorts auch das Verteidigungsministerium in der Pflicht, an der Reform des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern mitzuwirken. Dieser hat „die gesamte Bandbreite der Sicherheitsbedürfnisse ihrer Gesellschaft zu berücksichtigen und zugleich den demokratischen Normen und Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit zu entsprechen“. (S. 65)

Bewertungen

(165) Unter den Prämissen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung, wie sie die Berichterstattung der GKKE anleiten, lassen sich folgende Punkte einer ersten kritischen Einschätzung benennen. Sie sind in einem weiteren, gründlichen Diskurs zu vertiefen:

- Dem Katalog der Sicherheitsgefährdungen haftet etwas Zufälliges an. Er spiegelt in vielem die aktuelle internationale Agenda (z.B. die Schwierigkeiten im Umgang mit den Nuklearvorhaben des Iran und von Nordkorea) oder innenpolitische Kontroversen (z.B. bei der Hervorhebung der Gefahren, die von der Migration ausgehen können). Innovativere Töne klingen an, wenn das Weißbuch von der Notwendigkeit spricht, die internationale Geltung der Menschenrechte und die weltweite Respektierung des Völkerrechts zu fördern sowie die Kluft zwischen armen und reichen Weltregionen zu überwinden. Zu begrüßen ist der wiederholte Grundsatz, dass jegliche militärische Aktion zur Friedenserzwingung oder -sicherung einer völkerrechtlich legitimierte Grundlage bedarf.

- Allerdings bleibt das Weißbuch die Antwort schuldig, wie das alles geeignet sein kann, die Ursachen der diagnostizierten Gefährdungen zu beseitigen. Das Stichwort der „vernetzten Sicherheit“ legt zunächst ein beinahe unbegrenztes Terrain von Akteuren und Feldern der Sicherheitspolitik nahe. Damit bleibt der Sicherheitsbegriff unscharf und verengt sich zu schnell auf die Verhältnisse in Bündnissen und internationalen Organisationen, in denen Deutschland eine Rolle spielt. Der diagnostizierte Wandel des Weltgeschehens wird durch die Brille der Probleme interpretiert, die diese haben, sich der veränderten Lage anzupassen. Die Chance, den Ansatz des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, der durchaus Erwähnung findet, weiter zu konkretisieren, wird nicht genutzt.
- Es gelingt nicht, Konsequenzen aus der Einsicht zu vermitteln, dass, wie es heißt, „Sicherheitspolitik auch in geografisch entfernte Regionen berücksichtigen (muss), soweit sie unsere Interessen berühren. Diese sind nicht statisch, sondern abhängig von internationalen Konstellationen und Entwicklungen. Interessen können im Zeitalter der Globalisierung nicht allein geographisch definiert werden.“ (S. 28)
- Die Misslichkeit, die Gefährdungsfaktoren plausibel einander zuzuordnen und zu gewichten, rührt daher, dass die Reichweite des zugrunde gelegten Verständnisses von Sicherheit nicht eindeutig angegeben wird: sachliche und geographische Dimensionen mischen sich ebenso wie binnengesellschaftliche und -staatliche Gesichtspunkte mit international relevanten oder ökonomische mit politischen. Soziale oder ökologische Herausforderungen tauchen nicht oder nur am Rande auf.
- Lücken, widersprüchliche Grundannahmen und unklare Begrifflichkeit zeigen sich besonders deutlich, wenn das Weißbuch keine weitergehende Differenzierung zwischen der Rede von Bedrohungen bzw. Gefährdungen und einer Bewertung von Risiken vornimmt. Bedrohungen oder Gefährdungen sind nur bedingt vorherseh- und kalkulierbar. Insofern ist ihnen immer etwas Asymmetrisches eigen. Risiken dagegen gehen in Sicherheitskalküle ein und erlauben korrespondierende Handlungsoptionen, um ihnen über die Zeit hinweg angemessen zu begegnen.
- Dem unscharfen Blick ist vermutlich auch geschuldet, dass schon der analytische Teil des Weißbuchs für eine enge Zusammenarbeit von Politik und Wirtschaft eintritt, aber die Rolle von Zivilgesellschaft, der Medien und der Wissenschaft weitgehend unberücksichtigt lässt.

Blick auf die Welt

(166) Über die gegenwärtigen sowie absehbaren Konflikte weltweit findet sich im Weißbuch zu wenig. Dies steht in Diskrepanz zum Alarmismus, der ansonsten die sicherheitspolitischen Überlegungen anleitet. Ausführungen gibt es zu Russland, dem Balkan, dem südlichen Kaukasus, Israel, Zentralasien mit Schwerpunkt Afghanistan und dem südostasiatisch-pazifischen Raum mit Schwerpunkten auf China, Indien und Japan. Afrika ist dem Weißbuch gerade 32 Zeilen und Lateinamerika zehn Zeilen wert.

Im Fall der Beziehungen zu China lässt das Weißbuch offen, wie die Position der Bundesregierung im anhaltenden Streit um die Gültigkeit der im Jahr 1989 von der Europäischen Union vereinbarten Beschränkungen der Lieferungen von Rüstungsgütern aussieht. (Siehe Ziffer 93-98)

Insgesamt bekennt sich die Bundesregierung im Weißbuch dazu, „sicherheitspolitische Partnerschaften“ mit Staaten in entfernteren Regionen zu entwickeln und auszubauen. Hier finden die Beziehungen zur Ukraine, den Mitgliedern des Golf-Kooperationsrates (Vereinigte Arabische Emirate, Oman, Katar und Saudi-Arabien), Partnern des Mittelmeerdialogs der NATO (Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko, Mauretanien und Tunesien) und Russland Erwähnung. Unter den genannten Staaten finden sich zahlreiche Abnehmer deutscher Rüstungsausfuhren. Eine vertiefte sicherheitspolitische Partnerschaft, die auch Rüstungsexporte einschließt, ist aus Sicht der GKKE bei den genannten Ländern, nicht nur im Blick auf die Menschenrechtslage, mit den Standards der deutschen Rüstungsexportpolitik unvereinbar. (siehe in Ziffer 63)

(167) Unter der Überschrift „Partnerschaft und Kooperation“ sticht ins Auge, welche herausragende Position das Verhältnis zu Israel einnimmt. Dort heißt es: „Die deutsch-israelischen Beziehungen haben vor dem Hintergrund unserer Geschichte eine besondere Qualität“. (S. 63) Es folgen dann Verweise auf das „dichte Netz“ von politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und militärpolitischen Kontakten. Die Passage schließt mit der Aussage, dass die Pflege dieser Beziehungen ein unverrückbarer Bestandteil deutscher Politik sei, „die auch künftig das Eintreten für das Existenzrecht Israels einschließen wird“. (ebda.) Während die Anerkennung des Bestands Israels unumstritten ist, bleibt offen, ob dies auch eine fortlaufende, uneingeschränkte Unterstützung israelischer Politik in der Konfliktregion umfasst und welche Konsequenzen dies für militärpolitische Kooperation sowie Rüstungstransfers hat. Die GKKE hält demgegenüber eine stärkere

Beachtung der potentiell konfliktverschärfenden Effekte deutscher Rüstungsausfuhren für wichtig. (siehe Ziffer 107)

8.3.2 Rüstungsproduktion, Rüstungskontrolle und Rüstungsexporte

(168) Vehement setzt sich das Weißbuch für einen gemeinsamen europäischen Markt für Rüstungsgüter und den Abbau von Wettbewerbshindernissen ein. Es mahnt andere EU-Mitgliedstaaten, Staatsbeteiligungen in der Rüstungsproduktion zu verringern. Hilfreich dafür seien eine einheitliche Ausgestaltung der Exportbedingungen und der Abbau von Subventionen. Im Blick auf die gewünschte Vertiefung der transatlantischen Zusammenarbeit findet sich der Appell, die dortigen Märkte für Produkte europäischer Herkunft zu öffnen. Für die deutsche Situation nimmt sich die Bundesregierung vor, den Marinebereich zu konsolidieren, um dessen Position in Europa zu behaupten. Das Gleiche gilt für die Ausschöpfung der Kooperationsmöglichkeiten, die der deutsche Hochtechnologiesektor auf dem Feld der Dual-use-Güter bietet.

(169) Es fehlt auch nicht das Mantra von der Notwendigkeit für Deutschland, selbst hinreichende Rüstungskapazitäten vorzuhalten, um kooperationsfähig zu sein und eigene Ansprüche zur Geltung bringen zu können. Auf diese Weise erhält die deutsche Rüstungsherstellung aus übergeordnetem Interesse an einer europäischen Verteidigungspolitik eine Bestandsgarantie: „Nur Nationen mit einer leistungsfähigen Rüstungsindustrie haben ein entsprechendes Gewicht bei Bündnisentscheidungen.“ (S. 85) Solche Aussagen spiegeln die Konkurrenzsituation unter den Großen unter den europäischen Rüstungsherstellern, lassen sich aber aus der Sicht der Kleinen als institutionalisierte Diskriminierung lesen. Aus Sicht der GKKE fehlt der Hinweis auf die Erkenntnis, dass eine starke Rüstungsindustrie tendenziell auch größere Exportinteressen entwickelt, die im Widerspruch zu dem behaupteten restriktiven Kurs in der Rüstungsexportpolitik stehen.

(170) Die Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA) im Jahr 2004 erfährt im Weißbuch eine prominente Würdigung. Schon im Zusammenhang mit den Aufgaben der „Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ findet die Einrichtung als positiver Beitrag dazu Erwähnung. An sie richtet sich speziell die Erwartung, einen wettbewerbs-

fähigen europäischen Markt für Rüstungsgüter zu fördern und die Position der EU-Staaten gegenüber den USA bei Marktzugang und Technologietransfer stärken. Die GKKE vermisst angesichts der hohen Erwartungen an die Rolle der EDA einen Verweis auf die Notwendigkeit, parallel zu deren Ausbau auch die Kontrollmöglichkeiten des Europäischen Parlaments zu auszuweiten.

Rüstungskontrolle

(171) Bei allen Passagen des Weißbuchs, die sich der Förderung einer europäischen Rüstungsproduktion widmen, fehlt jeglicher Bezug zu der Notwendigkeit, parallel dazu auch auf europäischer Ebene Rüstungskontrollkapazitäten zu schaffen. Von konkreten Schritten der Abrüstung spricht das Weißbuch nicht. Nur in einem weiter gespannten Bogen, der von der Rolle der Vereinten Nationen ausgeht, ist davon die Rede, dass Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie eine restriktive Rüstungsexportpolitik angesichts der neuen Bedrohungen der globalisierten Welt wichtige Instrumente einer auf Konfliktprävention ausgerichteten deutschen Sicherheitspolitik seien. Die folgenden Konkretionen sind jedoch mager. Sie schlagen sich allein in Bezügen zu Aktivitäten der OSZE, zu den Antipersonenminen und der Reduzierung von Risiken für die Zivilbevölkerung bei Antifahrzeugminen sowie bei der Kontrolle von Massenvernichtungswaffen nieder. Die gegenwärtigen Schwierigkeiten, das Chemiewaffenabkommen umzusetzen, die Kontroverse um die Bereithaltung und den Einsatz von Streumunition oder die Krise der nuklearen Nichtverbreitung kommen nicht zur Sprache. Es fehlt eine Einschätzung der Ergebnisse der erfolglosen Konferenz zur Kontrolle der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen im Juli 2006 (siehe Ziffer 129-132) oder zur Entwicklung des weltweiten Rüstungshandels.

Rüstungsexporte

(172) Wie schon im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, der das Arbeitsprogramm der gegenwärtigen Bundesregierung festgelegt hat, zu sehen war, spielt die Rüstungsexportpolitik auf der derzeitigen Agenda keine große Rolle. Einer Veränderung der Kontrollregime für Rüstungsausfuhren redet das Weißbuch nicht das Wort, weder im Sinne einer Verschärfung, noch einer Erleichterung. Was sich hinter der an verschiedenen Stellen vorgetragenen Forderung nach einheitlicher Auslegung vorhandener Exportbestimmungen verbirgt, ist derzeit noch offen. Einerseits wendet sich diese

gegen andere EU-Mitgliedstaaten, die teils großzügiger, teils rigider mit Ausfuhrgenehmigungen umgehen und damit die Exportinteressen deutscher Hersteller beeinflussen; andererseits lässt sich dies Ansinnen auch als Ausdruck des Bemühens lesen, einem einheitlichen europäischen Exportkontrollregime Nachdruck zu verleihen. Misslich ist zudem, dass die manifesten Schwierigkeiten, Dual-use-Güter einer wirksamen Kontrolle zu unterwerfen, nicht thematisiert werden.

(173) Eine relevante Akzentverschiebung gegenüber den Positionen vorangegangener Bundesregierungen findet sich dort, wo das Weißbuch formuliert: „Unter Anwendung des vorhandenen Kontrollinstrumentariums unterstützt die Bundesregierung die Exportbemühungen deutscher wehrtechnischer Unternehmen, um eine ausreichende Auslastung der Kapazitäten zu fördern.“ (S. 87) War es in früheren Zeiten die Sicherung von Arbeitsplätzen in der Rüstungsindustrie, die durch Rüstungsaufträge aus dem Ausland erhalten werden sollten, so gelten Rüstungsexporte nun als flankierendes Instrument, um den Bestand der Rüstungsproduktion in Deutschland zu gewährleisten. Die GKKE warnt eindringlich davor, rüstungsexportpolitische Entscheidungen von betrieblichen Interessen leiten zu lassen. Sie erinnert an die Vorgaben der „Politischen Richtlinien“ von 2000, wo es heißt: „Er (der Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern) darf insbesondere nicht zum Aufbau zusätzlicher, exportspezifischer Kapazitäten führen.“

(174) Eine neue Wendung in der Ausrichtung der deutschen Rüstungsexportpolitik mag sich darin abzeichnen, dass das Weißbuch auch für „strategische Partnerschaften“ mit Staaten außerhalb von NATO und EU eintritt. Dazu zählen solche Länder, „die zum Abbau von Konflikten beitragen, gemeinsame Sicherheitsinteressen verfolgen und demokratisches Verhalten beachten sowie Verpflichtungen im Bereich Rüstungskontrolle, Rüstungsexportkontrolle und Nichtverbreitung übernehmen.“ (S. 87) Der Zusammenhang eines derartigen Plädoyers mit der positiven Bewertung der Funktion von Rüstungsexporten für den Bestand der Rüstungsproduktion suggeriert, dass Rüstungsausfuhren in diese Staatengruppe als akzeptables Instrument erscheinen, um diese hervorgehobenen Bindungen zu fördern. Es bleibt abzuwarten, ob sich mit diesen Staaten, die in den Genuss „strategischer Partnerschaften“ kommen, eine neue Kategorie von Empfängern von deutschen Rüstungslieferungen herausbildet, die bei Genehmigungen eine be-

vorzugte Behandlung erfahren. Eine vergleichbare Öffnung hatte sich bereits bei der bekundeten Ausweitung des Adressatenkreises von rüstungspolitischen Kooperationen (siehe Ziffer 75) identifizieren lassen. Die Rede von „strategischen Partnerschaften“ lässt zudem nicht erkennen, was sie mit jener der „Sicherheitspartnerschaften“ gemein hat, die an anderer Stelle (siehe Ziffer 166) auftaucht.

Anhang

1. Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Das Bonn International Center for Conversion (BICC) und die GKKE haben 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-Verhaltenskodex 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 über 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.

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

Unter dieser Anschrift 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. (Anschrift: c/o Ohne Rüstung leben, Arndtstrasse 31, 70193 Stuttgart)

International Action Network on Small Arms (IANSA); Diese britische Nicht-Regierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam In-

ternational die Initiative, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen; Adresse:

[www.iansa.org -controlarms.org](http://www.iansa.org-controlarms.org)

International Alert (London), Security and Peace Building News Letter: Dieser Dienst informiert über Aktivitäten von Nicht-Regierungs-organisationen auf dem Feld der Kontrolle von Rüstungstransfers und der Verbreitung von Kleinwaffen; Adresse:

security-peacebuilding@international-alert.org

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. Literaturhinweise

- Annan, Kofi „In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechte für alle“. Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, März 2005, Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen) 2005, (= Blaue Reihe, Heft 90)
- Atlas der Globalisierung. Die neuen Daten und Fakten zur Lage der Welt, Berlin (Le Monde Diplomatique/TAZ) 2006
- Auswärtiges Amt, Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2005), dem Bundestag zugeleitet mit Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 10. Mai 2006
- Avant, Deborah, The Privatization of Security and Change in the Control of Force, in: International Studies Perspectives, 5, 2004, 2, S. 151-157
- Azzellini, Dario: Der Krieg im Irak und die Armee der Privaten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2005, 3, S. 334-339
- Bauer, Sybille, The EU Code of Conduct on Arms Exports – Enhancing the Accountability of Arms Export Policies?, in: European Security, 12 (2004), S. 129-147
- Beek, Christine/ Brethfeld, Julie, Kleinwaffenkontrolle: Noch nichts gelernt?, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Jochen Hippler/Ulrich Ratsch (Hrsg.), Friedensgutachten 2006, Hamburg/ Münster (Lit) 2006, S. 226-235
- Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2005 (Rüstungsexportbericht 2005), vorgelegt am 27. September 2005 (www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/ruestungsexportbericht),
1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidieren“ (Mai 2004 bis April 2006) „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“, Berlin 2006
 8. Jahresbericht gemäß Nummer 8 der operativen Bestimmungen des Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren (2006/ C 250/ 01), in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 16.10.2006.
- Bestermöller, Gerhard/Jüstenhoven, Heinz-Gerhard (Hrsg.), Der Streit um die iranische Atompolitik. Völkerrechtliche, politische und friedensethische Reflexionen, Stuttgart u. a. O. (Kohlhammer) 2006 (= Beiträge zur Friedensethik, 40)
- Bonn International Center for Conversion (BICC), Jahresbericht 2005/ 2006, Bonn (BICC) 2006

- Brock, Lothar, Die Rolle natürlicher Ressourcen in den Kriegen der Gegenwart, in: Jahrbuch Ökologie 2005, München (C.H. Beck) 2004, S. 87-101
- Brock, Lothar, Der erweiterte Sicherheitsbegriff. Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung, in: Friedenswarte, Jg. 79 (2004), Heft 3-4, S. 323-343
- Brzoska, Michael, Human Security – mehr als ein Schlagwort?, in: Christoph Weller/Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell (Hrsg.), Friedensgutachten 2004, Münster/ Hamburg (Lit) 2004, S. 228-236
- Brzoska, Michael/Moltmann, Bernhard, Deutsche Rüstungsexportpolitik: Plädoyer für Prinzipientreue, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch/ Corinna Hauswedell/Christoph Weller (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Hamburg/ Münster (Lit) 2005, S. 228-236
- Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin (25. Oktober 2006)
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, Berlin 11. April 2006
- Control arms, Arms Without Borders,. Why a globalised trade needs global control, Oktober 2006
- Coopération International pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), CIDSE Study on Security and Development. A CIDSE Reflection Paper, Brüssel Januar 2006
- Dembinski, Matthias/Schumacher, Barbara, Wie Europa dem Rüstungsexport Schranken setzt. Von der Zusammenarbeit europäischer Regierungen zum europäischen Regieren, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2005 (HSFK-Report 9/2005)
- Die deutschen Bischöfe (Hrsg.), Gerechter Friede, Bonn (Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz) 2000 (= Hirtenschreiben Erklärungen 66)
- Ebeling, Klaus, Militär und Ethik. Moral- und militärkritische Reflexionen zum Selbstverständnis der Bundeswehr, Stuttgart u. a. O. (Kohlhammer) 2006 (= Beiträge zur Friedensethik, 41)
- „Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, vorgelegt im Dezember 2004, Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen), 2005 (= Blaue Reihe, Heft 89)
- Evangelische Kirche im Rheinland, Ein gerechter Frieden ist möglich. Argumentationshilfe zur Friedensarbeit, Düsseldorf 2005

- Fatal Strikes. Israel's indiscriminate attacks against civilians in Libanon, New York (Human Rights Watch) 2006 (= Human Watch Rights Report 18, 3)
- Gärtner, Heinz, Internationale Sicherheit. Definitionen von A-Z, Baden-Baden (Nomos) 2005
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Große Pläne – Kleine Schritte. Fünfter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin/Bonn (GKKE), 2006
- Hoppe, Thomas (Hrsg.), Schutz der Menschenrechte. Zivile Einmischung und militärische Intervention. Analysen und Empfehlungen, vorgelegt von der Projektgruppe Gerechter Frieden der Deutschen Kommission Justitia et Pax, Berlin (Verlag Dr. Köster) 2004
- Höffe, Otfried, Moral. Stichwort in: ders. (Hrsg.), Lexikon der Ethik, 5. Aufl., München (Beck) 1997, S. 204-206
- Huber, Wolfgang, Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechts-ethik, Gütersloh (Chr. Kaiser. Gütersloher Verlagshaus) 1996
- Human Security Centre/ University of British Columbia (Canada), Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century, Oxford u.a.O. (Oxford University Press) 2005
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) (Hrsg.), Richte unsere Füße auf den Weg des Friedens. Gewaltsame Konflikte und zivile Interventionen an Beispielen aus Afrika – Herausforderungen auch für kirchliches Handeln. Eine Studie der Kammer der EKD für Entwicklung und Umwelt, Hannover (EKD) 2002 (= EKD Texte 72)
- Moltmann, Bernhard, Rüstungsexporte: richtig oder falsch? Plädoyer für eine ethische Urteilsbildung, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2006 (= HSK-Report 2/ 2006)
- Nassauer, Otfried/Steinmetz, Christopher, Rüstungskoooperation zwischen Deutschland und Israel, Berlin (Berliner Informationsstelle für transatlantische Sicherheit, BITS) 2003
- Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion (21. Juni 1994), hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994
- Radseck, Michael, Deutsche Rüstungsexporte nach Lateinamerika – Bestandsaufnahme für die Jahre 1999 – 2004, GIGA-Focus Lateinamerika, Nr. 9 (September) 2006
- Renner, Michael, Anatomie der Ressourcenkriege, Jahrbuch Ökologie 2005, München (C.H. Beck), 2004 S. 102-113.
- Robinson, Clive, Wessen Sicherheit? Zusammenführung und Eigenständigkeit der Sicherheits- und der Entwicklungspolitik der Europäischen Union. Eine Untersuchung im Auftrag der Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV),

- Deutsche Fassung, Stuttgart/Bonn (Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst) Dezember 2005
- Schaper, Annette/Schmidt, Hans-Joachim, Eine unendliche Geschichte? Irans und Nordkoreas Nuklearprogramme, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/ Corinna Hauswedell/Jochen Hippler/Ulrich Ratsch (Hrsg.), Friedensgutachten 2006, Hamburg/Münster (Lit) 2006, S. 187-197,
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Yearbook 2006. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford u. a.O. (Oxford University Press) 2006
- Surry, Eamon, Transparency in the Arms Industry, Stockholm (SIPRI), 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12),
- Taking Control: The Case for a More Effective European Union Code of Conduct on Arms Exports. A Report by European Union Non-Government Organisations, September 2004.
- Tödt, Heinz Eduard, Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsfindung. Grundsätzliche Überlegungen angesichts der Stellungnahmen der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: ders., Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt, Gütersloh (Gütersloher Verlagshaus) 1979, S. 31-80,
- United Nations Development Programme (UNDP), Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt. Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt. Bericht über die menschliche Entwicklung, Berlin (UNDP/ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen), 2005
- Wisotzki, Simone, Kleinwaffen in falschen Händen. Rüstungskontrolle nach dem Scheitern der Kleinwaffenkonferenz der Vereinten Nationen, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2006, (= HSKF-Standpunkt 3/2006)
- Wulf, Herbert, Waffenexport aus Deutschland. Geschäfte mit dem fernen Tod, Reinbek bei Hamburg (Rowohlt) 1991

3. Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Dr. Sibylle Bauer	Stockholm International Peace Research Institut (SIPRI), Solna/Schweden
Marc von Boemcken	Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn
Dr. Michael Brzoska	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg
Klaus Ebeling	Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Berlin-Strausberg
Monika Huber	Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn/Berlin
Andrea Kolling	BUKO-Kampagne „Stoppt den Rüstungsexport“, Bremen
Dr. Bernhard Moltmann	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main (Vorsitzender)
Dr. Volker Riehl	Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin
Dr. Holger Rothbauer	Pax Christi, Tübingen
Horst Scheffler	Militärgeschichtliches Forschungsamt, Potsdam
Mitarbeit zum Stichwort „Kleinwaffen“:	
Julie Brethfeld	Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn
Geschäftsführung	
Gertrud Casel	Deutsche Kommission Justitia et Pax. Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Bonn
Dr. Jürgen Hambrink	Evangelische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin