
Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung



Rüstungsexportbericht 2016 der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Rüstungsexportbericht 2016 der GKKE

Erstellt in Kooperation mit dem BICC -
Bonn International Center for Conversion



Vorabdruck für die Bundespressekonferenz am 12.12.2016
in Berlin

Redaktionsschluss: 30.11.2016

Bezug:

GKKE
Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstraße 53/54, 10117 Berlin
Tel.: 030 - 65211-1891 / FAX: -3890
E-Mail: info@gkke.org
Internet: www.gkke.org

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

Inhaltsverzeichnis

Zum 20. Rüstungsexportbericht der GKKE im Jahr 2016	6
0 Zusammenfassung	8
0.1 Der internationale Waffenhandel und deutsche Ausfuhren im Jahr 2015	8
0.2 Rüstungsausfuhren 2015: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen	9
0.3 Aktuelle Debatten und Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	10
0.4 Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle	12
0.5 Schwerpunkt: Ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz	15
1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	18
1.1 Auftrag	18
1.2 Politisch-ethische Beurteilung	18
2 Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel	25
2.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels	25
2.2 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union	29
2.3 Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel	32
2.4 Bewertung	33

3	Deutsche Rüstungsexporte 2015/2016	37
3.1	Rüstungsausfuhren 2015: Genehmigungen und Ablehnungen	37
3.2	Kriegswaffen 2015: Ausfuhr und Genehmigungen	47
3.3	Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen	47
3.4	Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte	51
3.5	Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren	52
3.6	Rüstungsausfuhren im 1. Halbjahr 2016	54
3.7	Bewertung	56
4	Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	60
4.1	Weißbuch 2016 – Ertüchtigung, Europäisierung und Sicherung von Schlüsseltechnologien als Herausforderung für eine restriktive Rüstungsexportpolitik	61
4.2	Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga aus Bundeswehrbeständen	71
4.3	Das juristische Nachspiel des G-36 Deals mit Mexiko	73
5	Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle	75
5.1	Die Debatte um Waffenlieferungen an Saudi-Arabien in Folge des Jemen-Krieges: Kritische Stimmen auch im Europäischen Parlament, in Großbritannien und den USA	75
5.2	„Ertüchtigungspolitik“ auf europäischer Ebene	80

5.3	Sechstes Staatentreffen des Kleinwaffenaktionsprogramms der Vereinten Nationen: Nachhaltige Entwicklungsziele bringen neuen Aufwind für die Kleinwaffenkontrolle	85
5.4	Die zweite Staatenkonferenz zur Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages (ATT) und die ersten jährlichen Berichte: Enttäuschte Erwartungen	87
6	Schwerpunkt: Ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz	92
6.1	Inhaltliche Kriterien	94
6.2	Transparenz	100
6.3	Kontrolle und Steuerung	102
6.4	Forderungen der GKKE	105

Anhang

Anhang 1: Hinweise auf Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	107
Anhang 2: Ausgewählte Quellen und Literatur	110
Anhang 3: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	117

Zum 20. Rüstungsexportbericht der GKKE im Jahr 2016

Anlässlich des 20. Rüstungsexportberichts der GKKE in diesem Jahr erscheint es angemessen, kurz auf den Anfang dieser Berichtsreihe zurückzuschauen. Der erste Rüstungsexportbericht der GKKE, vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, erschien im Jahr 1997. Auf 28 Seiten wurden in zwei Berichtsteilen (Teil I „Politische Stellungnahme“ und Teil II „Deutsche Rüstungsexporte 1996 – vergleichende Auswertung internationaler statistischer Quellen“) die verfügbaren Rüstungsexportdaten dargestellt, bewertet und daraus politische Erwartungen abgeleitet.

Die Fachgruppe knüpfte an das Dialogprogramm der GKKE während der Jahre 1992 bis 1996 an, in dessen Rahmen bereits das Thema der Rüstungsexporte in Gesprächen mit der Bundesregierung und den politischen Parteien erörtert worden war. Allerdings endete dieser Dialog zu den Rüstungsexporten mit einer Enttäuschung. Der Ansatz der GKKE wurde mit Wohlwollen registriert, konnte aber keine Veränderungen in den festliegenden Positionen hervorrufen.¹ Angesichts dessen berief die GKKE auf Anregung des evangelischen Theologen Horst Scheffler ein Gremium aus Fachleuten der Kirchen und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie der Entwicklungszusammenarbeit und aus einschlägigen Nichtregierungsorganisationen: Die Fachgruppe Rüstungsexporte. Sie erhielt den Auftrag, mit einem jährlichen Rüstungsexportbericht das zu leisten, woran es in der politischen Debatte damals noch mangelte, nämlich die fehlende Transparenz der deutschen Rüstungsexporte zu überwinden. „Die gegenwärtige Praxis der Bundesregierung, über die Rüstungsexporte (Gesamtumfang, Benennung der Warenarten, Beteiligte, Empfänger, Zeitdauer, Finanzierungsbedingungen/ Bürgschaften) zu informieren, ist [...] unzureichend und damit für eine angemessene Auseinandersetzung hinderlich. [...] Die Bundesregierung könnte dem Beispiel von Staaten wie den USA, Schweden oder Spanien folgen und regelmäßig über die Rüstungstransfers informieren.“² Die GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte verbucht es als einen politischen Erfolg, dass die Bundesregierung dieser Forderung nach einem regelmäßigen Bericht über ihre Rüstungsexportpraxis nachkam. Am 20. September 2000 verabschiedete das Bundeskabinett erstmals den „Bericht der Bundesregierung

¹ Lothar Brock (Hrsg.): Rüstungspolitik im Dialog. Entwicklung und Möglichkeiten einer Kontrolle nach Ende des Ost-West-Konfliktes, Bonn: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, 1996 (Materialien zum GKKE-Dialogprogramm Heft D 16), S. 34.

² GKKE-Rüstungsexportbericht 1997, Bonn 1998, S. 4-5.

über die Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 1999 (Rüstungsexportbericht 1999)“.

Bei allem personellen Wechsel in ihrer Zusammensetzung weist die Fachgruppe gleichzeitig ein hohes Maß an Kontinuität auf. Schon im Dialogprogramm der GKKE war neben Horst Scheffler der katholische Theologe Klaus Ebeling dabei gewesen. Michael Brzoska (Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, IFSH) gehört ebenfalls zu den kontinuierlichen Begleitern der Arbeit. Auch Andrea Kolling (European Network Against Arms Trade, ENAAT) gehört von Beginn an zur Fachgruppe, die Bernhard Moltmann (Leibniz Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSFK) von 1997 bis 2012 leitete. Ihm folgten zunächst bis 2015 Jan Grebe (Internationales Konversionszentrum, BICC) und jetzt Max Mutschler (BICC) gemeinsam mit Simone Wisotzki (HSFK). Die Geschäftsführung lag kontinuierlich bei der GKKE-Geschäftsstelle in Bonn. Verantwortlich war zunächst in der Konzeptionsphase Martin Ott, anschließend Ulrich Pöner, danach ab 2002 Gertrud Casel.

Die öffentliche Resonanz in Politik, Gesellschaft, Kirche und Medien auf den Rüstungsexportbericht der GKKE nahm mit den Jahren erheblich zu. Für viele gesellschaftliche und kirchliche Aktionen und Gruppen, die sich mit Rüstungsexporten befassen, ist der jährliche GKKE Bericht eine grundlegende Informationsquelle und Orientierung. Gleichzeitig engagierten sich Mitglieder der Fachgruppe im öffentlichen und politischen Dialog zu der Problematik. Eine besondere Würdigung erfuhr die Arbeit der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, als sie am 5. März 2011 zusammen mit der Ökumenischen Friedensinitiative „Ohne Rüstung leben“ mit dem Göttinger Friedenspreis ausgezeichnet wurde.

Der nun 20. Rüstungsexportbericht der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte ist gewiss ein Beleg für eine insgesamt erfolgreiche Arbeit. Gleichzeitig hat die Aufgabe der Fachgruppe nicht an Relevanz verloren. Weiterhin ist jährlich eine hohe Anzahl deutscher Rüstungsexporte zu notieren; viele davon in problematische Empfängerländer. Rüstungsexporte begünstigen vermeintliche Konfliktlösungen mittels Waffeneinsatz und reduzieren den Druck, nach gewaltfreien Wegen der Konfliktbearbeitung zu suchen – nach Frieden als Voraussetzung für Entwicklung.³

³ „Frieden als Voraussetzung für Entwicklung“ war Name und Programm der ersten Fachgruppe zu Rüstungsexporten im Dialogprogramm der GKKE von 1992 bis 1999.

0 Zusammenfassung

Kernforderungen GKKE

1. Die GKKE fordert vom Gesetzgeber, die deutschen Regelungen zu Fragen des Rüstungsexports zu systematisieren und in einem Rüstungsexportkontrollgesetz zusammenzufassen. Ein solches Gesetz sollte insbesondere:

a) die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in das deutsche Recht übernehmen und die politischen Grundsätze rechtsverbindlich machen;

b) die Transparenz rüstungsexportpolitischer Entscheidungen erhöhen;

c) die Begründungspflicht hin zu den Befürwortern von Rüstungsexporten verlagern;

d) die Kontrollbefugnisse des Bundestags verstärken;

e) ein Verbandsklagerecht gegen Rüstungsausfuhrgenehmigungen einführen.

2. Die GKKE wiederholt ihre Forderung an die Bundesregierung aus dem letzten Jahr, sämtliche Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien zu stoppen. Dazu gehört auch die Zulieferung von Komponenten an Dritte, welche diese in Waffensysteme integrieren und an Saudi-Arabien exportieren.

3. Die GKKE fordert, dass einer Europäisierung der Rüstungsindustrie, wie sie unter anderem im Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr befürwortet wird, die Stärkung des EU-Systems zur Rüstungsexportkontrolle vorausgeht. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass es nicht zu einer Absenkung der bestehenden Standards kommt.

0.1 Der internationale Waffenhandel und deutsche Ausfuhren im Jahr 2015

Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich

(0.01) Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen sind zwischen 2011 und 2015 nach Angaben des schwedischen Friedensforschungsinstituts

SIPRI um 50 Prozent (verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2006 und 2010) zurückgegangen. Allerdings ist dieser Rückgang auch im Kontext eines insgesamt zunehmenden Gesamtvolumens des internationalen Waffenhandels zu sehen. Die Zahl der globalen Waffentransfers ist im Zeitraum zwischen 2011 und 2015 gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum (2006 bis 2010) um 14 Prozent gestiegen. Der deutsche Anteil am weltweiten Waffenhandel zwischen 2011 und 2015 liegt nach Angaben von SIPRI bei 5 Prozent. Damit liegt Deutschland auf Platz fünf, hinter den USA, Russland, China und Frankreich. Unter den Top 10 befinden sich neben Deutschland mit Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und den Niederlanden noch fünf weitere EU-Mitgliedstaaten. Zwischen 2011 und 2015 haben diese sechs Staaten insgesamt einen Exportanteil von etwa 23 Prozent am weltweiten Waffenhandel. Aus Sicht der GKKE sind insbesondere die steigenden europäischen Rüstungsexporte an Länder außerhalb der EU besorgniserregend. Bei vielen dieser Länder handelt es sich um Staaten, die in regionale Rüstungsdynamiken involviert sind und/oder die eine bedenkliche Menschenrechtspraxis aufweisen.

0.2 Rüstungsausfuhren 2015: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen

Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen

(0.02) Im Jahr 2015 hat die Bundesregierung hinsichtlich kommerzieller Rüstungsexporte insgesamt Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von knapp 12,82 Milliarden Euro erteilt. Dies stellt eine Steigerung von 96 Prozent im Vergleich zum Vorjahr dar. Darunter fallen Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen im Wert von 2,87 Milliarden Euro.

Im Jahr 2015 erteilte die Bundesregierung insgesamt 12.687 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 7,859 Milliarden Euro. Damit hat sich der Genehmigungswert im Vergleich zum Jahr 2014 fast verdoppelt. An Drittstaaten wurden 2015 Ausfuhren in Höhe von 4,621 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht 59 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Somit verzeichnet das Jahr 2015 sowohl beim Gesamtwert aller Einzelgenehmigungen, als auch bei den Genehmigungswerten für Ausfuhren an Drittstaaten, die höchsten Genehmigungswerte der letzten zehn Jahre.

Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(0.03) Zu den wichtigsten Empfängerländern gehörten Katar, das Vereinigte Königreich und Südkorea. Insbesondere die Genehmigungen von Rüstungs-

exporten im Wert von über 1,6 Milliarden Euro an Katar, unter anderem für die Ausfuhr von Kampfpanzern und Panzerhaubitzen, bewertet die GKKE als höchst problematisch. Insgesamt vermitteln die Zahlen nicht den Eindruck einer differenzierten Genehmigungspraxis, die sich an die eigenen restriktiven Maßstäbe hält und der Einhaltung der Menschenrechte eine hervorgehobene Bedeutung einräumt. Obwohl die Bundesregierung immer das Gegenteil beteuert, werden Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen begangen werden, mit deutschen Rüstungsgütern beliefert. Auffällig ist ebenfalls, dass umfangreiche Rüstungstransfers in Regionen erfolgen, in denen aktuell Gewaltkonflikte und regionale Rüstungsdynamiken zu beobachten sind, insbesondere in den Nahen und Mittleren Osten.

Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen

(0.04) Im Jahr 2015 hat Deutschland insgesamt 81.006 Kleinwaffen und leichte Waffen ausgeführt. Dies sind zwar weniger als 2014, als mit insgesamt 106.435 Stück ein Rekordwert erreicht wurde, aber immer noch mehr als 2013 (69.872 Stück).

Die GKKE begrüßt, dass immerhin der Genehmigungswert für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen 2015 nun zum zweiten Mal in Folge deutlich zurückgegangen ist. Ein Blick auf die Genehmigungspraxis für Kleinwaffen der letzten zehn Jahre zeigt allerdings auch, dass ähnliche Schwankungen bei den Genehmigungswerten nach oben wie nach unten nicht unüblich sind. So liegt etwa der Wert für die genehmigten Einzelausfuhren von Kleinwaffen 2015 mit 32,43 Millionen Euro nicht allzu weit unter den Vergleichswerten der Jahre 2011 (37,9 Millionen Euro) und 2005 (35,98 Millionen Euro). Ob wir es hier also tatsächlich mit einem Trend hin zu einer restriktiveren Kleinwaffenexportpolitik zu tun haben, bleibt weiterhin abzuwarten. Nicht so ganz ins Bild passen will zumindest der mit 45 Prozent immer noch recht hohe Anteil von Drittstaaten unter den Empfängern deutscher Kleinwaffen.

0.3 Aktuelle Debatten und Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

Weißbuch 2016 – Ertüchtigung, Europäisierung und Sicherung von Schlüsseltechnologien als Herausforderung für eine restriktive Rüstungsexportpolitik

(0.05) Nach zehn Jahren hat die Bundesregierung im Juli 2016 erstmals wieder ein „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ vorgelegt. Aus

der Perspektive des Friedensauftrags des Grundgesetzes, aus rüstungskontrollpolitischer Sicht sowie im Lichte der Standpunkte der GKKE, Rüstungsexporte aus friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Perspektive zu beurteilen, ist das Weißbuch eine große Enttäuschung.

Auf die Rolle von Rüstungsexporten für eine Friedens-, Außen- und Sicherheitspolitik wird nicht systematisch, sondern nur verstreut eingegangen. Die proklamierte restriktive Rüstungsexportpolitik wird durch die Ausrichtung der Sicherheitspolitik, wie sie im Weißbuch vorgestellt wird, massiv herausgefordert. Am deutlichsten wird dies im Kontext der sogenannten Ertüchtigungspolitik, die ohne Rüstungsexporte die Ausrüstung der sogenannten Partner nicht leisten kann. Aber auch die Absicht, rüstungstechnologische Schlüsselindustrien durch Exporthilfen im Lande zu halten, erschwert eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Die GKKE beobachtet deshalb mit Sorge, dass eine solche Politik noch stärker als früher unter Druck gerät und droht, noch weiter ausgehöhlt zu werden.

(0.06) In einer Europäisierung der Rüstungsindustrie erkennt die GKKE durchaus ein Potenzial, um im Zuge eines Konsolidierungsprozesses Überkapazitäten in Europa abzubauen und dadurch den Exportdruck für die Rüstungsindustrie zu verringern. Gleichzeitig betont die GKKE jedoch zum wiederholten Male, dass eine solche Europäisierung nicht dazu führen darf, dass die bestehenden Restriktionen der deutschen Rüstungsexportpolitik unterschritten werden. Die Gefahr, dass dies in Folge einer engeren Kooperation, insbesondere zwischen deutschen und französischen Rüstungsherstellern, geschieht, erscheint durchaus plausibel. Deshalb fordert die GKKE, dass einer Europäisierung der Rüstungsindustrie, wie sie im Weißbuch befürwortet wird, die Stärkung des EU-Systems zur Rüstungsexportkontrolle vorausgeht.

Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga aus Bundeswehrbeständen

(0.07) Wie bereits in den Jahren 2014 und 2015 sind auch 2016 Waffen und Ausrüstungsgegenstände aus Bundeswehrbeständen an die kurdische Regionalregierung im Nordirak geliefert worden. Insgesamt wurden dabei 3.000 Sturmgewehre G-36 und 200 Lenkflugkörper Milan geliefert sowie knapp 5 Millionen Schuss Munition für das G-36. Zudem enthielten die Lieferungen 65.000 Schuss Munition für die P1-Pistole sowie fünf geschützte Fahrzeuge Typ Dingo 1. Des weiteren erhielten die kurdischen Peschmerga Minensuchgeräte und ABC-Material.

Mit dieser Form der militärischen Waffenhilfe setzt die Bundesregierung einen Politikwechsel fort, in dem semi-staatliche Akteure mit Waffen und Militärgütern in einem bewaffneten Kampf unterstützt werden. Die Risiken einer solchen Politik könnten sich langfristig als größer erweisen, als kurzfristig angenommen wurde.

Das juristische Nachspiel des G-36 Deals mit Mexiko

(0.08) Nach mehr als fünfeinhalb Jahren Ermittlungen hat die Staatsanwaltschaft Stuttgart im Oktober 2015 gegen sechs Angeschuldigte Anklage wegen des Vorwurfs des Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz erhoben. Den Angeschuldigten wird vorgeworfen, in den Jahren 2006 bis 2009 in unterschiedlichen Funktionen an 16 Lieferungen von G-36 Sturmgewehren (Gesamtvolumen von über 10.000 Stück) und Zubehörteilen nach Mexiko beteiligt gewesen zu sein, wobei die Gewehre und Zubehörteile mit Kenntnis der Angeschuldigten in mexikanischen Bundesstaaten abgegeben worden sein sollen, die nicht von den deutschen Exportgenehmigungen umfasst waren.

Die 13. Kammer des Landgerichts Stuttgart hat inzwischen über die Eröffnung des Hauptverfahrens und die Zulassung der Anklage positiv entschieden. Die Anberaumung der Verhandlungstermine wird voraussichtlich auf das erste Halbjahr 2017 fallen. Trotz der formal richtigen Strafanzeige und der der Staatsanwaltschaft im Jahr 2012 bereits vorliegenden Dokumente und Zeugnisaussagen zum „Fehlverhalten“ und kollusiven Zusammenwirken mit Heckler & Koch wurde gegen die Verantwortlichen in den Ministerien und beim BAFA nicht ermittelt und das Verfahren ohne Ermittlungserkenntnisse aus formalen Gründen eingestellt.

0.4 Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle

Die Debatte um Waffenlieferungen an Saudi-Arabien in Folge des Jemen-Krieges: Kritische Stimmen auch im Europäischen Parlament, in Großbritannien und den USA

(0.09) Im Jahr 2015 und im ersten Halbjahr 2016 genehmigte die Bundesregierung insgesamt Rüstungsexporte im Gesamtumfang von über 750 Millionen Euro an Saudi-Arabien. Darunter befinden sich auch Komponenten für Kampfflugzeuge, welche nicht direkt nach Saudi-Arabien exportiert werden, sondern zunächst an Kooperationspartner gehen, um dort in die entsprechenden Waffen-

systeme integriert und dann an Saudi-Arabien exportiert zu werden. Der Krieg im Jemen, und insbesondere die Art der saudischen Intervention durch massive Luftschläge, hat die Kritik an Rüstungslieferungen an das Regime in Riad auch in anderen Staaten, so etwa in Großbritannien und den USA, verstärkt und das EU-Parlament zur Forderung eines Waffenembargos gegen Saudi-Arabien veranlasst.

Angesichts der Berichte über die saudische Kriegsführung im Jemen kommt die GKKE zu dem Schluss, dass die Bundesregierung keine weiteren Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien mehr genehmigen darf, egal ob sie auf direktem oder indirektem Weg dorthin gelangen. Andernfalls sieht die GKKE darin einen klaren Verstoß gegen die EU-Kriterien. Es wäre ein starkes Signal, wenn sich der deutsche Bundestag für ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien aussprechen würde.

„Ertüchtigungspolitik“ auf europäischer Ebene

(0.10) Die Stärkung staatlicher Sicherheitskräfte in sogenannten „schwachen“ oder „fragilen“ Staaten rückt zunehmend in den Fokus bundesdeutscher wie auch europäischer Maßnahmen zur Krisenvorsorge und Konfliktprävention. Ausländische Militär-, Polizei- oder Grenzschutzeinheiten sollen dazu „ertüchtigt“ werden, ein territoriales Gewaltmonopol zu bewahren oder durchsetzen zu können. Dazu gehört Unterstützung bei der Ausbildung und dem Aufbau von Kommandostrukturen ebenso wie die Bereitstellung benötigter Ausrüstung, also auch Rüstungslieferungen. Die Koordinierung soll dabei primär im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union erfolgen.

Die GKKE warnt vor einer absehbaren Entwicklung, an deren Ende Rüstungslieferungen aus Deutschland und Europa in Konfliktregionen zur Stärkung von Militär und Polizei als ein „normales“ Mittel der Außen-, Sicherheits- und sogar Entwicklungspolitik erscheinen. Das heißt nicht, dass der Ertüchtigungsgedanke per se falsch wäre. Die GKKE erinnert aber daran, dass die Sicherheitsstrukturen in vielen Konfliktregionen häufig durch einen Mangel an gesellschaftlicher Legitimität charakterisiert werden können. Eine Politik der „Ertüchtigung“ unter Einschluss der Lieferung von Waffen darf nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zur Bewahrung oder Durchsetzung eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols eingesetzt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Waffen zur inneren Repression eingesetzt werden.

Sechstes Staatentreffen des Kleinwaffenaktionsprogramms der Vereinten Nationen: Nachhaltige Entwicklungsziele bringen neuen Aufwind für die Kleinwaffenkontrolle

(0.11) Das alle zwei Jahre stattfindende Staatentreffen diente dieses Mal zumindest indirekt auch zur Vorbereitung der 2018 stattfindenden, dritten Überprüfungs-konferenz des Kleinwaffenaktionsprogrammes. Dass die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen ein deutliches Hindernis für nachhaltige Entwicklung sein kann, ist bekannt. Als Teil der Nachhaltigen Entwicklungsziele sollen unter dem Ziel 16.4 bis 2030 die illegale organisierte Kriminalität, aber auch die oft damit verbundene Kleinwaffenproliferation erheblich reduziert werden. Die Bedeutung von Ziel 16.4 wurde dem entsprechend auch im Abschlussdokument des Staatentreffens gewürdigt.

Die Verknüpfung mit den Nachhaltigen Entwicklungszielen und ihrem Versprechen, bis 2030 die illegale Verbreitung von Kleinwaffen nachhaltig zu bekämpfen, gibt Hoffnung. Denn das Kleinwaffenaktionsprogramm kann von solchen neuen Energien und einer stärkeren Umsetzung nur profitieren. Dazu zählt auf Geberseite eine deutlich gestärkte Finanzierung beispielsweise von Maßnahmen der sicheren Lagerung von Kleinwaffen und Munition. Auf Seiten der Empfängerländer steht demgegenüber die Verpflichtung, solche Unterstützung nachhaltig und selbständig fortzuführen und Waffen zu markieren und zu registrieren.

Die zweite Staatenkonferenz zur Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages und die ersten jährlichen Berichte: Enttäuschte Erwartungen

(0.12) Mehr als 100 Staaten nahmen an der zweiten Staatenkonferenz zur Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages teil, die vom 22.-26. August 2016 in Genf stattfand. Die GKKE begrüßt, dass dabei weitere administrative Fortschritte, wie etwa die Einrichtung eines freiwilligen Unterstützungsfonds, auf den Weg gebracht wurden. Die auf der Konferenz geäußerte Kritik an Rüstungsexporten an Staaten wie Saudi-Arabien, Ägypten oder den Südsudan unterstreicht die Bedeutung der jährlichen Staatenkonferenz als Forum, um über die Kriterien des ATT und deren Umsetzung zu debattieren. Es ist allerdings enttäuschend, dass diese Kritik lediglich von zivilgesellschaftlichen Gruppen vorgebracht wurde und die große Mehrheit der Staaten nicht willens war, eine solche Debatte zu führen.

Ebenfalls enttäuschend sind die Ergebnisse der ersten jährlichen Staatenberichte über Waffentransfers. Etliche Staaten haben ihre Berichte zu spät oder gar nicht abgeliefert. Die eingegangenen Berichte weisen massive Defizite auf und sind in vielerlei Hinsicht nur schwer vergleichbar. Die GKKE

bewertet es als Misserfolg, dass es im Vorfeld des zweiten Staatentreffens und zudem auf der Konferenz selbst nicht gelungen ist, einheitliche Berichtsstandards festzulegen und die Veröffentlichung der Berichte verpflichtend zu machen.

0.5 Schwerpunkt: Ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz

Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel hat im Frühjahr 2016 Planungen verlautbart, in einem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz genauer und restriktiver zu regeln, unter welchen Bedingungen Rüstungsgüter aus Deutschland ausgeführt werden dürfen. Ein solches Rüstungsexportkontrollgesetz ist überfällig, die Mängel der alten Regelungen sind gravierend und seit langem bekannt.

Inhaltliche Kriterien

Die inhaltlichen Kriterien der Gesetze, nach denen über die Ausfuhr von Rüstungsgütern entschieden wird, sind defizitär: Im *Außenwirtschaftsgesetz* wie im *Kriegswaffenkontrollgesetz* sind Kriterien für die Unzulässigkeit von Rüstungsexporten nur bruchstückhaft und unsystematisch enthalten. Die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung* enthalten zwar einen Satz diskussionswürdiger und sinnvoller Kriterien, stellen aber lediglich eine politische Festlegung der Regierung dar, die rechtlich unverbindlich ist. Der *Gemeinsame Standpunkt der EU* wiederum enthält zwar verbindliche Kriterien, deren Einhaltung aber weder von deutschen Gerichten noch vom EuGH kontrolliert werden kann. Eine Neuregelung der deutschen Rüstungsexporte muss daher rechtlich verbindliche, wirksame und überprüfbare inhaltliche Kriterien für die Genehmigung von geplanten Ausfuhren enthalten.

Eine naheliegende Lösung des Problems inhaltlicher Maßstäbe für Rüstungsexporte ist es, die recht differenzierten Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in das deutsche Recht zu übertragen. Ergänzt werden sollten sie jedoch um die weitergehenden Elemente der Politischen Grundsätze der Bundesregierung, wie etwa die strengere Beachtung der Menschenrechtslage im Empfängerland oder auch eine wirksame Endverbleibskontrolle.

Erwägenswert ist auch, in ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz die Verpflichtung der Bundesregierung aufzunehmen, eine Liste von Staaten (*Negativliste*) aufzustellen, in die nur unter besonders strengen Bedingungen bestimmte, besonders kritische und ebenfalls festzulegende Rüstungsgüter exportiert werden dürfen. Die Negativliste müsste rechtsverbindlich, etwa in

Form einer Rechtsverordnung, verabschiedet und vom Bundestag gebilligt sowie verpflichtend regelmäßig überprüft und erneuert werden. Eine Genehmigung von relevanten Exporten in einen der gelisteten Staaten wäre dann von der Bundesregierung als politisch besonders problematische Maßnahme und Ausnahme dem Bundestag zur Debatte und Beschlussfassung vorzulegen. Ob eine solche Befassung des Parlaments im Vorhinein oder erst nach Erteilung der Genehmigung stattfinden sollte, bleibt zu diskutieren.

Transparenz

Ein Hauptübel der Rüstungsexportpolitik in ihrer gegenwärtigen Form ist der Mangel an geregelter systematischer Information von Parlament und Öffentlichkeit. In einem parlamentarischen System soll das Parlament der primäre Ort der öffentlichen Diskussion bedeutender politischer Fragen sein. Daher müssen die Voraussetzungen für eine inhaltsreiche parlamentarische Behandlung von Rüstungsexportentscheidungen verbessert werden. Damit der Bundestag nicht auf Zufallsfunde angewiesen bleibt, um gezielt bei der Regierung nachfragen zu können, sollte abgesehen von einem verbesserten Berichtswesen auch eine gegenüber der aktuellen Praxis erweiterte ad hoc Information des Parlaments in wichtigen Fällen stattfinden. Zumindest auf parlamentarisches Verlangen hin, das sinnvollerweise als Minderheitenrecht ausgestaltet werden müsste, sollte die Bundesregierung verpflichtet sein, über die politisch tragenden Gründe für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung (oder deren Ablehnung) Auskunft zu erteilen. Eine solche Begründung der Bundesregierung für ihre Rüstungsexportentscheidungen wäre eine wichtige Grundlage für die Kontrolle des Regierungshandelns, weil dadurch erst eine Bewertung der Regierungspolitik nach ihren eigenen außen- und sicherheitspolitischen Maßstäben möglich wird.

Kontrolle und Steuerung

Das politische Interesse an Debatte und Regierungskritik muss allerdings von den politischen Akteuren aufgebracht werden. Das heißt, eine politische Kontrolle wird vor allem in den „großen“ Fällen wirksam sein, die ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit auf sich ziehen können. Daneben haben auch Überlegungen ihren Wert, die parlamentarische Kontrolle jedenfalls in Teilen einem eigens eingerichteten und spezialisierten Gremium zu übertragen. Ein solches Gremium könnte intensiver, stetiger und in begründeten Ausnahmefällen auch unter Bedingungen der Geheimhaltung das Regierungshandeln kontrollieren.

Eine besonders starke Kontrollbefugnis hätte der Bundestag, wenn Genehmigungen von relevanten Exporten in Staaten auf der oben genannten Negativliste dem Bundestag nicht nur zur Debatte, sondern auch zur Beschlussfassung vorzulegen wären.

Die Idee einer altruistischen Verbandsklage ist zu begrüßen. Dies würde für eigens anerkannte Verbände, die sich für Rüstungsbegrenzung und Frieden einsetzen, die Möglichkeit schaffen, Rüstungsexportgenehmigungen vor Gericht zu bringen – und zwar ohne die Möglichkeit der Verletzung eines ihrer subjektiven Rechte darlegen zu müssen. Die Wirkungsmöglichkeiten einer Verbandsklage muss man realistisch einschätzen: Ein konkretes Rüstungsgeschäft wird oftmals nicht verhindert werden können, obwohl die Genehmigung rechtswidrig war. Bei allen Einschränkungen darf man aber einen wesentlichen Vorteil von Gerichtsverfahren nicht außer Acht lassen: Sie finden öffentlich statt. Weder die Genehmigungsbehörden noch die Rüstungsexporteure werden gerne unter den Augen der Öffentlichkeit zweifelhafte Praktiken verteidigen. Noch weniger lassen sie sich gerne „verurteilen“. Bereits dieser Aspekt gibt Anlass zur Hoffnung, dass die Möglichkeit der Klage zu einer sorgfältigeren und restriktiveren Anwendung der Genehmigungsvorschriften führen wird. Kommt es zu einem Verfahren vor Gericht, wird damit jedenfalls auch die öffentlich-politische Diskussion ermöglicht.

1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

1.1 Auftrag

(1.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum zwanzigsten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihr gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlichen Forschungsinstituten, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2015) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will der Bericht der Entwicklung einer zunehmenden Europäisierung der Rüstungsexportpolitik gerecht werden. Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem richtet er sich mit seinen Informationen und Argumentationsmustern an die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.

(1.02) Die kontinuierliche Berichterstattung der GKKE findet weithin politische Anerkennung und Aufmerksamkeit. Dies zeigt sich im Jahr 2015 beispielsweise an der Einrichtung eines Dialogforums im Bundeswirtschaftsministerium zum Thema Rüstungsexporte, das erstmals im Juli 2015 gemeinsam mit verschiedenen Ministerien, Verbänden und Industrievertretern tagte und auf eine Anregung der GKKE zurückgeht. Dieses Dialogforum wurde 2016 mit einem Treffen im April fortgesetzt.

1.2 Politisch-ethische Beurteilung

Vorbemerkung

(1.03) Die GKKE erläutert in den nachfolgenden Ausführungen die Gründe und Kriterien ihrer kritischen Position zur Rüstungsexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Damit dokumentiert die GKKE zunächst den Konsens innerhalb ihrer Fachgruppe, in der durchaus unterschiedliche Haltungen vertreten sind. Diese Kriterien sollen auch Andere zur eigenen Urteilsbildung anregen. Außerdem begründet die GKKE auf diese Weise ihre Bewertungen aktueller

Kontroversen in Politik und Öffentlichkeit, die Gegenstand der jährlichen GKKE-Rüstungsexportberichte sind.

Die entfaltete ethische Reflexion einschließlich ihrer Bedingungen und Konkretionen konkurriert nicht mit einschlägigen philosophischen, rechtlichen oder politischen Diskursen. Allerdings hat sie diese zur Kenntnis zu nehmen und den Dialog mit ihnen zu suchen. Sie dienen als Bezugspunkte einer ständig gebotenen kritischen Reflexion der eigenen Sicht.

Ethische Position

(1.04) Die GKKE geht von einer ethisch qualifizierten Position aus: Beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Gewaltmitteln, Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Leib, Leben und Freiheit von Menschen aber sind höchste Rechtsgüter und unterliegen dem Schutz der universalen Menschenrechte. Der Transfer von Waffen ist deshalb grundsätzlich nach denselben ethischen Kriterien wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu beurteilen. Nur unter speziellen Voraussetzungen und bei extremer Gefahrenlage kann Rüstungstransfer legitim sein. Denn Gewalt ist und bleibt eines der schwersten Übel, das Menschen einander zufügen können.⁴ Eine besondere Sorgfaltspflicht hinsichtlich dieser Transfers haben deshalb Staaten, die hier in Ausübung ihrer Souveränität einen Kontrollvorbehalt beanspruchen.

Parameter einer ethischen Urteilsbildung

(1.05) Die ethische Position zielt darauf ab, verbindliche Maßstäbe für das Handeln unter vergleichbaren Bedingungen zu nennen. Die ethische Position benennt mit der Würde des Menschen und den sie explizierenden Menschenrechten als höchsten Rechtsgütern verbindliche Maßstäbe für jegliches wirtschaftliche und politische Handeln. Eine ethische Urteilsbildung hat jedoch genau deren Realisierbarkeit in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen.⁵ In Kenntnis der ethischen Verpflichtung sind Optionen und Folgen abzuwägen und Prioritäten zu bestimmen. Erst wenn dies in Problemfeststellung, Situationsanalyse, Normenauswahl, Urteilsbildung und

⁴ Vgl. Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.

⁵ Vgl. Wolfgang Huber, Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996, S. 41.

reflektierende Rückschau eingeht, erfüllt das Urteil den Anspruch der ethischen Position.⁶ Denn dann erst kann kritisch beurteilt werden, was auf dem Spiel steht, welche Handlungsalternativen, Chancen und Risiken bestehen, welche Normen in welcher Gewichtung und mit welcher Bindungskraft zur Geltung kommen und welche soziohistorischen Kontexte ein- und welche ausgeblendet wurden. Die Selbstbindung an die ethische Position schließt ein, sie auch dann als verbindliche Handlungsorientierung zu respektieren, wenn aktuelle Umstände Anderes nahelegen und wenn das möglicherweise heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen.

Der empfohlene Entscheidungsgang macht ein solches Tun nicht einfach. Dieses Wissen mahnt zum Respekt vor denen, die sich der Verantwortung stellen.

Das Gebot der Transparenz

(1.06) Jede ethische Urteilsbildung ist nur so tragfähig wie jeder ihrer einzelnen Schritte. Jeder Schritt muss offengelegt werden, wenn er kritisch begutachtet werden soll. Deshalb ist das Gebot der Transparenz kein Selbstzweck, sondern Ausdruck der Glaubwürdigkeit ethischer Verantwortung auch im politischen Handeln.

Folgende Kriterien geben Aufschluss über den erreichten Grad an Transparenz des Wissens: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).⁷ Transparenz ist die erste Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen.

⁶ In Anlehnung an Heinz Eduard Tödt, Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: Ders., Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt, Gütersloh: GTB Siebenstern, 1979, S. 31-80.

⁷ Vgl. Eamon Surrey, Transparency in the Arms Industry, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institut, 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f.; siehe auch: Bernhard Moltmann, Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011).

Kriterien der Beurteilung von Rüstungstransfers

(1.07) Für ihre Beurteilung der Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgütern sowie sonstigen militärisch relevanten Leistungen legt die GKKE folgende Kriterien zugrunde:

- (1) *Gewaltverbot und Sicherheit*
Rüstungstransfers dürfen kein gewalteskalierendes Handeln von Staaten nach Innen wie nach Außen begünstigen. Sie müssen geeignet sein, dem Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor Gewalt zu dienen. Dies schließt die Prüfung ein, ob der Bedarf an Sicherheit auch auf anderem Wege gewährleistet werden kann.
- (2) *Anforderungen legitimer Regierungsführung*
Rüstungstransfers haben im Einklang mit den Erfordernissen legitimer Regierungsführung zu stehen. Legitimes Regieren in den Empfängerländern von Rüstungstransfers manifestiert sich in demokratisch legitimer rechtsstaatlicher und effektiver Regierungs- und Verwaltungsführung. Kennzeichnend für alle Verfahrensschritte sind auf Seiten der Liefer- wie Empfängerländer die Maximen Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit. Das schließt die Bekämpfung aller Formen von Korruption auf diesem Geschäftsfeld ein. Ferner darf das Geschäftsrisiko privatwirtschaftlicher Rüstungsgeschäfte nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert werden, während mögliche Gewinne in privater Hand verbleiben.
- (3) *Friedenspolitischer Primat*
Bei Entscheidungen über Rüstungstransfers muss der friedenspolitische Primat gelten. Er muss auch Vorrang etwa vor dem Drängen der Rüstungsindustrie haben, die Rüstungsausfuhren zu forcieren, um sogenannte „nationale Kernkapazitäten“ zu erhalten. Angesichts der derzeit offenen Kontroverse über die Zukunft national ausgerichteter Streitkräfte und einer eigenständigen Rüstungswirtschaft warnt die GKKE vor einer Verkürzung der öffentlichen Debatte auf die Rechtfertigung umstrittener Rüstungsausfuhren. Entzieht sich die politische Entscheidungsfindung hier einer gesellschaftlich akzeptierten Richtungsangabe über den Stellenwert einer nationalen und europäischen Rüstungsindustrie, dient die Rüstungsexportpolitik einmal mehr als Nebenschauplatz für das Ringen um eine ungelöste außen- und sicherheitspolitische Weichenstellung.

Die GKKE tritt mit ihren weltweiten Partnern für eine Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik an den Vorgaben von Frieden und Entwicklung ein. Dabei kann sich die GKKE durchaus auf Formulierungen in entsprechenden Gesetzen, Grundsätzen oder Verhaltenskodizes beziehen. Doch begründen gerade die Widersprüche zwischen solchen Vorgaben und der rüstungsexportpolitischen Praxis die Aufmerksamkeit und den Protest von Christen und Kirchen und der demokratischen Öffentlichkeit.

Bewertungsbedingungen

(1.08) In dem Geflecht von Sicherheitsbedürfnissen, offiziellen und informellen Akteuren und teilweise nicht handlungsfähigen oder belastbaren staatlichen Institutionen in Empfängerländern sind vier Bedingungen bei der ethischen Bewertung von Rüstungstransfers hervorzuheben:

- (1) *Begründungspflicht für Rüstungsexporte*
Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden und Entwicklung entsprechen. Besonders bei Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen, an Staaten, die für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sowie an Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern. Die Begründungspflicht bezieht sich auch auf die Genehmigung von Ausfuhren sonstiger Rüstungs- und Dual-use-Güter, die militärisch genutzt werden können.
- (2) *Erweiterung des Horizontes einer Beurteilung – Die Dynamik des Rüstungssektors*
Zum einen internationalisiert sich die Kooperation von Rüstungsherstellern. Sie umfasst Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern. Dieser Kontext von Rüstungsproduktion und -vermarktung wird zu einer zentralen Referenzgröße. Er entwertet das Festhalten an Vorbehalten der nationalen Souveränität und fordert eine verstärkte internationale Perspektive.
Zum anderen vergrößert sich das Spektrum von Gütern und Leistungen, die dem Militär- bzw. Rüstungssektor zuzuordnen sind. Beziehen sich Rechtsnormen und Verfahren zur Kontrolle von Transfers noch vorrangig auf die Weitergabe von materiellen Gütern, gewinnt die Weitergabe von Wissen, Dienstleistungen und Infrastruktur im Zusammenhang von Rüstung und Sicherheit zunehmend an Relevanz. Vor allem sich rasch industrialisierende Empfängerländer sind am

Erwerb von Technologie interessiert, um selbst einen eigenständigen Rüstungssektor aufzubauen. Hier besteht ein Nachholbedarf an Regelung und Kontrolle wie auch an der ethischen Bewertung solcher Transfers.

- (3) *Der Zusammenhang zwischen Rüstungsexporten und Rüstungskontrolle*

Es erweist sich als unzulänglich, Rüstungstransfers als außenwirtschaftliche Angelegenheit oder unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten zu behandeln. Vielmehr untermauert der Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel einerseits und der Gewalteskalation in den vorwiegend innerstaatlichen Konflikten andererseits die Forderung nach einer Integration von Rüstungstransfers in Konzepte und Praxis von Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Außen- und Sicherheitspolitik. Rüstungsexporte verhindern Abrüstung und heizen Rüstungsdynamiken an. Das Wissen um die negativen Folgen von Rüstungsgeschäften für Frieden und menschliche Entwicklung verlangt nach einer wirklich restriktiven Rüstungsexportpolitik.

- (4) *Die Problematik fragiler Staatlichkeit und regionaler Instabilität*

In vielen Konfliktregionen fehlt es an gesellschaftlich legitimierten Sicherheitsstrukturen. Herstellung und Wahrung des demokratisch legitimierten staatlichen Gewaltmonopols sind jedoch Voraussetzungen, um Sicherheit und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Dies kann Hilfen beim Aufbau von Polizei und Sicherheitskräften als legitimen Inhabern staatlicher Gewalt erfordern, in besonders zu rechtfertigenden Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Eine solche Lieferung kann aber nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zur Bewahrung oder Durchsetzung eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols eingesetzt werden. Dies gilt ebenfalls für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung bei internationalen Friedensmissionen oder im Falle der sogenannten „Ertüchtigung“ von Staaten. In deren Rahmen erhalten Staaten oder Regionalorganisationen Rüstungsgüter bzw. Ausstattungshilfe neben militärischer Beratung und Ausbildung. Diese sollen sie in die Lage versetzen, eigenständig innerhalb ihres Staatsgebiets oder im näheren Umfeld sicherheitspolitische Aufgaben wahrzunehmen. Werden dabei die Grundsätze eines demokratisch legitimierten und

rechtlich gebundenen Gewaltmonopols nicht beachtet, sind jedoch innere Repression oder äußere Aggression möglich. Die Risiken von Normenverletzungen und Instabilität nehmen zu. Die Bedingung von Sicherheit verhält sich somit komplementär, aber nicht übergeordnet zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

(1.09) Die Anwendung der Kriterien verlangt bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen eine zeitlich wie sachlich weiter reichende Perspektive, als sie in der Regel in Lieferländern bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen zum Zuge kommt. Aktualismus ist in dieser Sache ein falscher Ratgeber. Sollen die genannten Kriterien praktisch wirksam werden, müssen die Verfahren der Genehmigungspraxis parlamentarisch transparent und korruptionsfest sein. Sie müssen mit wirksamen Außenwirtschaftsprüfungen und Endverbleibskontrollen sowie in den Unternehmen mit verlässlichen Systemen zur Überprüfung der Regelkonformität (Compliancemanagementsysteme) ausgerüstet werden.

2 Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel

2.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

(2.01) Sowohl nationale Berichte der EU-Mitgliedsstaaten als auch der jährliche Bericht der Arbeitsgruppe Rüstungsexporte des Europäischen Rates weisen trotz singulärer Verbesserungen in den vergangenen Jahren weiterhin erhebliche Lücken in Erhebung und Darstellung von relevanten Daten auf, was einen Vergleich der einzelstaatlichen Rüstungsausfuhren erschwert. Zur Einschätzung der Dynamik des Weltrüstungshandels, zur Identifizierung möglicher neuer Trends sowie zur Bewertung der deutschen Position sind unabhängige Studien und Berichte daher unverzichtbare Informationsquellen.

Zu den weltweit verlässlichsten Quellen gehört die jährliche Erhebung des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), die jedoch nur Großwaffensysteme und ihre Komponenten in den Statistiken erfasst. Da für die Berechnung ausschließlich konventionelle Großwaffensysteme erfasst werden, kann es im Vergleich zu offiziellen Zahlen zu abweichenden Angaben kommen. Dennoch sind die Zahlen von SIPRI zum weltweiten Handel mit Großwaffen transparent und dadurch überprüfbar, weisen eine hohe Kontinuität auf und sind darüber hinaus von Neutralität geprägt. Bei der unabhängigen Erfassung der Daten wendet das Friedensforschungsinstitut andere Berechnungs- und Erhebungsmethoden an als die offiziellen Berichte der Bundesregierung und der EU. SIPRI wertet Informationen über die weltweiten Exporte von Großwaffen in allgemein zugänglichen Quellen wie internationalen und nationalen Statistiken, Zeitschriften sowie Publikationen von Rüstungsherstellern aus. Indem dabei stets ein Fünfjahreszeitraum abgebildet wird, sollen Schwankungen auf dem Weltmarkt berücksichtigt werden. So sind eine Gegenüberstellung der verschiedenen Studien und ein direkter Vergleich mit den nationalen Rüstungsexportberichten und dem EU-Jahresbericht zu Rüstungsausfuhren nur sehr bedingt möglich. In einer Gesamtschau liefern die Berichte von SIPRI jedoch wertvolle Informationen zu allgemeinen Trends.

Immer wieder wird seitens staatlicher Stellen Kritik an unabhängigen Erhebungen zum weltweiten Rüstungshandel geübt. Unabhängige Erhebungen zum weltweiten Waffenhandel können aber nicht mit dem Verweis auf andere statistische Methoden pauschal zurückgewiesen werden. Vielmehr müssen ggf. Unstimmigkeiten und Fehler im Einzelnen benannt und offiziellen Zahlen gegenübergestellt werden.

Trotz der oben genannten Einschränkungen gelten die Daten von SIPRI daher für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Handel mit Großwaffen und ihren Komponenten als relevant und zuverlässig.⁸

(2.02) Im Februar 2016 hat SIPRI die aktuellen Daten zum weltweiten Handel mit Großwaffen vorgelegt. Die Zahl der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2011 und 2015 gegenüber dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2006 bis 2010) erneut erhöht, dieses Mal um 14 Prozent.⁹ Bereits in der Erhebung des Vorjahres ist der deutsche Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen auf fünf Prozent gefallen, nachdem er in den Jahren davor weitestgehend konstant bei sieben Prozent lag. Auch für den Zeitraum 2011-15 liegt der deutsche Anteil bei fünf Prozent. Damit liegt Deutschland auf Platz fünf, hinter den USA, Russland, China und Frankreich. Diese Entwicklung ist jedoch im Kontext des Anstiegs des Gesamtwertes des globalen Handels mit Großwaffen zu sehen.

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2011 – 2015)

Lieferstaaten	Anteil am Weltrüstungshandel	Wichtigste Abnehmer
USA	33%	Saudi Arabien (10%), VAE (9%), Türkei (7%)
Russland	25%	Indien (39%), China (11 %), Vietnam (11%)
China	6%	Pakistan (35%), Bangladesch (20%), Myanmar (16%)
Frankreich	6%	Marokko (16%), China (13%), Ägypten (10%)
Deutschland	5%	USA (13%), Israel (11%), Griechenland (10%)

(Quelle: SIPRI Fact Sheet, Februar 2016)

(2.03) Die größten Importeure zwischen 2011 und 2015, gemessen an ihrem Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen, waren Indien (14 Prozent), Saudi-Arabien (7 Prozent), China (5 Prozent), die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (5 Prozent), Australien (4 Prozent), Türkei, Pakistan, Vietnam, die USA und Südkorea (jeweils 3

⁸ Die spezifischen Methoden zur Erfassung des internationalen Waffenhandels müssen in Betracht gezogen werden, wenn man die Zahlen von SIPRI für einen Vergleich heranzieht. Siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Bonn/Berlin 2011, S. 34 f.

⁹ Aude Fleurant/Sam Perlo-Freeman/Pieter D. Wezeman/Simon T. Wezeman, Trends in international arms transfers, 2015, Stockholm: SIPRI, February 2016 (SIPRI Fact Sheet).

Prozent). Gerade Indien hat in den letzten Jahren seine Position als weltweit größter Importeur untermauert und seine Lieferanten diversifiziert. Auch Saudi-Arabien behauptet den zweiten Platz und erhöhte seinen Anteil von fünf auf sieben Prozent im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2010 und 2014.

Die fünf größten Abnehmer- und ihre wichtigsten Lieferstaaten für Rüstungstransfers (2011 – 2015)

Empfänger	Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen	Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen)
Indien	14%	Russland (70%), USA (14%), Israel (5%)
Saudi-Arabien	7%	USA (46%), Großbritannien (30%), Spanien (6%)
China	5%	Russland (59%), Frankreich (15%), Ukraine (14%)
VAE	5%	USA (65%), Frankreich (8%), Italien (6%),
Australien	4%	USA (57%), Spanien (28%), Frankreich (7%)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, Februar 2016)

(2.04) Mit 46 Prozent ist Asien (einschließlich Ozeanien) nach wie vor die größte Empfängerregion von Großwaffenlieferungen im Zeitraum 2011-15. Im Vergleich zum Zeitraum 2006-10 sind die Großwaffenimporte asiatischer Staaten um 26 Prozent gestiegen. Die größten Importeure der Region sind Indien, China, Australien, Pakistan, Vietnam und Südkorea. Indien etwa hat seinen Anteil an den weltweiten Großwaffenimporten 2011-15 im Vergleich zu 2006-10 sogar um 90 Prozent gesteigert. Damit sind die indischen Großwaffenimporte dreimal so groß wie diejenigen der regionalen Rivalen China und Pakistan. China wird angesichts des schnellen Ausbaus einer eigenen Rüstungsindustrie zusehends unabhängiger vom Waffenimport. Zwar liegt China mit einem Anteil von knapp fünf Prozent noch immer auf Platz drei der weltweit größten Importeure, die Einfuhren sind jedoch 2011-15 gegenüber dem Zeitraum 2006-10 um 25 Prozent gesunken. China ist inzwischen nicht mehr nur ein großer Importeur von Waffen, sondern verdrängte bereits letztes Jahr Deutschland vom Rang des drittgrößten Exporteurs von Großwaffen. Besonders bemerkenswert ist die Steigerung der Großwaffenimporte Vietnams im Zeitraum zwischen 2011 und 2015 um 699 Prozent im Vergleich zum Zeitraum 2006 bis 2010. Damit stieg Vietnam von Platz 43 auf Platz acht der weltweit größten Importeure für 2011 bis 2015 auf. Die überwiegend aus Russland stammenden

Kriegsschiffe und Kampfflugzeuge wurden vermutlich primär vor dem Hintergrund der Territorialkonflikte mit China im Südchinesischen Meer beschafft.

Anteil der Weltregionen am weltweiten Import von Großwaffen (2011 – 2015)

Weltregion	Anteil am weltweiten Import von Großwaffen	Größte Abnehmer
Afrika	8%	Algerien, Marokko, Uganda
Amerika	10%	USA, Venezuela, Brasilien
Asien und Ozeanien	46%	Indien, China, Pakistan
Europa	11%	Aserbaidshan, Großbritannien
Naher/Mittlerer Osten	25%	Saudi-Arabien, VAE, Türkei

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, Februar 2016)

(2.05) Der Anteil Europas am weltweiten Import von Großwaffen liegt bei elf Prozent. Im Vergleich zu 2006-10 ist er im Zeitraum 2011-15 um ganze 41 Prozent gefallen. Damit setzt sich ein Trend fort, der teilweise immer noch auf den Rückgang von Waffenkäufen in Folge ökonomischer Krisen in Staaten wie Griechenland oder Spanien zurückzuführen ist. So sind beispielsweise die Waffenimporte Griechenlands 2011-15 im Vergleich zu 2006-10 um 77 Prozent zurückgegangen. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass sich diese Entwicklung mittelfristig in Folge der wieder steigenden Militärausgaben der europäischen NATO-Staaten umkehren wird. In Folge der Krise in der Ukraine haben insbesondere die osteuropäischen Staaten ihre Rüstungsanstrengungen verstärkt und setzen Modernisierungsmaßnahmen für ihre Streitkräfte um, für die sie auf Importe angewiesen sind.

Die Waffentransfers nach Afrika sind 2011-15 im Vergleich zu 2006-10 um 19 Prozent gestiegen. Wie schon in den vorherigen Jahren geht dabei ein Großteil der Waffenimporte auf nordafrikanische Staaten wie Algerien (30 Prozent) und Marokko (26 Prozent) zurück. Besonders Algerien und Marokko treiben die Aufrüstung der eigenen Streitkräfte weiter voran. So sind die Importe von Marokko im Zeitraum 2011-15 im Vergleich zu 2006-10 um 528 Prozent gestiegen. In Algerien sind sie im selben Zeitraum zwar um 18 Prozent gefallen, aber in den kommenden Jahren werden mehrere größere Lieferungen erwartet; neben einer großen Anzahl an Panzern aus Russland auch Fregatten aus China und Deutschland. Auf die Staaten Sub-Sahara Afrikas entfallen hingegen nur 41 Prozent der gesamten afrikanischen Waffenimporte. Hauptlieferanten der gesamten Region sind Russland, Frankreich und China.

Mit einem Anteil von 25 Prozent an den weltweiten Importen von Großwaffen liegt der Nahe und Mittlere Osten auf Platz zwei der Empfängerregionen hinter Asien und Ozeanien. Die Waffenlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten sind für den Zeitraum 2011-15 im Vergleich zu 2006-10 um 61 Prozent gestiegen. 2011-15 gingen 27 Prozent der Importe in die Region an Saudi-Arabien, gefolgt von den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE) mit 18 und der Türkei mit 15 Prozent. Hauptlieferant der Region sind die USA mit einem Anteil von 53 Prozent, gefolgt von Großbritannien mit 9,6 und Russland mit 8,2 Prozent. Besonders die Bedeutung Saudi-Arabiens als Importeur in der Region ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Vom Zeitraum 2006-10 zu 2011-15 liegt die Steigerungsrate der Waffenimporte Saudi-Arabiens bei 275 Prozent. Dieser Trend dürfte anhalten, schließlich stehen für die kommenden Jahre gleich mehrere große Lieferungen an, unter anderem Kampfflugzeuge aus den USA und Großbritannien sowie tausende Luft-Boden-Raketen. Auch Katar hat seine Importe im selben Zeitraum um 279 Prozent gesteigert. Dazu beigetragen haben unter anderem Lieferungen von Kampfflugzeugen aus Frankreich und Kampfpanzern aus Deutschland.

Mit zehn Prozent bleibt der Anteil des amerikanischen Kontinents an den weltweiten Waffenimporten für den Zeitraum von 2011 bis 2015 über die letzten Jahre hinweg relativ konstant. Im Vergleich zum Zeitraum 2006-10 sind die Importe allerdings um sechs Prozent gefallen. Größter Importeur der Region sind weiterhin die USA, die im weltweiten Vergleich auf der Liste der Waffenimporteure Platz 9 einnehmen. Mexikos Waffenimporte für 2011-15 sind im Vergleich zu 2006-10 um 331 Prozent gestiegen. Dieser massive Zuwachs steht nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem Kampf der mexikanischen Regierung gegen die Drogenkartelle und dessen Eskalation in den letzten Jahren. Importiert wurden unter anderem Patrouillenboote, leichte gepanzerte Fahrzeuge und bewaffnete Helikopter.

2.2 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(2.06) Wenn man die Zahlen des EU-Jahresberichts gemäß des Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgütern zugrunde legt, dann sind die Rüstungsexportgenehmigungen der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2014 im Vergleich zu den Vorjahren massiv angestiegen. Lagen sie 2013 noch bei 36,7 Milliarden Euro, so ist ihr Wert 2014 auf 98,4 Milliarden Euro gestiegen. Das entspricht einer Zunahme um 168 Prozent. Ursächlich hierfür sind vor allem die französischen Zahlen. Während die französischen Genehmigungen laut EU-Bericht 2013 noch bei 9,5 Milliarden Euro lagen, sind sie 2014 sprunghaft auf 73,3 Milliarden Euro gestiegen. Das ist eine Zunahme um mehr als 600 Prozent. Mit anderen Worten,

die französischen Genehmigungswerte haben sich mehr als versiebenfacht. Der größte Teil davon, gut 37 Prozent, war für Staaten aus dem Mittleren Osten vorgesehen. In der Tat waren französische Rüstungsunternehmen 2014 und auch im darauffolgenden Jahr sehr erfolgreich bei der Anwerbung neuer Aufträge. So wurden sowohl mit Katar als auch Ägypten Verträge über die Lieferung von Rafale Kampfflugzeugen abgeschlossen. Allerdings ist dieser exorbitante Anstieg bei den Genehmigungswerten nicht allein mit der guten Auftragslage französischer Rüstungsunternehmen zu erklären, sondern geht vor allem auch auf eine Umstellung des französischen Dokumentationssystems im Juni 2014 zurück. Seitdem werden nicht mehr nur die Werte für die tatsächlich genehmigten Ausfuhren dokumentiert, sondern zusätzlich bereits die Werte für Fälle, in denen den französischen Rüstungsunternehmen lediglich die Lizenz für Verhandlungen mit potentiellen Abnehmern von Rüstungsgütern erteilt wurde.

Ausfuhrgenehmigungen von relevanten rüstungsexportierenden EU-Staaten¹⁰

(Angaben in Mio. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Frankreich	11.181,8	9.991,5	13.760,3	9.538,4	73.297,3
Deutschland	4.754,1	5.414,5	4.703,9	5.845,6	3.973,8
Italien	3.251,4	5.261,7	4.160,1	2.149,3	2.650,9
Niederlande	921,9	415,7	941,0	963,4	2.065,3
Spanien	2.238,4	2.871,2	7.694,5	4.321,2	3.666,4
Schweden	1.402,2	1.188,6	1.099,3	1.194,1	511,5
Großbritannien	2.836,8	7.002,5	2.664,1	5.232,1	2.585,6
<i>EU: insgesamt</i>	<i>31.722,9</i>	<i>37.524,8</i>	<i>39.862,7</i>	<i>36.711,8</i>	<i>98.400,5</i>

(2.07) Im Gegensatz zu Frankreich sind die Werte bei den meisten anderen größeren Rüstungsexporturen der EU 2014 im Vergleich zum Vorjahr vergleichsweise konstant geblieben (Italien, Spanien), oder haben sich sogar verringert (Großbritannien, Schweden). Dies gilt auch für Deutschland, welches für 2014 im EU-Bericht Ausfuhr-

¹⁰ Die Daten basieren auf Angaben der Europäischen Union: EU-Jahresberichte gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgüter (944/2008/GASP), abrufbar unter: www.ruestungsexport.info (15.11.2016). Da die Daten für die EU-Berichte durch die einzelnen Mitgliedsstaaten immer noch unterschiedlich erhoben und nicht alle Lizenztypen abgebildet werden, sind die Daten nur begrenzt untereinander vergleichbar. Eine einheitliche Berichterstattung ist grundlegende Voraussetzung für mehr Transparenz.

genehmigungen in Höhe von 3,97 Milliarden Euro ausweist. Für 2013 waren es noch 5,85 Milliarden Euro.

Es ist augenscheinlich erkennbar, dass sich die deutschen Angaben für den EU-Bericht deutlich vom Gesamtwert der Genehmigungen unterscheiden, wie er aus dem Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für 2014 hervorgeht. Demnach liegt der Gesamtwert aller Ausfuhrgenehmigungen für 2014 nämlich bei über 6,52 Milliarden Euro. Die Erklärung hierfür ist jedoch einfach. Im Bericht der EU werden nur die Einzelausfuhrgenehmigungen für Deutschland angegeben, wodurch die Daten mit der Gesamtsumme des jährlichen Rüstungsexportberichts der Bundesregierung nicht übereinstimmen, weil hier neben den Einzel- auch die Sammelausfuhrgenehmigungen aufgeführt werden.

(2.08) Wie schon in den Jahren zuvor zeigen auch die Daten für 2014 die große Abhängigkeit europäischer Unternehmen vom Rüstungsexport an außereuropäische Staaten. Gerade einmal etwas über 15 Prozent der Ausfuhrgenehmigungen wurden für den Export in andere EU-Staaten vergeben (2013 waren es immerhin noch 30 Prozent).

Rüstungsexporte an EU-Mitgliedsstaaten im Verhältnis zu allen Rüstungsausfuhren für 2014¹¹

(Angaben in Mio. Euro)

	Gesamtvolumen aller Rüstungs-exporte	Ausfuhren an EU Mitgliedsstaaten	Anteil der Ausfuhren an EU- Mitgliedsstaaten in Prozent
Belgien	4.513	308	6,8
Bulgarien	828	34	4,1
Dänemark	147	7	4,8
Deutschland	3.974	817	20,6
Finnland	227	54	23,8
Frankreich	73.297	9.441	12,9
Irland	86	48	55,8
Italien	2.651	1.100	41,5
Niederlande	2.065	642	31,1
Österreich	903	114	12,6
Polen	920	166	18,0
Spanien	3.666	1.125	30,7
Schweden	512	173	33,8
Ungarn	432	181	41,9
Vereinigtes Königreich	2.586	932	36,0
Gesamt	96.807	15.142	15,6

¹¹ Ebd

(2.09) Auch hier schlägt sich der enorme Anstieg der französischen Werte nieder, da von den Genehmigungen im Wert von über 73 Milliarden Euro lediglich 9,4 Milliarden auf Ausfuhren an andere EU-Mitgliedstaaten entfallen. Unter den Top 10 der Empfängerländer befinden sich mit Polen (3,3 Milliarden Euro) und Großbritannien (2,2 Milliarden Euro) lediglich zwei EU-Mitgliedstaaten. Hinzu kommen die USA auf Platz 10 mit Genehmigungen in Höhe von 1,6 Milliarden Euro. An der Spitze stehen Katar (11,5 Milliarden Euro), Südkorea (10,7 Milliarden), Indien (7,4 Milliarden Euro) und Ägypten (5,8 Milliarden Euro).

2.3 Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel

(2.10) Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z.B. Dieselmotoren) sind zwischen 2011 und 2015 nach Angaben von SIPRI um 50 Prozent (verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2006 und 2010) zurückgegangen. Zwischen 2011 und 2015 lag der deutsche Anteil am weltweiten Waffenhandel bei fünf Prozent und ist damit gegenüber 2010 bis 2014 konstant geblieben. Verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2006-10, in dem der deutsche Anteil noch knapp elf Prozent betrug, ist er um sechs Prozentpunkte gesunken.¹² Damit ist ein deutlicher Rückgang des deutschen Anteils am internationalen Waffenhandel erkennbar. Wie schon im Vorjahr ist Deutschland auch 2015 wieder auf Platz fünf. Allerdings ist der Rückgang auch im Kontext eines insgesamt zunehmenden Gesamtvolumens des internationalen Waffenhandels zu sehen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Zahlen des Berichts „Conventional Arms Transfers to Developing Nations“ des Congressional Research Service (CRS) zugrunde legt. Demnach betrugen die deutschen Rüstungsexporte im Zeitraum 2007-2010 noch 15,9 Milliarden US Dollar; im Zeitraum 2011-2014 hingegen nur noch 7,1 Milliarden US Dollar.¹³ Angesichts der erheblich gestiegenen Genehmigungswerte für deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2015 (vergleiche Kapitel 3) ist es jedoch durchaus möglich, dass der deutsche Weltmarktanteil in den kommenden Jahren wieder steigen wird.

(2.11) Zwischen 2011 und 2015 hat SIPRI deutsche Exporte von Großwaffensystemen an insgesamt 57 Staaten registriert, darunter Algerien, Brasilien, Chile,

¹² SIPRI Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (15.11.2016).

¹³ Catherine A. Theohary, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2007-2014, Washington DC: Congressional Research Service, 2015.

China¹⁴, Katar, Kolumbien, Israel, Indien, Indonesien, Irak, Saudi-Arabien, Singapur, Südkorea, Türkei, USA sowie die Vereinigten Arabischen Emirate. Mit 35 Prozent des Gesamtwertes der erfassten deutschen Rüstungsausfuhren stand der Schiffsexport zwischen 2011 und 2015 erneut an erster Stelle (2010-2014: 34 Prozent), gefolgt von Landsystemen (gepanzerte Fahrzeuge), die 19 Prozent aller Waffenausfuhren ausmachten (2010-2014: 26 Prozent).¹⁵

2.4 Bewertung

(2.12) Im globalen Vergleich der größten Exporteure von Großwaffen nimmt Deutschland die fünfte Position ein. Damit zählt Deutschland weiterhin zu den größten Waffenexporteuren der Welt. Unter den Top 10 befinden sich neben Deutschland mit Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und den Niederlanden noch fünf weitere EU-Mitgliedstaaten. Zwischen 2011 und 2015 haben diese sechs Staaten insgesamt einen Exportanteil von etwa 23 Prozent am weltweiten Waffenhandel. Dies zeigt, dass nach wie vor viele Staaten weltweit ein Interesse an moderner, europäischer Rüstungstechnologie haben. Zahlreiche Staaten, wie etwa Frankreich und Spanien, verfolgen umfangreiche politische Unterstützungsprogramme für die eigene Rüstungsindustrie, um Rüstungsexporte zu stärken und den Unternehmen zu einer besseren Position auf dem Weltmarkt zu verhelfen. Insbesondere Frankreich war hier in den letzten Jahren sehr aktiv, was sich nun auch in den Zahlen der französischen Genehmigungen niederschlägt. Staaten außerhalb der EU gewinnen weiter an Bedeutung als Empfänger europäischer Waffen und Rüstungsgüter. Hierbei handelt es sich meist um Staaten, die über umfassende finanzielle Ressourcen verfügen und danach streben, ihre Streitkräfte zu modernisieren. Besonders aufstrebende Staaten haben auch ein Interesse am Auf- bzw. Ausbau ihrer nationalen Rüstungsindustrie und möchten dafür oft auch auf europäische Rüstungstechnologie zurückgreifen.

(2.13) Aus Sicht der GKKE ist die Entwicklung steigender europäischer Rüstungsexporten an Länder außerhalb der EU besorgniserregend. Bei vielen dieser Länder handelt es sich um Staaten, die in regionale Rüstungsdynamiken involviert sind und/oder die eine bedenkliche Menschenrechtspraxis aufweisen. Wie sehr sich die stark gestiegenen Genehmigungswerte in Frankreich auf die tatsächlichen Exporte auswirken und ob es sich hier um einen anhaltenden

¹⁴ Laut SIPRI umfasst dies die Lieferung von MTU-883 Dieselmotoren.

¹⁵ SIPRI Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (15.11.2016).

Trend handelt bleibt noch abzuwarten. Als besonders problematisch bewertet die GKKE jedoch, dass ein großer Teil der französischen Rüstungsexporte in den Nahen und Mittleren Osten gehen soll. Zu den Hauptempfängerländern gehören dabei Katar, die Vereinigten Arabischen Emirate und Saudi-Arabien. Rüstungsexporte in diese drei Staaten hat die GKKE bereits in früheren Berichten als äußerst problematisch eingestuft.¹⁶

Eine Rüstungsexportpolitik, die Rüstungsexporte an Staaten die Krieg führen, Waffen illegal weitergeben und massive Menschenrechtsverletzungen begehen, verhindern oder zumindest einzuschränken will, kann nicht allein im nationalen Rahmen gedacht und entwickelt werden. Dies darf aber gerade nicht dazu führen, dass Interessensvertreter der Rüstungsindustrie oder Politiker unter Verweis auf eine verschärfte Konkurrenzsituation eine laxere deutsche Genehmigungspraxis fordern. Stattdessen sieht die GKKE die Bundesregierung in der Pflicht, dafür einzutreten, das europäische Regime zur Rüstungsexportkontrolle zu stärken.

Gerade auch in diesem Zusammenhang stimmen die stark gestiegenen Werte der französischen Rüstungsexportgenehmigungen nachdenklich. Durch die geänderte Berichtspraxis wird die Vergleichbarkeit der Angaben der EU-Mitgliedstaaten in Frage gestellt und damit gleichzeitig auch deren Bewertung. Allerdings beschränkt sich dieses Problem nicht ausschließlich auf die französischen Angaben. Dies zeigt der Vergleich mit Deutschland. Während Frankreich seine Zahlen durch die zusätzliche Angabe von Genehmigungen, welche die Unternehmen lediglich zu Verhandlungen ermächtigen, nach oben treibt, drückt die Bundesregierung die deutschen Zahlen nach unten, indem sie auf eine Angabe der Werte für Sammelausfuhrgenehmigungen verzichtet. Die GKKE fordert deshalb die Bundesregierung dazu auf, sich für eine Vereinheitlichung der EU-Berichtspraxis einzusetzen.

(2.14) Eine solche Vereinheitlichung wäre nicht zuletzt auch im Zuge der angestrebten Europäisierung der Rüstungsindustrie sinnvoll. In dem im Sommer 2015 veröffentlichten Strategiepapier zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland betonte die Bundesregierung erneut die Bedeutung einer Europäisierung der Rüstungsindustrie, um eine Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Stärkung der NATO zu fördern.¹⁷ Die Bundesregierung betont, dass sie ein Interesse daran hat, „den

¹⁶ Siehe zum Beispiel GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 61-78; GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 95-100. Siehe auch Kapitel 5.1 in diesem Bericht.

¹⁷ Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Berlin 2015.

bisher stark fragmentierten europäischen Verteidigungsmarkt neu zu gestalten und die wehrtechnische industrielle Basis Europas zu stärken“¹⁸.

Eine solche Entwicklung wurde seitdem weiter vorangetrieben. Nach dem angekündigten Austritt Großbritanniens aus der EU legten die französische und deutsche Regierung dem EU-Gipfel im September 2016 in Bratislava einen weitreichenden Vorschlag für die Ausgestaltung einer europäischen Verteidigungspolitik vor. Neben einem gemeinsamen und permanenten militärischem EU-Hauptquartier, einer gemeinsamen Lageanalyse mit Hilfe europäischer Satelliten und einer europäischen Offiziersschule wird auch eine weitreichendere Zusammenarbeit bei der Rüstungsbeschaffung angestrebt.¹⁹

Was die bilaterale Zusammenarbeit bei der Rüstungsproduktion betrifft, so ist auf die Fusion von Krauss-Maffei-Wegmann (KMW) und der Firma Nexter im Juli 2015 zu verweisen. Mit diesem Schritt wurde – vergleichbar der Airbus-Gruppe für die Luftfahrtindustrie – Europas größter Produzent für Waffensysteme zu Lande geschaffen.²⁰ Im Juni 2016 folgte von Seiten des französischen Schiffbauers DCNS der Vorschlag für ein Marine-Bündnis mit dem deutschen Konzern Thyssen-Krupp Maritime Systems. Im Frühjahr hatten beide Konzerne noch um einen Milliardenauftrag für die Lieferung von U-Booten an Australien konkurriert. Der Manager von DCNS, Andreas Loewenstein, hat bereits Fusionserfahrung im Rüstungsbereich, da er vor Jahren bei EADS (heute Airbus-Gruppe) die Bildung dieses Luftfahrtkonzerns betrieben hat. Als Motiv gab er den Wettbewerbsdruck durch russische und asiatische Produzenten von Kriegsschiffen auf dem weltweiten Rüstungsmarkt an, dem kleinere europäische Unternehmen alleine nicht standhalten könnten.

Ob diese Fusionsüberlegungen jedoch eine politische Initiative darstellen, ist fraglich. Denn im Juni 2016 wird aus dem Thyssen-Krupp-Konzern noch berichtet, dass derzeit für ein solches Rüstungsbündnis die politische Unterstützung fehle.²¹ Dies mag erstaunlich erscheinen, ist aber vielleicht auch Ausdruck der Widersprüchlichkeit der Zielsetzungen von Europäisierung und der Wahrung nationaler rüstungstechnologischer Kompetenz. Denn auch Rheinmetall bemüht sich seit längerem um den Kauf der Marine Systems von Thyssen-Krupp.

Mit diesen bilateralen Kooperationen zwischen deutschen und französischen Firmen zeichnet sich eine Konzentration der Rüstungsindustrie für Heer, Luftwaffe und absehbar auch Marine ab, die in die Richtung einer Euro-

¹⁸ Ebd., S. 2.

¹⁹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 10./11. September 2016, S. 11.

²⁰ Vgl. Justyna Gotkowska: 'Controlled 'Europeanisation'? The KMW–Nexter merger and the Germany's new strategy for the arms industry, Warsaw: Center for Eastern Studies, 2015 (OSW Commentary No. 180), 1-9.

²¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 01. Juni 2016, S. 19.

päisierung der Rüstungsproduktion weist. Welche Folgen dies für eine restriktive Rüstungsexportpolitik hat, ist noch nicht abzusehen, da beide Länder bisher ganz unterschiedliche Verständnisse von der Notwendigkeit und Ausgestaltung einer restriktiven Rüstungsexportpolitik haben.

(2.15) Eine Europäisierung erscheint dann sinnvoll, wenn sie eine Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie ermöglicht. Dies könnte folglich auch die Produktionskapazitäten verringern und den Exportdruck mindern. Die GKKE hat jedoch schon mehrfach darauf hingewiesen, dass einer solchen Europäisierung eine verbesserte Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene vorangehen muss.²² Zwar haben wir mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern einen gemeinsamen Kriterienkatalog für alle EU-Mitgliedstaaten. Aber solange die Auslegung der Kriterien den jeweiligen Regierungen obliegt, kann nicht von einer Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene gesprochen werden. Wenn der EU-Bericht durch die Anwendung unterschiedlichster Berichtspraktiken Verwirrung und Intransparenz befördert anstatt Transparenz und Vergleichbarkeit zu schaffen, dann ist das ein Schritt in die falsche Richtung.

²² Siehe zum Beispiel GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Bonn/Berlin 2012, S. 85-95; Marc von Boemcken/Jan Grebe, Gemeinsam uneinig: Ambivalenzen in der Kontrolle europäischer Rüstungsexporte, in: Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2014, Berlin: LIT, 2014, S. 140-153.

3 Deutsche Rüstungsexporte 2015/2016

3.1 Rüstungsausfuhren 2015: Genehmigungen und Ablehnungen

(3.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2015 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015 (Rüstungsexportbericht 2015)“ vom 06. Juli 2016 entnommen wurden.²³ Damit hat die Bundesregierung erneut vor der Sommerpause, wie zum Amtsbeginn angekündigt, den jährlichen Rüstungsexportbericht vorgelegt. Die GKKE begrüßt die verbesserte Transparenz durch die frühzeitige Veröffentlichung.

Die Bundesregierung gibt in ihren Informationen zu den deutschen Rüstungsexporten nur die Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen bekannt, verbunden mit dem Hinweis auf ihre Erfahrung, dass die tatsächlichen Ausfuhrwerte unter den Genehmigungswerten lägen. Ein Nachweis darüber, ob und wie weit die Werte tatsächlich auseinanderliegen, ist jedoch bislang nicht erbracht worden.

Die tatsächlich getätigte Ausfuhr erfassen staatliche Stellen derzeit nur von den als „Kriegswaffen“ aufgeführten Gütern. Das Volumen des realen Exports der weitaus umfangreicheren Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, bleibt vage. Dies führt zu deutlichen Einbußen in der Transparenz. Außerdem schlüsselt der offizielle deutsche Rüstungsexportbericht die Einzelgenehmigungen nicht im Detail auf, sondern gibt für die Empfängerländer nur Gesamtwerte an. Präzisere Informationen dazu finden sich in den Zusammenstellungen, die der Europäische Rat jährlich zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008 veröffentlicht. Diese basieren auch auf Auskünften der Bundesregierung. Der EU-Bericht mit Daten aller EU-Mitgliedsstaaten für das Jahr 2015 ist jedoch erst Anfang 2017 zu erwarten.

Problematisch bleibt weiterhin, dass die Bundesregierung in den allermeisten Fällen auf die genaue Aufschlüsselung der Endabnehmer von deutschen Rüstungslieferungen innerhalb der jeweiligen Empfängerländer verzichtet. Neben der Kenntnis des exportierten Waffensystems ist eine präzise Beschreibung des Endabnehmers jedoch entscheidend für eine genaue Bewertung der Rüstungsexportpraxis.

²³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015 (Rüstungsexportbericht 2015), Berlin 2016.

Im Jahr 2015 hat die Bundesregierung hinsichtlich kommerzieller Transfers insgesamt Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter und Kriegswaffen im Wert von knapp 12,82 Milliarden Euro erteilt (Summe aus Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen). Dies ist eine Zunahme von 96 Prozent im Vergleich zum Vorjahr (2014: 6,52 Mrd.).

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(3.02) Im Jahr 2015 erteilte die Bundesregierung insgesamt 12.687 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 7,859 Milliarden Euro. Im Jahr 2014 erreichten 12.090 Einzelausfuhrgenehmigungen noch ein wertmäßiges Volumen von 3,974 Milliarden Euro. Damit ist die Anzahl der Genehmigungen beinahe die gleiche geblieben, der Genehmigungswert ist aber von 2014 auf 2015 um 3,885 Milliarden Euro angestiegen und hat sich damit fast verdoppelt.

An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2015 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 3,238 Milliarden Euro genehmigt worden (2014: 1,570 Milliarden Euro). Dies entspricht 41 Prozent (2014: 39 Prozent) aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Der größte Posten hiervon entfiel auf die Genehmigung von vier Tankflugzeugen an das Vereinigte Königreich im Gesamtwert von 1,1 Milliarden Euro.

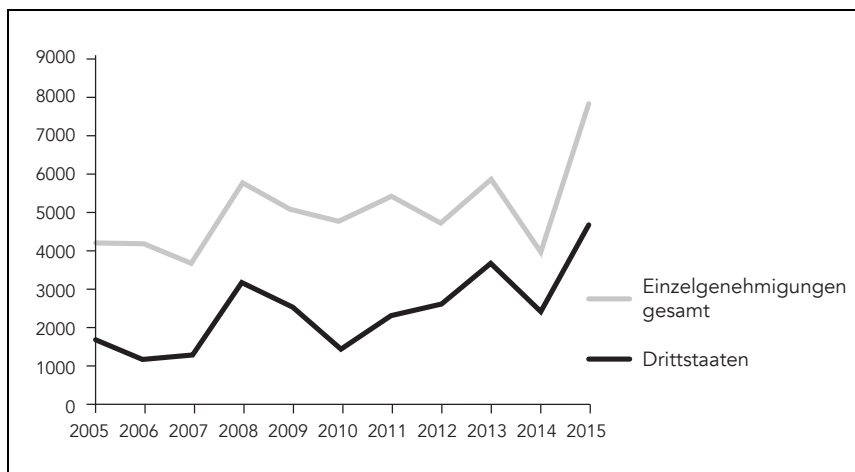
Für alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) wurden 2015 Ausfuhren in Höhe von 4,621 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht 59 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. 2014 waren es noch 2,404 Milliarden Euro (61 Prozent). Nach einem Rückgang um 33 Prozent gegenüber 2013 (3,606 Milliarden Euro) können wir nun also eine Steigerung um 92 Prozent beobachten. Somit verzeichnet das Jahr 2015 sowohl beim Gesamtwert aller Einzelgenehmigungen, als auch bei den Genehmigungswerten für Ausfuhren an Drittstaaten, die vergleichsweise höchsten Genehmigungswerte der letzten zehn Jahre.

Einzelausfuhrgenehmigungen 2005 bis 2015: Insgesamt und an Drittstaaten²⁴

(Werte in Mio. Euro)

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt	Davon an Drittstaaten	Anteil Drittstaaten in Prozent
2005	4.216	1.655	39
2006	4.188	1.151	27
2007	3.668	1.230	34
2008	5.788	3.141	54
2009	5.043	2.492	49
2010	4.754	1.383	29
2011	5.414	2.298	42
2012	4.704	2.604	55
2013	5.846	3.606	62
2014	3.961	2.404	61
2015	7.859	4.621	59

Abb. 1: Entwicklung Wert der Einzelgenehmigungen von 2005 bis 2015 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung

²⁴ Ebd.

(3.03) Die Bundesregierung erklärt die hohen Genehmigungswerte für Rüstungsexporte an Drittstaaten einerseits mit dem hohen Wert für die Genehmigung von Kampfpanzern und Panzerhaubitzen samt Munition und weiteren Begleitfahrzeugen nach Katar im Wert von rund 1,6 Milliarden Euro. Der Bericht der Bundesregierung weist explizit darauf hin, dass für diese Ausfuhren bereits 2013, also noch unter der schwarz-gelben Koalition, eine Genehmigung nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz erteilt wurde. Des Weiteren verweist die Bundesregierung darauf, dass es sich bei vielen Genehmigungen für Exporte an Drittländer um die Zulieferung von Komponenten an europäische und US-amerikanische Kooperationspartner handelt bei denen Deutschland „seit vielen Jahren Verpflichtungen aus internationalen Regierungsvereinbarungen“ habe.²⁵ Als Beispiel hierfür wird ein Großteil der Genehmigungswerte für Saudi-Arabien genannt.

Genehmigungswerte Einzelgenehmigungen 2015 nach Staaten (Top 20)

Katar	1.662.776.604 €
Vereinigtes Königreich	1.635.649.275 €
Südkorea	515.915.442 €
Israel	507.240.809 €
USA	420.041.006 €
Algerien	411.408.582 €
Saudi-Arabien	270.040.534 €
Frankreich	157.456.865 €
Indien	153.645.088 €
Schweden	144.912.064 €
Kuwait	124.698.818 €
Russland	119.040.927 €
VAE	107.281.038 €
Oman	95.894.240 €
Singapur	95.870.126 €
Kolumbien	88.515.236 €
Niederlande	88.415.574 €
Kanada	76.916.322 €
Italien	71.245.630 €
Schweiz	70.449.042 €

²⁵ Ebd., S. 18.

(3.04) Die höchsten Werte erreichten im Jahr 2015 Einzelausfuhrgenehmigungen für militärische Ketten- und Radfahrzeuge (3 Milliarden Euro), militärische Luftfahrzeuge/-technik (1,14 Milliarden Euro), Bomben, Torpedos und Flugkörper (784,34 Millionen Euro), Kriegsschiffe (716,67 Millionen Euro), Munition (449,61 Millionen Euro) sowie militärische Elektronik (381,11 Millionen Euro).

Sammelausfuhrgenehmigungen

(3.05) Sammelausfuhrgenehmigungen werden grundsätzlich im Rahmen von Rüstungskoperationen zwischen NATO- bzw. EU-Staaten erteilt. Diese werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums klar definierte Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht. Im Jahr 2015 erteilte die Bundesregierung nach offiziellen Angaben 119 Sammelausfuhrgenehmigungen für gemeinsame Rüstungsprojekte im Gesamtwert von 4,960 Milliarden Euro. Im Jahr 2014 wurden 62 Sammelausfuhrgenehmigungen mit einem Volumen von 2,545 Milliarden Euro erteilt. Damit kam es auch hier beinahe zu einer Verdopplung im Vergleich zum Vorjahr.

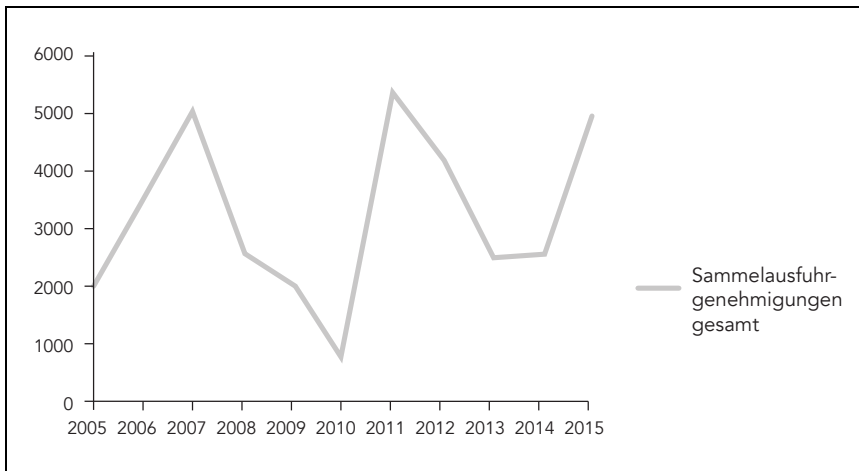
Sammelausfuhrgenehmigungen 1996 bis 2015²⁶

(Werte in Mio. Euro)

Jahr	Volumen Sammelausfuhrgenehmigungen	Jahr	Volumen Sammelausfuhrgenehmigungen
1996	2.271	2006	3.496
1997	9.189	2007	5.053
1998	5.577	2008	2.546
1999	334	2009	1.996
2000	1.909	2010	737
2001	3.845	2011	5.380
2002	2.550	2012	4.172
2003	1.328	2013	2.494
2004	2.437	2014	2.545
2005	2.032	2015	4.960

²⁶ Ebd.

Abb. 2: Entwicklung Wert der Sammelausfuhrgenehmigungen von 2005 bis 2015 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung

(3.06) Seit 2014 hat sich das Transparenzniveau der Berichterstattung über Sammelausfuhrgenehmigungen verbessert. So wird mittlerweile im Bericht der Bundesregierung die Anzahl der Sammelausfuhrgenehmigungen angegeben, an denen ein Land als Empfänger beteiligt ist. Außerdem listet der Bericht der Bundesregierung für das Jahr 2015 auch die Gemeinschaftsprogramme auf, für die 2015 Sammelausfuhrgenehmigungen erteilt wurden. Die Informationen beinhalten neben den Namen des Gemeinschaftsprogramms die Anzahl der dafür erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen, deren Wert, die Ausfuhrlistenpositionen der Rüstungsgüter und die beteiligten Empfängerländer.

Die Bundesregierung gibt an, dass 73 Sammelausfuhrgenehmigungen für „Gemeinschaftsprogramme“ vergeben wurden, die bi- und multinationale Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Dual-Use- und Rüstungsgüter umfassen und an denen die deutsche Bundesregierung als Vertragspartei beteiligt ist. Hierunter fallen beispielsweise Genehmigungen im Wert von insgesamt über 1,515 Milliarden Euro für 14 Sammelausfuhrgenehmigungen im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms „Eurofighter/EF2000/EF200“. In 35 Fällen wurden nach offiziellen Angaben Sammelausfuhrgenehmigungen für „regierungsamtliche Kooperationen“ erteilt, die Herstellung und Entwicklung unter staatlicher Beteiligung einschließen. Sieben Sammelausfuhrgenehmigun-

gen erteilte die Bundesregierung für Technologietransfers zu Studienzwecken außerhalb eines zugelassenen Gemeinschaftsprogramms. Lediglich zwei Sammelausfuhrgenehmigungen wurden für „sonstige internationale Projekte“ vergeben, worunter insbesondere Kooperationen mit Unternehmen aus Frankreich, Großbritannien, Schweden, Spanien und Italien fallen.

Auffällig bleibt, dass Sammelausfuhrgenehmigungen nicht nur für Exporte an EU- und NATO-Staaten bzw. ihnen gleichgestellte Länder erteilt werden. Während die Bundesregierung in früheren Berichten immer wieder betont hatte, dass Sammelausfuhrgenehmigungen grundsätzlich nur für Ausfuhren an diese Staaten erteilt werden, so heißt es mittlerweile im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung, dass Sammelausfuhrgenehmigungen „[i]n der Regel“ für EU-, NATO oder NATO-gleichgestellte Staaten und nur „in geringem Umfang“ auch für Drittstaaten erteilt werden.²⁷ 2015 waren neun Drittstaaten an Sammelausfuhrgenehmigungen als eines von mehreren Empfängerländern beteiligt. Dies waren unter anderem Malaysia (beteiligt an 14 Sammelausfuhrgenehmigungen), Südafrika (beteiligt an elf Sammelausfuhrgenehmigungen), Oman und Indien (beteiligt an jeweils fünf Sammelausfuhrgenehmigungen), Israel (beteiligt an vier Sammelausfuhrgenehmigungen), Saudi-Arabien und Chile (beteiligt an jeweils zwei Sammelausfuhrgenehmigungen).

Abgelehnte Ausfuhranträge

(3.07) Entsprechend der „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ von 2000 werden Anträge von Lieferungen an EU-, NATO- oder diesen gleichgestellten Staaten grundsätzlich nicht beschränkt. In speziellen Fällen jedoch wird von dieser Praxis eine Ausnahme gemacht, etwa bei der Gefahr, dass ein Re-Export die Sicherheit Deutschlands gefährden könnte. Die Ausfuhr von Kriegswaffen an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – ist nur in Ausnahmefällen zulässig und auch bei dem Export sonstiger Rüstungsgüter besteht die Möglichkeit einer Ablehnung des Ausfuhrantrages. Aus den Daten für 2015 ist zu erkennen, dass von allen Anträgen im Berichtsjahr nur 100 Anträge (genauso viele wie 2014) für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von 7,2 Millionen Euro abgelehnt wurden. Das Volumen der abgelehnten Ausfuhranträge ist damit weiter gefallen (2013: 10 Millionen Euro, 2014: 9,72 Millionen Euro). Die

²⁷ Ebd., S. 19.

Ablehnungen machen rund 0,8 Prozent aller beantragten Ausfuhrgenehmigungen aus. Darunter fanden sich beispielsweise Ausfuhranträge nach Russland (1,6 Millionen Euro), Georgien (1,05 Millionen Euro) und Mexiko (0,6 Millionen Euro). Es darf zwar angenommen werden, dass viele Anträge, bei denen sich die entsprechenden Firmen keine Chance auf eine Genehmigung ausrechnen, gar nicht erst gestellt werden. Belegen lässt sich dies freilich nicht. Auch wenn eine exakte Zuordnung auf Grundlage der Informationen des Berichts der Bundesregierung nicht möglich ist, lässt sich sagen, dass im Berichtsjahr 2015 erneut das Kriterium Sieben (Re-Export) des Gemeinsamen Standpunktes der EU zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern bei Ablehnungen am häufigsten zur Anwendung kam. Es folgen die Kriterien Drei und Vier (interne und regionale Konfliktlage) und Kriterium Zwei (Menschenrechte). Kriterium Eins (Einhaltung internationaler Verpflichtungen) wurde in einigen Fällen herangezogen, während Kriterium Fünf (Sicherheit von Alliierten), Sechs (Verhalten des Käuferlandes gegenüber internationalen Rüstungsabkommen) und Acht (Entwicklungsverträglichkeit) bei Ablehnungsbescheiden keine Rolle spielten.

Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes (2008/944/GASP) zur Rüstungsexportkontrolle

Kriterium 1: Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, insbesondere der vom VN-Sicherheitsrat oder der Europäischen Union verhängten Sanktionen, der Übereinkünfte zur Nichtverbreitung und anderen Themen sowie sonstiger internationaler Verpflichtungen

Kriterium 2: Achtung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch das Endbestimmungsland

Kriterium 3: Innere Lage im Endbestimmungsland als Ergebnis von Spannungen oder bewaffneten Konflikten

Kriterium 4: Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region

Kriterium 5: Nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Gebiete, deren Außenbeziehungen in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaats fallen, sowie nationale Sicherheit befreundeter und verbündeter Länder

Kriterium 6: Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft, unter besonderer Berücksichtigung seiner Haltung zum Terrorismus, der Art der von ihm eingegangenen Bündnisse und der Einhaltung des Völkerrechts

Kriterium 7: Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern im Käuferland oder der Wiederausfuhr von Militärgütern unter unerwünschten Bedingungen

Kriterium 8: Vereinbarkeit der Ausfuhr von Militärtechnologie oder Militärgütern mit der technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Empfängerlandes, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Staaten bei der Erfüllung ihrer legitimen Sicherheits- und Verteidigungsbedürfnisse möglichst wenige Arbeitskräfte und wirtschaftliche Ressourcen für die Rüstung einsetzen sollten

Quelle: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0099:DE:PDF>.

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(3.08) An Staaten, die seitens der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, sind im Jahr 2015 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 1,164 Milliarden Euro erteilt worden.²⁸ Das entspricht rund 15 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2014 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe im Wert von 727 Millionen Euro gegangen, was rund 18 Prozent des Wertes aller Einzelgenehmigungen entspricht. Hierunter fallen auch Genehmigungen für Lieferungen an EU- und VN-Missionen in diesen Ländern.

²⁸ Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfesausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2014/2015/2016 aufgestellt hat (DAC List of ODA Recipients effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows). Exakte Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der aktuellen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat. Die Berichterstattung der Bundesregierung bezieht sich seit 2008 ebenfalls auf die DAC-Liste. Der Rüstungsexportbericht 2016 enthält die aktuelle DAC-Liste als Anhang.

Ausfuhrgenehmigungen 2015 an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten

	Ausfuhren 2015 in Mio. Euro	Wichtigste Empfängerländer
Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs)	20,3	Die höchsten Genehmigungswerte unter den LDCs erreichte, wie im Vorjahr, Afghanistan mit 5,59 Mio. Euro, überwiegend für Kommunikationsausrüstung. Nach Mali wurden Lieferungen im Wert von 3,22 Mio. Euro, unter anderem für LKW und Minenräumgeräte für die dortige VN-Mission, genehmigt. Für Somalia wurde die Lieferung von Geländewagen mit Sonderschutz und Teile für ballistischen Schutz für die dortige EU- und VN-Mission im Wert von 2,88 Mio. Euro genehmigt.
Andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$ 1.045 in 2013)	1,3	Für Kenia ergab sich ein Genehmigungswert von 1,27 Mio. Euro, der sich vor allem aus Lieferungen von Rauchgranaten, Flugkörperabwehrsystemen für Hubschrauber und Nachtsichtgeräten für die dortige VN-Mission zusammensetzt.
Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$ 1.046 - \$ 4.125 in 2013)	263,0	Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Indien (153,65 Mio. Euro), Indonesien (36,5 Mio. Euro), und Pakistan (35,98 Mio. Euro).
Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$ 4.126 - \$ 12.745 in 2013)	879,1	Wie schon im Vorjahr erreicht Algerien mit genehmigten Lieferungen im Wert von 411,41 Mio. Euro den Höchstwert. Es folgen Kolumbien (88,52 Mio. Euro) und Brasilien (60,98 Mio. Euro).

Die Bundesregierung nennt für die Gruppe der Entwicklungsländer im Jahr 2015 einen Wert von 277,5 Millionen Euro (2014: 217,8 Millionen Euro) für die Einzelgenehmigungen. Dies entspricht 3,5 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen im Jahr 2015. Die Differenz zu den hier errechneten 1,164 Milliarden Euro erklärt sich daraus, dass sich die Aufstellung der Bundesregierung nur auf die am wenigsten entwickelten Länder sowie Staaten mit einem niedrigen Einkommen bezieht. Neben den Lieferungen an NATO-Staaten wie die Türkei, die zugleich Empfänger staatlicher Entwicklungs-

hilfe nach OECD-Standards ist, werden auch Lieferungen an UN-Missionen und an verbündete Streitkräfte im Afghanistan-Einsatz in diesem Teil der offiziellen Berichterstattung herausgerechnet.

3.2 Kriegswaffen 2015: Ausfuhr und Genehmigungen

(3.09) Bei den Kriegswaffen liefert die Bundesregierung, anders als bei den Rüstungsgütern insgesamt, nicht nur die jeweiligen Werte für die Genehmigungen eines Jahres, sondern darüber hinaus auch Angaben zu den tatsächlichen Ausfuhren eines Kalenderjahres. Die Genehmigungen, die laut Bericht der Bundesregierung in der Regel eine Laufzeit von einem Jahr haben, werden jedoch oftmals nicht komplett im selben Kalenderjahr ausgenutzt. So erklären sich Schwankungen zwischen den Werten für Genehmigungen und tatsächliche Ausfuhren.

Nach Feststellung des Statistischen Bundesamtes sind im Berichtsjahr 2015 Kriegswaffen im Wert von insgesamt 1,555 Milliarden Euro exportiert worden. Damit ist dieser Wert im Vergleich zum Jahr 2014, als er mit 1,826 Milliarden Euro beziffert wurde, um ca. 270 Millionen Euro zurückgegangen. Bei der Ausfuhr von Kriegswaffen werden sowohl kommerzielle Exporte als auch Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr erfasst. Letztere haben im Jahr 2015 mit einem Wert von 156,3 Millionen Euro rund zehn Prozent der gesamten Ausfuhren von Kriegswaffen ausgemacht. Darunter fällt auch die Lieferung von 28 Kampfpanzern Leopard 2 A5 nach Polen.

Im Jahr 2015 wurden Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen im Wert von 2,87 Milliarden Euro erteilt. 2014 lag dieser Wert noch bei 1,49 Milliarden Euro. Damit ist auch hier ein deutlicher Anstieg festzustellen. Mit ca. 36,5 Prozent bleibt jedoch der Anteil der Genehmigungen für Kriegswaffen am Gesamtwert aller Einzelgenehmigungen für 2015 ziemlich konstant; 2014 betrug er 37 Prozent. Mit 2,477 Milliarden Euro entfällt der größte Teil (86 Prozent) des Genehmigungswertes für Kriegswaffen auf Drittländer. 2014 lag der Genehmigungswert für Kriegswaffen an Drittstaaten noch bei 1,139 Milliarden Euro. Hier ist also ein Anstieg um 117 Prozent festzustellen; mehr als eine Verdoppelung. Besonders die hohen Genehmigungswerte für den Export von Kampfpanzern und Panzerhaubitzen nach Katar, sowie eines U-Bootes nach Israel, stechen hervor.

3.3 Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen

(3.10) Im Jahr 2015 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 32,43 Millionen Euro. Das ist ein Rückgang um ca. 15

Millionen Euro (entspricht rund 32 Prozent) im Vergleich zu 2014, als dieser Wert bei 47,4 Millionen Euro lag. Mit 14,5 Millionen Euro liegt der Anteil der genehmigten Kleinwaffenausfuhren an Drittländer 2015 bei rund 45 Prozent. 2014 wurden noch Kleinwaffenausfuhren im Wert von 21,6 Millionen Euro an Drittländer genehmigt (entspricht rund 46 Prozent des Gesamtgenehmigungswertes).

Während also der Anteil der genehmigten Kleinwaffenausfuhren an Drittländer am Gesamtgenehmigungswert relativ konstant geblieben ist, lässt sich, absolut betrachtet, für 2015 ein Rückgang um rund 33 Prozent im Vergleich zum Vorjahr feststellen. Nach den Rekordwerten für Kleinwaffengenehmigungen in den Jahren 2012 und 2013 ist der Gesamtgenehmigungswert nun also zwei Jahre in Folge zurückgegangen und damit in etwa wieder auf dem Niveau von 2011.

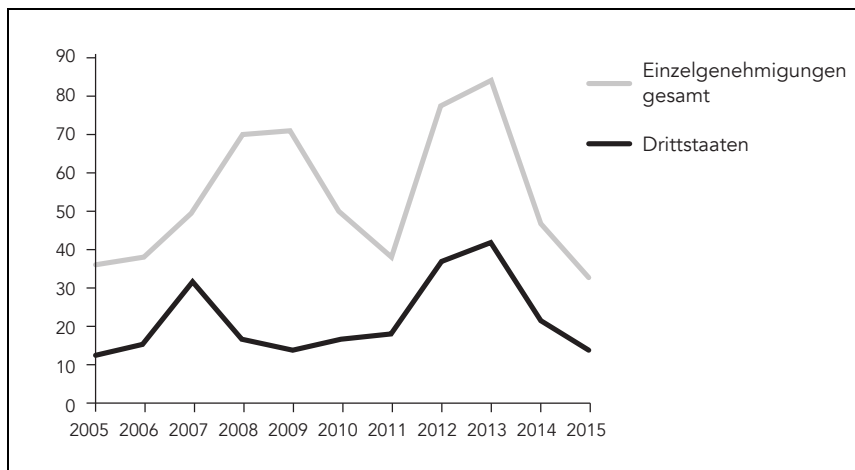
Einzelausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen 2005 bis 2015: Insgesamt und an Drittstaaten²⁹

(Werte in Mio. Euro)

Jahr	Einzelgenehmigungen gesamt	Davon an Drittstaaten	Anteil Drittstaaten in Prozent
2005	35,98	12,57	35
2006	37,28	15,60	42
2007	48,93	30,20	62
2008	68,85	17,18	25
2009	70,40	14,32	20
2010	49,54	16,30	33
2011	37,90	17,92	47
2012	76,15	37,09	49
2013	82,63	42,23	51
2014	47,43	21,63	46
2015	32,43	14,49	45

²⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015 (Rüstungsexportbericht 2015), Berlin 2016.

Abb. 3: Entwicklung Wert der Einzelgenehmigungen für Kleinwaffen von 2005 bis 2015 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung

(3.11) Der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Munition ist im Vergleich zum Vorjahr (2014: 27,21 Mio. €) auf 31,36 Millionen Euro gestiegen. Der Anteil der Genehmigungen für Lieferungen an Drittstaaten lag mit 4,28 Millionen Euro bei 14 Prozent; ein leichter Rückgang im Vergleich zum Vorjahr.

(3.12) Die Zahlen zu den tatsächlichen Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen erfahren wir aus der Meldung Deutschlands an das VN-Waffenregister.³⁰ Dieses ist auch 2015 eine wichtige Informationsquelle über den weltweiten Waffenhandel. Es gibt sowohl über den Transfer von schweren Waffensystemen als auch über die Im- und Exporte von kleinen und leichten Waffen Aufschluss. Letzteres geschieht jedoch nur im Rahmen einer freiwilligen Meldung mit Hilfe eines gesonderten Formulars. Während Deutschland seit 2003 Angaben für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen macht, melden immer noch zahlreiche Drittstaaten ihre Klein- und Leichtwaffenimporte aus Deutschland nicht an das UN-Waffenregister.

³⁰ Die Angaben finden sich auch im Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015 (Rüstungsexportbericht 2015), Berlin 2016, Anlage 11.

Ausfuhren von Kleinwaffen (2015)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Abnehmer unter Drittstaaten
Revolver und halbautomatische Pistolen	40	40	Irak (40) [Ausstattungshilfe an kurdische Regionalregierung]
Gewehre und Karabiner	26	0	--
Maschinenpistolen	8.070	3.603	VAE (3000), Indien (239), Indonesien (226), Zentralafrikanische Republik (50) [VN-Mission], Uruguay (15), Jemen (10) [VN-Mission], Libyen (10) [VN-Mission], Uganda (9) [VN-Mission], Kenia (5) [VN-Mission], Libanon (4) [VN-Mission], Andorra (2), Jordanien (2)
Sturmgewehre	65.514	4.819	Irak (4105) [davon 4080 als Ausstattungshilfe an kurdische Regionalregierung], Jordanien (526), Zentralafrikanische Republik (75) [VN-Mission], Kenia (30) [VN-Mission], VAE (30), Libyen (20) [VN-Mission], Uruguay (12), Jemen (10) [VN- Mission], Libanon (6) [VN- Mission], Uganda (5) [VN- Mission]
Leichte Maschinen- gewehre	411	206	Katar (196), Irak (10) [Ausstattungshilfe an kurdische Regionalregierung]
In Handfeuer- waffen integrierte oder einzeln aufgebaute Granatwerfer	3.858	2	Südafrika (2)
Rückstoßfreie Gewehre	2.734	2.613	Brunei Darussalam (2000), Jordanien (600), Irak (13),
Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehr- raketen und Raketensysteme	353	323	Irak (243) [Ausstattungshilfe an kurdische Regionalregierung], Katar (53), Botswana (15), Indonesien (12)

(3.13) Im Jahr 2015 hat Deutschland insgesamt 81.006 Kleinwaffen und leichte Waffen ausgeführt. Dies sind zwar 25.429 Stück weniger als 2014, als mit insgesamt 106.435 Stück ein Rekordwert erreicht wurde, aber immer noch 11.134 Stück mehr als 2013 (69.872). Wie erklären sich diese hohen Werte bei den Stückzahlen, wie sie für das UN-Waffenregister angegeben werden, während gleichzeitig das finanzielle Gesamtvolumen der Genehmigungen zurückgegangen ist? Ein Grund hierfür sind die Lieferungen von Kleinwaffen und leichten Waffen an den Irak, genauer gesagt an die kurdischen Peschmergatruppen im Kampf gegen den so genannten Islamischen Staat (IS). Diese Lieferungen umfassten bereits zwischen September und November 2014 unter anderem 16.000 Sturmgewehre (jeweils 8.000 G3 und G36), 40 Maschinengewehre MG 3, 200 Stück Panzerfaust 3, sowie 30 Panzerabwehrwaffen vom Typ MILAN inklusive dazugehöriger Munition bzw. Lenkflugkörpern. 2015 bekamen die kurdischen Peschmerga weitere 4.000 G3 Sturmgewehre, 10 Maschinengewehre MG 3, 200 Panzerfäuste und nochmals 30 MILAN Panzerabwehrwaffen. Bei diesen Lieferungen handelt es sich um eine Ausstattungshilfe aus Beständen der Bundeswehr, die sich nicht in den Genehmigungswerten für kommerzielle Ausfuhren niederschlägt.

Die hohen Stückzahlen 2015 kommen auch deshalb zustande, weil eine große Anzahl von Sturmgewehren (57.062) nach Österreich geliefert wurde, um dort zu Dekorationswaffen umgerüstet und damit als Schusswaffe unbrauchbar gemacht zu werden. Allerdings erhielten auch mehrere Drittstaaten Lieferungen von Kleinwaffen und/oder leichten Waffen aus Deutschland. So wurden etwa 3.000 Maschinenpistolen an die Vereinigten Arabischen Emirate geliefert und 2.000 rückstoßfreie Gewehre nach Brunei Darussalam. Jordanien erhielt 526 Sturmgewehre und 600 rückstoßfreie Gewehre, Katar 196 leichte Maschinengewehre.

3.4 Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(3.14) Mit staatlichen Ausfallbürgschaften (Hermes-Bürgschaften) unterstützt die Bundesregierung die Exportaktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung ausländischer Märkte. Dies schließt im Einzelfall auch Ausfuhren von Rüstungsgütern ein. Die Bundesregierung betont, dass der „Förderzweck dieses Instruments [...] insbesondere der Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland“³¹ ist. Die Vergabe von Hermes-Bürgschaften zur Absicherung von

³¹ Bundestagsdrucksache 17/14756 vom 16. September 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage des Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Förderung des Rüstungsexports durch die Bundesregierung – Hermes-Bürgschaften, Auslandsmesseprogramm und Rüstungslobbyismus“.

Rüstungsgeschäften wird nicht im jährlichen Rüstungsexportbericht der Bundesregierung aufgeführt.

Hermes-Bürgschaften haben im Jahr 2015 Rüstungsgeschäfte in Höhe von 0,6 Milliarden Euro (2014: 1,1 Milliarden Euro) abgesichert. Der allergrößte Teil davon stammt von Exportkreditgarantien für Bau, Erprobung und Lieferung von zwei U-Booten an Ägypten im Wert von 0,585 Milliarden Euro.³² Insbesondere im Falle von U-Boot-Geschäften hat die Bundesregierung regelmäßig Hermes-Bürgschaften ausgesprochen. Insgesamt hat sie zwischen 2000 und 2013 U-Boot-Geschäfte mit sechs Ländern (Ägypten, Israel, Südkorea, Singapur, Südafrika und Türkei) im Gesamtwert von 8,122 Milliarden durch Ausfallbürgschaften abgesichert.³³

3.5 Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren

(3.15) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich an den deutschen Normen und Gesetzen und am Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte von 1998, der 2008 zum Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet wurde. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn/Bonn International Center for Conversion (BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter im Kontext der acht Kriterien, die der EU-Kodex enthält (<http://www.ruestungsexport.info>). Dies betrifft vor allem die Menschenrechtssituation, die innere und regionale Stabilität sowie die Verträglichkeit von Rüstungsausgaben mit Anforderungen einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung im Empfängerland. Als Datengrundlage für die Bewertung einzelner Länder nutzt das BICC verschiedene, offen zugängliche Quellen, u.a. die periodischen Berichte der Weltbank, die Menschenrechtsberichte von Amnesty International und die Angaben zu weltweiten Militärausgaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

(3.16) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2015 4.256 Lizenzen (Vorjahr: 4.165) für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 83 Staaten erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind. Dies

³² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2015, Berlin 2016.

³³ Bundestagsdrucksache 18/946 vom 25. März 2014, Antwort von Staatssekretär Stefan Kapferer (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Stefan Liebich (Die Linke) auf die schriftliche Frage 3/10.

beinhaltet auch EU- und NATO-Mitgliedsstaaten, in denen interne Konflikte zu verzeichnen sind. Die Zahl der Empfängerländer, welche den Kriterien des EU-Kodex nicht in vollem Umfang gerecht wurden bzw. werden, also in mindestens einem der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes (siehe Ziffer 3.07) eine negative Bewertung erhielten, ist somit gegenüber dem Vorjahr (83 Staaten) gleich geblieben. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder ist jedoch von 2,617 Milliarden Euro (2014) auf 4,535 Milliarden Euro deutlich angestiegen und damit sogar noch etwas höher als im Jahr 2013 (4,234 Milliarden Euro).

2015 wurden Rüstungsexporte an 41 Länder genehmigt, die mindestens vier der Kriterien nicht erfüllen – nach Auffassung der GKKE eine eindeutige Missachtung der EU-Richtlinien. Der Genehmigungswert für solche Länder ist damit von 1,466 Milliarden Euro (2014) auf 1,607 Milliarden Euro um rund 140 Millionen Euro angestiegen. Zu den problematischen Empfängerländern, an die immer noch geliefert wird, gehören unter anderem Ägypten, Algerien, Katar, Pakistan und Saudi-Arabien.

(3.17) Im Jahr 2015 erhielten 62 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2014: 62 Länder); in 34 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es interne Gewaltkonflikte (2014: 30 Länder). In 51 Empfängerländern (2014: 49 Länder) ist die Aufrechterhaltung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in der Region gefährdet. Zusätzlich bestand in neun Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigten (2014: 14 Länder). Zu diesen Staaten gehörten unter anderem Ägypten, Jordanien, Pakistan, Kasachstan und die Ukraine.

(3.18) Geographisch bildeten – wie bereits in den Vorjahren – Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppen „problematischer“ Empfängerstaaten. So wurden 2015 zum Beispiel deutsche Rüstungsexporte im Umfang von 270 Millionen Euro nach Saudi-Arabien sowie im Wert von 1,663 Milliarden Euro nach Katar genehmigt. Aber auch die Genehmigung der Lieferung von etwa 170 schweren Marschflugkörpern vom Typ Taurus an Südkorea, die mit ca. 270 Millionen Euro mehr als die Hälfte der 2015 genehmigten Rüstungsexporte in das Land ausmacht, ist aus rüstungskontrollpolitischer Sicht nicht unproblematisch.³⁴

³⁴ Vgl. Otfried Nassauer, Taurus für Südkorea – Problematischer Selbstläufer, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 17. Oktober 2016, abrufbar unter: http://www.bits.de/public/unv_a/original-171016.htm (15.11.2016).

Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte³⁵

Land	Menschenrechts-situation	Interne Gewalt-konflikte	Regionale Sicherheit	Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2015 (in Millionen Euro)
Algerien	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	411,4
Ägypten	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	18,7
Indien	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	153,6
Indonesien	sehr schlecht	teilweise	sehr kritisch	36,5
Irak	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	40,9
Israel	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	507,2
Katar	schlecht	teilweise	kritisch	1.662,77
Oman	schlecht	teilweise	kritisch	95,9
Pakistan	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	36
Saudi-Arabien	schlecht	teilweise	kritisch	270
Südkorea	schlecht	teilweise	kritisch	515,9
Türkei	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	39
VAE	schlecht	teilweise	kritisch	107,3

3.6 Rüstungsausfuhren im 1. Halbjahr 2016

(3.19) Im Oktober 2016 legte die Bundesregierung zum dritten Mal einen Zwischenbericht über Rüstungsexporte vor.³⁶ Damit setzte sie die Vereinbarung

³⁵ Die Berechnungsgrundlage für die Bewertung kann hier eingesehen werden: http://ruestungsexport.info/uploads/images/website_manual.pdf (15.11.2016).

³⁶ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2016 (Rüstungsexportbericht), Berlin 2016.

aus dem Koalitionsvertrag um, die Transparenz hinsichtlich von Rüstungsexporten zu verbessern. Neben der Berichterstattung über die genehmigten Ausfuhren enthält der Bericht auch einige Ausführungen zur generellen Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik.

Im ersten Halbjahr 2015 erteilte die Bundesregierung insgesamt 6.452 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Gesamtwert von 4,03 Milliarden Euro. Damit stieg der Wert um mehr als eine halbe Milliarde Euro gegenüber dem Vorjahreszeitraum (1. Halbjahr 2015: 3,5 Mrd. Euro).

Der Anteil der Exportgenehmigungen für Rüstungsgüter in Drittländer außerhalb von EU und NATO ist mit 58 Prozent immer noch sehr hoch (im ersten Halbjahr 2015 lag er bei 49 Prozent). Auf diese Ländergruppe entfielen Ausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 2,32 Milliarden Euro, womit der Wert gegenüber dem Vorjahreszeitraum deutlich gestiegen ist (erstes Halbjahr 2015: 1,59 Mrd. Euro). Dabei sollte die Lieferung an Drittstaaten eine Ausnahme und nicht die Regel sein.

Der Großteil der Genehmigungswerte an Drittstaaten entfällt auf die Ausfuhr einer Fregatte nach Algerien. Die Bundesregierung betont in ihrem Bericht, dass deren Herstellung bereits 2012 von der Vorgängerregierung genehmigt wurde. Damit liegt Algerien mit einem Gesamtgenehmigungswert von 1,036 Milliarden Euro auf Platz eins aller Empfängerländer im ersten Halbjahr 2016. Mit Genehmigungen im Wert von etwas über 483 Millionen Euro belegt Saudi-Arabien den dritten Platz hinter den USA (914 Mio. Euro). Die Bundesregierung betont in ihrem Bericht, dass es sich bei den Genehmigungen für Exporte an Saudi-Arabien zu einem erheblichen Teil um in europäischer Industriekooperation hergestellte zivile Mehrzweckhubschrauber mit militärischer Ausstattung handelt. Aber wie bereits im Vorjahr wurde auch im ersten Halbjahr 2016 wieder die Lieferung von Teilen für Kampfflugzeuge genehmigt, die für Saudi-Arabien bestimmt sind.

(3.20) Der Gesamtwert für die Genehmigung der Ausfuhren von Klein- und Leichtwaffen ist mit insgesamt 11,6 Millionen Euro leicht zurückgegangen (erstes Halbjahr 2015: 12,4 Mio. Euro). Damit setzt sich der Trend aus dem Vorjahr fort. Auch im Falle der Drittländer sind die Genehmigungswerte gesunken, von 5,75 Millionen im ersten Halbjahr 2015 auf 3,39 Millionen im ersten Halbjahr 2016. Davon entfallen etwas über zwei Millionen Euro auf Gewehre in den Irak im Rahmen der Ausstattungshilfe für die Kurdische Regionalregierung.

Massiv angestiegen ist der Wert für die Genehmigung von Munition für Kleinwaffen. Hier ist der Wert von 26,96 Millionen Euro im ersten Halbjahr 2015 auf 283,81 Millionen im ersten Halbjahr 2016 gestiegen und hat sich damit

mehr als verzehnfacht. Der Großteil davon (268,5 Millionen Euro) geht jedoch an NATO- und NATO-gleichgestellte Länder, insbesondere an die USA.

(3.21) Die Bundesregierung erteilte im ersten Halbjahr 2016 lediglich zwei Sammelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 19 Millionen Euro. Das ist ein enormer Rückgang. Noch im ersten Halbjahr 2015 hatte sie 73 Sammelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 3,045 Milliarden Euro genehmigt. Dieser Wert lag allerdings auch weit über dem entsprechenden Wert im ersten Halbjahr 2014 (518,92 Mio. Euro).

3.7 Bewertung

(3.22) Die GKKE begrüßt auch weiterhin die Bemühungen der Bundesregierung, die Transparenz zu verbessern und ihre Berichte rechtzeitig zu veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung ihres Rüstungsexportberichts 2015 im Juli 2016 und ihres Berichts zu den Rüstungsausfuhren im ersten Halbjahr 2016 im Oktober 2016 führt die Bundesregierung ihre Praxis einer zeitnäheren Berichterstattung fort. Durch die Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage des Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die LINKE) gelangten die Gesamtzahlen für die im Jahr 2015 erteilten Genehmigungen bereits im Februar 2016 an die Öffentlichkeit.³⁷ Die GKKE begrüßt auch die verbesserte Berichtspraxis im Rüstungsexportbericht der Bundesregierung für 2015 hinsichtlich der Sammelausfuhrgenehmigungen. Die Auflistung der Sammelausfuhrgenehmigungen anhand der Gemeinschaftsprogramme unter Angabe von Anzahl, Genehmigungswert und Empfängerländern erhöht insgesamt die Transparenz.

Trotz dieser Verbesserungen bleiben strukturelle Defizite in der Berichtspraxis bestehen. Dazu zählen aus Sicht der GKKE vor allem die mangelhafte politische Begründung des Großteils der Genehmigungsentscheidungen sowie fehlende Angaben zu den exakten Rüstungsgütern und den tatsächlichen Endempfängern. Dies trägt dazu bei, dass die Entscheidungen der Bundesregierung in vielen Fällen weiterhin wenig nachvollziehbar bleiben. Die GKKE fordert die Bundesregierung deshalb dazu auf, diese Defizite zu beseitigen und zumindest im Falle der Exportgenehmigungen von Kriegswaffen an Drittstaaten eine exakte Bezeichnung der Rüstungsgüter sowie die tatsächlichen Endempfänger

³⁷ Antwort von Staatssekretär Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 18 und 19 vom 19. Februar 2016, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/Parlamentarische-Anfragen/2016/02-18-19,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (15.11.2016).

zu benennen und explizite politische Begründungen für diese Entscheidungen abzugeben.

(3.23) Die Genehmigungspraxis der Bundesregierung bleibt aus Sicht der GKKE höchst problematisch. Der massive Anstieg der Genehmigungen (bei Einzel- wie Sammelgenehmigungen) im Jahr 2015 bestätigt die frühere Einschätzung der GKKE, dass der Rückgang der Genehmigungen im Jahr 2014 keine Trendwende war, sondern Folge der üblichen Schwankungen der Auftragslage. Mit einem Anstieg um 3,885 Milliarden Euro auf 7,859 Milliarden Euro hat sich der Genehmigungswert bei den Einzelausfuhrgenehmigungen fast verdoppelt und damit einen neuen Rekordwert erreicht. Der Anteil der Drittstaaten daran ist mit 59 Prozent ähnlich hoch wie in den Jahren zuvor (2014: 61 Prozent, 2013: 62 Prozent). Auch die Zahlen für das erste Halbjahr 2016 weisen in diese Richtung, ist doch hier der Gesamtgenehmigungswert für Rüstungsgüter mit einem Wert von 4,03 Milliarden Euro (58 Prozent davon an Drittstaaten) im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich angestiegen.

Die GKKE betont aber, dass sich diese Bewertung der Genehmigungspraxis als höchst problematisch nicht alleine und auch nicht primär aus den Gesamtwerten ableitet. Vielmehr basiert diese kritische Bewertung darauf, dass sich unter den Empfängerländern etliche Staaten befinden, welche aus friedensethischer Sicht als Empfänger von Rüstungsgütern äußerst problematisch sind. Dazu zählt neben Saudi-Arabien (siehe hierzu gesondert Kapitel 5.1) insbesondere Katar, an das 2015 Rüstungsexporte im Wert von über 1,6 Milliarden Euro genehmigt wurden, unter anderem für die Ausfuhr von Kampfpanzern und Panzerhaubitzen. Damit steht Katar 2015 auf Platz eins der wichtigsten Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte. Die GKKE hatte die Genehmigungen für die Lieferungen von Kampfpanzern und Haubitzen an das autokratisch regierte Katar bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2013 kritisiert. Katar wird beschuldigt, verschiedene islamistische Organisationen, unter anderem auch den Islamischen Staat, finanziell zu unterstützen. Hinzu kommt, dass Katar, als Mitglied der von Saudi-Arabien angeführten Militärkoalition im Jemen, aktive Partei in einem bewaffneten Konflikt ist. Die Belieferung Katars mit Kriegswaffen ist deshalb aus Sicht der GKKE ein klarer Verstoß gegen die selbst gesetzten Kriterien für deutsche Rüstungsexporte. Die GKKE kritisiert die Belieferung von Katar mit deutschen Kriegswaffen deshalb aufs schärfste.

Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel (SPD) beruft sich darauf, dass die Genehmigung nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz für die Lieferungen an Katar ursprünglich bereits 2013 von der schwarz-gelben Vorgängerregierung erteilt wurde und nun bei der Genehmigung nach Außenwirtschaftsgesetz nicht mehr gestoppt werden konnten. Die politische Hauptverantwortung für dieses

Geschäft mag bei der früheren Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP liegen – und damit vor allem bei Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU). Die GKKE weist aber darauf hin, dass das Kriegswaffenkontrollgesetz (§ 7 Widerruf der Genehmigung) durchaus die Möglichkeit vorsieht, eine bereits erteilte Genehmigung zu widerrufen. Die GKKE bedauert, dass die Bundesregierung hierzu nicht willens war.

(3.24) Insgesamt vermitteln die Zahlen zu den deutschen Rüstungsexporten nicht den Eindruck einer differenzierten Genehmigungspraxis, die sich an die eigenen restriktiven Maßstäbe hält und der Einhaltung der Menschenrechte eine hervorgehobene Bedeutung einräumt. Obwohl die Bundesregierung immer das Gegenteil beteuert, werden Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen begangen werden, mit deutschen Rüstungsgütern beliefert. Auffällig ist ebenfalls, dass umfangreiche Rüstungstransfers in Regionen erfolgen, in denen aktuell Gewaltkonflikte und regionale Rüstungsdynamiken zu beobachten sind, insbesondere in den Nahen und Mittleren Osten.

Die GKKE erneuert ihre Forderung an die Bundesregierung, keine Rüstungsexporte an Regierungen zu genehmigen, deren interne gesellschaftliche Legitimität zweifelhaft ist, welche die Bedingungen des guten Regierens nicht erfüllen und die menschliche Sicherheit und Entwicklung in ihren Ländern gefährden. In solchen Staaten besteht häufig eine erhöhte Gefahr, dass die gelieferten Rüstungsgüter zur Unterdrückung von Teilen der Bevölkerung genutzt werden. Darüber hinaus verstärken solche Waffentransfers das Misstrauen zwischen den Staaten in diesen Regionen, wodurch eine weitere Aufrüstung gefördert wird. Auch die Gefahr von Korruption und das Risiko, dass die Waffen in fremde Hände gelangen können, müssen maßgeblich mit in den Entscheidungsprozess über Rüstungsexporte einfließen. „Legitime Regierungsführung“³⁸ sollte daher als Kriterium für die Genehmigung von Rüstungsexporten prominenter in den Politischen Grundsätzen verankert werden.

(3.25) Die GKKE begrüßt, dass der Genehmigungswert für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen 2015 nun zum zweiten Mal in Folge deutlich zurückgegangen ist. Diese Zahlen passen zunächst durchaus zum erklärten Ziel des Bundeswirtschaftsministers, bei Kleinwaffen besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Ein Blick auf die Genehmigungspraxis für Kleinwaffen der letzten zehn Jahre zeigt allerdings auch, dass ähnliche Schwankungen bei den Genehmigungswerten nach oben wie nach unten nicht unüblich sind. Zudem liegt der Wert für die genehmigten Einzelausfuhren von Kleinwaffen 2015 mit

³⁸ GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 45.

32,43 Millionen Euro nicht allzu weit unter den Vergleichswerten der Jahre 2011 (37,9 Millionen Euro) und 2005 (35,98 Millionen Euro). Ob wir es hier also tatsächlich mit einem Trend hin zu einer restriktiveren Kleinwaffenexportpolitik zu tun haben, bleibt weiterhin abzuwarten. Nicht so ganz ins Bild passen will zumindest der mit 45 Prozent immer noch recht hohe Anteil von Drittstaaten unter den Empfängern deutscher Kleinwaffen.

Auch die im Vergleich zum ersten Halbjahr 2015 leicht gesunkenen Genehmigungswerte für Kleinwaffen und Leichtwaffen im ersten Halbjahr 2016 sind mit Vorsicht zu genießen. Die Bundesregierung verweist in ihrem Bericht zu diesen Zahlen selbst darauf, dass sich die Genehmigungen in einigen Fällen aufgrund noch fehlender Endverbleibserklärungen zeitlich verschoben haben.

Wie bereits 2014 lieferte Deutschland auch 2015 und 2016 Kleinwaffen und leichte Waffen als Ausstattungshilfe an die kurdischen Peschmerga, um diese im Kampf gegen den IS zu unterstützen. Die GKKE hatte diese Praxis bereits in ihrem letzten Rüstungsexportbericht kritisiert, und mahnt weiterhin, dass deutsche Waffenlieferungen an semi-staatliche Akteure in bewaffneten Konflikten nicht zur Routine und zum Ersatz einer regionalen sicherheitspolitischen Strategie werden dürfen, die darauf abzielt, den Kampf gegen den IS vor allem politisch zu gewinnen.³⁹

(3.26) 2015 sind erneut Rüstungsgeschäfte mit staatlichen Ausfallbürgschaften abgesichert worden; wenn auch deutlich weniger als 2014. Die GKKE appelliert erneut an die Bundesregierung, Rüstungsgeschäfte nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern und damit das Geschäftsrisiko auf die Schultern der Steuerzahler zu verlagern. Hier sollen die gleichen Bestimmungen gelten, wie sie schon seit einigen Jahren für die Ausfuhr von Nukleartechnologie zur Anwendung kommen: keine staatlichen Exportfinanzierungen und -absicherungen. Die GKKE fordert deshalb erneut mit Nachdruck, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungs- und Kriegswaffenexporte zu erteilen. Da beschäftigungspolitische Gründe schon laut den politischen Grundsätzen keine ausschlaggebende Rolle spielen dürfen, darf dies aus Sicht der GKKE auch kein Argument für die Erteilung von Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte darstellen.

³⁹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 114-124; Max M. Mutschler/Simone Wisotzki, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Margret Johansen et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Berlin: LIT, 2016, S. 140-151; siehe auch Kapitel 4.2 in diesem Bericht.

4 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

(4.01) Auch im aktuellen Berichtszeitraum waren unterschiedliche Aspekte der Rüstungsexportpolitik wieder Thema politischer Debatten. Eine wichtige Rolle spielte dabei die Frage eines neu zu schaffenden Rüstungsexportkontrollgesetzes. Im Frühjahr 2016 hatte Bundeswirtschaftsminister Gabriel angekündigt, eine Kommission einsetzen zu wollen, um diese Möglichkeit zu eruieren. Nach dieser Ankündigung passierte jedoch lange nichts. Schließlich konnte sich das Bundeswirtschaftsministerium dann doch nicht zur Einsetzung einer solchen Kommission durchringen. Stattdessen führt eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundeswirtschaftsministeriums seit Oktober 2016 lediglich eine Serie von Expertenanhörungen zur Frage der Zukunft der Rüstungsexportpolitik im Rahmen eines Konsultationsprozesses durch. Die GKKE greift diese Thematik im inhaltlichen Schwerpunkt des aktuellen Berichts auf, um eine Reihe von Vorschlägen im Hinblick auf ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu machen (siehe Kapitel 6.).

Weitere wichtige Themen, zu denen die GKKE auch in früheren Berichten bereits Stellung genommen hat, waren unter anderem die Frage der „Ertüchtigung“ bestimmter Gruppen durch Waffenlieferungen, die Europäisierung der Rüstungsindustrie, sowie die Sicherung von Schlüsseltechnologien im Bereich der Rüstungsindustrie. Alle drei Themen fanden Eingang in das neue Weißbuch der Bundesregierung zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr(siehe 4.1). Darüber hinaus wird die Ertüchtigungs-Debatte nun vor allem auf der europäischen Ebene weitergeführt wird (siehe 5.2).

Auch 2016 hat die Bundesregierung ihre Politik der Belieferung der kurdischen Peschmerga mit Waffen und Ausrüstung aus Bundeswehrbeständen fortgesetzt (siehe 4.2), ebenso wie die Genehmigung für Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien. Solche Lieferungen an Saudi-Arabien im Zuge des Krieges im Jemen haben das EU-Parlament zur Forderung eines Waffenembargos gegen Saudi-Arabien veranlasst und auch in den Hauptlieferstaaten, insbesondere in Großbritannien und den USA zu Kritik geführt (siehe 5.1).

Bewegung gibt es hinsichtlich der Strafanzeige wegen Lieferungen von G-36 Sturmgewehren nach Mexiko. Hier hat die Staatsanwaltschaft Stuttgart, nach mehr als fünfeinhalb Jahren Ermittlungen, gegen sechs Angeschuldigte Anklage wegen des Vorwurfs des Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz erhoben (siehe 4.3).

4.1 Weißbuch 2016 – Ertüchtigung, Europäisierung und Sicherung von Schlüsseltechnologien als Herausforderung für eine restriktive Rüstungsexportpolitik

(4.02) Nach zehn Jahren hat die Bundesregierung im Juli 2016 erstmals wieder ein „Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr“ vorgelegt. Da es mit einem Vorwort der Bundeskanzlerin versehen ist und es sich in der Selbstcharakterisierung um „das oberste sicherheitspolitische Grundlagendokument Deutschlands“⁴⁰ handelt, an dessen Abfassung alle wesentlichen Ressorts beteiligt waren, kann es auch als ein Dokument angesehen werden, das den Stellenwert der Rüstungsexportpolitik in der Außen- und Sicherheitspolitik der Bundesregierung beschreibt.

Auf die Rolle von Rüstungsexporten für eine Friedens-, Außen- und Sicherheitspolitik wird nicht systematisch, sondern nur verstreut an sieben Stellen in dem insgesamt über 140 Seiten umfassenden Dokument eingegangen. Dabei wird deutlich, dass die proklamierte restriktive Rüstungsexportpolitik durch die seit 2013 beobachtbare neue Ausrichtung der Sicherheitspolitik massiv herausgefordert wird. Das Weißbuch fasst diese sicherheitspolitischen Änderungen, die in den letzten Jahren vorgenommen und in Reden und Dokumenten⁴¹ vorgestellt und skizziert wurden und die auch als Paradigmenwechsel verstanden werden können, zusammen und ergänzt sie insbesondere durch die Zielsetzung der Resilienz. Dabei leidet diese Zusammenstellung unter drei Defiziten. Zum Ersten wird durch die Federführung des Verteidigungsministeriums bei der Abfassung des Weißbuches die friedenspolitische Ausrichtung deutlich durch eine sicherheitspolitische Perspektive überlagert. Dies verstärkt sich noch durch die Zweiteilung des Weißbuches in eine Analyse der Sicherheitslage und eine Auflistung der Anforderungen an die Bundeswehr. Zum Zweiten bleibt das Weißbuch in vielen Punkten seltsam unentschieden und bildet somit indirekt ab, dass in der Bundesregierung durchaus ganz unterschiedliche Positionen vertreten werden. Zum Dritten gelingt es deshalb auch nicht, die unterschiedlichen Zugangsweisen der verschiedenen Ministerien in ein widerspruchsfreies und in sich schlüssiges Politikprogramm einmünden zu lassen. So finden sich Diagnosen und Therapievorschläge, die nicht aufeinander bezogen sind, ebenso wie friedenspolitisch und sicherheitspolitisch geprägte Passagen, die letztlich widersprüchliche Handlungsempfehlungen implizieren. Das mag für den politischen Alltag von Vorteil sein, findet doch jeder und jede einen Bezugspunkt im Dokument, mit dem sie oder er seine Politik rechtfertigen kann.

⁴⁰ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 15.

⁴¹ Siehe dazu insbesondere die Reden des Bundespräsidenten, der Verteidigungsministerin und des Außenministers auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014.

tigen kann; an Leitlinien für gutes Regieren ist es jedoch zulässig, andere Maßstäbe anzulegen.

Die nachstehende Vorstellung und Bewertung des Weißbuches fragt nach der Konsistenz der Ausführungen und nach dem friedenspolitischen Gehalt, welcher der GKKE aufgrund ihres Selbstverständnisses wichtig ist. Es wird deshalb auf den Gesamteindruck und die Gewichtungen des Dokuments Bezug genommen und den bestehenden Ambiguitäten nur vereinzelt oder implizit Raum eingeräumt.

(4.03) Kern des Paradigmenwechsels ist die Selbstcharakterisierung Deutschlands als ein Staat, der mehr Verantwortung und vermehrt Führungsfunktion bei multinationalen Einsätzen als sogenannte Rahmennation⁴² übernehmen will und muss. Das Weißbuch erweckt den Eindruck, dass diese Übernahme von mehr Verantwortung durchaus – und ganz entsprechend der im Anschluss an die Reden auf der Sicherheitskonferenz 2014 vorgetragenen Interpretation von Kritikern und Kritikerinnen dieses Paradigmenwechsels – auch und selbstverständlicher als früher durch militärische Mittel und Einsätze gewährleistet werden soll. Dabei schließen die Formulierungen über die Legitimation solcher Einsätze⁴³ nicht aus, dass eine Ermächtigung seitens der Vereinten Nationen als nicht zwingend notwendig angesehen wird, und die Bundesregierung Diskussionen über Änderungen bei der Legitimation von Militäreinsätzen durch den Bundestag unterstützt. Zudem solle der Rückgriff auf die Bundeswehr im Rahmen von Ad-hoc-Kooperationen von Staaten erfolgen können und damit die Tradition eines Einsatzes im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit⁴⁴ aufgeweicht werden.

(4.04) Ergänzt wird dieser Paradigmenwechsel durch eine Lagebeschreibung, die den Eindruck vermittelt, dass sich die Sicherheitslage Deutschlands dramatisch verschlechtert hat und deshalb größte Besorgnis angebracht sei. Neben den Veränderungen im internationalen System durch Machtdiffusion und Multipolarität sowie der „Infragestellung der regelbasierten euro-atlantischen Friedens- und Stabilitätsordnung“⁴⁵ durch Russland zählt das Weißbuch neun weitere Herausforderungen auf, denen die Sicherheitspolitik

⁴² Dabei bleibt offen, was genau darunter in Abgrenzung zu einer Führungsmacht zu verstehen ist.

⁴³ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 109.

⁴⁴ Dies jedoch war der Rahmen, in dem das BVerfG 1994 in seinem Urteil Auslandseinsätze der Bundeswehr für zulässig angesehen hat.

⁴⁵ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 31.

gerecht werden sollte. Diese sind⁴⁶: Transnationaler Terrorismus, Herausforderungen aus dem Cyber- und Informationsraum, zwischenstaatliche Konflikte, fragile Staatlichkeit und schlechte Regierungsführung, weltweite Aufrüstung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Gefährdungen der Informations-, Kommunikations-, Versorgungs-, Transport- und Handelslinien sowie der Rohstoff- und Energieversorgung, Klimawandel, unkontrollierte und irreguläre Migration und schließlich Pandemien und Seuchen. Daraus schlussfolgert die Bundesregierung bei der Beschreibung der eigenen Gestaltungsfelder: „Deutschlands sicherheitspolitischer Horizont ist global.“⁴⁷ Diese Herausforderungen erzeugen beim Leser und der Leserin trotz der auch aufgeführten Stärken⁴⁸ aufgrund ihrer Vielfalt, Unüberschaubarkeit und Unvorhersehbarkeit ein diffuses Risiko- oder gar Bedrohtheitsgefühl, verstärkt durch den häufigen Hinweis auf mögliches hybrides Vorgehen und hybride Angriffe. Als hybrid werden dabei im Weißbuch alle Aktivitäten bezeichnet, bei denen „die Rolle als Angreifer und Konfliktpartei gezielt verschleiert“⁴⁹ wird. Hybride Angriffe können sich laut dem Weißbuch gegen alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens richten und nützen die Verwundbarkeiten von modernen und weltweit digital vernetzten Gesellschaften aus. Vereinzelt wird es konkretisiert, wenn beispielsweise zu lesen ist „die materielle Infrastruktur von Staat und Wirtschaft ist [...] Angriffsziel“⁵⁰ oder wenn die Bundeswehr als „Hochwertziel für staatliche und nicht-staatliche Akteure“⁵¹ genannt wird.

(4.05) Diese Charakterisierung der sicherheitspolitischen Lage mündet im Hinblick auf das Aufgabenspektrum der Bundeswehr in die Forderung⁵² ein, dass diese einerseits zu den traditionellen Aufgaben des Militärs – Verteidigung und Abschreckung – befähigt werden müsse. Daneben aber habe sie andererseits weiterhin für internationales Krisenmanagement, zur Partnerschaft mit Staaten über NATO und EU hinaus und zur Not- und Katastrophenhilfe Beiträge zu leisten, neuerdings auch zusätzlich für den Heimatschutz⁵³ und die gesamtstaatliche Cybersicherheit. Zum expliziten Auftrag der Bundeswehr gehört es auch, „gemeinsam mit Partnern und Verbündeten zur Abwehr sicherheitspolitischer Bedrohungen für unsere [...] freien und sicheren Welt-

⁴⁶ Ebd., S. 34 ff.

⁴⁷ Ebd., S. 56.

⁴⁸ Ebd., S. 22 f.

⁴⁹ Ebd., S. 39.

⁵⁰ Ebd., S. 60.

⁵¹ Ebd., S. 93.

⁵² Ebd., S. 91 ff.

⁵³ Damit steht die Frage des Bundeswehr-Einsatzes im Innern auf der Tagesordnung. Erste Stabsübungen zwischen Polizei und Militär sind in Baden-Württemberg geplant.

handels- und Versorgungswege beizutragen.“⁵⁴ Der Vielfalt der Aufgaben, aber auch den Ungewissheiten der Herausforderungen, soll die Bundeswehr durch Flexibilität und Agilität begegnen. Dazu bedürfe es neuer Entscheidungsstrukturen. Das Weißbuch spricht davon, dem Bundessicherheitsrat eine neue Rolle im Sinne eines strategischen Impulsgebers⁵⁵ zuzusprechen.

(4.06) Angesichts der skizzierten Gefährdungslage sieht die Bundesregierung ihre primäre Aufgabe darin, eine „gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge“ zu gewährleisten, die ermöglicht werden soll durch die Förderung eines gemeinsamen Risikoverständnisses, in das staatliche Stellen, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft durch ein Dialogprogramm an der Bundesakademie für Sicherheitspolitik eingebunden werden. Ein solches gemeinsames Risikoverständnis wird als Grundlage für die Aufgabe des Aufbaus einer gesamtgesellschaftlichen Resilienz angesehen.⁵⁶ Dabei geht es unter dem Stichwort Resilienz nicht darum, durch Politik Krisen und Gefährdungen zu verhindern, sondern um den „Ausbau der Widerstands- und Adaptionfähigkeit von Staat und Gesellschaft gegenüber Störungen. Ziel ist es, Schadensergebnisse absorbieren zu können, ohne dass die Funktionsfähigkeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltig beeinträchtigt wird.“⁵⁷ Die Bedeutung von Resilienz wird im Weißbuch sehr stark hervorgehoben und knüpft an die neue Strategie der EU an, die im Juni 2016 veröffentlicht wurde.⁵⁸

Warum so viel Wert auf Resilienz gelegt wird, begründet das Weißbuch wie folgt: „Staat, Wirtschaft und Gesellschaft müssen ihre Widerstands- und Resilienzfähigkeit erhöhen, um Deutschlands Handlungsfreiheit zu erhalten und sich robust gegen Gefährdungen zur Wehr zu setzen“⁵⁹ und „erfolgreiche Prävention gegen hybride Gefährdungen erfordert staatliche und gesamtgesellschaftliche Resilienz – und damit umfassende Verteidigungsfähigkeit.“⁶⁰ Strategisch gesprochen vermindert Resilienz nicht nur die eigene Verwundbarkeit, sondern erhöht auch die Handlungsfähigkeit nach außen.

⁵⁴ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 90.

⁵⁵ Ebd., S. 58/138.

⁵⁶ Ebd., S. 58.

⁵⁷ Ebd., S. 49.

⁵⁸ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Juni 2016.

⁵⁹ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 56.

⁶⁰ Ebd., S. 39.

(4.07) Im Hinblick auf die Bewältigung von Krisen im internationalen Umfeld sieht das Weißbuch eine Politik unter dem Begriff der „Ertüchtigung“ vor, der schon vor Jahren von der Bundeskanzlerin eingeführt wurde. „Unser Ertüchtigungsansatz zielt [...] darauf ab, Staaten und Regionalorganisationen in fragilem Umfeld zur eigenständigen Übernahme von Sicherheitsverantwortung in einem umfassenden Sinne zu befähigen.“⁶¹ Und weiter: „Dabei kommt unserem Engagement zur Befähigung von Partnern, Konflikte selbständig zu bewältigen und für ihre nationale und regionale Sicherheit zu sorgen, besondere Bedeutung zu [...]“.⁶² Diese Aufgabe wird als zentrales Element der vierten strategischen Priorität der Krisenvorbeugung und des Krisenmanagements von insgesamt fünf solcher Prioritäten benannt. Erste Priorität genießt die gesamtstaatliche Sicherheitsvorsorge (Resilienz) vor der Stärkung der Handlungsfähigkeiten von NATO und EU und der ungehinderten Nutzung aller Infrastrukturen, die für das Wirtschaften benötigt werden, sowie die Sicherheit der Rohstoff- und Energieversorgung. Das Engagement für eine regelbasierte internationale Ordnung rundet als fünfte strategische Priorität den Handlungsanspruch Deutschlands ab.⁶³

(4.08) Natürlich spricht das Weißbuch auch von Frieden, von Interdependenzen, dem Aufbau von Regimen, der Stärkung der Vereinten Nationen sowie der OSZE, vertrauensbildenden Maßnahmen und Rüstungskontrolle. Auch die Folgen von Aufrüstung und die Bedingungen von Frieden und Sicherheit werden benannt. Zu letzterem wird festgehalten: „Mit der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung hat die Weltgemeinschaft 2015 erstmals ganz ausdrücklich den untrennbaren Zusammenhang von Frieden und Sicherheit mit nachhaltiger Entwicklung und der Geltung der Menschenrechte anerkannt [...]. Eine partnerschaftliche Weltordnung, die gerechte Gestaltung von Globalisierung, der Einsatz für die universelle Gültigkeit der Menschenrechte, der Kampf gegen extreme Armut und Hunger und der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen, [...] das Schaffen menschlicher Sicherheit weltweit – all dies trägt zu unserer nationalen Sicherheit bei.“⁶⁴

Auch die Folgen von Aufrüstung werden im Weißbuch beschrieben: „Aufrüstungsprozesse in zahlreichen Staaten und Regionen, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen und die Entwicklung neuer Waffentechnologien sind wachsende Risiken für die Stabilität der regelbasierten internationalen

⁶¹ Ebd., S. 52.

⁶² Ebd., S. 61.

⁶³ Ebd., Kapitel 3.

⁶⁴ Ebd., S. 62.

Ordnung und die Sicherheit Deutschlands und seiner Verbündeten.“⁶⁵ Welche Folgen sich aus diesen beiden Feststellungen für die eigene Politik ergeben, wird jedoch nicht dargelegt.

(4.09) Im Hinblick auf die Rüstungsexportpolitik stellt das Weißbuch fest: „[...] eine restriktive Rüstungsexportpolitik bleib[t] Voraussetzung, Mittel und Grundlage friedlicher Streitbeilegung und Abrüstung.“⁶⁶ Die Problematik der Aufrüstung, auch durch Rüstungsexporte, ist folglich erkannt und anerkannt. Über eine Weiterentwicklung der eigenen Rüstungsexportpolitik finden sich jedoch im Weißbuch keine Ausführungen; vielmehr wird mehrfach auf die eigenen Politischen Grundsätze von 2000 und den Gemeinsamen Standpunkt der EU verwiesen, was als Bekräftigung der bisherigen Politik gewertet werden kann. Im Kapitel „Nationale Gestaltungsfelder“ haben Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle keinen Platz gefunden, sondern bleiben auf Kapitel zu den internationalen Gestaltungsfeldern beschränkt. Die Probleme von Rüstungsexporten werden nur im Zuge der Proliferation von Kleinwaffen auf globaler Ebene⁶⁷ durch andere staatliche und nicht-staatliche Akteure berücksichtigt. Deutschland selbst scheint dazu keinen Beitrag zu leisten.

(4.10) Der auch im Weißbuch fortgeschriebene Anspruch einer restriktiven Rüstungsexportpolitik wird jedoch durch drei im Dokument intensiv erörterte und politisch explizit gewollte Politiken der Bundesregierung massiv herausgefordert. Als Erstes ist dabei die „Ertüchtigung“ von Staaten zu nennen⁶⁸. In den Einlassungen, die diese Politik beschreiben, wird deutlich, dass damit Fragen des Rüstungsexports direkt tangiert werden. „Ertüchtigung umfasst die drei Elemente Beratung, Ausbildung und Ausrüstung. Bezüglich des Exports von Rüstungsgütern gelten dabei die allgemeinen Verfahren.“⁶⁹ Der letzte Satz verdeutlicht, dass die Unterstützung von Staaten „in fragilen Umfeldern“ mit der Anforderung, keine Rüstungsgüter in Krisengebiete zu exportieren, kollidieren kann, es aber im Weißbuch keine explizite Problematisierung dazu gibt (siehe für eine ausführlichere Problematisierung Kapitel 5.2 in diesem Bericht).

⁶⁵ Ebd., S. 82.

⁶⁶ Ebd., S. 41.

⁶⁷ Ebd., S. 82.

⁶⁸ Siehe dazu auch ausführlich: GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 78-84.

⁶⁹ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 52.

Als Zweites ist auf die Absicht der Bundesregierung zu verweisen, eine Europäisierung der Rüstungsbeschaffung voranzutreiben. Diese Europäisierung wird als notwendig erachtet, da die jeweiligen nationalen Rüstungsindustrien nicht kostengünstig produzieren können, sich gegenseitig Konkurrenz machen und auf dem Weltwaffenmarkt kaum konkurrenzfähig sind. Dies bedeutet hohe Kosten für die Verteidigungshaushalte der einzelnen Länder sowie Probleme bei der Interoperationalität der Streitkräfte bei gemeinsamen Einsätzen. „Es gilt daher, die militärischen Fähigkeiten gemeinsam zu planen, zu entwickeln, zu beschaffen und bereitzustellen sowie die Interoperationalität der Streitkräfte in Europa zu erhöhen, um die Handlungsfähigkeit Europas weiter zu verbessern.“⁷⁰ Da es in den europäischen Ländern jedoch unterschiedliche Praktiken beim Rüstungsexport gibt, stellt sich die Frage, ob und wie an einer restriktiven Exportpolitik festgehalten werden kann. „Ziel in diesem Prozess muss auch eine Angleichung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU sein. Europäische Harmonisierungen müssen so umgesetzt werden, dass sie die Mindestanforderungen des Gemeinsamen Standpunktes der EU aus dem Jahr 2008 nicht unterschreiten.“⁷¹ Mit diesen Überlegungen zur Europäisierung der Rüstungsindustrie greift die Bundesregierung auf ein eigenes, im Juli 2015 verfasstes Strategiepapier zurück und erweitert dieses im Hinblick auf die Konkretisierung der rüstungswirtschaftlichen, nicht aber der rüstungskontrollpolitischen Zusammenarbeit.⁷² Was die Exportproblematik betrifft, so bleibt das Weißbuch jedoch in einem Punkt hinter dem Strategiepapier zurück. In diesem wird festgestellt: „Im Kern geht es [...] darum, die Anwendung des ‚Gemeinsamen Standpunktes der EU betreffend gemeinsamer Regelungen für die Kontrolle der Ausfuhr von Rüstungstechnologie und Militärgütern‘ innerhalb der EU weiter anzugleichen, ohne die Standards der ‚Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern‘ aus dem Jahr 2000 in Frage zu stellen.“⁷³ Die Frage, die sich stellt ist, ob mit diesem fehlenden Verweis auf die eigenen Politischen Grundsätze das Weißbuch eine inhaltliche Schwächung der künftigen Exportrichtlinien avisiert.

Als Drittes – und durchaus in einem bisher nicht geklärten Spannungsverhältnis zur Europäisierung der Rüstungsproduktion – verweist das Weißbuch an

⁷⁰ Ebd., S. 129.

⁷¹ Ebd., S. 74.

⁷² Ebd., S. 130.

⁷³ Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Berlin 2015, S. 2; siehe dazu auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 86-94.

diversen Stellen⁷⁴ auf die Notwendigkeit, nationale Schlüsseltechnologien im Rüstungsbereich zu fördern und zu erhalten. Im Sinne einer rüstungstechnologischen Resilienz wird formuliert: „Gleichzeitig ist es notwendig, die eigene technologische Souveränität durch den Erhalt nationaler Schlüsselindustrien zu bewahren und damit die militärischen Fähigkeiten und die Versorgungssicherheit sicherzustellen.“⁷⁵ Diesen Prozess verspricht die Bundesregierung unter anderem auch durch Auftragsvergabe an die Bundeswehr und durch eine Förderung des Exports – auch und gerade von Schlüsseltechnologien – zu unterstützen. Im Falle von EU-, NATO- und der NATO gleichgestellten Staaten erfolgt dies „nach Einzelfallentscheidung auf der Grundlage der restriktiven Politischen Grundsätze der Bundesregierung von 2000.“⁷⁶ Im Hinblick auf Drittstaaten hält das Weißbuch fest: „Diese Flankierung kann auch auf sogenannte Drittstaaten ausgedehnt werden, wenn im Einzelfall für den Export von Kriegswaffen besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen sprechen oder für den Export sonstiger Rüstungsgüter im Rahmen des Außenwirtschaftsrechts zu schützende Belange des friedlichen Zusammenlebens der Völker oder der auswärtigen Beziehungen nicht gefährdet sind.“⁷⁷ Auch mit diesen Aussagen zum Erhalt rüstungsrelevanter nationaler Schlüsseltechnologien greift das Weißbuch auf das bereits erwähnte Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland zurück. Insofern sind die vorgesehenen Regelungen nicht neu. Was im Weißbuch in diesem Kontext allerdings fehlt, ist eine klare Standortbeschreibung, während eine solche im Strategiepapier zu finden ist. Dort heißt es: „Die Bundesregierung bekennt sich zu einer zurückhaltenden Rüstungsexportpolitik auf der Grundlage der Politischen Grundsätze aus dem Jahr 2000.“⁷⁸

Bewertung

(4.11) Aus der Perspektive des Friedensauftrags des Grundgesetzes, aus rüstungskontrollpolitischer Sicht sowie im Lichte der Standpunkte der GKKE, Rüstungsexporte aus friedens-, sicherheits- und entwicklungspolitischer Perspektive zu beurteilen⁷⁹, ist das Weißbuch eine große Enttäuschung. Zwar

⁷⁴ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 58/59/93/127/129.

⁷⁵ Ebd., S. 129.

⁷⁶ Ebd., S. 75; fast wortgleich auch auf S. 129.

⁷⁷ Ebd., S. 75.

⁷⁸ Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Berlin 2015, S. 5.

⁷⁹ Vgl. ebd., Kapitel 1.1.

taucht der Begriff Frieden an verschiedenen Stellen des Weißbuches auf, er kann aber kaum mehr als der zentrale Leitbegriff der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik angesehen werden. Besonders illustrativ für diese Abkehr erscheint zum einen, dass das Friedensgebot des Grundgesetzes erst an siebter Stelle der Faktoren aufgeführt wird, die Richtschnur für die Formulierung der sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik sein sollen. Zum zweiten irritiert auch dessen minimalistische Ausdeutung als Verbot, einen Angriffskrieg vorzubereiten oder zu führen. Im Weißbuch heißt es: „Unsere sicherheitspolitischen Interessen werden zudem maßgeblich bestimmt durch [...] das Friedensgebot nach Artikel 26 des Grundgesetzes.“⁸⁰ Demgegenüber erweckt das Weißbuch eher den Eindruck, einen Paradigmenwechsel in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik von einer dem Rollenkonzept der Zivilmacht verpflichteten Politik hin zu klassischer Machtpolitik zu dokumentieren. Dies kommt speziell durch das Verständnis zum Ausdruck, Sicherheit einseitig oder in Kooperation mit Verbündeten gegen Dritte herstellen zu können, normative und parlamentarische Beschränkungen als eher hinderlich zu empfinden, die eigenen Interessen insofern als legitim anzusehen, als deren Durchsetzung per se berechtigt erscheint, und dass über die Folgen dieser Durchsetzung für die internationale Sicherheit und den Frieden nicht weiter nachgedacht werden müsse. Diese Selbstbezogenheit schlägt sich auch darin nieder, dass eine Reflexion im Hinblick auf den eigenen Anteil an den als Risiken und Gefahren charakterisierten Herausforderungen ausbleibt. Auch eine Benennung möglicher Folgen der Neuorientierung der deutschen Politik in den verschiedenen Gestaltungsfeldern unterbleibt. Die Risiken und Gefahren erscheinen so als von außen kommend, als fast naturgegeben und begründen aus dieser Haltung eine höchste Priorität für eine nationale gesamtgesellschaftliche Vorsorge- und Ertüchtigungspolitik. Diese lässt dann die in der Agenda 2030 zum Ausdruck gebrachte und im Weißbuch⁸¹ aufgeführte Erkenntnis des untrennbaren

⁸⁰ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 24; siehe dazu auch Dieter S. Lutz/Volker Rittberger, Abrüstungspolitik und Grundgesetz: Eine verfassungsrechtlich-friedenswissenschaftliche Untersuchung, Baden-Baden: Nomos, 1976; Erhard Denninger, Zivilklausel und Wissenschaftsfreiheit des Grundgesetzes: Was ist möglich?, in: Thomas Nielebock/Simon Meisch/Volker Harms (Hrsg.): Zivilklauseln für Forschung, Lehre und Studium. Hochschulen zum Frieden verpflichtet, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 63-76; Sabine Jaberg, Auslandseinsätze der Bundeswehr: Jenseits der grundgesetzlichen Friedensnorm?, in: Thomas Nielebock/Simon Meisch/Volker Harms (Hrsg.): Zivilklauseln für Forschung, Lehre und Studium. Hochschulen zum Frieden verpflichtet, Baden-Baden: Nomos, 2012, S. 177-221.

⁸¹ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016, S. 62.

Zusammenhangs von Frieden, Sicherheit und Entwicklung in den Hintergrund treten.

Es ist nicht überraschend, dass sich politische Grundlagen-Dokumente dieser Art der Selbstreflexion enthalten. Die GKKE hätte dennoch erwartet, dass das Weißbuch eine Abschätzung der Risiken und Gefährdungen vornimmt. Dies erfolgt nicht. Vielmehr wird ein breites Spektrum von Entwicklungen und Sachverhalten in der inter- und transnationalen Politik angerissen, ohne deren Qualität als sicherheitspolitische Herausforderung zu bestimmen. Da dies unterbleibt, fördert das Weißbuch einen Alarmismus, dessen politische Funktion noch auszuloten bleibt. Das Weißbuch versäumt es darüber hinaus auch, für die als sicherheitspolitische Herausforderungen identifizierten Gefahren und Risiken anzugeben, welche Rolle militärische Mittel zu deren Bewältigung spielen können. Da auch dies unterlassen wird, erweckt das Weißbuch den Eindruck, dass die Bundeswehr auf alle diese Herausforderungen zu reagieren habe und sich deshalb organisatorisch anders aufstellen müsse sowie mehr Handlungsfreiheit, Personal und finanzielle Ressourcen beanspruchen dürfe.

Die GKKE erkennt durchaus an, dass sich im Weißbuch auch Kapitel über die Vereinten Nationen, die OSZE, über Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie die Bedeutung des internationalen Rechts und internationaler Institutionen finden lassen. Allerdings bleiben diese Kapitel erstaunlich folgenlos für die Lagebeschreibung, die Prioritätenliste und die Handlungsabsichten im Hinblick auf die Politik und die Ausgestaltung der Bundeswehr.

(4.12) Aus Sicht der GKKE passen die Ansprüche, einerseits eine restriktive Rüstungsexportpolitik, andererseits aber eine unilaterale Politik der Macht- und Einflussabsicherung zur Herstellung von Sicherheit zu betreiben, nicht zusammen. Am deutlichsten wird dies im Kontext der sogenannten Ertüchtigungspolitik, die ohne Rüstungsexporte die Ausrüstung der sogenannten Partner nicht leisten kann. Aber auch die Absicht, rüstungstechnologische Schlüsselindustrien durch Exporthilfen im Lande zu halten, stellt für eine restriktive Rüstungsexportpolitik eine Behinderung und Erschwernis dar. Die GKKE beobachtet deshalb mit Sorge, dass eine solche restriktive Politik noch stärker als früher unter Druck gerät und droht, noch weiter ausgehöhlt zu werden. Die Bundesregierung sollte hier keine strukturellen Zwänge aufbauen, die einer restriktiven Rüstungsexportpolitik entgegenwirken. Insbesondere die politische „Flankierung“ von Rüstungsexporten an Drittstaaten aus industriepolitischen Motiven lehnt die GKKE ab.

In einer Europäisierung der Rüstungsindustrie erkennt die GKKE durchaus ein Potential, um im Zuge eines Konsolidierungsprozesses Überkapazitäten in Europa abzubauen und dadurch den Exportdruck für die Rüstungsindustrie zu

verringern. Gleichzeitig betont die GKKE jedoch zum wiederholten Male, dass eine solche Europäisierung nicht dazu führen darf, dass die bestehenden Restriktionen der deutschen Rüstungsexportpolitik unterschritten werden. Die Gefahr, dass dies in Folge einer engeren Kooperation (insbesondere zwischen deutschen und französischen Rüstungsherstellern) geschieht, erscheint durchaus plausibel. Deshalb fordert die GKKE, dass einer Europäisierung der Rüstungsindustrie, wie sie im Weißbuch befürwortet wird, die Stärkung des EU-Systems zur Rüstungsexportkontrolle vorausgeht.

(4.13) Schließlich bedauert die GKKE, dass das Weißbuch nicht danach fragt, welchen Eigenanteil die Bundesrepublik und ihre Verbündeten, etwa durch Rüstungsexporte, an der Entstehung der aufgelisteten Gefährdungen haben und welche kooperativen Handlungsmöglichkeiten sich der Bundesregierung eröffnen könnten, um diese Gefahren erst gar nicht entstehen zu lassen oder anzugehen. Schließlich könnten doch auch die deutschen Rüstungslieferungen und die geplanten steigenden Rüstungsausgaben als „wachsende Risiken für die Stabilität der regelbasierten internationalen Ordnung und die Sicherheit Deutschlands und seiner Verbündeten“⁸² gewertet werden.

4.2 Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga aus Bundeswehrbeständen

(4.14) Wie bereits in den Jahren 2014 und 2015 sind auch 2016 Waffen und Ausrüstungsgegenstände aus Bundeswehrbeständen an die kurdische Regionalregierung im Nordirak geliefert worden. Weiterhin beteiligt sich die Bundeswehr im Rahmen der multinationalen Allianz am Training und Ausbildung der Peschmerga, um diese für den Kampf gegen den „Islamischen Staat“ vorzubereiten. Im nordirakischen Camp Erbil sind derzeit rund 150 Bundeswehrsoldaten stationiert. Das Kurdistan Training Coordination Center (KTCC) wird neben Deutschland auch von Großbritannien, den Niederlanden, von Italien sowie den Vereinigten Staaten von Amerika unterstützt.

Nachdem es im vergangenen Jahr Medienberichte darüber gab, dass die von der Bundeswehr gelieferten Klein- und Leichtwaffen teilweise auf den Waffenmärkten in Erbil aufgetaucht waren, wurde die Ausstattungshilfe zunächst eingestellt. Die Vertreter der kurdischen Regionalregierung wurden von der Bundesregierung um Aufklärung gebeten. Sie schickten einen Bericht an Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, aus dem ersichtlich wird, dass von den 28.000 bislang gelieferten Waffen und Pistolen bislang 81 fehlten. Ein

⁸² Ebd., S. 82.

Großteil davon sei im Gefecht verloren gegangen und somit vermutlich auch in die Hände der Anhänger des „Islamischen Staates“ gefallen. 17 Waffen seien getauscht oder verkauft worden, bei weiteren 16 sei der Verbleib unklar. Die kurdische Regionalregierung hat nach eigenen Angaben in diesem Zusammenhang zehn Verdächtige festgenommen.⁸³

(4.15) Im Jahr 2016 sollten eigentlich schon im April oder Mai weitere Waffen und Material aus Bundeswehrbeständen nach Erbil verbracht werden. Tatsächlich fanden die drei Transportflüge aber erst im August und September statt. Insgesamt wurden dabei 3.000 Sturmgewehre G-36 und 200 Lenkflugkörper Milan geliefert sowie knapp 5 Millionen Schuss Munition für das G-36. Zudem enthielten die Lieferungen 65.000 Schuss Munition für die P1-Pistole sowie fünf geschützte Fahrzeuge Typ Dingo 1. Des weiteren erhielten die kurdischen Peschmerga Minensuchgeräte und ABC-Material. Die Transportflüge nach Erbil erfolgten stets mit einem Zwischenstopp in Bagdad, um das Einverständnis der irakischen Zentralregierung sicherzustellen.⁸⁴

Um das Risiko der unkontrollierten Verbreitung dieser Waffen zu minimieren, sind die Lieferungen auf mehrere Flüge verteilt worden. Auch verlangt die Bundesregierung von der kurdischen Regionalregierung in Erbil eine Endverbleibserklärung für die Waffen und Munition.

Bewertung

(4.16) Auch wenn die Bundesregierung sich auf den Standpunkt stellt, die Waffen rechtmäßig und mit Genehmigung der irakischen Zentralregierung in Bagdad an die kurdische Regionalregierung geliefert zu haben, setzt sich mit dieser Form der militärischen Waffenhilfe ein Politikwechsel fort, in dem semi-staatliche Akteure mit Waffen und Militärgütern in einem bewaffneten Kampf unterstützt werden. Neben der Gefahr, dass Waffen auf Schwarzmärkten verkauft werden oder Gegnern im Kampf in die Hände fallen, sind weitere Risiken zu benennen. Im Fall der kurdischen Peschmerga gibt es etwa Berichte über Menschenrechtsverletzungen, unter anderem auch an kritischen Journalisten. Auch sollen Teile der arabischstämmigen Bevölkerung aus vom IS zurückeroberten Gebieten gewaltsam vertrieben worden sein. Masud Barzani, Vorsitzender der kurdischen Regionalregierung, hat wiederholt seine Autonomiebestrebungen für die kurdischen Gebiete unterstrichen. Auch die Streit-

⁸³ IS-Kämpfer erbeuteten Bundeswehr-Gewehre, Spiegel Online, 8. März 2016.

⁸⁴ Homepage der Bundeswehr, abrufbar unter: <http://www.einsatz.bundeswehr.de> (15.11.2016).

kräfte der Peschmerga sind längst politisch nicht so geeint, wie oft angenommen, denn sie unterstützen unterschiedliche Parteien der Regionalregierung, die ihrerseits durch das Zwei-Parteien Bündnis wiederholt innere Machtkonflikte auszutragen hat.⁸⁵ Zusammengefasst unterstreicht dies, dass die Risiken, vermeintliche Bündnispartner im Kampf gegen den „Islamischen Staat“ zu befähigen, zumindest langfristig größer sein könnten, als kurzfristig angenommen.

4.3 Das juristische Nachspiel des G-36 Deals mit Mexiko

(4.17) Im April 2010 haben der Rüstungskritiker und Buchautor Jürgen Grässlin und Rechtsanwalt Holger Rothbauer auf der Grundlage umfangreicher Nachweise und Dokumente von ehemaligen Mitarbeitern des schwäbischen Waffenherstellers Heckler & Koch Strafanzeige wegen nicht genehmigter Lieferungen von G-36 Sturmgewehren nach Mexiko gestellt. Als im Jahr 2012 bei den laufenden Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Stuttgart deutlich wurde, dass das Bundeswirtschaftsministerium und das Auswärtige Amt bei der unzulässigen Aufteilung Mexikos in „sichere und unsichere“ Bundesstaaten hinsichtlich der Teilgenehmigungen der G-36 Lieferungen involviert waren, wurde die Strafanzeige gegen die verantwortlichen Beamten und Mitarbeiter im BMWi, BAFA und AA wegen Beihilfe zum Verstoß gegen das Außenwirtschaftsgesetz und das Kriegswaffenkontrollgesetz ausgeweitet.

Nach mehr als fünf Jahren Ermittlungen hat die Staatsanwaltschaft Stuttgart im Oktober 2015 gegen sechs Angeschuldigte Anklage beim Landgericht – große Wirtschaftsstrafkammer – Stuttgart wegen des Vorwurfs des Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontroll- und Außenwirtschaftsgesetz erhoben. Gegen weitere 13 mitbeschuldigte Mitarbeiter von Heckler & Koch wurde das Ermittlungsverfahren mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt. Trotz der formal richtigen Strafanzeige und der der Staatsanwaltschaft im Jahr 2012 bereits vorliegenden Dokumente und Zeugenaussagen zum „Fehlverhalten“ und kollusiven Zusammenwirken mit Heckler & Koch wurde gegen die Verantwortlichen in den Ministerien und beim BAFA nicht ermittelt und das Verfahren ohne Ermittlungserkenntnisse aus formalen Gründen eingestellt.

⁸⁵ Max M. Mutschler/Simone Wisotzki, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Margret Johannsen et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Berlin: LIT, 2016, S. 140-151. In ihrem Rüstungsexportbericht 2015 (S. 114-124) machte die GKKE die Waffenlieferungen an die Peschmerga zum Schwerpunktthema.

(4.18) Den Angeschuldigten wird vorgeworfen, in den Jahren 2006 bis 2009 in unterschiedlichen Funktionen an 16 Lieferungen von G-36 Sturmgewehren (Gesamtvolumen von über 10.000 Stück) und Zubehörteilen nach Mexiko beteiligt gewesen zu sein, wobei die Gewehre und Zubehörteile mit Kenntnis der Angeschuldigten in mexikanischen Bundesstaaten abgegeben worden sein sollen, die nicht von den deutschen Exportgenehmigungen umfasst waren. Die Angeschuldigten waren in unterschiedlichen Bereichen für die Firma tätig. Die Anklage richtet sich gegen einen vormals für die Firma in Mexiko tätigen Verkaufsrepräsentanten, gegen eine Vertriebsmitarbeiterin, zwei ehemalige Vertriebsleiter sowie gegen zwei ehemalige Geschäftsführer, darunter der ehemalige Präsident des Landgerichts Rottweil.

Die 13. Kammer des Landgerichts Stuttgart hat inzwischen über die Eröffnung des Hauptverfahrens und die Zulassung der Anklage positiv entschieden. Die Anberaumung der Verhandlungstermine wird voraussichtlich auf das erste Halbjahr 2017 fallen.

(4.19) Es ist zu erwarten, dass die Verteidigung der Angeklagten vehement auf die Kenntnis der Mitarbeiter der Bundesregierung abstellen wird. Eine große Rolle im Strafverfahren werden – wie bereits in einem arbeitsgerichtlichen Verfahren vor dem Arbeitsgericht Freiburg wegen der fristlosen Kündigung einer der jetzigen Angeklagten durch Heckler & Koch – die Rüstungsexportgenehmigungskriterien wie „Endverbleib“ und „Neu gegen Alt“ spielen, die aus Sicht des Arbeitsgerichtes völlig unverständlich und nicht nachvollziehbar sind.

Wegen der zu erwartenden beantragten Nebenklage von mexikanischen Angehörigen der verschwundenen Studierenden und der Verwicklungen der eigentlich verantwortlichen deutschen Kontrollbehörden in den Deal, der weit über 10.000 Stück des Sturmgewehres G-36 umfasste, ist mit dem bislang relevantesten Strafprozess zur Frage der Genehmigungspraxis und Exportkontrolle in Deutschland zu rechnen. Die vom Grimmepristräger Daniel Harrich stammende Dokumentation „Tödliche Exporte“ und der Spielfilm „Meister des Todes“ geben einen tiefen Eindruck über das Mexiko - Geschäft von Heckler & Koch.

5 Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle

5.1 Die Debatte um Waffenlieferungen an Saudi-Arabien in Folge des Jemen-Krieges: Kritische Stimmen auch im Europäischen Parlament, in Großbritannien und den USA

(5.01) Deutsche Rüstungslieferungen an Saudi-Arabien führten in den letzten Jahren immer wieder zu massiver Kritik. Auch die GKKE hat diese Lieferungen in ihren Rüstungsexportberichten wiederholt zum Thema gemacht und kritisiert.⁸⁶ Allein zwischen 2010 und 2014 genehmigte die Bundesregierung Rüstungsexporte im Umfang von über zwei Milliarden Euro an Saudi-Arabien. Immerhin wurde der geplante Export von Leopard 2 Kampfpanzern von Wirtschaftsminister Gabriel vorerst auf Eis gelegt und auch weitere Genehmigungsverfahren wurden zunächst einmal eingefroren. Aber auch 2015 und im ersten Halbjahr 2016 genehmigte die Bundesregierung noch Rüstungsexporte im Gesamtumfang von über 750 Millionen Euro an Saudi-Arabien. Darunter befinden sich auch Komponenten für Kampfflugzeuge, welche nicht direkt nach Saudi-Arabien exportiert werden, sondern zunächst an Kooperationspartner gehen, um dort allerdings in die entsprechenden Waffensysteme integriert und dann an Saudi-Arabien exportiert zu werden. Vermutlich handelt es sich dabei auch um Komponenten für Kampfflugzeuge vom Typ Eurofighter Typhoon. Die Endmontage für den Export nach Saudi-Arabien findet hier in Großbritannien statt. Aus Deutschland kommen jedoch mehrere Komponenten, insbesondere für das Rumpfmittelstück und die Triebwerke. In ihrem Rüstungsexportbericht für 2015 rechtfertigt die Bundesregierung diese Praxis damit, dass „[...] seit vielen Jahren Verpflichtungen aus internationalen Regierungsvereinbarungen“ bestehen.⁸⁷

(5.02) Der Krieg im Jemen, und insbesondere die Art der saudischen Intervention durch massive Luftschläge, hat die Kritik an Rüstungslieferungen an das Regime in Riad auch in anderen Staaten und auf internationaler Ebene verstärkt. Anfang 2015 übernahm die Huthi-Miliz mit der Eroberung der Hauptstadt Sanaa die Macht im Jemen, löste die international anerkannte Zentralregierung de facto ab und das nationale Parlament auf. Als auch die von

⁸⁶ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 95-100; GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 61-64, 74-78.

⁸⁷ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015 (Rüstungsexportbericht 2015), Berlin 2016, S. 18.

Präsident Abed Rabbo Mansur Hadi – mittlerweile im Exil in Riad lebend – ausgerufenen neuen Interimshauptstadt Aden an die Huthis zu fallen drohte, startete Saudi-Arabien im März 2015 eine Militärintervention, an der unter anderem auch Ägypten und Katar beteiligt sind. Seitdem flog die Koalition unter saudischer Führung über 8.600 Luftangriffe. Wie ZEIT Online unter Berufung auf das Yemen Data Project berichtete, trafen diese Angriffe in einem Drittel der Fälle zivile Einrichtungen.⁸⁸ Nach Angaben der Vereinten Nationen starben seit Beginn der Luftangriffe im Mai 2015 rund 10.000 Menschen; darunter auch 3.799 Zivilisten.⁸⁹ Bereits im Januar 2016 kam eine Expertenkommission der Vereinten Nationen zu dem Ergebnis, dass es sich bei den Angriffen der saudisch geführten Koalition auf Zivilisten um systematische Verletzungen des humanitären Völkerrechts handle.⁹⁰ Diese Art der Luftkriegsführung wäre für Saudi-Arabien ohne den Import moderner Waffensysteme nicht möglich. Zu nennen ist hier insbesondere die umfangreiche Ausstattung des saudischen Militärs mit amerikanischen und europäischen Kampfflugzeugen. Dazu gehören auch Flugzeuge vom Typ Tornado und Eurofighter, die Teile aus Deutschland enthalten.

Auch die Belieferung Saudi-Arabiens und anderer Staaten der von Riad geführten Koalition mit entsprechender Munition spielt hier eine Rolle. So hat etwa RWM Italia, eine Tochter des Rheinmetall-Konzerns, Saudi-Arabien von 2013 bis 2015 mit tausenden Bomben vom Typ MK 83 beliefert. In einem Fall konnte nachgewiesen werden, dass diese Bomben aus italienischer Produktion bei einem Luftangriff im Jemen eingesetzt wurden.⁹¹ Menschenrechtsorganisationen dokumentieren auch den Einsatz von Streubomben, welche von den USA geliefert wurden.⁹²

(5.03) Durch Waffenlieferungen und die direkte militärische Beteiligung Londons und Washingtons an der saudischen Intervention im Jemen (bspw. durch Training der saudischen Luftwaffe, logistische und geheimdienstliche

⁸⁸ Saudi-Arabien bombadiert offenbar Schule und Krankenhäuser, ZEIT Online, 17. September 2016.

⁸⁹ Ebd.

⁹⁰ UN report into Saudi-led strikes in Yemen raises questions over UK role, The Guardian, 27. Januar 2016.

⁹¹ Otfried Nassauer, Hemmungslos in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016 (BITS-Research Report 16.01), S. 15-16. Dieser Report berichtet auch grundlegend über die Strategie der Internationalisierung der Munitionsproduktion durch die Rheinmetall AG.

⁹² Human Rights Watch, Yemen: Saudis Using US Cluster Munitions, 06. Mai 2016, abrufbar unter: <https://www.hrw.org/news/2016/05/06/yemen-saudis-using-us-cluster-munitions> (15.11.2016).

Unterstützung), geraten die Regierungen Großbritanniens und der USA verstärkt in die Kritik. Großbritannien ist einer der wichtigsten Waffenlieferanten für Saudi-Arabien. Allein zwischen Januar und September 2015 genehmigte das Land rund 152 Exportlizenzen an Saudi-Arabien in Höhe von 4,16 Milliarden US-Dollar.⁹³ Die Verletzung humanitären Völkerrechts im Jemen löste eine Debatte um die britischen Rüstungsexporte aus, welche das Parlament in London polarisiert. Das Committee on Arms Export Control (CAEC) des britischen Parlaments, welches einen Bericht zu diesen Vorwürfen und den Konsequenzen für britische Rüstungsexporte an Saudi-Arabien erstellen sollte, konnte sich nicht auf einen gemeinsamen, finalen Text einigen. In der Folge veröffentlichten zwei der an diesem Komitee beteiligten Parlamentsausschüsse ihre jeweilige Sicht auf die Frage nach dem Einsatz britischer Waffen im Jemen. Während der gemeinsame Bericht des Business, Innovation and Skills Committee mit dem International Development Committee eine Suspension von Rüstungslieferungen an Saudi-Arabien empfiehlt, bis die Vereinten Nationen eine unabhängige Untersuchung der Vorwürfe durchgeführt haben, kommt der Bericht des Foreign Affairs Committee lediglich zu dem Schluss, dass die Frage nach der Legalität britischer Waffenlieferungen an Saudi-Arabien vom High Court of Justice, dem obersten britischen Zivilgericht, verhandelt werden muss.⁹⁴ Immerhin verweisen beide Berichte explizit auf die rechtlichen Verpflichtungen aus dem Arms Trade Treaty und aus geltendem europäischen Recht, also dem Gemeinsamen Standpunkt der EU. Interessant ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass es laut einer früheren, unveröffentlichten Version des ursprünglich geplanten Berichtes des CAEC, welche im September 2016 an die Medien geleakt wurde, noch heißt, es sei sehr wahrscheinlich, dass auch britische Waffen in den Kampfhandlungen im Jemen zum Einsatz kämen. Die Beweislast sei so groß, dass eine weitere Unterstützung Saudi-Arabiens mit Waffenlieferungen sehr schwer zu rechtfertigen sei.⁹⁵ Noch kurz zuvor hatte Außenminister Boris Johnson betont, es bestehe keine Gefahr, dass britische Waffen an jenen Kampfhandlungen beteiligt seien, welche zu Menschen-

⁹³ Amnesty International, United States selling weapons to Saudi Arabia that are killing civilians in Yemen, 26. Februar 2016, abrufbar unter: <http://www.amnestyusa.org/news/press-releases/united-states-selling-weapons-to-saudi-arabia-that-are-killing-civilians-in-yemen> (15.11.2016).

⁹⁴ Beide Berichte tragen den Titel "The use of UK-manufactured arms in Yemen" und wurden am 15. September 2016 veröffentlicht.

⁹⁵ MPs call for UK to halt arms sales to Saudi Arabia, BBC, 07. September 2016.

rechtsverletzungen führen und es bestehe keine Gefahr der Verletzung des internationalen Völkerrechts durch Saudi-Arabien im Jemen.⁹⁶

(5.04) Im August 2016 wurde bekannt, dass die US-Regierung den Verkauf von Panzern und anderem militärischen Equipment in Höhe von rund 1,15 Milliarden US-Dollar nach Saudi-Arabien plant. Im Zuge des oben erwähnten Angriffs auf ein Krankenhaus von „Ärzte ohne Grenzen“ wurden Forderungen der Zivilgesellschaft laut, den geplanten Verkauf zu stoppen und auch künftige Lieferungen nach Saudi-Arabien nicht mehr zu autorisieren. Unter anderem Human Rights Watch appellierte an die USA, ihre Macht, die sie durch die Waffenlieferungen habe, zu nutzen, um Saudi Arabien dazu zu bewegen, weniger zivile Opfer zu riskieren und Verletzungen des internationalen Völkerrecht nicht weiter in Kauf zu nehmen.⁹⁷ Noch im August 2016 schickten 64 Mitglieder des Kongresses einen Brief an Präsident Barack Obama mit der Bitte, neue Waffenlieferungen an Saudi-Arabien zu verschieben. Anfang September 2016 brachten dann vier Senatoren eine Resolution in den US Senat ein, die darauf abzielte, die geplanten Waffenverkäufe an Saudi-Arabien zu blockieren. Initiiert wurde diese parteiübergreifende Aktion von den Republikanern Rand Paul und Mike Lee sowie den Demokraten Chris Murphy und Al Franken.⁹⁸ Eine Abstimmung über diese Resolution wurde allerdings mit einer Mehrheit von 71 zu 27 Stimmen im Senat vertagt.

(5.05) Die anhaltenden Menschenrechtsverletzungen sowie Verletzungen des internationalen humanitären Völkerrechts durch die saudische Koalition im Jemen lösten auch im Europäischen Parlament eine Debatte über ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien aus. Bereits am 25. Februar 2016 verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, in der es ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien forderte. Nach Ansicht des Europäischen Parlaments verletzen Waffenexporte nach Saudi-Arabien die EU Richtlinien zu Rüstungsexporten. Diese Position fand eine klare Mehrheit im Parlament. 449 von 751 Abgeordneten stimmten für die Resolution.⁹⁹ Allerdings ist eine solche Resolution des Europäischen Parlaments für die Mitgliedsstaaten nicht bindend.

⁹⁶ Boris Johnson, Yemen Update, Parliament UK, 05. September 2016, abrufbar unter: <http://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2016-09-05/HCWS128/> (15.11.2016).

⁹⁷ Belkis Wille, Congress needs to press the pentagon, Saudi Arabia on abuses in Yemen war, Just Security, 18. August 2016, abrufbar unter: <https://www.justsecurity.org/32459/congress-press-pentagon-saudi-arabia-abuses-yemen-war/> (15.11.2016).

⁹⁸ Senators seek to block \$1.15 billion U.S. arms sale to Saudi Arabia, Reuters, 08. September 2016.

⁹⁹ EU-Parlament fordert Waffenembargo, ZEIT Online, 25. Februar 2016.

Immerhin hat das niederländische Parlament im März 2016 ebenfalls für ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien gestimmt.

Bewertung

(5.06) Die GKKE erkennt durchaus an, dass die Bundesregierung seit der Übernahme des Wirtschaftsministeriums durch Sigmar Gabriel in Bezug auf bestimmte Rüstungsgüter, wie etwa Kampfpanzer oder Kleinwaffen, eine restriktivere Rüstungsexportpolitik gegenüber Saudi-Arabien verfolgt. Andere Rüstungsgüter, wie etwa verschiedene Komponenten für Kampfflugzeuge, werden jedoch weiterhin geliefert. Die GKKE wiederholt deshalb ihre Forderung aus dem letzten Jahr, sämtliche Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien zu stoppen. Dazu gehört auch die Zulieferung von Komponenten an andere Staaten, welche diese in Waffensysteme integrieren und an Saudi-Arabien exportieren. Die GKKE ist sich darüber im Klaren, dass ein solches Embargo, wenn es von Deutschland unilateral implementiert würde, zu Verstimmungen bei den europäischen und amerikanischen Kooperationspartnern führen würde. Aber die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen durch den Gemeinsamen Standpunkt der EU hat aus Sicht der GKKE Vorrang. Deutschland hat sich, wie auch alle anderen EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Ausfuhrgenehmigung zu verweigern, „wenn eindeutig das Risiko besteht, dass die Militärtechnologie oder die Militärgüter, die zur Ausfuhr bestimmt sind, verwendet werden, um schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu begehen“.¹⁰⁰ Angesichts der Berichte über die saudische Kriegsführung im Jemen kommt die GKKE zu dem Schluss, dass ein solches Risiko für Rüstungsexporte an Saudi-Arabien, insbesondere für die Zulieferung von Komponenten für Kampfflugzeuge, eindeutig gegeben ist. Die Bundesregierung darf deshalb keine weiteren Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien mehr genehmigen, egal ob sie auf direktem oder indirektem Weg dorthin gelangen. Andernfalls sieht die GKKE darin einen klaren Verstoß gegen die EU-Kriterien.

(5.07) Die GKKE begrüßt die kritische Debatte über Rüstungsexporte an Saudi-Arabien in Großbritannien, den USA und insbesondere das vom Europäischen Parlament geforderte Waffenembargo. Dies zeigt, dass diejenigen Kräfte in der deutschen Politik, welche eine deutlich restriktivere Rüstungsexportpolitik

¹⁰⁰ Europäischen Union: EU-Jahresberichte gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgüter (944/2008/GASP), Kriterium 2, abrufbar unter: www.ruestungsexport.info (15.11.2016)

gegenüber Saudi-Arabien befürworten, durchaus potentielle Verbündete bei den europäischen und transatlantischen Partnern haben. Dies legt Möglichkeiten der Kooperation jenseits der Regierungsebene nahe. Es wäre ein starkes Signal, wenn der deutsche Bundestag es dem niederländischen Parlament gleichtäte und sich für ein Waffenembargo gegen Saudi-Arabien ausspräche.

5.2 „Ertüchtigungspolitik“ auf europäischer Ebene

(5.08) Die Stärkung staatlicher Sicherheitskräfte in sogenannten „schwachen“ oder „fragilen“ Staaten rückt zunehmend in den Fokus bundesdeutscher wie auch europäischer Maßnahmen zur Krisenvorsorge und Konfliktprävention. Getreu der Annahme, dass „Entwicklung“ ohne „Sicherheit“ nicht möglich sei, sollen ausländische Militär-, Polizei- oder Grenzschutz-einheiten dazu „ertüchtigt“ werden, ein territoriales Gewaltmonopol zu bewahren oder durchsetzen zu können. Dazu gehört Unterstützung bei der Ausbildung und dem Aufbau von Kommandostrukturen ebenso wie die Bereitstellung benötigter Ausrüstung, also auch Rüstungslieferungen. Die Koordinierung soll dabei primär im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union erfolgen. Es war nicht zuletzt eine Initiative der Bundesregierung, die das Thema Ende 2013 auf die Agenda eines EU-Gipfeltreffens setzte. Die Regierungschefs bekräftigten anschließend ihre Absicht, Bemühungen um den Ausbau entsprechender Instrumente zur gemeinsamen Finanzierung und Durchführung derartiger Hilfsleistungen zu intensivieren.¹⁰¹ Drei Jahre später führt die EU bereits zehn zivile und sechs militärische Missionen in ihrer weiteren Nachbarschaft an. Fast alle verfolgen entweder ganz oder in Teilen das Ziel, die Fähigkeiten ausländischer Sicherheitskräfte zu verbessern – sei es durch Training für Soldaten, wie in Mali, der Zentralafrikanischen Republik oder Somalia, sei es durch Unterstützung für Polizei und Grenzschutzbehörden, wie in der Ukraine, Afghanistan, den palästinensischen Autonomiegebieten, Niger oder Libyen.

(5.09) Die strategische Planung und konzeptionelle Begleitung dieser Maßnahmen obliegt der Europäischen Kommission, insbesondere dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini. In einem gemeinsamen Bericht vom 28. April 2015 legten sie unter dem Titel „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention

¹⁰¹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung vom 19./20. Dezember 2013, Brüssel 2013, S. 3.

und -bewältigung“ eine Bestandsaufnahme bisheriger „Ertüchtigungspolitik“ vor.¹⁰² Mit Blick auf die Ausbildungsmissionen in Mali und Somalia stellt der Bericht fest, dass es den dortigen Streitkräften an teils rudimentärer Ausrüstung wie Funkgeräten, Schutzwesten oder Fahrzeugen fehle. Gleichwohl bemängelt der Bericht, dass es bislang kein finanzielles Instrument der EU gibt, das den Aufbau militärischer Kapazitäten in diesen und ähnlichen Ländern gezielt unterstützen könnte. Nach Einschätzung der Kommission gibt es offenbar eine Schieflage bei der Prioritätensetzung: Einerseits zugunsten ziviler Empfänger (wie der Polizei) gegenüber dem Militär, andererseits zugunsten von Ausbildungsmaßnahmen gegenüber der Bereitstellung von – vor allem militärischer – Ausrüstung.

Hintergrund für dieses Ungleichgewicht sind die Regelungen im Lissabon-Vertrag von 2009, wonach Fragen des Militärs nicht in den Kompetenzbereich der Kommission fallen, sowie die Maßgabe, Ausgaben für die Unterstützung von Sicherheitskräften als öffentliche Entwicklungshilfe anrechnen zu können, was militärische Leistungen in aller Regel ausschließt. Das gilt ganz besonders für materielle Ausstattungshilfe. Solange es sich nicht um die Lieferung von Waffen und Munition handelt, sind Ausnahmen zwar prinzipiell möglich. In der Praxis scheinen die Hürden jedoch hoch zu sein. Die „Friedensfazilität für Afrika“ des Europäischen Entwicklungsfonds, welche seit 2003 mit mehr als einer Milliarde Euro friedenserhaltende Maßnahmen afrikanischer Regionalorganisationen unterstützt, hat bisher in keinem Fall die Beschaffung militärischer Ausrüstung finanziert. Und im März 2014 schufen das Europäische Parlament und der Rat ein „Instrument, das zu Frieden und Stabilität beiträgt“, um Mittel für die Bereiche „Krisenreaktion, Konfliktverhütung, Friedenskonsolidierung und Krisenvorsorge“ in kohärenter Weise zu bündeln. Auch dieses sieht keine Unterstützung für ausländische Streitkräfte vor.¹⁰³

(5.10) Die Kommission machte deshalb im Juli 2016 einen „Vorschlag“ für eine „Änderung der Verordnung“ des Friedens- und Stabilitätsinstruments von 2014. Demnach sollen dessen Mittel unter „außergewöhnlichen Umständen“ künftig auch für den „Aufbau von Kapazitäten militärischer Akteure in Partnerländern verwendet werden“ dürfen. Dies hätte auch die „Bereitstellung von Ausrüstung“ einzuschließen. Erlaubt wäre eine derartige Unterstützung aus

¹⁰² Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und -bewältigung, Brüssel 2015.

¹⁰³ Amtsblatt der Europäischen Union, Verordnung Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments, das zu Frieden und Stabilität beiträgt, Brüssel 2014.

EU-Töpfen allerdings nur, wenn dies zur Verwirklichung einer „stabilen, friedlichen und inklusiven“ Gesellschaft notwendig und die Wahrung der Menschenrechte nicht „ernsthaft bedroht“ seien. Zudem dürften weder die „Beschaffung von Waffen und Munition“ noch „laufende militärische Ausgaben“ sowie Ausbildungen, die „ausschließlich einen Beitrag zu den Kampfkapazitäten der Streitkräfte leisten“, finanziert werden.¹⁰⁴

Der Vorschlag der Kommission ist aus der erklärten Politikvorgabe, ausländische Streitkräfte in ausgewählten Staaten stärken zu wollen, folgerichtig und adressiert zudem ein offenbar eklatantes Defizit vieler EU-geführter Militärmissionen. Es ergibt wenig Sinn, Soldaten ein gewisses *know-how* zu vermitteln, wenn sie dieses dann mangels *hardware* nicht einsetzen können. Auf einem ganz anderen Blatt steht hingegen die Frage, ob militärische „Ertüchtigung“ überhaupt dazu geeignet ist, „Frieden und Stabilität“ in sogenannten „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ zu schaffen. Nicht zuletzt die Erfahrungen aus Afghanistan mahnen hier zur Vorsicht. Darüber hinaus blendet die EU-Debatte ein wesentliches Problem völlig aus: Denn wer konsequent und glaubhaft für die Stärkung von Sicherheitskräften eintritt, der darf letztlich nicht davor zurückschrecken, wenn nötig auch Waffen zu liefern. Insofern der Lissabon-Vertrag diese Option auf EU-Ebene kategorisch ausschließt, bleibt dies eine rein „nationale“ bzw. bilaterale Angelegenheit. Der Gemeinsame Standpunkt der EU von 2008 bietet zwar ein Forum zum Austausch zwischen den Mitgliedern und eine Reihe von Entscheidungskriterien an. Konsultationen erfolgen jedoch hinter verschlossenen Türen und eine inhaltlich-konzeptionelle Verknüpfung oder gar Überarbeitung der Kriterien im Einklang mit dem aktuellen Vorstoß der Kommission ist nicht zu erkennen. Erfahrungen aus der Vergangenheit legen überdies nahe, dass gerade bei der sensiblen Frage von Waffenlieferungen, EU-Staaten häufig zu unterschiedlichen Einschätzungen gelangen. Bisweilen scheint das auf eine Art Arbeitsteilung hinauszulaufen: Während sich zum Beispiel Deutschland an der militärischen Ausbildungsmission in Mali beteiligt, die dortigen Streitkräfte aber nicht mit eigenen Waffen ausstatten will, lieferte Kroatien, obwohl nicht mit eigenen Soldaten vor Ort, 2013 unter anderem eintausend Sturmgewehre und zehntausend Minen in das krisengeplagte Land.

(5.11) Die Übergabe von kleinen und leichten Waffen an meist schlecht bezahlte Soldaten und Polizisten in hoch korrupten Staatsapparaten ist ein kaum zu beherrschendes Risiko. Nicht wenige dieser Waffen landen kurze Zeit

¹⁰⁴ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung Nr. 230/2014 vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Frieden und Stabilität beiträgt, Straßburg 2016.

später auf dem Schwarzmarkt – eine Erfahrung, welche die Bundeswehr schon früh im Afghanistaneinsatz machen musste und eine Entwicklung, die sich nun auch im Hinblick auf deutsche Kleinwaffen in den kurdischen Gebieten des Irak abzeichnet. Dennoch stellte der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Stephan Steinlein, im Mai 2015 fest, dass der „Begriff der Ausrüstung“ im „umfassenden Ansatz“ einer „Ertüchtigungspolitik“ „nach Auffassung der Bundesregierung Waffen und Munition nicht grundsätzlich ausschließen“ sollte.¹⁰⁵ Seit 2016 steht der Bundesregierung ein neuer Haushaltstitel zur Verfügung, der gemeinsam vom Auswärtigen Amt und vom Verteidigungsministerium verwaltet wird, und jährlich 100 Millionen Euro zur Finanzierung von „Ertüchtigungsmaßnahmen“ bereitstellt. Trotz aller Zurückhaltung in Mali, dessen Soldaten aus Deutschland bislang allenfalls Kleidung, Sanitärgüter und einige LKWs erhielten, liegt der Verdacht nahe, dass diese Mittel unter anderem dazu dienen sollen, komplementär zum Friedens- und Stabilisierungsinstrument der EU ausgewählte Streitkräfte oder andere Sicherheitskräfte mit Waffen aus Beständen der Bundeswehr auszustatten.

Bewertung

(5.12) Die GKKE warnt vor einer absehbaren Entwicklung, an deren Ende Waffenlieferungen aus Deutschland und Europa in Konfliktregionen zur Stärkung von Militär und Polizei als ein „normales“ Mittel der Außen-, Sicherheits- und sogar Entwicklungspolitik erscheinen. Das heißt nicht, dass der Ertüchtigungsgedanke *per se* falsch wäre. Verfügen Partner bereits über die nötige Ausrüstung, dann können auch reine Ausbildungsmaßnahmen, insofern sie ein klar definiertes Defizit gezielt adressieren, einen Unterschied machen. Manchmal sind weniger fehlende Waffen das Problem, sondern der richtige Umgang mit ihnen. Ein Beispiel sind Trainingsmaßnahmen zur sicheren Lagerung von Waffen und Munition, wie sie auch die Bundesregierung in Teilen Sub-Sahara Afrikas unterstützt.

Schwere Menschenrechtsverbrechen können manchmal nur durch den Einsatz von Gewalt, der Waffenlieferungen voraussetzt und notwendig erscheinen lässt, beendet werden. VN-mandatierte Missionen und Regionalorganisationen brauchen Truppen, die auch über entsprechende Waffensysteme verfügen, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Wie eine Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) nahelegt, würde die Bereitstellung von nur drei bis fünf

¹⁰⁵ Bundestagsdrucksache 18/5342 vom 26. Juni 2015, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 22. Juni 2015 eingegangene Antworten der Bundesregierung, S. 8.

zusätzlichen Kampfhubschraubern an die VN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo einen erheblichen Unterschied machen.¹⁰⁶

(5.13) Die GKKE erinnert aber daran, dass die Sicherheitsstrukturen in vielen Konfliktregionen häufig durch einen Mangel an gesellschaftlicher Legitimität charakterisiert werden können. Eine Politik der „Ertüchtigung“ unter Einschluss der Lieferung von Waffen darf nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zur Bewahrung oder Durchsetzung eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols eingesetzt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Waffen zur inneren Repression eingesetzt werden.

Insbesondere, wenn es sich um Konfliktparteien handelt, die auf gewaltsame Strategien zur Erreichung ihrer Ziele setzen, lehnt die GKKE eine Politik der „Ertüchtigung“ ab. Die Vorstellung, in Räumen begrenzter Staatlichkeit langfristig stabile Sozialordnungen durch die „Ertüchtigung“ ausgewählter Gewaltgruppen erreichen zu wollen, ist blauäugig. Sollte sich die Priorität entwicklungspolitischer Unterstützung von der Armutsbekämpfung zur Unterstützung von Sicherheitskräften verschieben, dann wäre das fatal. Die Bundesregierung sollte deshalb keinen von Waffenlieferungen flankierten Staatsaufbau in Konfliktregionen betreiben. Und bevor militärische Ausbildungsmissionen der EU um bilaterale Bewaffnungsprogramme ergänzt werden, gehören diese Missionen grundsätzlich auf den Prüfstand gestellt. Innerhalb der EU sollte die Bundesregierung sich dafür einsetzen, entsprechende Lieferungen anderer Mitgliedsstaaten zu unterbinden.

Den Vorschlag der EU Kommission zur zukünftigen Finanzierung von militärischer Ausbildung, Betreuung, Beratung, Lieferung von Ausrüstung, Infrastruktur und diversen unspezifischen militärischen Dienstleistungen durch das EU-Instrument für Stabilität und Frieden lehnt die GKKE ab. Hier werden Ausgaben für zivile und militärische Aufgaben zu Ungunsten der zivilen vermischt. Ein schlüssiger Politikansatz ergibt sich nicht dadurch, dass man Finanzierungsinstrumente vermischt auf Kosten der generell unterfinanzierten zivilen Peacebuilding-Kapazitäten.

¹⁰⁶ Vgl. Claudia Mayor/Christian Mölling/Judith Vorrath, Bewaffnen + Befähigen = Befrieden?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014 (SWP-Aktuell 74/2014).

5.3 Sechstes Staatentreffen des Kleinwaffenaktionsprogramms der Vereinten Nationen: Nachhaltige Entwicklungsziele bringen neuen Aufwind für die Kleinwaffenkontrolle

(5.14) Noch sind es zwei Jahre bis zur nächsten Überprüfungskonferenz des Kleinwaffenaktionsprogrammes (PoA), das 2001 mit dem Ziel auf den Weg gebracht wurde, der illegalen Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen sowohl präventiv als auch reaktiv zu begegnen. Das Aktionsprogramm enthielt hierzu eine Vielzahl von Maßnahmen, etwa Verbesserungen in der sicheren Lagerung von Waffen aus Polizei- und Armeebeständen, aber auch Abrüstungsmaßnahmen in Nachkriegssituationen. Größte Schwächen des PoA sind zum einen das Versäumnis, auch Munition in die Maßnahmen mit einzubeziehen. Auch die fehlende rechtliche Verbindlichkeit des UN-Dokumentes hat über die Jahre das Interesse der Staaten schwinden lassen. Zahlreiche Staaten sehen im internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) ein Substitut für das PoA, andere betonen zumindest mögliche Synergieeffekte. Da aber andere Länder dem ATT bislang nicht beigetreten sind – unter ihnen China, Russland und die meisten arabischen Staaten – war für das Staatentreffen in New York, das im Juni 2016 stattfand, durchaus mit Widerständen gegen das Ansinnen zu erwarten, Bezüge zum ATT im Abschlussdokument des PoA stark zu machen.

(5.15) Das alle zwei Jahre stattfindende Staatentreffen (Biennial Meeting of States, BMS) diente dieses Mal zumindest indirekt auch zur Vorbereitung der dritten Überprüfungskonferenz im Jahr 2018. Hier ist die Hoffnung vor allem der von illegaler Kleinwaffenproliferation am stärksten betroffenen Staaten in Sub-Sahara Afrika, aber auch der europäischen Staaten, groß, dass die Umsetzung des Aktionsprogrammes verstärktes Interesse findet und eventuell sogar normative Lücken geschlossen werden könnten. Dass die unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen ein deutliches Hindernis für nachhaltige Entwicklung sein kann, ist bekannt. Als Teil der nachhaltigen Entwicklungsziele sollen unter dem Ziel 16.4 bis 2030 die illegale organisierte Kriminalität, aber auch die oft damit verbundene Kleinwaffenproliferation erheblich reduziert werden. Amokläufe und Anschläge wie jüngst in München, aber auch in Paris, haben gezeigt, wie leicht sich potenzielle Täter Kleinwaffen auf dem illegalen Markt besorgen können. Der Onlinehandel, unter anderem im Darknet, spielt dabei eine immer wichtigere Rolle. Die Bedeutung von Ziel 16.4 wurde dem entsprechend auch im Abschlussdokument des BMS-6 gewürdigt.

Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wollen diese Initiative nun nutzen, um über eine Reihe von Regionalkonferenzen zu den SDGs auch die Bekämpfung der unkontrollierten Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen zu forcieren. Gleichzeitig sollen diese Regionalkonferenzen zur Vorbereitung auf

die Verlängerungskonferenz 2018 dienen. Auch die Abrüstungsabteilung der Vereinen Nationen – UNODA – soll nach dem Willen der Staaten in die Vorbereitungen für die Überprüfungskonferenz einbezogen werden. So soll die Abteilung im Rahmen einer Studie prüfen, welche Maßnahmen der Kleinwaffenkontrolle in den verschiedenen Staaten bislang durchgeführt und finanziert worden sind.

(5.16) Zum Ende der einwöchigen Verhandlungen zeigte sich erneut, dass das Konsensprinzip, wobei jeder Staat eine Stimme hat, vor allem widerständigen Staaten dabei hilft, neue Normen und Impulse für das Kleinwaffenaktionsprogramm zu verhindern. Zwei zentrale Streitpunkte kristallisierten sich dabei heraus: Zum einen die Frage, ob und inwieweit auch Munition mit in den Geltungskreis des PoA einbezogen werden sollte – eine Frage, die die Diplomaten seit Anbeginn des PoA beschäftigt. Seit 2014 ist nun auch die Frage des Verhältnisses von Kleinwaffenaktionsprogramm zum internationalen Waffenhandelsvertrag hinzugekommen. Vor allem die Nicht-Mitglieder des ATT lehnen jegliche Bezüge zum internationalen Waffenhandelsvertrag in den Abschlussdokumenten des PoA kategorisch ab.

(5.17) In Diplomatenkreisen eher ungewöhnlich kritische Worte kamen vom kenianischen Botschafter Macharia Kamau, der betonte, dass insbesondere die Rüstungsindustrie ein starkes Interesse am Absatz ihrer Waffen habe und somit für beständigen Nachschub Sorge. Zugleich wies er darauf hin, dass die Gelder für nachhaltige Entwicklung nur ein Bruchteil dessen ausmachten, was die Staaten jedes Jahr für Rüstungs- und Militärgüter sowie militärische Interventionen ausgaben. Es käme vor allem auf einen Mentalitätswandel an, um Ziele wie Frieden und nachhaltige Entwicklung wirklich zu realisieren. Damit einher ginge auch eine Abkehr von der Vorstellung, dass mittels militärischer Interventionen Konflikte wirklich nachhaltig gelöst werden könnten.

Bewertung

(5.18) Das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 hat bislang eine höchst wechselvolle Geschichte erlebt. Oftmals konnten sich Staaten in den alle zwei Jahre stattfindenden Verhandlungen nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen, wirkliche Fortschritte im Sinne einer normativen Stärkung des Aktionsprogramms fanden kaum statt. Viel Kritik ist am PoA geübt worden – sein Geltungskreis ist breit und doch fehlen wichtige Aspekte, wie beispielsweise die Kontrolle von Munition. Auch fehlt dem lediglich politisch verbindlichen Dokument ein Verifikationsmechanismus, um zu überprüfen, ob

und inwieweit die Staaten ihren Verpflichtungen auch wirklich nachkommen oder es sich nur um billige Rhetorik handelt.

Dennoch war das Kleinwaffenaktionsprogramm seit 2001 auf globaler Ebene das einzige Abkommen, das sich um die illegale Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen und deren Bekämpfung kümmert. Seit 2014 hat der internationale Waffenhandelsvertrag eine wichtige Lücke geschlossen und die Synergieeffekte zwischen beiden könnten wirkungsvoll genutzt werden.

Umso wichtiger ist es gerade jetzt, die nächste Überprüfungskonferenz 2018 sorgfältig vorzubereiten. Grundsteine konnten während des BMS-6 gelegt werden – die Verknüpfung zu den nachhaltigen Entwicklungszielen und ihrem Versprechen, bis 2030 die illegale Verbreitung von Kleinwaffen nachhaltig zu bekämpfen, gibt Hoffnung. Denn das Kleinwaffenaktionsprogramm kann von solchen neuen Energien und einer stärkeren Umsetzung nur profitieren. Dazu zählt auf Geberseite eine deutlich gestärkte Finanzierung beispielsweise von Maßnahmen der sicheren Lagerung von Kleinwaffen und Munition. Auf Seiten der Nehmerländer steht demgegenüber die Verpflichtung, solche Unterstützung nachhaltig und selbständig fortzuführen und Waffen zu markieren und zu registrieren. Darüber hinaus bestehen neue Herausforderungen: Die jüngsten Anschläge, wie in Paris oder München, zeigen, dass Kleinwaffen allzu einfach per Internethandel und Darknet zu beschaffen sind. Auch die Herstellung von Kleinwaffen aus dem 3D-Drucker gewinnt zunehmend an Bedeutung.

5.4 Die zweite Staatenkonferenz zur Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages (ATT) und die ersten jährlichen Berichte: Enttäuschte Erwartungen

(5.19) Mehr als 100 Staaten nahmen an der zweiten Staatenkonferenz zur Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages (Arms Trade Treaty, ATT) teil, die vom 22.-26. August 2016 in Genf stattfand. Inzwischen haben 134 Staaten den Vertrag zur Kontrolle des globalen konventionellen Waffenhandels unterzeichnet und 89 haben ihn ratifiziert (Stand 02.11.2016), darunter auch Deutschland. Der ATT zielt darauf ab, globale, rechtlich verbindliche Standards zur Regulierung des weltweiten konventionellen Waffenhandels zu setzen. Die jährlichen Staatentreffen sollen dabei helfen, den Vertrag möglichst effektiv zu implementieren. Neben den Mitgliedsstaaten und denen, die den Vertrag immerhin unterzeichnet haben, waren auch die Staaten als Beobachter zugelassen, die dem ATT bislang fern geblieben sind, so beispielsweise China. Auch Vertreter der Zivilgesellschaft sowie die Waffen produzierende Industrie waren vertreten.

(5.20) Schon zur Beginn der Verhandlungswoche wurden die Unterschiede hinsichtlich der Ziele und Reichweite des Vertrages ersichtlich. Vor allem die Vertreter der Zivilgesellschaften äußerten sich kritisch zur bisherigen Implementierung des Vertrages. So wies das transnationale Netzwerk „Control Arms“ darauf hin, dass 17 Staaten, die dem ATT beigetreten sind, in jüngster Zeit Waffen an Saudi-Arabien lieferten, obwohl diese im Krieg gegen die Huthis im Jemen Verletzungen des internationalen humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte begangen haben. Das Netzwerk wirft diesen Staaten vor – unter ihnen beispielsweise auch Deutschland und Großbritannien – gegen Artikel 6 und 7 des Vertrages zu verstoßen, denen gemäß Waffen nicht an solche Staaten geliefert werden sollen, die gegen bestehendes Völkerrecht oder internationale Menschenrechtsstandards verstoßen. Im Fokus der zivilgesellschaftlichen Kritik standen auch Waffenlieferungen nach Ägypten (Menschenrechtsverletzungen) sowie in den Südsudan (bewaffneter Konflikt).

(5.21) Die Staatenvertreter konzentrierten sich während der einwöchigen Konferenz auf die Umsetzung des Vertrages in Form bürokratischer und administrativer Details. So wurde ein freiwilliger Unterstützungsfonds eingerichtet und das Sekretariat verstetigt. Wichtigste Neuerung im Hinblick auf die Implementierung waren drei neue Arbeitsgruppen, die sich im kommenden Jahr den Themen der Berichterstattung/Transparenz, der Implementierung und Universalisierung des Vertrages widmen sollen. Zahlreiche Staaten – darunter auch die USA, Japan und Deutschland – wiesen darauf hin, dass die Standards z.B. der Berichterstattung nicht zu hoch sein sollten, um mögliche weitere Beitrittskandidaten nicht zu verschrecken. Effektive Umsetzung bedeutete aus dieser Perspektive vor allem die Universalisierung des Vertrages. Sambia dagegen äußerte sich kritisch und betonte, dass gerade die Staaten, die finanzielle und technische Unterstützung leisteten, auch die Waffen produzierenden und exportierenden Staaten seien.

(5.22) Die Arbeitsgruppe zur Implementierung des Vertrages ist öffentlich und damit auch für die Zivilgesellschaft zugänglich. Kleinere Staaten monierten jedoch, dass die Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages auf drei Arbeitsgruppen verlagert würde, was für diese aufgrund fehlender personeller Kapazitäten zu Schwierigkeiten führen könnte. Problematisch bleibt auch die Finanzierung des Sekretariats und des freiwilligen Unterstützerfonds. Für den Unterstützerfonds haben bislang lediglich 4 Staaten insgesamt rund 200.000 Dollar eingezahlt, allein Deutschland hat sich daran mit 100.000 Dollar

beteiligt. Der Leiter des ATT-Sekretariats Dladla wies zudem auf die budgetäre Unterdeckung seiner Institution für das Jahr 2017 hin.

(5.23) Eine kontroverse Debatte gab es zum Thema der Berichterstattung. Am Ende konnte sich der mexikanische Kompromiss durchsetzen, nach dem Staaten aufgefordert sind, die „reporting templates“ zu verwenden, es aber bei der Freiwilligkeit bleibt. Auch die Veröffentlichung der jährlichen Berichte bleibt freiwillig. Bislang sind 96 Prozent der Erstberichterstattung und 87 Prozent der Berichterstattung für das erste Jahr von den Staaten veröffentlicht worden.¹⁰⁷

(5.24) Eine genauere Analyse der ersten jährlichen Staatenberichte liefert ein chaotisches Bild. Die Deadline für die Abgabe der Berichte war der 31. Mai 2016. Insgesamt 64 Mitgliedsstaaten, welche den ATT bereits im Jahre 2014 ratifiziert hatten, mussten über ihre nationalen Importe und Exporte von konventionellen Waffensystemen berichten, basierend auf den sieben Kategorien des VN-Waffenregisters, sowie Kleinwaffen und leichten Waffen. Lediglich 34 Staaten reichten ihre Berichte rechtzeitig ein. Mittlerweile (Stand: 02.11.2016) sind insgesamt 48 Länder ihren Vertragsverpflichtungen nachgekommen, darunter nachträglich auch die europäischen Mitgliedsstaaten Österreich, Belgien, Irland, Luxemburg, Dänemark, Kroatien und Polen. Neben Estland und Malta haben insbesondere die Staaten der Karibik, Lateinamerikas und Afrikas bisher keine Informationen über ihre nationalen Waffentransfers für das Berichtsjahr 2015 zur Verfügung gestellt.

Viele Berichte enthalten so genannte *NIL-Reports*, also Leermeldungen, die versichern, dass im Berichtszeitraum kein Transfer von konventionellen Waffen genehmigt und tatsächlich ausgeführt wurde. Elf Mitgliedsstaaten haben demnach 2015 keine konventionellen Rüstungsgüter exportiert, vier Länder keine Waffen eingeführt. Ein Vergleich der eingereichten Länderberichte verdeutlicht allerdings, dass mehrere Staaten, beispielsweise Irland und Bosnien-Herzegowina, trotz *Nil-Report*, durchaus Großwaffensysteme importierten. Informelle Diskrepanzen und verschwiegene Rüstungstransfers lassen sich auch in anderen Fällen dokumentieren.¹⁰⁸

41 Länder nutzten die bei der ersten Vertragsstaatenkonferenz vorgeschlagenen „reporting templates“. Frankreich, Senegal, das Vereinigte Königreich und Australien nutzen individuelle Formate, die eine Vielzahl relevanter

¹⁰⁷ Reaching Critical Will, ATT Monitor vom 24. August 2016, Vol. 9, Nr. 3, S. 4.

¹⁰⁸ Für eine detailliertere Auswertung der ersten Berichtsrunder, siehe: Marius Bales/Max M. Mutschler, *After the First Annual Reports to the Arms Trade Treaty: How to Overcome Gaps and Reporting Deficits?*, Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC Policy Brief 4/2016).

Informationen nicht enthalten. Die Vergleichbarkeit der Länderdaten wird auch dadurch erschwert, dass die Vertragsstaaten selbst beim vorgeschlagenen „reporting template“ wählen können, ob sie über die autorisierten oder tatsächlich getätigten Rüstungstransfers berichten. So enthalten fünf Berichte Informationen über die autorisierten Lieferungen, 21 Staaten dokumentieren demgegenüber die tatsächlich getätigten Transfers von Großwaffensystemen. Südafrika berichtet über beide Kategorien. Italien über die autorisierten Exporte und tatsächlich importierten Rüstungsgüter. Frankreich und das Vereinigten Königreich deklarieren innerhalb ihrer Berichte nicht, auf welche der beiden Kategorien sich ihre aufgeführten Daten beziehen – was folglich Intransparenz schafft und das Monitoring zunehmend erschwert. Ähnliche Unterschiede existieren gegenwärtig auch in den freiwilligen Berichten über den Transfer von Kleinwaffen. Die Vergleichbarkeit leidet auch darunter, dass einige Staaten über die Anzahl, andere über den finanziellen Umfang der transferierten Waffensysteme berichten.

Freiwillige Informationen über abgelehnte Waffenlieferungen, Dual-Use-Güter und neue Waffensysteme wie Drohnen und *future technologies* sowie Verweise auf involvierte Rüstungskonzerne, Transitländer und -routen werden in der ersten Berichtsrunde nicht zur Verfügung gestellt. Jedoch geben etliche Staaten auf freiwilliger Basis detaillierte Beschreibungen der Waffenmodelle, Kommentare zum Endnutzer oder dem Zustand der transferierten Waffen. Einige Staaten dokumentieren über die vertraglichen Mindeststandards hinaus auch Munition, weitere Kleinwaffen wie Präzisions- und Sportgewehre, Rüstungskomponenten und Zubehör.

Deutschland ist den Berichtspflichten nachgekommen und hat seinen Bericht rechtzeitig eingereicht. Der deutsche Bericht informiert auch relativ ausführlich über die Exporte, insbesondere über den Export von Kleinwaffen. Allerdings ist auch der deutsche Bericht nicht frei von Inkonsistenzen; so wird etwa bei den Großwaffensystemen über die tatsächliche Ausfuhr berichtet, bei den Kleinwaffen wiederum über die genehmigten Ausfuhren.

Bewertung

(5.25) Die GKKE begrüßt, dass bei der zweiten Staatenkonferenz des ATT weitere administrative Fortschritte, wie etwa die Einrichtung eines freiwilligen Unterstützungsfonds, auf den Weg gebracht wurden. Die auf der Konferenz geäußerte Kritik an Rüstungsexporten an Staaten wie Saudi-Arabien, Ägypten oder dem Südsudan unterstreicht die Bedeutung der jährlichen Staatenkonferenz als Forum, um über die Kriterien des ATT und deren Umsetzung zu debattieren. Es ist allerdings enttäuschend, dass diese Kritik lediglich von

zivilgesellschaftlichen Gruppen vorgebracht wurde und die große Mehrheit der Staaten nicht willens war, eine solche Debatte zu führen.

Der ATT beinhaltet keinen Sanktionsmechanismus, der Vertragsstaaten daran hindert, die Regeln des ATT – bspw. durch Lieferungen, die nach Artikel 6 und 7 nicht genehmigt werden dürfen – zu brechen. Darüber hinaus sind die vertraglichen Regeln und Normen immer noch zu vage formuliert. Gerade deshalb ist es wichtig, dass Staaten, die es mit ihrem Bekenntnis zu den Regeln des ATT ernst meinen und ihnen auch zur Durchsetzung verhelfen wollen, Verstöße gegen diese Regeln anprangern. Die GKKE sieht hier vor allem auch die Bundesregierung in der Pflicht. Die in der deutschen Debatte immer wieder vorgetragene Klage über die laxere Rüstungsexportpolitik anderer Staaten ist nur dann glaubwürdig, wenn sie auch den entsprechenden Regierungen gegenüber vorgetragen wird.

(5.26) Zentrale Grundlage für solche Debatten könnten die jährlichen Berichte der Staaten über ihre Rüstungstransfers sein. Aber auch hier sind die Ergebnisse der ersten Berichtsrunde eher enttäuschend. Etliche Staaten haben ihre Berichte zu spät oder gar nicht abgeliefert. Die eingegangenen Berichte weisen massive Defizite auf und sind in vielerlei Hinsicht nur schwer vergleichbar. Die GKKE bewertet es als Misserfolg, dass es im Vorfeld des zweiten Staaten-treffens und zudem auf der Konferenz selbst nicht gelungen ist, einheitliche Berichtsstandards festzulegen und die Veröffentlichung der Berichte verpflichtend zu machen. Die Arbeitsgruppe zum Thema Berichterstattung/Transparenz hat hier noch viel Arbeit vor sich. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, sich für möglichst hohe, einheitliche Standards der Berichterstattung im Rahmen des ATT einzusetzen.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Für konkrete Vorschläge, wie ein solches Format zur Berichterstattung aussehen sollte, siehe: Bales/Mutschler, a.a.O.; Max M. Mutschler/Jan Grebe, *Transparent Reporting for a successful Arms Trade Treaty*, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2015 (BICC Policy Brief 1\2015).

6 Schwerpunkt: Ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz

(6.01) Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel hat in diesem Frühjahr Planungen verlautbart, in einem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz genauer und restriktiver zu regeln, unter welchen Bedingungen Rüstungsgüter aus Deutschland ausgeführt werden dürfen.¹¹⁰ Allerdings ist die Bundesregierung mittlerweile von der ursprünglichen und begrüßenswerten Idee abgerückt, dass eine Kommission das neu zu schaffende Rüstungsexportgesetz vorbereitet, welche auch die Expertise von Organisationen fruchtbar machen könnte, die sich mit Fragen von Frieden, Menschenrechten und Entwicklung befassen. Stattdessen holt das Bundeswirtschaftsministerium bzw. eine interministerielle Arbeitsgruppe nun in Form eines Konsultationsprozesses mit mehreren Expertenanhörungen lediglich ein Meinungsbild ein. Die GKKE hat sich mit einer Stellungnahme beteiligt, und der Vorsitzende der Fachgruppe hat die GKKE Position bei einer Anhörung vertreten. Im Folgenden werden einige grundsätzliche Überlegungen zu einem Rüstungsexportkontrollgesetz präsentiert.

(6.02) Ein solches neues Gesetz ist überfällig, die Mängel der alten Regelungen sind gravierend und seit langem bekannt: Es fehlt zunächst und vor allem an klaren, gesetzlich geregelten inhaltlichen Kriterien für Exportgenehmigungen, die der Orientierung des Grundgesetzes an Frieden und Völkerverständigung¹¹¹ entsprechen. Auch steht das gegenwärtige Genehmigungsverfahren für die Ausfuhr von Kriegswaffen in Widerspruch zu Art. 26 Abs. 2 GG. Diese Norm der Verfassung bestimmt, dass Entscheidungen über den Export von Kriegswaffen das Kabinett als Gremium zu treffen hat. Die Delegation auf einzelne Ministerien, die durch § 11 Abs. 2 Kriegswaffenkontrollgesetz ermöglicht wird, ist wohl verfassungswidrig.¹¹² Die GKKE fordert daher vom Gesetzgeber, diesen Mangel endlich abzustellen.

¹¹⁰ Gabriel will Waffenlieferungen klarer regeln, Spiegel Online, 15. Januar 2016.

¹¹¹ Präambel, Art. 1, Abs. 2, 9/ Abs. 2, 26 Abs. 1 GG. Zur Friedensfinalität des Grundgesetzes siehe Erhard Denninger, Zur Zulässigkeit einer so genannten „Zivilklausel“ im Errichtungsgesetz für das geplante Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Königstein 2009, S. 9-11.

¹¹² So die ganz überwiegende Meinung in der verfassungsrechtlichen Literatur, siehe eingehend Volker Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle: Erfüllung des Verfassungsauftrags durch den einfachen Gesetzgeber? Verfassungsanspruch und Rechtswirklichkeit, Berlin: Duncker & Humblot, 1993, S. 210 ff.; GKKE-Rüstungsexportbericht 2012, Bonn/Berlin 2013, S. 75 f. sowie Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 13.

(6.03) Gravierend war und ist ebenso der Mangel an Transparenz, d. h. an systematischer, rechtzeitiger und verlässlicher Information der Öffentlichkeit und besonders des Parlaments über die deutschen Rüstungsexporte. Ein solcher Mangel an Information erschwert, dass Rüstungsexportpolitik überhaupt zum Gegenstand der politischen Diskussion wird.¹¹³ Jüngste Verbesserungen durch häufigere und frühere Regierungsberichte sollten nicht vom guten Willen der jeweiligen Regierungen abhängen sondern verbindlich geregelt werden.

Dieser Mangel an Transparenz setzt sich in dem bestehenden Regelungsgestrüpp fort, das durch das Nebeneinander zweier zentraler gesetzlicher Regelungen (Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und Kriegswaffenkontrollgesetz (KrWaffKontrG)) entstanden ist, das durch eine Vielzahl europäischer Regelungen (siehe dazu 6.09) überformt wurde. Die Unübersichtlichkeit und fehlende Systematik dieses im Laufe der Zeit gewachsenen Normendschungels stellt ein eigenes Problem dar, das die einheitliche und vorhersehbare Anwendung der Regelungen gefährdet.¹¹⁴ Gefordert wird daher eine einheitliche und systematische Regelung dieses wichtigen Themas in Form eines neuen Rüstungsexportkontrollgesetzes als Ausführungsgesetz des Bundes zu Art. 26 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Zu guter Letzt fehlt es auch an einem effektiven Instrumentarium, mit dessen Hilfe durchgesetzt werden könnte, dass die bestehenden (und zukünftigen) Rüstungsexportregulierungen auch eingehalten werden.¹¹⁵

(6.04) In diesem Text nimmt die GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte Stellung zu den Inhalten, die das dringend benötigte neue Rüstungsexportkontrollgesetz haben sollte. Dabei geht es nicht darum, die Arbeit des Gesetzgebers und der Ministerien zu übernehmen, sondern um die Formulierung von Zielen, die dann in Gesetzesform gegossen werden können.

Drei große Bereiche sollen in diesem Sinne behandelt werden. Zunächst die inhaltlichen Kriterien für eine Genehmigung von Ausfuhren, die eine Neuregelung enthalten sollte, dann die Fragen der Transparenz von rüstungsexport-

¹¹³ Vgl. Bernhard Moltmann, Im Dunkeln ist gut munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/ 2011); Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 16 ff.

¹¹⁴ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 109 ff.

¹¹⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 18/4940 vom 20. Mai 2015, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz“, S. 5 sowie Sebastian Roßner, Brauchen wir ein Rüstungsexportgesetz? Pro & Contra, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Nr. 1, 2016, S. 94.

politischen Entscheidungen und schließlich der Bereich der rechtlichen und politischen Steuerung und Kontrolle von Rüstungsexporten.

6.1 Inhaltliche Kriterien

(6.05) Obwohl die Bundesrepublik Deutschland sich im Grundgesetz ausdrücklich zu Frieden und Völkerverständigung bekennt, ist Deutschland regelmäßig in der Spitzengruppe der Rüstungsexportnationen zu finden. Dabei sind nicht nur die von vielen als weniger problematische Empfängerländer angesehenen Mitglieder von EU und NATO und die gleichgestellten Staaten das Ziel von Ausfuhren, sondern häufig auch sonstige Drittstaaten, die in Krisenregionen der Erde liegen oder aus denen von systematischen, staatlichen Menschenrechtsverletzungen berichtet wird.

Geltende rechtliche Kriterien mangelhaft

(6.06) Dieser Befund ist zunächst darauf zurückzuführen, dass die inhaltlichen Kriterien der Gesetze defizitär sind, nach denen über die Ausfuhr von Rüstungsgütern entschieden wird: Im AWG wie im KrWaffKontrG sind Kriterien für die Unzulässigkeit von Rüstungsexporten nur bruchstückhaft und unsystematisch enthalten.¹¹⁶ Die *Politischen Grundsätze der Bundesregierung* enthalten zwar einen Satz diskussionswürdiger und sinnvoller Kriterien, stellen aber lediglich eine politische Festlegung der Regierung dar, die rechtlich unverbindlich ist. Der *Gemeinsame Standpunkt der EU*¹¹⁷ wiederum enthält zwar verbindliche Kriterien, deren Einhaltung aber weder von deutschen Gerichten noch vom EuGH kontrolliert werden kann.¹¹⁸ Eine Neuregelung der deutschen Rüstungsexporte muss daher rechtlich verbindliche, wirksame und überprüfbare inhaltliche Kriterien für die Genehmigung von geplanten Ausfuhren enthalten.

Rechtlicher Rahmen für eine Neuregelung

(6.07) Eine rechtspolitische Diskussion über wünschenswerte neue Regelungen kann nicht losgelöst von den rechtlichen Rahmenbedingungen stattfinden. Sie

¹¹⁶ GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 109-136.

¹¹⁷ Europäischen Union, EU-Jahresberichte gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgüter (944/2008/GASP), abrufbar unter: www.ruestungsexport.info (15.11.2016).

¹¹⁸ GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 120.

finden sich im deutschen Verfassungsrecht, das der deutsche Gesetzgeber allerdings zu ändern in der Lage ist, und im europäischen Recht, dessen Modifikation durch Deutschland angeregt und unterstützt, nicht aber im Alleingang beschlossen werden kann.¹¹⁹

(6.08) Rüstungsgüter sind nach dem *Grundgesetz* rechtlich unterschiedlich zu bewerten, je nachdem es sich um Kriegswaffen im Sinne von Art. 26 Abs. 2 GG handelt, d.h. um Waffen, die für den militärischen Gebrauch konstruiert sind, oder nicht. Der Handel mit Kriegswaffen ist generell verboten und nur ausnahmsweise mit Genehmigung der Bundesregierung erlaubt. Für die übrigen Rüstungsgüter gilt, dass Herstellung und Handel grundrechtlich geschützt sind, der Staat diese Tätigkeiten also nur dann beschränken oder untersagen darf, wenn im Einzelfall entsprechend gewichtige Gründe vorliegen.¹²⁰

(6.09) Das *Recht der Europäischen Union* erfasst den gesamten unionsinternen und teilweise auch den unionsexternen Handel mit Rüstungsgütern, soweit nicht der nationale Regelungsvorbehalt von Art. 346 Abs. 1 lit. b) *Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV)¹²¹ gilt, der sich auf eigens gelistete militärische Güter bezieht.¹²² Will Deutschland den Export solcher Güter beschränken, so muss die Beschränkung nach Art. 346 AEUV auch erforderlich sein für die Wahrung wesentlicher deutscher Sicherheitsinteressen, um gerechtfertigt zu sein.

Die *Verbringungsrichtlinie*¹²³ betrifft den unionsinternen Handel mit den im Anhang der Richtlinie aufgeführten Verteidigungsgütern. Dieser Handel soll erleichtert werden, indem die Verfahren und die Wirkung von entsprechenden

¹¹⁹ Zusätzliche rechtliche Vorgaben machen daneben auch die völkerrechtlichen Verträge zur Rüstungsbegrenzung, denen Deutschland beigetreten ist, wie das Genfer Protokoll von 1925, der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen von 1968 oder der Vertrag über den Waffenhandel (ATT) von 2013. Diese Verträge wirken sich aber nicht hemmend auf eine hier ins Auge gefasste Präzisierung und Verschärfung des deutschen Rüstungsexportrechts aus, sondern wirken vielmehr in dieselbe Richtung.

¹²⁰ Vgl. Jan Grebe/Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 14 f.

¹²¹ Zur Bedeutung dieser Norm im System der europäischen Verträge siehe Thorsten Haeberlin, § 45 Exportkontrolle im Rüstungsbereich und aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, in: Michael Martinek/Franz-Jörg Semler/Stefan Habermeier/Eckhard Flohr (Hrsg.), *Handbuch des Vertriebsrechts*, München: C.H. Beck, 2010, S. 1162-1184.

¹²² Eine Übersicht bietet GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 109 ff., insb. S. 111 ff. und S. 128 ff.

¹²³ Richtlinie 2009/43/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Mai 2009.

Genehmigungen geregelt werden. Inhaltliche Vorgaben trifft die Richtlinie dagegen nicht.

EU-rechtlich determiniert ist vor allem der unionsinterne und -externe Handel mit sogenannten Dual-Use-Gütern. Dieser Handel wird von der *Dual-Use-Verordnung* der EU¹²⁴ für die in Anhang I der Verordnung gelisteten Güter abschließend geregelt. Eigene Regelungen kann Deutschland hier nicht treffen. Inhaltlich verweist die Dual-Use-VO für die Genehmigung eines Exportes in Staaten außerhalb der EU vor allem auf die im Gemeinsamen Standpunkt anzuwendenden Kriterien.¹²⁵ Der innereuropäische Handel mit Dual-Use-Gütern ist dagegen genehmigungsfrei.¹²⁶

Soweit das EU-Recht keine spezielleren Vorgaben enthält, gilt, dass die Anordnung von Genehmigungspflichten wie auch die konkrete Verweigerung von Genehmigungen durch Deutschland im innereuropäischen Handel nur unter den Bedingungen von Art. 36 AEUV gerechtfertigt werden kann. Hier kommt vor allem der von Art. 36 AEUV genannte Rechtfertigungsgrund der „öffentlichen Sicherheit“ in Betracht, der die außen- und sicherheitspolitischen Interessen eines Mitgliedstaates erfasst. Auf solche Interessen ließe sich eine deutsche Exportbeschränkung stützen. Jede Beschränkung des unionsinternen Handels muss nach Art. 36 AEUV darüber hinaus auch verhältnismäßig sein, so dass ein generelles Ausfuhrverbot einer EU-rechtlichen Prüfung nicht standhielte, sondern nur eine differenzierte Regelung in Betracht kommt.

(6.10) Zusammenfassen lassen sich die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Regelung von Rüstungsexporten aus Deutschland wie folgt: Eine große Regelungsfreiheit verbleibt dem deutschen Gesetzgeber im Bereich des Handels mit Kriegswaffen, und zwar inner- wie außereuropäisch, da hier weitgehend die nationale Vorbehaltsklausel nach Art. 346 Abs. 1 lit. b) AEUV gilt. Da das deutsche Verfassungsrecht gegenüber der Ausfuhr von Kriegswaffen aufgrund der Vorgabe des Art. 26 Abs. 2 GG sehr skeptisch ist und ein generelles Verbot solcher Tätigkeiten, verbunden mit der Möglichkeit einer nur ausnahmsweisen Genehmigung, vorsieht, kann national festgelegt werden, wie scharf die Zügel im Bereich der Kriegswaffen angezogen werden. Für die sonstigen Rüstungsgüter und für Dual-Use-Güter zieht die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG wie auch das europäische Recht einer nationalen Regulierung Grenzen. Dabei muss unterschieden werden zwischen Lieferungen

¹²⁴ Verordnung (EG) Nr. 428/2009 des Rates vom 5. Mai 2009.

¹²⁵ Art. 12 Dual-Use-VO.

¹²⁶ Es sei denn, es liegen ausnahmsweise die Bedingungen von Art. 22 Dual-Use-VO vor, d.h., dass endgültige Bestimmungsziel der Güter liegt außerhalb der EU und eine solche Ausfuhr wäre genehmigungspflichtig.

in EU-Staaten und Lieferungen mit Zielen außerhalb der EU. Die Lieferung sonstiger Rüstungsgüter kann innerhalb der EU nur unter den Bedingungen von Art. 36 AEUV beschränkt werden. Für Ausfuhren in Länder außerhalb der EU liegt es dagegen in der Macht der Bundesregierung zu entscheiden, ob diese Lieferungen mit den eigenen Politischen Grundsätzen und mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU in Einklang stehen. Der innereuropäische Handel mit Gütern nach der Dual-Use-Verordnung ist prinzipiell frei und der Regelungsmacht Deutschlands entzogen. Dies gilt auch für den Export von Dual-Use-Gütern in Nicht-EU-Länder mit dem Unterschied, dass hierfür eine Genehmigung gemäß den Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU erforderlich ist. Solche Genehmigungen erteilen allerdings deutsche Behörden, denen somit eine Interpretationsmacht über die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes zufällt.

Gemeinsamer Standpunkt der EU in Rüstungsexportkontrollgesetz

(6.11) Eine naheliegende Lösung des Problems inhaltlicher Maßstäbe für Rüstungsexporte ist es, die recht differenzierten Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in das deutsche Recht zu übernehmen. Dies wird immer wieder ins Spiel gebracht und hätte den doppelten Vorzug, bereits bekannte Kriterien einzuführen, die zudem auf einem europäischen Konsens beruhen. Angesichts der Verflechtung der europäischen Rüstungsindustrie liegt darin ein erheblicher Vorteil, da nationale Regelungen tendenziell an Steuerungskraft verlieren, sofern sie überhaupt noch rechtlich möglich sind. Der schwierige, aber auf lange Sicht zu beschreitende Weg hin zu einem europäischen Rüstungsexportkontrollregime¹²⁷ würde also nicht noch steiniger, indem eine weitere nationale Einzellösung eingeführt wird. Der Gemeinsame Standpunkt ist zudem sowohl mit dem deutschen Verfassungsrecht wie auch dem Recht des Gemeinsamen Europäischen Marktes vereinbar.

(6.12) Die im Zusammenhang mit dem Gemeinsamen Standpunkt vorgebrachte Kritik zielt hauptsächlich auf seine ungleichmäßige Anwendung in verschiedenen Mitgliedstaaten der EU sowie auf die unterschiedliche praktische

¹²⁷ Siehe Marc von Boemcken/Jan Grebe, Gemeinsam Uneinig? Ambivalenzen in der Kontrolle europäischer Rüstungsexporte, in: Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2014, Berlin: LIT, 2014, S. 140-153.

Bedeutung der einzelnen Kriterien¹²⁸ und kann hier insoweit außer Betracht bleiben, als die Anwendung der Kriterien verbindlich und einheitlich in der Hand deutscher Behörden und Gerichte läge. Allerdings darf die Einhaltung der Kriterien nicht nur in die Hand der Exekutive gelegt werden. Vielmehr muss es eine wirksame Kontrolle durch die Politik, d.h. im Kern durch den Bundestag, sowie durch die Judikative geben (dazu s.u. 6.3).

(6.13) Der Gemeinsame Standpunkt gilt für die Ausfuhr der in der Gemeinsamen Militärgüterliste¹²⁹ zusammengefassten Waren in Staaten außerhalb der EU. Weiterhin sind seine Kriterien nach der Dual-Use-VO auch auf Ausfuhren von Dual-Use Gütern in Nicht-EU-Staaten anzuwenden. Für den Export der übrigen Güter nach Zielen außerhalb der EU steht es dem deutschen Gesetzgeber frei, ebenfalls die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes für verbindlich zu erklären. Die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes können daher für den gesamten Bereich der Rüstungsexporte außerhalb der EU in einem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz verankert werden. Die Einhaltung der Kriterien des Standpunktes wäre mit diesem Schritt durch deutsche Gerichte überprüfbar.

Politische Grundsätze der Bundesregierung

(6.14) Die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes sollten im Rüstungsexportkontrollgesetz ergänzt werden um die weitergehenden Elemente der Politischen Grundsätze der Bundesregierung. Dies betrifft etwa die strengere Beachtung der Menschenrechtslage im Empfängerland oder auch eine wirksame Endverbleibskontrolle für exportierte Rüstungsgüter als Bedingung für eine Ausfuhrgenehmigung. Soweit die Politischen Grundsätze Anleitungen dafür enthalten, wie das bestehende Recht anzuwenden ist, sollten sie als Verwaltungsvorschrift für die zuständigen Behörden unterhalb der Kabinetts-ebene verbindlich gemacht werden.

¹²⁸ Vgl. Michael Brzoska/Mark Bromley, Towards a Common, Restrictive EU Arms Export Policy? The Impact of the EU Code of Conduct on Major Conventional Arms Exports, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 13, 2008, S. 333-356; Kyrre Holm, Europeanising Export Controls: The Impact on the European Union Code of Conduct on Arms Exports in Belgium, Germany and Italy, S. 229, in: European Security, Vol. 15, 2006, S. 214-234; Jan Grebe, Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity? Adherence to the Criteria of the EU Common Position on Arms Exports, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2013, S. 14 ff.

¹²⁹ Amtsblatt der Europäischen Union, Verordnung Nr. 129/2015, Brüssel 2015.

Auch die strengeren Regelungen für Kleinwaffen, wie sie in den Kleinwaffen-grundsätzen der Bundesregierung zum Ausdruck kommen, sollten hier mit einfließen.

Negativliste und Befassung des Bundestages

(6.15) Erwägenswert ist auch, in ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz die Verpflichtung der Bundesregierung aufzunehmen, eine Liste von Staaten (*Negativliste*) aufzustellen, in die nur unter besonders strengen Bedingungen bestimmte, besonders kritische und ebenfalls festzulegende Rüstungsgüter exportiert werden dürfen. Auf diese Negativliste wären Staaten zu setzen, die etwa durch ihre Verwicklung in internationale Spannungen oder wegen ihrer labilen innenpolitischen Situation auffallen, oder die in der Vergangenheit durch die unerlaubte Weitergabe von Waffen oder Rüstungsgütern aufgefallen sind. Auch Staaten, die sich nicht an internationalen Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels, wie etwa dem internationalen Waffenhandelsvertrag oder dem VN-Waffenregister, beteiligen, könnten auf eine solche Liste gesetzt werden. Die Negativliste müsste rechtsverbindlich, etwa in Form einer Rechtsverordnung, verabschiedet und vom Bundestag gebilligt sowie verpflichtend regelmäßig überprüft und erneuert werden. Eine Genehmigung von relevanten Exporten in einen der gelisteten Staaten wäre dann als politisch besonders problematische Maßnahme und als Ausnahme von der Regel von der Regierung dem Bundestag zur Debatte und Beschlussfassung vorzulegen. Für die Regierung könnte der Vorteil einer solchen Negativliste darin liegen, dass sie gegenüber diplomatischem Ärger und Druck besser gewappnet wäre, wenn sie auf solche demokratisch legitimierten Entscheidungen verweisen könnte.

(6.16) Ob eine solche Befassung des Parlaments im Vorhinein oder erst nach Erteilung der Genehmigung stattfinden sollte, bleibt zu diskutieren.¹³⁰ Für eine konstitutive Mitwirkung ex ante spricht die größere Wirksamkeit einer solchen parlamentarischen Kontrolle. Sie wäre aber aus praktischen Gründen (der Bundestag als stark belastetes Arbeitsparlament verfügt nur über begrenzte Kapazitäten, sich mit Genehmigungsverfahren zu befassen) auf wenige Ausnahmefälle zu beschränken. Zudem müsste für eine ex ante Befassung des Bundestages mit Exporten aus der Gruppe der Kriegswaffen vermutlich Art. 26

¹³⁰ Vgl. dazu auch eingehender Jan Grebe/Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 21.

Abs. 2 GG geändert werden. Wegen der Kompetenzzuweisung für Kriegswaffenausfuhren an die Bundesregierung läge sonst ein Eingriff in den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich der Exekutive vor. Von daher spricht einiges für eine parlamentarische Debatte ex post. Dies entspräche auch dem in einer parlamentarischen Demokratie üblichen Schema von Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und parlamentarischer Kritik an der Regierung sowie dem Charakter des Bundestages als politisches Forum und nicht als Genehmigungsinstanz.

6.2 Transparenz

(6.17) Ein Hauptübel der Rüstungsexportpolitik in ihrer gegenwärtigen Form ist der Mangel an geregelter systematischer Information von Parlament und Öffentlichkeit. Zwar gab es in dieser Legislaturperiode Verbesserungen, etwa durch die Einführung von halbjährlichen Berichten seitens der Bundesregierung; es bleiben aber noch erhebliche Lücken. Es mangelt also immer noch an Transparenz. Transparenz - verstanden als ein Instrument, mit dem Verantwortlichkeit hergestellt und Verhalten gesteuert werden soll - erfordert, relevante Fakten in einer definierten Form zur Verfügung zu stellen.

Erstes Kriterium von Transparenz ist also die *Verfügbarkeit* und die nachvollziehbare, kohärente *Darstellung* der Fakten. Die heutige Praxis erscheint dagegen zersplittert und zufällig: Wichtige Informationen kommen zeitnah oft nur durch Informationsleckagen im Regierungsapparat oder durch parlamentarische Anfragen an die Öffentlichkeit. Informationen müssen weiterhin *verlässlich* und hinreichend *aktuell* sein. Während an der Verlässlichkeit der amtlichen Informationen kein genereller Zweifel besteht, ist die Aktualität noch verbesserungsbedürftig. Zwar ist mit dem nunmehr halbjährlichen Turnus der Regierungsberichte eine Besserung eingetreten. Auch unterrichtet die Bundesregierung den Bundestag ad hoc über Beschlüsse des Bundessicherheitsrates. Diese Information erfolgt gegenwärtig aber freiwillig, sie sollte auch für zukünftige Regierungen verpflichtend gemacht werden. Wichtig für die Möglichkeit einer sachgerechten Diskussion sind auch die *Relevanz* und die *Präzision* der Informationen. Dies bedeutet, dass Daten in hinreichender Breite und Tiefe zur Verfügung stehen. Auch hieran fehlt es in Teilen. So werden etwa die politischen Beweggründe für Rüstungsexporte nicht offenbart und die genauen Empfänger der Ausfuhren nicht benannt. Bedeutsam ist weiterhin die *Vergleichbarkeit* der Informationen. Daten zu Rüstungsexporten werden derzeit jedoch nicht einheitlich präsentiert: Während bei Kriegswaffen etwa die tatsächlich getätigten Exporte genannt werden, enthält der Rüstungs-

exportbericht für die übrigen Rüstungsgüter lediglich die Werte der erteilten Genehmigungen.

Parlamentarische Information

(6.18) In einem parlamentarischen System soll das Parlament der primäre Ort der öffentlichen Diskussion bedeutender politischer Fragen sein. Daher müssen die Voraussetzungen für eine inhaltsreiche parlamentarische Behandlung von Rüstungsexportentscheidungen verbessert werden. Dies bedeutet Transparenz von Rüstungsexportentscheidungen im obigen Sinne zuvörderst für das Parlament. Damit der Bundestag nicht auf Zufallsfunde angewiesen bleibt, um gezielt bei der Regierung nachfragen zu können, sollte abgesehen von einem verbesserten Berichtswesen auch eine gegenüber der aktuellen Praxis erweiterte ad hoc Information des Parlaments in wichtigen Fällen stattfinden. Man muss dabei über verschiedene Kriterien nachdenken, die eine solche ad hoc Informationspflicht auslösen. Vorstellbare Auslöser einer ad hoc Information könnten etwa die Genehmigung der Ausfuhr besonders kritischer Güter, die Erteilung von Produktionslizenzen oder bestimmte Gruppen von Empfängerstaaten sein.

(6.19) Zumindest auf parlamentarisches Verlangen hin, das sinnvollerweise als Minderheitenrecht ausgestaltet werden müsste, sollte die Bundesregierung verpflichtet sein, über die politisch tragenden Gründe für die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung (oder deren Ablehnung) Auskunft zu erteilen. Eine solche Begründung der Bundesregierung für ihre Rüstungsexportentscheidungen wäre eine wichtige Grundlage für eine Kontrolle des Regierungshandelns, weil dadurch erst eine Bewertung der Regierungspolitik nach ihren eigenen außen- und sicherheitspolitischen Maßstäben möglich wird. Allerdings sind derartige Auskunftspflichten nicht ohne verfassungsrechtliche Probleme, da das BVerfG in seinem letzten Urteil zu diesem Themenkomplex festgestellt hat, dass das Parlament keinen verfassungsrechtlich begründeten Anspruch auf solche Informationen habe.¹³¹ Das schließt aber nicht aus, eine solche Pflicht, die der großen politischen Bedeutung der Sache entspricht, gesetzlich festzulegen.

Berichtswesen

(6.20) Das Hauptinstrument zur Herstellung von Transparenz in Sachen deutscher Rüstungsexporte ist der entsprechende Bericht der Bundesregierung.

¹³¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11, 2. Leitsatz, S. 168 ff.

Es gehört zum Standardrepertoire von Kritikern der deutschen Rüstungsexportpolitik, den Rüstungsexportbericht zu bemängeln.¹³² Dafür gibt es gute Gründe, von denen hier einige genannt seien. So bezeichnet der Rüstungsexportbericht die exportierten Güter nur anhand der Positionen auf der Ausfuhrliste. Hier ist zusätzlich die gängige Produktbezeichnung anzuführen. Es fehlt an Angaben über erteilte Produktionslizenzen, obwohl es sich dabei um die potentiell folgenreichste Form des Rüstungsexports handelt, denn sie bringt die Gefahr der unkontrollierten Weitergabe von im Ausland produzierten Waffen und des Verlustes der Kontrolle über die Technologie mit sich. Auch werden in den meisten Fällen keine Informationen über die Endempfänger gemacht, die über die bloße Nennung des jeweiligen Landes hinausgehen. Die Berichtspraxis ist zudem - wie bereits erwähnt - uneinheitlich für Kriegswaffen und für die übrigen Rüstungsgüter.

(6.21) Für eine fundierte politische Auseinandersetzung besonders hinderlich ist, dass die Regierung weder im Rüstungsexportbericht, noch selbst auf parlamentarische Nachfrage hin die politischen Beweggründe und Einschätzungen mitteilen muss, die einer Genehmigungsentscheidung zugrunde liegen. Ein wesentlicher Mangel der Berichtspflichten besteht auch in der fehlenden Erwähnung von durch die Regierung positiv beschiedenen Voranfragen, da mit einer positiven Antwort bereits eine rechtlich erhebliche Selbstfestlegung der Genehmigungsbehörde stattfindet.

In den verschiedenen Punkten ist also Abhilfe nötig, um der Öffentlichkeit und vor allem dem Parlament die Informationen für gezielte Nachfragen und politische Kontrolle zu geben. Der Bundestag darf es sich nicht nehmen lassen, diese Berichtspflichten detailliert und verbindlich festzulegen.

6.3 Kontrolle und Steuerung

(6.22) Recht ist wenig wirksam, wenn seine Einhaltung nicht kontrolliert wird. Im Rechtsstaat sind Gerichte eine zentrale Kontrollinstanz für rechtmäßiges Handeln. Außer einer gerichtlichen Überprüfung ist auf einem derart mit

¹³² Vgl. Ebd., S. 203 ff.; Bernhard Moltmann, Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011); Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 19; Ottfried Nassauer/Christopher Steinmetz, "Made in Germany" inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit/OXFAM Deutschland, 2005, S. 33ff.

politischen Fragen verquicktem Gebiet wie den Rüstungsausföhren jedoch aus demokratischen Gründen vor allem eine politische Steuerung und Kontrolle durch den Bundestag und die Öffentlichkeit geboten und im Sinne einer restriktiveren Exportpraxis auch erfolgversprechend.

Politische Kontrolle durch Parlament und Öffentlichkeit

(6.23) Das politische Interesse an Debatte und Regierungskritik muss allerdings von den politischen Akteuren aufgebracht werden. D.h., eine politische Kontrolle wird vor allem in den „großen“ Fällen wirksam sein, die ein hohes Maß an öffentlicher Aufmerksamkeit auf sich ziehen können. Politische Kontrolle orientiert sich zudem nicht primär an rechtlichen Kriterien, obwohl etwa das Argument eines Rechtsverstoßes durch die Genehmigungsbehörde auch großen politischen Wert haben kann. Aber politische Kontrolle dient primär der Durchsetzung politischer Ziele und allenfalls sekundär der Durchsetzung des Rechts. Sie kann dementsprechend strenger wirken als die rechtlichen Regelungen, weit hinter diese zurückfallen oder auch unterbleiben.

Rechtliche Regelungen können die erforderliche politische Kontrolle nicht selbst bewirken, immerhin aber unterstützen, indem sie Kontrollmöglichkeiten und -instrumente schaffen, wie Berichtspflichten der Exekutive gegenüber dem Bundestag oder parlamentarische Frage-, Antrags- und Entscheidungsrechte.

(6.24) Daneben haben auch Überlegungen ihren Wert, die parlamentarische Kontrolle jedenfalls in Teilen einem eigens eingerichteten und spezialisierten Gremium zu übertragen.¹³³ Ein solches Gremium könnte intensiver, stetiger und in begründeten Ausnahmefällen auch unter Bedingungen der Geheimhaltung das Regierungshandeln kontrollieren. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht gegenüber einem Kontrollgremium aus Abgeordneten Bedenken geäußert: Es könne ein Verstoß gegen die grundgesetzlich garantierte Gleichheit der Abgeordneten vorliegen, die beeinträchtigt sei, falls einige Parlamentarier strukturell wegen ihrer Mitgliedschaft in einem Ausschuss besser informiert seien als der Rest.¹³⁴ Nimmt man diese Bedenken ernst, müsste ein parlamentarisches Rüstungskontrollgremium auf der Ebene der Verfassung statt in einem Rüstungskontrollgesetz eingeföhrt werden.

¹³³ So etwa gefordert in Bundestagsdrucksache 17/9188 vom 28. März 2012, Antrag der Abgeordneten Klaus Barthel u.a. (SPD) „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexporte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einföhren“.

¹³⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11, S. 152 ff.

Gerichtliche Kontrolle

(6.25) Die von der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen ins Spiel gebrachte Idee einer altruistischen Verbandsklage¹³⁵ ist zu begrüßen.¹³⁶ Hintergrund dieses Vorschlages ist, dass es gegenwärtig kaum möglich ist, gegen eine erteilte Ausfuhrgenehmigung Klage zu erheben, da eine solche Klage die sogenannte „Klagebefugnis“ des Klägers zur Voraussetzung hat. Dies bedeutet, der Kläger muss darlegen, dass die angegriffene Genehmigung eines seiner ihm persönlich zustehenden subjektiven Rechte verletzen könnte. Diese Möglichkeit besteht gegenwärtig mangels eines entsprechenden subjektiven Rechts nicht.

Die Schaffung eines Verbandsklagerechts umgeht diese Schwierigkeit, indem für eigens anerkannte Verbände, deren Zweck im Einsatz für Rüstungsbegrenzung und Frieden besteht, ein besonderer prozessualer Weg geschaffen wird, Rüstungsexportgenehmigungen vor Gericht zu bringen, und zwar ohne die Möglichkeit der Verletzung eines ihrer subjektiven Rechte darlegen zu müssen. Der Kreis dieser klagebefugten Verbände wird in Form einer Liste rechtlich verbindlich bestimmt. Ähnliche Regelungen sind etwa aus dem Bereich des Umweltschutzes (§ 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) oder dem Recht der Gleichstellung Behinderter (§ 13 SGB IX) bekannt.

(6.26) Weitere Voraussetzungen für ein Verbandsklagerecht sind hinreichend bestimmte inhaltliche Kriterien für die Zulässigkeit von Exporten und eine hinreichende Information der klagebefugten Verbände. Da diese Kriterien vermutlich immer einen gewissen Spielraum für politische Entscheidungen erlauben werden, wäre es wohl im Hinblick auf die Exportentscheidung als solche in den meisten Fällen auch für ein Gericht schwierig, einen eindeutigen Verstoß gegen die Kriterien festzustellen. Zumindest aber könnte das Gericht die Korrektheit des Verfahrens beurteilen.

Die Wirkungsmöglichkeiten einer Verbandsklage muss man realistisch einschätzen: Ein konkretes Rüstungsgeschäft wird oftmals nicht verhindert werden können, obwohl die Genehmigung rechtswidrig war. Dies ergibt sich aus dem Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidungen: Da die berechtigten Verbände erst klagen können, sobald sie Kenntnis von der Genehmigung erlangt haben, wird der Empfänger der Exportgenehmigung die fraglichen

¹³⁵ Bundestagsdrucksache 18/4940 vom 20. Mai 2015, Antrag der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz“, S. 3.

¹³⁶ Für nähere Informationen zu einem Verbandsklagerecht siehe Jan Grebe/Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, Bonn: International Center for Conversion, 2013, S. 19 ff.

Güter häufig bereits ausgeführt haben. Das Gericht kann dann nur noch in Form einer sog. „Fortsetzungsfeststellungsklage“ im Nachhinein feststellen, dass die Genehmigung rechtswidrig erteilt wurde.

Anders liegt der Fall etwa bei größeren, sich in verschiedenen Phasen über mehrere Jahre erstreckenden Exportgeschäften, bei denen die gerichtliche Entscheidung in den Vollzugszeitraum fällt: Hier kann es nach erfolgreicher Klage zu teilweisen oder vollständigen Aufhebungen der Genehmigungen kommen.

(6.27) Bei allen Einschränkungen darf man aber einen wesentlichen Vorteil von Gerichtsverfahren nicht außer Acht lassen: Sie finden öffentlich statt. Weder die Genehmigungsbehörden noch die Rüstungsexporteure werden gerne unter den Augen der Öffentlichkeit zweifelhafte Praktiken verteidigen. Noch weniger lassen sie sich gerne „verurteilen“. Bereits dieser Aspekt gibt Anlass zur Hoffnung, dass die Möglichkeit der Klage zu einer sorgfältigeren und restriktiveren Anwendung der Genehmigungsvorschriften führen wird. Kommt es zu einem Verfahren vor Gericht, wird damit jedenfalls auch die öffentliche politische Diskussion ermöglicht.

Vor allem aus Sicht der Rüstungsindustrie spräche also manches dafür, sich der Geltung eines Verbandsklagerechts zu entziehen. Zumindest innerhalb der EU bestehen hierzu, etwa angesichts der Verbringungsrichtlinie, partiell auch rechtliche Möglichkeiten. Das unterstreicht noch einmal die Notwendigkeit, möglichst bald zu einer umfassenden, inhaltlich sinnvollen und einheitlichen europäischen Regelung zu kommen.

6.4 Forderungen der GKKE

(6.28) Die GKKE fordert vom Gesetzgeber, die deutschen Regelungen zu Fragen des Rüstungsexports zu systematisieren und in einem Gesetz zusammenzufassen. Soweit angesichts des EU-Rechts die Befugnisse des deutschen Gesetzgebers reichen, sollte dieser die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in das deutsche Recht übernehmen. Bedacht werden sollte die Erstellung einer Negativliste mit Ländern, in die aufgrund der im Gesetz festgelegten Regelungen grundsätzlich nicht geliefert werden darf. Bei Ausnahmen hiervon oder bei anderen besonders kritischen Rüstungsexporten ist vorzuschreiben, dass diese dem Bundestag zur Debatte vorgelegt werden. Zumindest in diesen Fällen müsste die Bundesregierung eine explizite Begründung für ihre Rüstungsexportentscheidung abgeben. Die Regierungsberichte über Rüstungsexporte müssen weiter verbessert werden, indem die relevanten Informationen in einheitlicher Form dargeboten werden.

Die jüngsten Verbesserungen in der Transparenz sollten durch Berichtspflichten der Bundesregierung rechtlich verankert und so verstetigt werden. Dies gilt auch für die strengeren Regelungen für Kleinwaffen, wie sie in den Kleinwaffengrundsätzen der Bundesregierung zum Ausdruck kommen. Als Ergänzung zur zentralen politischen Kontrolle und Steuerung von Rüstungsexporten durch das Parlament empfiehlt die GKKE, ein Verbandsklagerecht gegen Rüstungsausfuhrgenehmigungen nach dem Vorbild des Umweltschutz- oder Gleichstellungsrechts einzuführen.

Anhang 1: Hinweise auf Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

1. Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website mit *Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik* eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie sich 170 Staaten zum Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten (2008) verhalten. Außerdem finden sich „links“ zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen. „Länderportraits“ beschreiben die wichtigsten Empfängerländer unter den Drittstaaten, gegliedert nach den europäischen Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u.a. Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen).

Mit seinem seit 2009 geführten *Globalen Militarisierungsindex* (GMI) hat das BICC erstmals den Versuch unternommen, die weltweite Militarisierung abzubilden. Der GMI setzt Militärausgaben eines Landes ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie zu seinen Aufwendungen für die medizinische Versorgung. Er stellt die Gesamtzahl militärischer und paramilitärischer Kräfte eines Landes der Zahl seines medizinischen Personals gegenüber. Schließlich erfasst er die Menge an schweren Waffen, die den Streitkräften jeweils zur Verfügung stehen. Mittels dieser und anderer Indikatoren wird das „ranking“ eines Landes ermittelt, das es erlaubt, den jeweiligen staatlichen Militarisierungsgrad im Verhältnis zu anderen Staaten zu messen. Beim GMI geht es also nicht um die Frage, ob ein Land „militaristisch“ ist, sondern um einen auf Daten basierenden Vergleich (<http://gmi.bicc.de/>).

2. Die Aktion „Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ wird von zahlreichen Friedensinitiativen, christlichen Gruppen und kirchlichen Werken getragen. Ziel der Kampagne ist, Waffenexporte grundsätzlich zu verbieten. Außerdem setzt sich die Kampagne dafür ein, dass geplante und vollzogene Rüstungsausfuhren bekannt gemacht werden. Ferner

bemüht sie sich, Alternativen zur Rüstungsproduktion aufzuzeigen. Informationen finden sich unter: <http://www.aufschrei-waffenhandel.de>.

3. Seit Juli 2011 stellt der Bundestagsabgeordnete Jan van Aken auf der Webseite „www.waffenexporte.org“ Informationen aus der parlamentarischen Arbeit seiner Fraktion und aktuelle Exportzahlen zur Verfügung. Das erlaubt neben den Recherchen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten. Das Bundeswirtschaftsministerium veröffentlicht neuerdings seinerseits eine Zusammenstellung aller beantworteten parlamentarischen Anfragen dazu.
4. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente) sowie eine Datenbank zu deutschen Rüstungslieferungen. Im Internet steht eine Sammlung der wichtigsten Grundlagendokumente zum deutschen Rüstungsexport unter http://www.bits.de/main/topics1_NEU.htm zur Verfügung. Artikel über einzelne Exportvorhaben sind zu finden unter <http://www.bits.de/frames/publibd.htm>.
Seit 2015 unterhält das BITS zusätzlich eine umfangreiche Datenbank mit Informationen über deutsche Rüstungsexporte bereit. Die Datenbank ist erreichbar unter: <http://www.ruestungsexport-info.de>.
5. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS): Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich einen Informationsdienst heraus, DAKS-Kleinwaffen-Newsletter. Neben Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen informiert er unter anderem über Bemühungen um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle von Rüstungstransfers (ATT), die Streubombenkampagne und die deutsche Rüstungsexportpolitik (daks-news@rib-ev.de). Es ist erreichbar unter: www.rib-ev.de.
Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.

Internationale Kontakte

1. International Action Network on Small Arms (IANSA): Diese britische Nichtregierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative Control Arms. Ursprüngliches Ziel dieser Initiative war es, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen. Nach Inkrafttreten des Internationalen Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) begleitet Control Arms die Weiterentwicklung des ATT; Adresse: www.controlarms.org.
2. International Alert (London), Security and Peace Building News Letter: Dieser Dienst informiert über Aktivitäten von Nichtregierungsorganisationen auf dem Feld der Kontrolle von Rüstungstransfers und der Verbreitung von Kleinwaffen; Adresse: security-peacebuilding@international-alert.org.
3. Das European Network Against Arms Trade ist ein Zusammenschluss europäischer Nichtregierungsorganisationen und Kampagnen, das 1984 gegründet wurde. Das Netzwerk und seine Mitglieder setzen sich für ein Ende des Waffenhandels ein; Adresse: <http://www.enaat.org/>.
4. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter den Adressen:
<http://www.sipri.org/research/disarmament/dualuse>
<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers>
5. Alle im Internet verfügbaren Rüstungsexportberichte einzelner Staaten finden sich über „links“ unter der Adresse http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks_gov.html.

Anhang 2: Ausgewählte Quellen und Literatur

1 Dokumente

Bundesregierung

Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015 (Rüstungsexportbericht 2015), Berlin 2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2016 (Rüstungsexportbericht), Berlin 2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2015, Berlin 2016.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer, Berlin 2015.

Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin 2000.

Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Berlin 2015.

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle

18/81 vom 28. Januar 2015.

18/82 vom 29. Januar 2015.

18/86 vom 6. Februar 2015.

18/87 vom 25. Februar 2015.

18/109 vom 11. Juni 2015.

18/163 vom 12. November 2015.

18/155 vom 18. Februar 2016.

18/184 vom 8. Juli 2016.

Deutscher Bundestag: Drucksachen

- 18/3863 vom 28. Januar 2015, Entschließungsantrag der Abgeordneten Omid Nouripour u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) zu der Beratung des Antrags der Bundesregierung –Drucksache 18/3561, 18/3857 „Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte“.
- 18/4028 vom 13. Februar 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche Unterstützung der kurdischen Autonomieregion im Irak“.
- 18/4194 vom 4. März 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates“.
- 18/4824 vom 6. Mai 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien vor dem Hintergrund der saudisch geführten Militärintervention im Jemen“.
- 18/4940 vom 20. Mai 2015, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz“.
- 18/5333 vom 9. Juli 2015, Antwort des Staatssekretärs Uwe Beckmeyer (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke), „Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien“.
- 18/5633 vom 16. Juli 2015, Antwort der Bundesregierung auf die parlamentarischen Anfrage aus der Fraktion Die Linke zur Weiterverbreitung der gelieferten Waffen aus den Beständen der Bundeswehr.
- 18/5702 vom 03. August 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger u.a. (Bündnis 90/Die Grünen), „Kleinwaffengrundsätze der Bundesregierung und Förderung von Schlüsseltechnologien im Rüstungsbereich“.
- 18/6312 vom 13. Oktober 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke), „Rüstungsexporte in die Golfregion“.
- 18/6778 vom 24. November 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke), „Zeitliche und räumliche Einschränkungen bei Endverbleibserklärungen von Waffenexporten nach Mexiko“.

- 18/6857 vom 26. November 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen u.a. (Die Linke), „Militärintervention in der Republik Jemen durch eine von Saudi-Arabien angeführte internationale Koalition“.
- 18/5877 vom 27. August 2015, Antwort des Staatssekretärs Ralf Brauksiepe (Bundesministerium der Verteidigung) an die Abgeordnete Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage zu Waffen für Peschmerga bei PKK.
- 18/7274 vom 13. Januar 2016, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage zu Exportgenehmigungen von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern nach Saudi-Arabien im 2. Halbjahr 2015.
- 18/7449 vom 03. Februar 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke), „Der Export offensiver und defensiver Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien“.
- 18/7546 vom 17. Februar 2016, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Rüstungsexportkontrollgesetz vorlegen“.
- 18/7666 vom 24. Februar 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger u.a. (Bündnis 90/Die Grünen), „Änderung der bisherigen Rüstungsexportpolitik und ihrer gesetzlichen Grundlagen“.
- 18/8086 vom 13. April 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katrin Kunert u.a. (Die Linke), „Ausrüstungshilfe der Bundesregierung für ausländische Streitkräfte“.
- 18/8145 vom 17. April 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke), „Export von Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien“.
- 18/8367 vom 9. Mai 2016, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke), „Änderung der Außenwirtschaftsverordnung und deren Bedeutung für Rüstungsexporte“.
- 18/8930 vom 23. Juni 2016, Antrag der Fraktion Die Linke „Genehmigungen für Rüstungsexporte in die Staaten des Golfkooperationsrates widerrufen und keine neuen erteilen“.
- 18/9476 vom 25. August 2016, Antwort des Staatssekretärs Rainer Sontowski (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Abgeordnete Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage zum Planungsstand Rüstungsexportgesetz.

Europäische Union

17. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgütern (944/2008/GASP), Brüssel 2016.

Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, COARM 172 CFSP/PESC 393, Brüssel 2015.

Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik: Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und -bewältigung, Brüssel 2015.

Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung Nr. 230/2014 vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Frieden und Stabilität beiträgt, Straßburg 2016.

Vereinte Nationen

United Nations, UN Register of Conventional Arms, abrufbar unter: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/> (15.11.2016).

United Nations, UN Register of Small Arms, abrufbar unter: <http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?type=0&Col=DE> (15.11.2016).

2 Literatur

Bales, Marius/Mutschler, Max M., After the First Annual Reports to the Arms Trade Treaty: How to Overcome Gaps and Reporting Deficits?, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2016 (BICC Policy Brief 4/2016).

Bauer, Sibylle/Bromley, Mark, 'Rules of the Road' for the Arms Trade Treaty agreed in Cancun but stiffer tests lie ahead, SIPRI, 28. August 2015, abrufbar unter: <http://www.sipri.org/media/expert-comments/bromley-aug-2015> (15.11.2016).

- Boemcken, Marc von, Verantwortung durch Ertüchtigung? Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen als Mittel deutscher Außenpolitik, in: Janet Kursawe et. al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2015, Berlin: LIT, 2015, S. 85-111.
- Boemcken, Marc von/Grebe, Jan, Gemeinsam Uneinig? Ambivalenzen in der Kontrolle Europäischer Rüstungsexporte, in: Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2014, Berlin: LIT, 2014, S. 140-153.
- Borchert, Heiko/Thiele, Ralph, Rüstungsindustrie im Umbruch: Schrumpfende Heimatmärkte und aggressive Schwellenländer erfordern rüstungspolitischen Gestaltungswillen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Vol. 7, Nr. 3, 2014, S. 381.
- Bräuner, Oliver, Rüstungstransfers ins maritime Südostasien – Wettrüsten oder Proliferation? in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 40-41, 2014, S. 22-28.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportbericht, Berlin/Bonn, jährlich ab 1997.
- Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013.
- Hansen, Susanne Therese, Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime, in: European Journal of International Relations, 2015, S. 1-25.
- Hansen, Susanne Therese/Marsh, Nicholas, Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya, in: European Security, Vol. 24, Nr. 2, 2015, S. 264-286.
- Huber, Wolfgang, Gerechtigkeit und Recht: Grundlinien christlicher Rechtsethik, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996.
- International Crisis Group, Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict, Brüssel: International Crisis Group, 2015 (Middle East Report Nr. 158).
- Lüchow, Daniel, The Council's Common Position on Weapon Exports (2008) – What is it Good For?, Heinrich Böll Stiftung, 2. März 2015, abrufbar unter: <http://eu.boell.org/en/2015/03/02/councils-common-position-weapon-exports-2008-what-it-good> (15.11.2016).
- Mayor, Claudia/Mölling, Christian/Vorrath, Judith, Bewaffnen + Befähigen = Befrieden?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014 (SWP-Aktuell 74/2014).
- Mölling, Christian, Der europäische Rüstungssektor: Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015 (SWP-Studie 12/2015).

- Moltmann, Bernhard, Im Dunkeln ist gut munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/ 2011).
- Mutschler, Max M., Der internationale Waffenhandel und der Versuch ihn zu regulieren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 64, Nr. 35-37, 2014, S. 11-17.
- Mutschler, Max M., Globaler Militarisierungsindex (GMI) 2016, Bonn: Bonn International Center for Conversion, Dezember 2016.
- Mutschler, Max. M./Grebe, Jan, Transparent Reporting for a successful Arms Trade Treaty, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2015 (BICC Policy Brief 1/2015).
- Mutschler, Max M./Wisotzki, Simone, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Margret Johannsen et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Berlin: LIT, 2016, S. 140-151.
- Nassauer, Otfried, Ende gut, alles gut? Neue Endverbleibskontrollen für deutsche Rüstungsexporte, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 8. Juli 2015, abrufbar unter: http://www.aufschrei-waffenhandel.de/fileadmin/dokumente/Daten_Fakten/Informationen/Endverbleibskontrollen_Originalbeitrag_Nassauer.pdf (15.11.2016).
- Nassauer, Otfried, Hemmungslos in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016 (BITS-Research Report 16.01).
- Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.
- Surrey, Eamon, Transparency in the Arms Industry, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institut, 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12)
- SIPRI Arms Transfers Database, abrufbar unter: <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers> (15.11.2016).
- Theohary, Catherine A., Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2007-2014, Washington DC: Congressional Research Service, 2015.
- Tödt, Heinz Eduard, Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: Ders., Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt, Gütersloh: GTB Siebenstern, 1979, S. 31-80.

- Fleurant, Aude/ Perlo-Freeman, Sam/Wezeman, Pieter D./ Wezeman, Simon T., Trends in international arms transfers, 2015, Stockholm: SIPRI, February 2016 (SIPRI Fact Sheet).
- Weingarten, Jörg/Wilke, Peter/Wulf, Herbert, Perspektiven der wehrtechnischen Industrie in Deutschland, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung, 2015 (Study Nr. 309).
- Wiegold, Thomas, Deutsche Eisbrecher für Russland – ein neuer Fall Mistral?, 12. August 2015, abrufbar unter: <http://augengeradeaus.net/2015/08/deutsche-eisbrecher-fuer-russland-ein-neuer-fall-mistral/> (15.11.2016).
- Wisotzki, Simone, Die grenzenlose Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen: Argumente für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, Vol. 3, Nr. 2, 2014, S. 305-321.

Anhang 3: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Dr. Marc von Boemcken, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn
Andreas Dieterich, Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Berlin
Klaus Ebeling, Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr, Potsdam
Dr. Wolfgang Heinrich, Schöenberg
Dr. Volker Kasch, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin
Andrea Kolling, European Network Against Arms Trade (ENAA), Bremen
Dr. Max M. Mutschler, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn (Vorsitzender der Fachgruppe)
Dr. Thomas Nielebock, Eberhard Karls Universität Tübingen
Dr. Sebastian Roßner M.A., Heinrich-Heine Universität Düsseldorf
Dr. Holger Rothbauer, Pax Christi/ Ohne Rüstung leben – Kampagne gegen Rüstungsexporte, Tübingen
Horst Scheffler (Ltd. Militärdekan a. D.), Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden, Bonn/ Zornheim
Dr. Hartwig von Schubert (Militärdekan), Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg
Dr. Simone Wisotzki, Leibnitz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main

Korrespondierende Mitglieder

Prof. Dr. Michael Brzoska, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg
Dr. Jan Grebe, Associate Researcher, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn
Dr. Bernhard Moltmann, Leibnitz- Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main

Geschäftsführung

Gertrud Casel, Deutsche Kommission Justitia et Pax, Katholische Geschäftsstelle der GKKE, Bonn
Tim Kuschnerus, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Evangelische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin

