
Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



**Rüstungsexportbericht 2005
der GKKE**

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Bezug:

GKKE, Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstraße 53/54, 10177 Berlin
Tel.: 030 - 20355-307 / FAX: -250

E-mail: J.Hambrink@GKKE.org
Internet: www.GKKE.org

GKKE, Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, 53113 Bonn
Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318

E-Mail: Justitia-et-Pax-Deutschland@dbk.de
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

Inhalt

Zusammenfassung	6
1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	13
Auftrag	
Kriterien der Beurteilung	
2. Rüstungsexportpolitik: Prüfstein der politischen Glaubwürdigkeit	15
Kontinuität und Doppeldeutigkeit des Themas	
Risiken im Umgang mit dem Thema	
Politischer Konsens und rechtliche Grundlagen der Rüstungsexportpolitik	
3. Parameter zukünftiger deutscher Rüstungsexportpolitik – Erwartungen an die Bundesregierung	18
Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005	
3.1 Frieden und Sicherheit	19
Plädoyer für eine Umwertung des Sicherheitsbegriffs	
Rüstungsexportpolitik im Kontext von Frieden und Sicherheit	
Erwartungen an die Bundesregierung	
3.2 Kriege und Gewaltkonflikte	24
Befunde der Kriegsstatistik	
Reflexe in Struktur und Ausstattung von Streitkräften in Industriestaaten	
Notwendigkeit von Friedensmissionen	
Private Militär- und Sicherheitsdienstleister	
Erwartungen an die Bundesregierung	
3.3 Verbreitung von Waffen und Rüstungsgütern	32
Stand der Weltrüstungsdynamik	
Der internationale Rüstungshandel	
Deutsche Rüstungsexporte im globalen Kontext	
Erwartungen an die Bundesregierung	

4.	Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	45
4.1	Der umstrittene Umgang mit Waffenembargos: Rüstungslieferungen an China Das löchrige EU-Waffenembargo gegenüber China Befürworter einer Aufhebung des EU-Waffenembargos Gegner einer Aufhebung des EU-Waffenembargos Vorläufiges Ergebnis	45
4.2	Rüstungsexporte als wirtschaftspolitischer Türöffner Lieferzusagen an die Vereinigten Arabischen Emirate Rüstungsexportpolitische Entscheidungen versus wirtschaftliche Interessen	51
4.3	Rüstungsexporte im Schatten von Friedensbemühungen: die deutsche Rüstungskooperation mit Israel Umrisse konfliktträchtiger Entscheidungssituationen Deutsche Rüstungskooperation mit Israel Vorrang einer Friedensregelung vor Waffenausfuhren	55
4.4	Proliferation von Kleinwaffen und Minen Stand des UN-Aktionsprogramms Deutsche Hersteller Ächtung von Landminen – Beseitigung von Minen – Neuproduktionen Akuter Handlungsbedarf	59
5.	Entwicklungen in der europäischen Rüstungsexport- kontrollpolitik	64
5.1	Reform des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte Lähmende Wirkung einer politisch bestimmten Verknüpfung Stand der Bemühungen um eine Revision des Verhaltens- kodex Transparenz Entwicklungspolitische Dimension von Rüstungstransfers	64
5.2	Rüstungsexporte im Rahmen der EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen	70
5.3	Stand der Europäischen Verteidigungsagentur	71
6.	Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2004	73
6.1	Daten zu deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2004 Genehmigungen und Ausfuhren Deutsche Exporte von kleinen, leichten und automatischen Waffen	74

6.2	Bewertungen	79
	Mangel an Transparenz	
	Stabilität auf hohem Niveau	
	Rüstungsexporte in Entwicklungsländer	
	China – Aufrüstung einer Region	
	Verbreitung von kleinen, leichten und automatischen Waffen	

ANHANG

1.	Diskussionsanstoß: Rüstungsexporte und Entwicklung – eine Annahme auf dem Prüfstand	86
1.1	Finanzielle Argumentationsebene	86
1.2	Politische und wirtschaftliche Auswirkungen von Rüstungsimporten	89
	Die ambivalente Rolle von Streitkräften und Polizei	
	Aktualität zurückliegender Debatten	
1.3	Plädoyer für eine differenzierende Sicht	91
	Der Bedarf an Sicherheit	
	Folgerungen für eine entwicklungspolitisch verantwortliche Rüstungsexportpolitik	
2.	Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	95
	Datenbank und Internetadressen	
	Literaturhinweise	
3.	Mitglieder der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“	99

Zusammenfassung

1. Auftrag und Perspektive der Berichterstattung

Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum neunten Mal seit 1997 ihren jährlichen „Rüstungsexportbericht“ vor. Der Bericht wird von der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihm gehören Fachleute wissenschaftlicher Einrichtungen, der kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit und aus Nicht-Regierungsorganisationen an.

Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über deutsche Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern zusammen. Er prüft den Stellenwert der deutschen Rüstungsexporte im Zusammenhang von Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und bewertet sie unter ethischen Gesichtspunkten.

2. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2004

Zum Redaktionsschluss des GKKE-Rüstungsexportberichts (05.12.05) lag der Bericht der Bundesregierung über die Rüstungsexportpolitik für das Jahr 2004 noch nicht vor. Deshalb stützt sich die GKKE auf den Bericht, den das Sekretariat des EU-Rates am 14. November 2005 über den Umgang mit dem EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte vorgelegt hat. Der EU-Bericht enthält erfahrungsgemäß die gleichen Daten, die auch der nationalen Berichterstattung zugrunde liegen.

2.1 Daten

1. Die Bundesregierung erteilte im Jahr 2004 Ausfuhrgenehmigungen für Waffen und Rüstungsgüter in Höhe von 3,8 Milliarden € an 122 Staaten. Gegenüber dem Jahr 2003, in dem der Wert 4,86 Milliarden € betragen hatte, ist er um 22 Prozent zurückgegangen.
Der Wert des Jahres 2004 liegt aber über den Angaben für die Jahre 2002 (3,3 Milliarden €) und 2001 (3,6 Milliarden €).
2. Zwei Drittel der deutschen Ausfuhrgenehmigungen im Jahr 2004 galten anderen Industriestaaten, ein Drittel Ländern, die offizielle Ent-

wicklungshilfe oder -unterstützung laut Entwicklungshilfekomitee (DAC) der OECD erhalten.

3. Im Jahr 2004 erteilte die Bundesregierung Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 181,3 Millionen € für kleine, leichte und automatische Waffen. Wie schon in den Vorjahren rangiert damit Deutschland mit Abstand in der EU an der Spitze der Exporteure derartiger Waffen. Auch hier waren andere Industrieländer, allen voran die USA (112,4 Millionen €), mit Genehmigungen im Wert von 148 Millionen € die wichtigsten Adressaten.
4. Jenseits der Werte für Ausfuhrgenehmigungen nennt die Bundesregierung einen Betrag von 1,12 Milliarden € für die tatsächlichen Ausfuhren an Kriegswaffen im Jahr 2004. Im Jahr 2003 lagen diese Werte bei 1,33 Milliarden €, im Jahr 2002 bei 318 Millionen €. Der Anstieg der beiden letzten Jahre ist vor allem auf die umfassenden Schiffslieferungen an Südafrika zurückzuführen. Die Ausfuhren von Rüstungsgütern, die nicht zugleich Kriegswaffen sind, werden statistisch nicht erfasst.

2.2 Bewertung

Mangel an Transparenz

1. Die GKKE bemängelt, wie die frühere Bundesregierung ihre Zusage umgesetzt hat, umfassend und regelmäßig jährlich über ihre Rüstungsexportpolitik dem Bundestag zu berichten. Das Format der jährlichen Rüstungsexportberichte hat sich inzwischen konsolidiert. Doch geben die mitgeteilten Daten nur ein unscharfes Bild. Sie informieren nur über die gegebenen Ausfuhrgenehmigungen, nennen aber allein für Kriegswaffen die tatsächlichen Exportwerte. Ferner nährt die anhaltende Ungewissheit über den Zeitpunkt der Berichtsveröffentlichung die Vermutung, dass hier Gesichtspunkte politischer Opportunität obwalten. Eine zeitnahe parlamentarische wie öffentliche Debatte über die deutsche Rüstungsexportpolitik ist so nicht möglich.

Rüstungsexporte: Stabilität auf hohem Niveau

2. Die GKKE erkennt anhand der Daten für die im Jahr 2004 erteilten Genehmigungen und vollzogenen Ausfuhren insgesamt keinen restriktiveren Kurs in der Rüstungsexportpolitik gegenüber der Praxis früherer Bundesregierungen (vor 1998).
Der (1998, 2002) von den damaligen Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/ Die Grünen erhobene Anspruch der Zurückhaltung ist nur in Teilbereichen eingelöst worden. Ein solcher sind Lieferungen an arme Entwicklungsländer, was teilweise auf deren mangelnde Kaufkraft zurückzuführen ist. Für andere Teilbereiche, etwa Länder, wo schwere Menschenrechtsverstöße stattfinden, oder beim Export von Kleinwaffen oder von gebrauchten Waffen, lassen die vorliegenden Zahlen keine positive Bewertung zu.
3. Die GKKE erwartet für die kommenden Jahre wiederum einen Anstieg des Wertes der Ausfuhrgenehmigungen. Die scheidende Bundesregierung hatte in ihren letzten Amtstagen neben einem Export von 1000 Panzern an die Türkei auch noch den Transfer von zwei U-Booten an Israel gebilligt. Deren Kosten werden auf 1 Milliarde € geschätzt.
4. Die GKKE stellt fest, dass die deutsche Rüstungsindustrie ihre Position auf dem Weltrüstungsmarkt mit ihrem Angebot an militärischen Landfahrzeugen, Schiffen und Kleinwaffen ausbauen bzw. halten konnte.
5. Ein Drittel der deutschen Ausfuhrgenehmigungen wurden im Jahr 2004 Staaten erteilt, die gleichzeitig öffentliche Entwicklungshilfe oder -unterstützung erhalten. Geht man davon aus, dass deutsche Zulieferungen an andere europäische Rüstungshersteller ihrerseits in Entwicklungsländer exportiert werden, ist der Anteil der Entwicklungsländer, die direkt oder indirekt deutsche Waffen und Rüstungsgüter erhalten, erheblich größer.
6. Auch im Jahr 2004 trat Deutschland als Rüstungslieferant in Regionen in Erscheinung, in denen bewaffnete Konflikte stattfinden, die Kriegsgefahr nicht hinreichend gebannt ist oder regionale Rüstungswettläufe stattfinden. Das gilt für den Nahen und Mittleren Osten ebenso wie für Ostasien.
Bei den jüngst an Israel zugesagten Lieferungen von zwei weiteren U-Booten sieht die GKKE die Gefahr einer Destabilisierung der ohnehin prekären Rüstungsbalance in der Region. Die Friedensbemühungen in der Region profitieren davon nicht.

Rüstungslieferungen in zusammenbrechende oder zusammengebrochene Staaten

7. Die vorangegangene Bundesregierung hat in größerem Umfang Rüstungsausfuhren in zusammenbrechende oder zusammengebrochene Staaten genehmigt. Dies veranlasst die GKKE zu dem eindringlichen Appell, im Zusammenhang von Rüstungslieferungen für einen gesicherten Verbleib von Waffen und Rüstungsgerät zu sorgen, eine vorangehende wie parallele sachgemäße Ausbildung von Polizei und Militär zu gewährleisten sowie Rechtsstaatlichkeit und den Aufbau eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols des Staates zu fördern.

Rüstungslieferungen an China

8. Die Zahlen über deutsche Rüstungslieferungen an China erlauben, von einem „löchrigen Embargo“ gegenüber dem Land zu sprechen. Das im Jahr 1989 verhängte EU-Ausfuhrverbot von Waffen und Rüstungsgütern hat den späteren Anstieg von deutschen wie insgesamt europäischen Rüstungstransfers nicht beeinträchtigt. Das Ausmaß des deutschen Anteils am regionalen Rüstungswettlauf in Ostasien illustriert, dass den deutschen Exportgenehmigungen an China im Jahr 2004 in Höhe von 882.890 € Lieferungszusagen an Taiwan im Umfang von knapp 3,5 Millionen € gegenüberstehen.

Kleinwaffen

9. Deutschland bleibt auch im Jahr 2004 einer der „Großen“ beim Export von kleinen, leichten und automatischen Waffen. Deshalb plädiert die GKKE eindringlich dafür, für einen sicheren Verbleib der Waffen zu sorgen, deren rechtmäßige Verwendung zu garantieren und darauf zu drängen, dass Empfängerländer bei Neulieferungen ihre alten Bestände vernichten und diese nicht weiterverkaufen. Um eine politische Bewertung des Transfers von Gütern dieser Kategorie zu versachlichen, empfiehlt die GKKE, bei der statistischen Erfassung der Exporte deutlich zu machen, ob es sich bei den Empfängern um Privatpersonen, Militär, Polizei oder Sicherheitsdienstleister handelt.

3. Erwartungen an die neue Bundesregierung

Die GKKE geht davon aus, dass die politische Konfliktträchtigkeit der Rüstungsexportpolitik auch in den kommenden Jahren nicht nachlassen wird. Allerdings verspricht der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 keine weiterreichenden Impulse der neuen Bundesregierung in der Rüstungsexportpolitik.

Angesichts der knappen Aussagen zu diesem Politikfeld richtet die GKKE folgende Erwartungen an die neue Bundesregierung:

1. Auch in Zukunft sollten deutsche Rüstungsexporte restriktiv genehmigt werden. Die entwicklungspolitische Dimension in der Rüstungsexportpolitik ist aufzuwerten.
2. Die Transparenz im deutschen Berichtswesen über Rüstungsexporte ist auszubauen. Dies gilt unter anderem für eine zeitnähere Publikation der jährlichen Berichte, die Vergleichbarkeit deutscher Angaben mit denen anderer EU-Staaten sowie die Erfassung tatsächlicher Ausfuhren von allen Rüstungswaren und von Dual-Use-Gütern.
3. Bundestag und Öffentlichkeit sollten sich zeitnah an politischen Erwägungen im Umfeld von anstehenden Rüstungsexporten beteiligen können. Deutsche Rüstungshersteller sollten ihrerseits den Grad an Transparenz erhöhen.
4. Die Initiative der britischen Regierung, ein international verbindliches Abkommen über Standards und Regeln für den weltweiten Rüstungstransfer zu erreichen, verdient die Unterstützung von deutscher Seite.
5. Angesichts der weltweit steigenden Zahl von Friedensmissionen ist auf eine angemessene Balance zwischen der militärischen und zivilen Komponente zu achten. Das gilt insbesondere für das Verhältnis zwischen militärischen und polizeilichen Aufgaben und die Bereitschaft, Sicherheitsorgane in zerbrechenden oder zerbrochenen Staaten auszubilden oder auszurüsten. Waffen und Material sind nur weiterzugeben, wenn deren sicherer Verbleib garantiert und ein rechtmäßiger Gebrauch gewährleistet ist. Der Aufbau eines legitimen und effektiven Sicherheitssektors muss mit Demobilisierungsprogrammen und der Vernichtung von vorhandenen Waffen einhergehen.
6. Überschüssige deutsche Waffen sollten nur weitergegeben werden, wenn der Empfänger deren sicheren Verbleib garantiert und seine zu ersetzenden Bestände vernichtet.

7. Im Verbund mit den europäischen Partnern sind Schritte vonnöten, private Sicherheits- und Militärdienstleister strengen Kontrollen zu unterwerfen.
8. Die internationalen Bemühungen, die Verbreitung von kleinen und leichten Kriegswaffen zu beschränken, sind zu intensivieren. Die GKKE begrüßt eine entsprechende Absichtserklärung der neuen Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag, hält aber eine Verbesserung der Kontrolle von nicht-militärischen Kleinwaffen für dringend geboten. Die Überprüfung des UN-Aktionsprogramms im Jahr 2006 bietet Anlass, diesem Anliegen Nachdruck zu verleihen. Dies gilt auch für die Verringerung von Gefährdungen durch bereits gelegte oder weiter produzierte Minen in Post-Konflikt-Situationen.

4. Kontroversen und Handlungsempfehlungen

1. Die GKKE lehnt eine Aufhebung des EU-Waffenembargos gegenüber China ab, so lange die Situation der Menschen- und Bürgerrechte im Lande nicht den Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte entsprechen. Eine strikte Anwendung der hier formulierten Bedingungen schließt aus, dass deutsche wie europäische Rüstungstransfers dem Land neue militärische Optionen eröffnen.
2. Rüstungsexporte rechtfertigen sich nicht als wirtschaftspolitische Türöffner, wie dies die frühere Bundesregierung zum Beispiel gegenüber Wirtschaftspartnern auf der arabischen Halbinsel ins Spiel gebracht hat. Zudem steht eine solche Praxis im Widerspruch zu den Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren.
3. Die GKKE empfiehlt, die Lösung des politischen Streits über den Fortbestand des EU-Embargos gegenüber China von der fälligen Reform des EU-Verhaltenskodex über Waffenexporte zu entkoppeln. Diese ist zügig fortzusetzen. Neben der inhaltlichen Präzisierung seiner Entscheidungskriterien steht an, wechselseitige Konsultationen zu intensivieren. Bei der Erstellung der einzelstaatlichen Berichte sollten Verfahren der Datenerhebung einander angeglichen und Möglichkeiten geschaffen werden, die Anwendung der Kriterien des Verhaltenskodex zu prüfen. Maklergeschäfte und die Transfers von Technologien sind einzubeziehen. Um seine Verbindlichkeit zu stärken, ist der Kodex in einen „Gemeinsamen Standpunkt“ umzuwandeln.

4. Kooperation und Integration der europäischen Rüstungsindustrie durch die „Europäische Verteidigungsagentur“ (EDA) bedürfen einer parallelen Rüstungs(export)kontrolle im EU-Kontext.
5. Die GKKE hält eine politische Auseinandersetzung über friedens- und sicherheitspolitische Herausforderungen in Post-Konflikt-Situationen für notwendig. Wird ein Aufbau des Sicherheitssektors durch Rüstungslieferungen unterstützt, so ist auf einen sicheren Verbleib der gelieferten Waffen ebenso zu achten wie auf Rechtsstaatlichkeit und Bestand eines staatlichen Gewaltmonopols.
6. Bei deutschen Rüstungstransfers nach Israel ist für die GKKE entscheidend, dass sie nicht Bemühungen um einen Frieden in der Region beeinträchtigen. Bei aller gebotenen Rücksichtnahme auf das deutsch-israelische Verhältnis müssen dennoch auch gegenüber Israel die Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsexporten gelten.

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

Auftrag

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

Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2004) zusammen und ordnet sie in das politische Umfeld ein. Dies geschieht in der Absicht, diesen Politikgegenstand dem öffentlichen Diskurs zugänglich zu machen und den Stellenwert der deutschen Rüstungsausfuhren im Zusammenhang der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik herauszuarbeiten. Die Anleitung zu einer ethisch angeleiteten Beurteilung soll Grundlagen für einen Dialog mit den Trägern politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Verantwortung bereitstellen.

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

Kriterien der Beurteilung

- (2) Die GKKE lässt sich bei ihrer Analyse und Bewertung der deutschen Rüstungsexportpolitik, vor allem in Entwicklungsländer, von folgenden Annahmen¹ leiten:
- Rüstungsexporte bzw. -importe können die Aussichten von gelingender und nachhaltiger Entwicklung gefährden. Das ist immer der Fall, wenn sie Teil einer „schlechten Regierungsführung“ werden und infolge dessen Ressourcen binden und Proliferation fördern. (Zur aktuellen Debatte siehe Anhang)

¹ Im Jahr 2002 hat die Fachgruppe ausführlich ihre Kriterien der Urteilsbildung dargestellt: Rüstungsexportbericht 2002 der GKKE, Berlin/Bonn 2003, S. 18 – 29.

- In vielen Teilen der Welt nähren Rüstungsimporte regionale Rüstungswettläufe und fördern die Neigung, in Konfliktfällen militärischen gegenüber gewaltfreien Lösungsversuchen den Vorrang zu geben. Angesichts des Kenntnisstandes seiner Dynamiken und Wirkungen gilt der internationale Rüstungstransfer längst nicht mehr als ein Einzelproblem, sondern ist Teil von Krisen- und Konfliktursachen, deren Bearbeitung eine relevante Aufgabe für die Entwicklungs- und Friedenspolitik ist.
- Auch wenn Militär und Rüstung als Domäne nationalstaatlicher Souveränität gelten, unterliegt die einzelstaatliche Politik mehr denn je internationalen Rahmenbedingungen. Dies gilt sowohl für die Wahrnehmung aktueller Sicherheitsbedrohungen als auch für die Aufgaben, die die Streitkräfte eines Landes erfüllen sollen. In den Sog solcher Tendenzen gerät auch die Bewertung von Rüstungsausfuhren. Deutlich abzulesen ist dies an deren zunehmender Befürwortung im Rahmen des ausgerufenen „Krieges gegen den Terrorismus“.
- Die deutsche Rüstungsexportpolitik vollzieht sich mehr und mehr im europäischen Kontext, bedingt durch transnationale Produktionsstrukturen in der Rüstungsindustrie, aber auch geleitet von politischen Absprachen und Regelwerken in der Europäischen Union. Prominentes Beispiel ist der Verhaltenskodex für Rüstungsexporte, auf den sich die EU-Staaten im Jahr 1998 geeinigt haben. Seit dem 19.01.2000 ist er Bestandteil der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“.

Vor dem Hintergrund dieser Annahmen ist die deutsche Rüstungsexportpolitik danach zu beurteilen, ob sie ihren politischen Absichtserklärungen auch tatsächlich Folge leistet. Jede Bundesregierung, gleichgültig von welchen Parteien sie gestellt wurde, hat bisher behauptet, bei der Genehmigung von Rüstungsexporten, insbesondere in Entwicklungsländer, einen restriktiven Kurs zu verfolgen. Dies ist zumindest auf deklaratorischer Ebene ein Markenzeichen deutscher Politik: Die Standards der Menschenrechte, der Entwicklungsverträglichkeit und der Friedensförderung gelten als feste normative Bezüge. Hinzu kommt die Zusicherung, ein Höchstmaß an Transparenz zu gewährleisten.

2. Rüstungsexportpolitik: Prüfstein der politischen Glaubwürdigkeit

Kontinuität und Doppeldeutigkeit des Themas

(3) Regierungen kommen und gehen, aber Rüstungsexporte behaupten sich auf der politischen Agenda. Dies gilt, seitdem Nachkriegsdeutschland vor über fünfzig Jahren wieder in den Kreis der Rüstungsgüter herstellenden und exportierenden Länder eingetreten ist. Neben seiner Beständigkeit ist dem Thema eine besondere Brisanz eigen. Diese zeigt sich an Beispielen aus der Vergangenheit, wenn politische Karrieren in seinem Umfeld zusammenbrechen, wenn Regierungskoalitionen zu kollabieren drohen, weil deutsche Panzer in die Türkei exportiert werden sollen, oder wenn die dunklen Schatten von vielen Jahren lang zurückliegenden Rüstungstransfers in den Vorderen Orient auf einmal in deutschen Gerichtssälen wieder zum Leben erwachen.

Negativ gedeutet ist die Rüstungsexportpolitik ein Feld, das Skandale gebiert – positiv gewendet ist sie der Prüfstein, an dem sich die Glaubwürdigkeit von Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und deren wechselseitige Verschränkung beweisen muss. Diese Doppeldeutigkeit ist eines der Kennzeichen der Rüstungsexportpolitik. Ein anderes ist, dass sie zwar nur ein schmales Segment der Außen-, Wirtschafts-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik eines Landes und der internationalen Beziehungen darstellt, sich aber hier exemplarisch weiterreichende Trends bündeln: Musterhaft werden Strukturen der Entscheidungsfindung und Verantwortlichkeit aufgedeckt. Es zeigen sich die Schwierigkeiten, politisches Wollen in Übereinstimmung mit sicherheitspolitischen Einschätzungen, wirtschaftlichen Interessen, außenpolitischen Verpflichtungen und entwicklungspolitischen Anstrengungen zu bringen. So ist die Rüstungsexportpolitik ein Schauplatz politischer wie öffentlicher Kontroversen, die gelegentlich weit über den eigentlichen Anlass hinausreichen. Gleichzeitig findet das „tägliche“ Geschäft – jährlich wird über mehrere tausend Genehmigungsanträge entschieden – wenig öffentliche Aufmerksamkeit.

(4) Dabei steht der vergleichsweise hohe politische Stellenwert der Rüstungsexportpolitik in keinem unmittelbaren Verhältnis zu deren wirt-

schaftlicher Relevanz: Der Wert der jährlichen Rüstungsausfuhrgenehmigungen macht deutlich weniger als ein Prozent des gesamten deutschen Außenhandels aus und verschafft direkt und indirekt bis zu 30.000 Menschen Beschäftigung.²

Vielmehr liegt, so ist zu vermuten, die Quelle des Erregungspotentials, das der Rüstungsexportpolitik eigen ist, in der exemplarischen Qualität getroffener Entscheidungen und deren wirtschaftlichen wie politischen Implikationen. Grundsätzlich kollidieren Gesichtspunkte politischer Opportunität mit Prinzipien rechtsstaatlicher Demokratien und friedensethischen Prioritätensetzungen, die nicht zuletzt auch der deutschen Geschichte in Deutschland geschuldet sind. Ebenso konkurrieren hier rüstungswirtschaftliche Interessen mit politischen Vorgaben, Forschungs- und Entwicklungsperspektiven mit aktuellen politisch gewollten Einschränkungen oder nationale Souveränitätsansprüche mit Mechanismen europäischer Politik.

Risiken im Umgang mit dem Thema

- (5) Über alldem liegt ein Schleier des Geheimnisvollen, wenn die Exekutive auf ihren exklusiven Kompetenzen beharrt und sich gegen eine zeitnahe Information des Bundestages und öffentliche Rechtfertigung getroffener Entscheidungen sperrt. So bleibt es parlamentarischer Opposition, Medien, Kirchen und Nicht-Regierungsorganisationen überlassen, einzelne Geschäfte und die Umstände ihrer Anbahnung wie Abwicklung aufzudecken und Widersprüche zwischen normativen Vorgaben und politischer Praxis zu thematisieren. Hinzu kommen Informationen über die Folgen von Rüstungstransfers in den Empfängerländern.

Mögen Regierung und Verwaltung noch so stolz auf ihre Prärogativen pochen oder auf die Rechtmäßigkeit ihres Tuns verweisen, so sehen sie sich doch immer wieder mit harscher Kritik konfrontiert und geraten unversehens in die Defensive. Im parlamentarischen Bereich nutzt jede Opposition in der Wahrnehmung ihrer Rolle diese Chance zum Angriff auf die Regierung und ist sich des öffentlichen Beifalls sicher. Die Versuchung ist groß, die rüstungsexportpolitische Praxis der

² Direkt und indirekt wird etwa ein gutes Drittel der 80.000 bis 90.000 Beschäftigten der deutschen Rüstungsindustrie durch Exportaufträge beschäftigt. Unter der Annahme eines Multiplikators von Zwei – die Beschäftigung, die durch den Konsum der Beschäftigten entsteht – kommt man allerdings in einem weiteren Verständnis auf ungefähr 60.000 Menschen, deren Beschäftigungen von Rüstungsausfuhren abhängen.

Amtsinhaber zu skandalisieren, auch wenn die Opposition weiß, dass sie bei einem Wechsel der Regierungsverantwortung selbst in dieser Falle sitzen wird.

Politischer Konsens und rechtliche Grundlagen der Rüstungsexportpolitik

(6) Die Skandalträchtigkeit der Rüstungsexportpolitik steht im Widerspruch zu den rechtlichen und politischen Vorgaben für dieses Politikfeld. Ausgehend von Art. 26 GG haben diese im Kriegswaffenkontrollgesetz, dem Außenwirtschaftsgesetz und der Außenwirtschaftsverordnung, im EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 und in den Politischen Grundsätzen von 2000 ihren Niederschlag gefunden. Darauf gründende Entscheidungsmechanismen und die seit 2000 erfolgende offizielle Berichtserstattung sind über die Grenzen aller Lager hinweg akzeptiert. Dies gilt auch für die Einsicht, dass Rüstungsexporte in Entwicklungsländer nicht den Zielen einer Friedens- und Entwicklungspolitik widersprechen sollen. Auf gleicher Linie liegt es seit mehreren Jahren, Rüstungsexportpolitik im Einklang mit Bemühungen um Krisenprävention und Friedenskonsolidierung zu gestalten. Kohärenz ist hier das leitende Stichwort.

Stimmen, von dieser Übereinstimmung abzurücken, lassen sich leicht als Fürsprecher partikularer wirtschaftlicher oder politischer Interessen identifizieren. Das hindert diese jedoch nicht, ihre Lobbytätigkeit wacker zu betreiben. Dabei sind Übergänge zur Bestechung nicht ausgeschlossen. Nach Beobachtung von Transparency International ist die Rüstungswirtschaft nach der Baubranche das zweitgrößte Feld, in dem sich Korruption häuft. Davon sind auch deutsche Rüstungsexportgeschäfte nicht frei. Exemplarisch zeigte sich dies anlässlich der umfangreichen südafrikanischen Waffenbestellungen³, im Umfeld des Prozesses gegen den früheren Rüstungsstaatssekretär Holger Pfahls oder beim Ausschluss deutscher Bieter bei einer indischen Ausschreibung für die Lieferung von fünf U-Booten im Jahr 2005.⁴

³ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2001, Berlin/ Bonn 2002, S. 23.

⁴ Siehe Süddeutsche Zeitung, 10. September 2005.

3. Parameter zukünftiger deutscher Rüstungsexportpolitik – Erwartungen an die Bundesregierung

Koalitionsvereinbarung vom 11. November 2005

(7) Im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 11. November 2005, der die Grundlage der Arbeit der neuen Bundesregierung bilden soll, ist die Rüstungsexportpolitik nur zwei Zeilen wert. Dort heißt es lapidar: „Wir halten an den derzeit geltenden Rüstungsexportbestimmungen fest und setzen uns für eine Harmonisierung der Rüstungsexportrichtlinien innerhalb der EU ein.“⁵ Ein ausdrücklicher Bezug auf eine restriktive Rüstungsexportpolitik findet sich nicht.

Ähnlich kurz werden unter dem Stichwort „Globale Fragen“ die Probleme der Kleinwaffen abgehandelt: „Wir werden uns weiter für Fortschritte bei der Kontrolle von kleinen und leichten Kriegswaffen einsetzen.“⁶

Ausführlicher findet dagegen das Verhältnis zwischen den Bemühungen um eine europäische Rüstungskoooperation und den Interessen deutscher Rüstungshersteller Erwähnung. Die Koalitionsparteien betonen ihren Wunsch nach einer stärkeren europäischen Zusammenarbeit. Gleichzeitig artikulieren sie das Anliegen, die „Kernfähigkeit der deutschen wehrtechnischen Industrie“ und deren internationale Wettbewerbsfähigkeit vorwärts zu treiben. Dies soll sich auch in der Rüstungsplanung für die Bundeswehr niederschlagen, die den Erhalt „entsprechender industrieller Kernkompetenzen“ zu berücksichtigen habe.

Von indirektem Interesse für eine zukünftige Gestaltung der deutschen Rüstungsexportpolitik sind zudem die Ausführungen im Abschnitt 1.9 „Aktive Außenwirtschaftspolitik“. Dort heißt es: „Globalisierung und zunehmende internationale wirtschaftliche Verflechtungen erfordern neben dem Regelwerk der WTO auch eine gezielte Außenwirtschaftspolitik des Bundes. Dabei müssen Außenwirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit besser verzahnt werden. Ziel ist eine weitere Beschleunigung der Zusammenarbeit von Auswärtigem Amt, BMWI und BMZ. ... In der Exportkontrolle werden die Genehmigungsverfahren weiter beschleunigt und entbürokratisiert, unter Beachtung

⁵ Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11.11.2005, Zeile 6419 – 6420.

⁶ Ebenda, Zeile 6751 – 6752.

der eingegangenen internationalen Verpflichtungen.“⁷ Da in der Vergangenheit Hermes-Bürgschaften für eine Absicherung der Ausfuhr von Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern gewährt worden waren,⁸ warnt die GKKE deshalb davor, die Aussage im Koalitionsvertrag als Grundlage einer finanziellen Absicherung von Rüstungsexporten zu nutzen.

Ob einschränkende Bemerkungen der Koalitionspartner zur Rolle des Bundestages in Angelegenheiten der Exekutive auch Auswirkungen auf eine wünschenswerte stärkere Beteiligung des Parlamentes im Vorfeld von rüstungsexportpolitischen Entscheidungen haben werden, wird in Zukunft zu beobachten sein.⁹

Eine erste Einschätzung des Koalitionsvertrages vom 11. November 2005 lässt im Gegensatz zu entsprechenden Absichtserklärungen der Koalitionsparteien, die die beiden vorangegangenen Bundesregierungen (1998, 2002) trugen, keine weiterreichenden Impulse einer neuen Bundesregierung auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik erwarten. Deshalb hält es die GKKE für angezeigt, sich das Netz von Bedingungen vor Augen zu führen, innerhalb derer eine deutsche Rüstungsexportpolitik zu verorten ist. Die Stichworte (1) Frieden und Sicherheit, (2) Kriege und bewaffnete Konflikte sowie die (3) Verbreitung von Waffen und Rüstungsgütern illustrieren die Parameter deutscher Rüstungsexportpolitik.

3.1 Frieden und Sicherheit

Plädoyer für eine Umwertung des Sicherheitsbegriffs

(8) Unübersehbar setzt sich in der öffentlichen Diskussion wie im praktischen politischen Handeln ein Bild von Frieden durch, das darunter mehr als die Abwesenheit von Krieg und Gewalt versteht. Kirchliche Erklärungen weisen seit langem auf die Gerechtigkeit als zentrales Korrelat von Frieden hin. Dementsprechend bezieht sich Sicherheit nicht mehr nur auf den Erhalt staatlich verfasster politischer und ge-

⁷ Ebenda, Zeile 920 – 924 und 946 – 948.

⁸ GKKE-Rüstungsexportbericht 2003, Berlin/ Bonn 2004, S. 49 – 51.

⁹ Ebenda, Zeile 6224: Im Blick auf die Interaktion der verschiedenen Handlungsebenen europäischer und deutscher Politik heißt es: „Eine solche Vereinbarung tangiert nicht das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Voten des Bundestages aus wichtigen außen- und integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen.“

sellschaftlicher Systeme. Vielmehr gilt sie als Gut, auf das auf die Menschheit und zukünftige Generationen gleichermaßen Anspruch haben. Die Wahrung der Territorialität als Ordnungsmuster der internationalen Beziehungen seit dem Westfälischen Frieden (1648) und das Interesse, staatliche Grenzen unangetastet zu lassen, weichen der Einsicht, dass daraus abgeleitete Mechanismen der Politikgestaltung und deren Legitimation nicht mehr das Wohl der Welt garantieren. Neue Ansätze, die für eine Effizienz der eingesetzten Mittel und wünschenswerte Synergieeffekte der staatlichen wie nicht-staatlichen Aktivitäten sorgen, sind vonnöten, um gemeinsamen Risiken und Anfälligkeiten zu begegnen. So geht es nicht um eine so genannte Erweiterung des Sicherheitsbegriffs, sondern vielmehr um dessen Umwertung.¹⁰

- (9) Die Weltgemeinschaft sieht sich heute einer Vielzahl von Risiken für das friedliche Zusammenleben von Menschen und Gesellschaften gegenüber. Als solche haben zu gelten: Armut, Hunger, Umweltzerstörung mit den Folgen von Wassermangel oder alleinigem Zugang zu verschmutztem Wasser, humanitäre Notstandssituationen, Vertreibungen¹¹, Verelendung von Kindern, die Verbreitung von Infektionskrankheiten¹², ein unkontrolliertes Wachstum von Bevölkerungen mit gleichzeitiger Zunahme der Metropolenbildung in Gestalt von Mega-Städten, das Zerbrechen von Staaten, Mangel an guter Regierungsführung und die Verletzungen von Menschenrechten. Hinzu kommen Naturkatastrophen durch Überschwemmungen, Dürre, See- und Erdbeben und langfristige Folgen des Klimawandels.¹³ In Rechnung zu stellen sind ferner die Auswirkungen zurückliegender, noch nicht geheimer Notsituationen. Angesichts jüngerer Ereignisse, die jeweils die

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

¹¹ Die Zahl der entwurzelten Menschen beläuft sich auf etwa 50 Millionen Menschen oder knapp ein Prozent der Weltbevölkerung. Die Mehrzahl von ihnen ist innerhalb der eigenen Staatsgebiete vertrieben oder hat in angrenzenden Staaten Zuflucht gefunden.

¹² In Konfliktsituationen erhöht sich auf Grund der kombinierten Auswirkungen von politischer Instabilität, Armut und sozialer Entwurzelung die Anfälligkeit der Menschen für Tuberkulose, Malaria oder HIV/ AIDS. Im südlichen Afrika sind bereits 58 Prozent der Frauen HIV-positiv.

¹³ Im Jahr 2003 hatten die Vereinten Nationen rund 700 Katastrophen weltweit erfasst, die mehr als 75.000 Menschenleben forderten und wirtschaftliche Schäden im Wert von 65 Milliarden US-Dollar hinterließen. Im Jahr 2004 dürften sich die Angaben über Opfer und wirtschaftliche Verluste allein durch die Tsunami-Katastrophe am 26.12.04 in Südostasien erheblich erhöht haben.

Schlagzeilen bestimmen, drohen sie in Vergessenheit zu geraten. Gleichwohl bedürfen auch diese fortwährender Fürsorge und erhöhen den Bedarf an weltweiter Hilfe.¹⁴

Von alledem geben die jährlichen Berichte des UN-Generalsekretärs ebenso Zeugnis wie Äußerungen international besetzter Kommissionen, von akademischen Institutionen oder von Nicht-Regierungsorganisationen mit themenspezifischer Expertise.¹⁵

Strategieentwurf der Europäischen Union

Ein solches Spektrum an Risiken geht weit über das hinaus, was die Europäische Union in ihrem Strategieentwurf „A Secure Europe in a Better World“ im Jahr 2003 zu Prioritäten ihrer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik deklariert hat. Sie spricht von den vorrangigen Bedrohungen durch Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und scheiternde bzw. gescheiterte Staaten (failing/ failed states). Erst dann zählt sie als weitere Herausforderungen nicht-staatliche Konflikte, regionale Konflikte (vor allem im Nahen Osten und Kaschmir), Hunger und Unterernährung, Verbreitung von Infektionskrankheiten, Korruption und schlechte Regierungsführung, Klimawandel, Energieversorgungssicherheit und organisiertes Verbrechen auf. Umwelt-, klima- und entwicklungspolitische Perspektiven sind einem eher traditionell anmutenden Verständnis von Sicherheit und Frieden untergeordnet worden, das vorrangig militärische Bedrohungen der Bürger und Staaten der Europäischen Union berücksichtigt. Dementsprechend instrumentiert sich die Sicherheitspolitik stark militärlastig, um den identifizierten Bedrohungen zu begegnen. Sicherheit gilt zwar als Vorbedingung von Entwicklung; dass aber der Grad an Sicherheit auch ein Indikator für Entwicklung ist, wird nicht erwähnt.

Die Sicherheitszonen, die für die EU als erste in den Blick kommen, werden mit Europa und angrenzenden Regionen (Mittelmeerraum, Balkan, Osteuropa, Kaukasus und Naher Osten) territorial definiert und nicht nach inhaltli-

¹⁴ Bei aller Dramatik der benannten Ereignisse kann nicht verschwiegen werden, dass derartigen Aufzählungen stets etwas Willkürliches anhaftet. Es kann nicht um eine Hierarchisierung der Probleme, geschweige denn der Opfer gehen.

¹⁵ Besondere Aufmerksamkeit verdient der Bericht, den im Dezember 2004 eine hochrangige Kommission im Auftrag des UN-Generalsekretärs unter dem Titel „A More Secure World. Our Shared Responsibilities“ über Bedrohungen, Herausforderungen und Wandlungspotentiale der Weltgemeinschaft vorgelegt hat. (www.un.org/secureworld). Deutsche Fassung: Eine sichere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, Berlin 2004 (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Dokumentationen, Informationen, Meinungen, „Blaue Reihe“, Bd.89).

chen Prioritäten geordnet. In konventioneller Weise bezieht sich die EU auch auf die vorhandenen Institutionen staatlicher und wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Ungeachtet aller Kritik an den bestehenden Verfahren internationaler Zusammenarbeit hofft sie, hier die besten Möglichkeiten für den Umgang mit den Risiken der Weltgemeinschaft zu finden.¹⁶

(10) Einem umfassenden Verständnis von Sicherheit sieht sich die Millenniumserklärung verpflichtet, auf die sich alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen im Jahr 2000 geeinigt haben. Sie hebt insbesondere die Notwendigkeit verstärkter entwicklungspolitischer Anstrengungen hervor und nennt acht Bereiche, in denen bis 2015 wirksame Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele erreicht werden sollen.

UN-Millenniumsziele (MDGs) von 2000

- Extreme Armut und Hunger beseitigen
- allgemeine Grundschulausbildung für alle Kinder erreichen
- Gleichberechtigung von Frauen und Männern erreichen
- Kindersterblichkeit verringern
- Gesundheit für Mütter verbessern
- HIV/AIDS, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen
- nachhaltigen Umweltschutz verbessern
- globale Partnerschaft für Entwicklung schaffen

Die zu ergreifenden Maßnahmen sollen sich in quantifizierbaren Fortschritten niederschlagen. Im September 2005 fand ein UN-Gipfel statt, um fünf Jahre nach Beschlussfassung eine allerdings ernüchternde Bilanz des bisher Erreichten zu ziehen. Kirchenvertreter mahn-ten an, dass Abrüstung und Rüstungskontrolle als „die wesentlichen Säulen einer Friedensarchitektur“ – so der Vertreter des Heiligen Stuhls bei den Vereinten Nationen – beiseite geschoben worden seien.

Die frühere Bundesregierung hatte sich die Millenniumsziele für ihre Entwicklungspolitik zueigen gemacht und das „Aktionsprogramm

¹⁶ Quellen und Hinweise auf weitere kritische Positionen bei: Anja Köhne, Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU: globaler Vorreiter eines erweiterten Sicherheitsbegriffs?, in: World Watch Institute (Hrsg.), Zur Lage der Welt 2005: Globale Sicherheit neu denken, Münster (Westfälisches Dampfboot) 2005, S. 22 – 48, S. 25 ff.

2015“ auf den Weg gebracht. Sie berichtete regelmäßig über ihre eigenen Maßnahmen.¹⁷

Rüstungsexportpolitik im Kontext von Frieden und Sicherheit

(11) Die vorangegangene Bundesregierung hat im Zusammenhang mit den Millenniums-Entwicklungszielen immer wieder auch auf den hohen Stellenwert einer Überwachung von Rüstungsexporten hingewiesen. Deshalb sei bei den Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Entwicklungsländer zu prüfen, ob unverhältnismäßig hohe Militärausgaben die nachhaltige Entwicklung des Empfängerlandes beeinträchtigen.

In ihrem Rüstungsexportbericht 2004 hat die GKKE darauf aufmerksam gemacht, dass diese Vorgabe bislang nur unzulänglich zur Geltung kam. Im Gegenteil, in Zweifelsfällen waren entwicklungspolitische Gründe bei dem Versagen von Rüstungsausfuhrgenehmigungen nachrangig.¹⁸

Ein aus den Verwaltungsabläufen nachzuvollziehendes Motiv ist die Schwierigkeit, entwicklungshemmende Wirkungen von Rüstungsimporten festzustellen. Noch fehlt es an hinreichend soliden Grundlagen, die auch einer juristischen Überprüfung von Regierungsentscheidungen standhalten. Die GKKE wird beobachten, ob die Konkretisierungen zur Implementierung des entsprechenden Kriteriums 8 des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte im aktualisierten Nutzer-Handbuch vom Oktober 2005 (siehe unten Ziffer 64 - 66) einen positiven Effekt erreichen.

Erwartungen an die Bundesregierung

(12) Im Hinblick auf das Handeln der Bundesregierung leiten sich daraus folgende Forderungen ab:

- Die Millenniums-Entwicklungsziele müssen als Teil einer kohärenten Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik begriffen wer-

¹⁷ Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (Hrsg.), „Auf dem Wege zur Halbierung der Armut“, 2. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, Berlin 2004. Die GKKE kommentierte die Schritte der Bundesregierung bis 2004 kritisch; in: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE), Halbierung extremer Armut. Der Beitrag des Aktionsprogramms 2015 der Bundesregierung zu den Millenniumszielen. Vierter GKKE-Bericht, Bonn/Berlin 2005.

¹⁸ Rüstungsexportbericht 2004 der GKKE, Bonn/ Berlin 2005, S. 63.

- den und machen eine Umwertung des Verständnisses von Frieden und Sicherheit erforderlich.
- Die entwicklungspolitische Dimension in der Rüstungsexportpolitik muss aufgewertet werden. Dem dienen präzise Steuerungs- und Überwachungsmechanismen. Ihre Anwendung kann nicht nur national erfolgen, sondern verlangt nach Übereinkünften zwischen allen rüstungsexportierenden Staaten. Dem dient im europäischen Raum die Steigerung der Effizienz des Kriteriums 8 des EU-Verhaltenskodex, das den entwicklungspolitischen Aspekt bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren aus EU-Staaten thematisiert. (Siehe Ziffer 61 - 65)
 - Darüber hinaus begrüßt die GKKE die Initiative britischer Nicht-Regierungsorganisationen (Amnesty International, IANSA und Oxfam) und ihrer internationalen Zweige, ein weltweit verbindliches Abkommen über die Standards und Regeln für den internationalen Rüstungstransfer auf den Weg zu bringen.¹⁹ Die GKKE hofft, dass das Anliegen auch bei der neuen deutschen Regierung Gehör findet und diese sich dem positiven Votum der britischen Regierung anschließt.

3.2 Kriege und Gewaltkonflikte

Befunde der Kriegsstatistik

(13) Die als „Kriege“ klassifizierten gewaltsamen Auseinandersetzungen nehmen in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich ab. Gleichzeitig steigt die Zahl von Konflikten, in denen die Kontrahenten andauernd Gewaltmittel einsetzen.²⁰ Alle Auseinandersetzungen, die die Kriegsstatistik im Jahr 2003/04 registriert hat, waren innerstaatlich. Zwischenstaatliche Kriege (Äthiopien - Eritrea, Nepal - Bhutan, Russland - Georgien) konnten zumindest in Waffenstillstände überführt werden, ohne dass sich allerdings in allen Fällen das Spannungspotential entscheidend verringert hätte.

¹⁹ Control Arms/ Waffen unter Kontrolle (Amnesty International, IANSA, Oxfam), Für ein internationales Waffenhandelsabkommen. Die nächsten Schritte für das UN-Aktionsprogramm, Berichte zur Kampagne „Waffen unter Kontrolle!“, Juni 2005

²⁰ Die folgenden Angaben stützen sich auf: Heidelberg Institute on International Conflict Research, Conflict Barometer 2004. Crises, Wars, Coup d'État. Negotiations, Mediations, Peace Settlements. 13th Annual Conflict Analysis, Heidelberg December 2004.

Im Jahr 2004 haben die intensivsten gewaltsamen Auseinandersetzungen in der Mehrzahl in Afrika südlich der Sahara stattgefunden, gefolgt von Gewaltkonflikten in Asien und Ozeanien. In beiden Regionen ist auch das Konfliktpotential unterhalb der Schwelle von umfassenden Gewalthandlungen am größten. Im Nahen und Mittleren Osten ist im Jahr 2004 die Zahl der Konflikte mit hoher Intensität noch einmal angestiegen, bedingt durch die Irak-Krise und die Instabilitäten in Afghanistan.

Dabei verblasst die klassische Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilpersonen. Gewalthandlungen ziehen oft unterschiedslos alle Menschen in den Konfliktregionen in Mitleidenschaft. Kinder werden zwangsrekrutiert, und Massenvergewaltigungen sind an der Tagesordnung. Mitarbeiter von Hilfsorganisationen werden zu Zielscheiben für Übergriffe inmitten der Kontrahenten.

Die Zahl der international festgestellten Terroranschläge war von 2000 mit 426 Fällen bis auf 208 im Jahr 2003 gesunken und ist durch deren Massierung in Afghanistan und Irak im Jahr 2004 auf 651 angestiegen. Irak gilt inzwischen vor der Grenzregion zwischen Indien und Pakistan als die am stärksten gefährdete Region.²¹

- (14) Die Mehrzahl der von der internationalen Kriegsstatistik erfassten Konflikte zielte auch im Jahr 2004 auf einen Macht- oder Regimewechsel. Zunehmendes Gewicht erhalten seit Mitte der 1990-er Jahre Gewaltkonflikte, die um die Nutzung von Ressourcen ausgetragen werden.²² Territoriale Streitigkeiten zwischen Staaten werden demgegenüber weitgehend ohne den Einsatz von Gewaltmitteln ausgetragen, im Gegensatz zu Sezessionsbewegungen oder regionalen Autonomiebestrebungen innerhalb staatlicher Grenzen. In vielen Auseinandersetzungen mischen sich die Ziele, zumal wenn das Interesse am Gewaltkonflikt als wirtschaftlichem Erwerbszweig ins Spiel kommt.

²¹ Angaben zur Entwicklung des international erfassten Terrorismus nach: US-Department of State, Patterns of Global Terrorism 2004.

²² Vgl. Michael Renner, Anatomie der Ressourcenkriege, in: Jahrbuch Ökologie 2005, München (C.H. Beck 2005), S. 102 – 113.

Das irakische Dilemma

Der derzeit prominente Fall einer Auseinandersetzung, die zwar ihre Klassifizierung in der Kriegsstatistik wechselt, darum aber nicht an Gewaltträchtigkeit verliert, ist der Irak. Dort ist zwar der Krieg der alliierten Truppen gegen die Regierung von Saddam Hussein zu Ende gegangen. Gleichzeitig stehen aber die Truppen, nunmehr als Besatzer, im Land und fungieren als Unterstützer des Nachfolgeregimes. Die Gewalthandlungen im Irak ebbens nicht ab und fordern täglich ihren Blutzoll. Eine stabile Rechtsordnung konnte bislang nicht aufgebaut werden. Waffen, Munition und Sprengstoff sind im Übermaß vorhanden und Gewalttäter genießen weitgehend Straffreiheit. In den zwei Jahren seit der alliierten Invasion im März 2003 haben nach unabhängigen Schätzungen nahezu 25.000 Menschen im Irak ihr Leben verloren, davon 37 Prozent durch Aktionen der alliierten Truppen; weitere 36 Prozent starben auf Grund krimineller Gewaltakte, etwa zehn Prozent durch Aktionen, die von Widerstandsgruppen gegen die Okkupation ausgingen. Weitere 45.000 Menschen erlitten Verwundungen, davon zwei Drittel durch Besatzungstruppen.²³

(15) Der jüngste UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung (2005)²⁴ weist eindringlich auf die entwicklungshemmenden Folgen von Gewaltkonflikten hin. Sie sind für die Menschen in Entwicklungsländern um vieles dramatischer als für die Menschen in den reichen Ländern. In neun von zehn Ländern, die beim Index für menschliche Entwicklung (HDI) ganz unten rangieren, hat seit 1990 mindestens ein gewaltsamer Konflikt stattgefunden.

Gewaltkonflikte machen bisherige Entwicklungsanstrengungen zunichte. Sie zerstören die Versorgung mit Nahrungsmitteln, verschlimmern Hunger und Unterernährung und untergraben jeglichen Fortschritt im Gesundheits- und Bildungswesen. In der Summe vermehren gewaltsame Auseinandersetzungen die chronischen Gefahren von Hunger, Krankheit und Unterdrückung und bringen zudem massive Störungen im Ablauf des täglichen Lebens mit sich.

²³ Angaben ermittelt von The Iraq Body Count und The Oxford Research Group, zitiert in: The Guardian (London) / The Irish Times (Dublin) vom 20.07.05.

²⁴ Bericht über die menschliche Entwicklung 2005. Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt, veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) deutsche Ausgabe, Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen) 2005, Kapitel 5: Gewaltsame Konflikte – die wahre Bedeutung erkennen.

Reflexe in Struktur und Ausstattung von Streitkräften in den Industriestaaten

(16) Die gegenwärtigen Metamorphosen kriegerischen Handelns haben die Streitkräfte in den Industriestaaten nicht unbeeinflusst gelassen. Statt sich weiter gegen unmittelbare Bedrohungen ihrer Territorien und deren Bevölkerung zu wappnen, rücken andere Optionen in den Vordergrund. Sie reichen von der Vorbereitung einer Evakuierung von eigenen Staatsbürgern aus fremden Staatsgebieten über den Schutz auswärtiger Investitionen und die Sicherung von Handelswegen oder des Zugangs zu Ressourcen bis zur Bereithaltung von Interventionskapazitäten.

Infolge dessen werden die Truppenstärken reduziert, Effektivität und Mobilität der Einheiten erhöht, neue Kommunikationsmittel sowie leichtere Waffen beschafft und flexible Einsatz- und Führungsmöglichkeiten eingeübt. Mit den überkommenen Strategien und Planungen verlieren viele der einstmals für unabdingbar erachteten schweren und mittleren Waffen ihre Bedeutung und fallen der Aussonderung anheim.

(17) Mitgliedsstaaten der Europäischen Union richten sich darauf ein, mit ihren Streitkräften so genannte „Battle Groups“ zu formen. Sie sollen aus circa 1.500 Soldaten bestehen, die innerhalb von zehn Tagen weltweit zum Einsatz kommen und sich selbst über einen längeren Zeitraum versorgen können. Vorbild dafür ist jenes Militärkontingent, das vor allem Frankreich neben Großbritannien und Schweden und anderen EU-Staaten im Jahr 2003 nach Bunia (Demokratische Republik Kongo) entsandt hatte, um die dortige Situation bis zur Ankunft einer UN-Friedensmission unter Kontrolle zu halten.

(18) Allerdings überdecken die dazu aufgegebenen Legitimationsformeln oft den damit einhergehenden Funktionswandel der Streitkräfte, wie sich an der Rede davon zeigt, dass heute die deutsche Sicherheit am Hindukusch verteidigt werde. Die Bundeswehr ist seit 2002 nun mit einem Kontingent von mehr als 3.000 Soldaten in Afghanistan präsent, zunächst mit dem Ziel, ein Regime zu stürzen, das den internationalen Terrorismus protegiert hatte, und dann mit der Vorgabe zu helfen, die zerbrochene Staatlichkeit des Landes wieder aufzubauen. Die dortigen Aktivitäten deutscher Truppen haben aber weniger mit

der Verteidigung Deutschlands zu tun als vielmehr mit der politischen Absicht, einen Beitrag zur internationalen Sicherheit zu leisten. Jedoch weisen selbst deutsche Regierungsstellen darauf hin, dass die Grenzen des Mandats die Wirksamkeit des Einsatzes in Frage stellen. Die Entwaffnungsprogramme sind limitiert, und es ist nicht möglich, die Erzeugung von Opium und dessen Vertrieb nachhaltig zu unterbinden.

Notwendigkeit von Friedensmissionen

(19) Mit dem Fortwähren kriegerischer Aktivitäten weltweit bleiben Friedensmissionen weiterhin auf der internationalen Agenda, um Kampfhandlungen zu unterbrechen, gewaltsame Auseinandersetzungen zu beenden und einem verträglichen Miteinander von Konfliktparteien den Weg zu ebnen. So waren im Jahr 2004 mehr als 56.000 Uniformierte und 11.000 Zivilpersonen aus 97 Ländern in sechzehn Friedensmissionen unter UN-Mandat im Einsatz. Hinzu kommen weitere Missionen, die zum Beispiel die Afrikanische Union, die westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, die NATO oder die Europäische Union entsenden. Sie sollen den Umschlag von sozialen, ökonomischen oder ethnisch-kulturellen Divergenzen in Gewalthandlungen verhindern, ausgebrochene Gewaltakte stoppen und den gewaltfreien Austrag von Interessensunterschieden fördern.

Dementsprechend stützen sich die meisten Friedensmissionen heute auf einen politischen Pfeiler (Unterstützung der Vorbereitung von Wahlen als Schritt zum Aufbau demokratisch legitimierter Institutionen), einen humanitären Pfeiler (Hilfe in Notlagen), einen polizeilichen Pfeiler (Wiederherstellung und Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung), einen Entwicklungspfeiler und einen Demilitarisierungspfeiler (Demobilisierung bewaffneter Organisationen, Reintegration von Kämpfern, Einsammeln von Waffen, Beseitigung von Kampfmitteln).

(20) Ob und inwieweit dabei militärische Mittel nötig sind oder nicht, kann nicht pauschal gesagt werden. Jeder Kontext verlangt nach einer differenzierten Analyse der Faktoren, die ein friedliches Zusammenleben von Menschen und Gesellschaften fördern oder behindern bzw. Gewaltpotentiale zur Sicherung von Recht und Ordnung nutzen oder zu partikularen Zwecken missbrauchen. Kurzfristige Notwendigkeiten

unterscheiden sich von langfristig angelegten Vorhaben, Staatsfunktionen (wieder) herzustellen, wirtschaftliches Auskommen zu sichern, Entwicklungspotentiale zu mobilisieren oder die Folgen von Naturkatastrophen zu lindern.

Zu Friedensmissionen entsandte Streitkräfte mögen in akuten Gewaltkonflikten in der Lage sein, Kampfhandlungen unter den Kontrahenten zu beenden, deren Versorgung mit Munition, Treibstoffen und Lebensmitteln zu unterbinden, Waffen und Munition zu zerstören und zivile Helfer zu schützen. Weiterreichende Entwicklungsaufgaben und Maßnahmen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Regeneration, wenn die Gewalthandlungen zu Ende gegangen sind, liegen jedoch jenseits der originären militärischen Kompetenzen. Kontrolle noch vorhandener Gewaltpotentiale, Durchsetzung des Rechtsstaats und Sicherung der öffentlichen Ordnung sind nach klassischem Verständnis ohnehin polizeiliche Aufgaben. Zudem zeigen Beispiele länger wählender Präsenz fremder Truppen, dass dadurch auf lokaler Ebene Marktmechanismen und soziale Interaktionen Schaden nehmen und ihrerseits Reparaturbedarf erzeugen.

- (21) Ferner machen Erfahrungen deutlich, dass gerade ein umfangreicher Einsatz externer Truppen die Massierung externer Hilfe nach sich zieht: So war der Einsatz des UN-Ernährungsprogramms im Irak nach 2003 der größte jemals durchgeführte humanitäre Einsatz. In Krisengebieten wie im Kongo und Sudan, in Angola, Äthiopien oder Somalia mussten dagegen die Rationen gekürzt werden, weil die finanziellen Mittel nicht ausreichten. Daraus wäre zu folgen: Je prominenter ein Militäreinsatz, desto umfangreicher die anschließende zivile Unterstützung, und dies zu Lasten anderer Regionen, in denen Not herrscht. Bestätigt sich diese Annahme, ist den Truppen entsendenden Staaten zur Pflicht zu machen, gegenüber der eigenen Bevölkerung und der Weltöffentlichkeit Rechenschaft über die materiellen wie immateriellen Folgen ihrer militärischen Operation abzulegen. Wird der Ansatz der Friedensmissionen einzelstaatlichen Hegemonialinteressen und Programmatiken untergeordnet, so verliert er seine Akzeptanz in Ländern und bei Völkern, deren Leid in und nach Kriegszeiten die Missionen beenden sollen.

Private Militär- und Sicherheitsdienstleister

(22) Die andauernde Virulenz von gewaltsamen Auseinandersetzungen unterhalb der Schwelle zwischenstaatlicher Kriege, die darauf bezogene Umorientierung von Struktur und Ausstattung von Streitkräften in Industriestaaten und der ungebrochene Bedarf an Friedensmissionen haben einem weiteren Phänomen den Weg geebnet: dem der privaten Sicherheitsunternehmen.²⁵ Im Irak und in Afghanistan sind im Jahr 2004 mehr als 150 derartige Dienstleister im Auftrag der US-Regierung tätig gewesen und haben allein im Irak bis zu 20.000 Ausländer und 30.000 Einheimische beschäftigt.²⁶

Anbieter von Militär- und Sicherheitsleistungen

In den zurückliegenden Jahren hat sich das Feld der Anbieter von Militär- und Sicherheitsleistungen differenziert. Heute lassen sich drei Gruppen unterscheiden: solche, die militärische Leistungen anbieten, solche, die militärbezogene Beratung und Unterstützung gewähren, und solche, die mit dem Angebot von Sicherheitsleistungen aufwarten. Zu den Kunden zählen nicht nur Staaten, sondern auch transnationale Unternehmen und Nicht-Regierungsorganisationen. Unmittelbar an Kampfhandlungen sind vor allem Firmen beteiligt, die mit eigenen Ressourcen (Personal, Kommunikations- und Transportmittel) auf den Kriegsschauplätzen gegenwärtig sind. Auftraggeber wie -nehmer beharren jedoch darauf, dass es sich dabei nicht um Söldnereinsätze handelt. Die Effizienz der militärbezogenen Dienstleister profitiert vom leichten Zugang zu Waffen, dem verfügbaren militärischen Know-How und der vorhandenen Professionalität von eingesetzten ehemaligen Soldaten. Das hohe Leistungspotential steht im Gegensatz zu dem vieler regulärer Streitkräfte in Entwicklungsländern, die schlecht ausgerüstet, mangelhaft bezahlt und in interne Auseinandersetzungen verstrickt sind.

Gleichwohl hat der Einsatz von privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen vielerorts zu Klagen über Menschenrechtsverletzungen, über den Bruch von internationalen Waffenembargos und über das Auf-

²⁵ In ihren Rüstungsexportberichten 2003 und 2004 hatte die GKKE bereits auf diese Entwicklung hingewiesen.

²⁶ Angaben in: Gerhard Kümmel, Die Privatisierung von Sicherheit. Private Sicherheits- und Militärunternehmen in den internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12. Jg. (2005), Heft 1, S. 141 – 169, S. 142. Zum Gesamtzusammenhang siehe die Studie von Herbert Wulf, Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, Baden-Baden (Nomos) 2005

kommen privater Ausbeutungsverhältnisse geführt. Umso wichtiger sind Bemühungen, das Wirken derartiger Unternehmen zu regulieren und unter anderem einer staatlichen Lizenzierung zu unterwerfen.

- (23) Der Deutsche Bundestag hat sich im Jahr 2004 auf Antrag der CDU/CSU-Fraktion zum ersten Mal mit den daraus auch für Deutschland erwachsenden Problemen befasst.²⁷ In der Parlamentsdebatte sahen jedoch Vertreter der seinerzeitigen Regierungsparteien keinen akuten Handlungsbedarf und hielten die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten über das Bürgerliche Gesetzbuch, die Gewerbeordnung und die Bewacherverordnung für ausreichend. Dessen ungeachtet bleibt festzuhalten, dass die deutsche Regierung zwar am 20.12.1990 die Internationale Konvention gegen Rekrutierung, den Einsatz, die Ausbildung und Finanzierung von Söldnern aus dem Jahr 1989 unterzeichnet hat, die Ratifizierung der Konvention aber immer noch aussteht.

Erwartungen an die Bundesregierung

- (24) Im Hinblick auf das Handeln der neuen Bundesregierung leiten sich daraus folgende Forderungen ab:

- Das Konzept der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung, das die Bundesregierung im Jahr 2004 vorgelegt hatte, wird derzeit implementiert. Eine neu angetretene Bundesregierung sollte den Ansatz weiter verfolgen und dabei verhindern, dass militärisch instrumentierte Komponenten Vorrang gewinnen. Dies gilt insbesondere für das heikle Wechselverhältnis zwischen polizeilichen und militärischen Aufgaben, die beide die Androhung oder den Einsatz von Waffen einschließen. Vielmehr ist beim Ausbalancieren der militärischen und zivilen Komponenten darauf zu achten, die Kompetenz der verschiedenen Akteure in Rechnung zu stellen; Interdependenzen und Folgen der jeweiligen Aktionen sind zu berücksichtigen und die Zielsetzung jeglicher Intervention nicht aus dem Auge zu verlieren.

Im Blick auf die Relevanz der Rüstungsexportpolitik bei der Krisenprävention und Konfliktnachsorge empfiehlt die GKKE, neben den bereits beteiligten Ressorts (Äußeres, Verteidigung, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Inneres) auch die

²⁷ Antrag der Abgeordneten Polenz/ Pflüger u. a., Nichtstaatlich militärische Sicherheitsunternehmen kontrollieren, Bundestagsdrucksache 15/ 3808.

einschlägige Expertise des Bundesministeriums für Wirtschaft in den Konsultationsmechanismus zu integrieren.

- Die neue Bundesregierung ist gehalten, die Instrumente von Embargos gezielt und wirksam zu nutzen. Embargos für die Lieferung von Waffen, Rüstungsgütern und militärischen Betriebsmitteln sollen verhindern, dass labile Friedensprozesse durch den ungehinderten Zustrom von Waffen und Rüstungsgütern unterspült werden. Allerdings ist dafür zu sorgen, dass ungewollte Nebenwirkungen nicht die Zivilbevölkerung in den Zielländern treffen. Wirksame Embargos bedürfen einer umfassenden Kontrolle.
- Die Umstrukturierung der Bundeswehr gemäß europäischen und atlantischen Vorgaben darf nicht dazu führen, dass überzählige Waffen und Rüstungsgüter unbesehen exportiert werden. Die fälligen Ausfuhrgenehmigungen unterliegen den gleichen Kriterien wie Neulieferungen. Überschüssige leichte Waffen deutscher Herkunft sollten weiterhin nur dann exportiert werden, wenn der Empfänger nachweislich seine bisherigen entsprechenden Bestände zerstört.
- Der Bundestag wird sich im Jahr 2004 nicht zum letzten Mal mit der Rolle privater Anbieter von Militär- und Sicherheitsleistungen beschäftigt haben. Die GKKE erwartet von der neuen Bundesregierung, dass sie eigenständig wie auch im europäischen Kontext Maßnahmen zur Kontrolle dieser Aktivitäten ergreift. Dazu zählen Mechanismen zur internationalen Konsultation, Regelungen für Lizenzierungsverfahren und die konsequente Anwendung bereits bestehender gesetzlicher Regelungen.

Zudem ist die Ratifizierung der UN-Söldnerkonvention überfällig, zumal in zurückliegender Zeit zunehmend auch von entsprechenden Aktivitäten deutscher Staatsbürger berichtet worden ist.

3.3 Verbreitung von Waffen und Rüstungsgütern

Stand der Weltrüstungsdynamik

(25) Verglichen mit der gegenwärtigen Lage hatten zwischen 1985 und 2002 für Abrüstung günstigere Zeiten geherrscht.²⁸ Der weltweite

²⁸ Die folgenden Ausführungen orientieren sich an: Michael Renner, Für eine Neudefinition von Sicherheit, in: Worldwatch Institute (Hrsg.), Zur Lage der Welt 2005. Globale Sicherheit neu denken, Münster (Westfälisches Dampfboot) 2005, S. 53 – 81 und

Bestand an Panzern, Artillerie, Kampfflugzeugen, Kriegsschiffen und anderen schweren konventionellen Waffen verringerte sich um 25 Prozent. Diese Reduzierungen fanden vorwiegend in Industriestaaten statt, mit der Folge, dass heute Entwicklungsländer in diesen Waffenkategorien zumindest zahlenmäßig überlegen sind. Parallel dazu sanken die Militärausgaben weltweit um dreißig Prozent; der globale Waffenhandel ging gar um fünfzig Prozent zurück.

Allerdings verdecken solche globalen Angaben, dass sich auch in dem betrachteten Zeitraum Staaten und Regionen dem allgemeinen Trend zur Abrüstung entzogen haben. Zudem erzeugt der hohe Bestand an konventionellen Waffen trotz deren Langlebigkeit einen ständigen Bedarf der Modernisierung. Diesen zu befriedigen, ist inzwischen zu einem relevanten Segment des internationalen Rüstungstransfers geworden. Daran beteiligen sich neben den Ursprungsländern dieser Waffen auch Schwellenländer wie Brasilien, Chile, Israel, die Türkei oder Südafrika.

(26) Seit 2002 hat sich nun der Trend der vorangegangenen Jahre eindeutig in Richtung Aufrüstung gewendet. Die Zuwachsrate der Militärausgaben weltweit von jährlich sechs Prozent erreicht fast wieder das Rekordniveau von 1986/87. Dabei umfasst schon das US-Militärbudget 47 Prozent aller Militärausgaben. Nach Berechnungen von SIPRI übersteigen allein die zusätzlichen Aufwendungen der US-Regierung für den ausgerufenen Krieg gegen den Terror zwischen 2003 und 2005 mit 238 Milliarden US-Dollar die Militärausgaben von Afrika, Lateinamerika und Asien (einschließlich China, aber ohne Japan).²⁹

Mit einer Zunahme von 14,3 Prozent stiegen die Militärausgaben am kräftigsten in Asien, angetrieben durch die Aufrüstung in China und Indien, gefolgt von Nordafrika mit zwölf Prozent und Nordamerika mit 9,9 Prozent.

Bezieht man die Rüstungsausgaben auf das Bruttosozialprodukt (BSP) einzelner Staaten, so wendet Eritrea 19,4 Prozent seines BSP für militärische Zwecke auf, die reichen Ölstaaten des Mittleren Ostens sowie

Bonn International Center for Conversion (BICC), Conversion Survey 2005. Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization, Baden-Baden (Nomos) 2005.

²⁹ Siehe Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI-Yearbook 2005, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford (Oxford University Press) 2005 und Presseberichterstattung in Frankfurter Rundschau und Süddeutsche Zeitung, 8. Juni 2005.

Syrien, Jemen, Jordanien und Israel zwischen sieben und zehn Prozent, die USA jedoch nur 3,8 Prozent.

Der internationale Rüstungshandel

(27) Im Blick auf den weltweiten Handel mit Waffen und Rüstungsgütern zeigen Daten aus unterschiedlichen Quellen³⁰, dass die wichtigsten Industriestaaten, die dem Klub der G-8-Staaten angehören, auch die größten Waffenexporteure sind.³¹

Die größten Exporteure von Großwaffen zwischen 2000 und 2004

(Angaben nach SIPRI gemäß dessen eigenem Berechnungsverfahren³²)

Russland	26,9 Milliarden US-Dollar
USA	25,9 Milliarden US-Dollar
Frankreich	6,4 Milliarden US-Dollar
Deutschland	4,9 Milliarden US-Dollar
Großbritannien	4,5 Milliarden US-Dollar
Ukraine	2,1 Milliarden US-Dollar
Kanada	1,7 Milliarden US-Dollar
China	1,4 Milliarden US-Dollar
Schweden	1,3 Milliarden US-Dollar
Israel	1,3 Milliarden US-Dollar.

(28) Nach Angaben einer Studie des US-Congressional Research Service (CRS)³³ machte der Wert der im Jahr 2004 neu vereinbarten Rüstungstransfers in Staaten Afrikas, Asiens (ohne Japan), Lateinameri-

³⁰ Zur Datenlage und den verschiedenen Zugängen ihrer Erhebung siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2002, Bonn/ Berlin 2003, S. 78 f.

³¹ Control Arms (Amnesty International, IANSA, Oxfam), The G8: Global Arms Exporters. Failing to prevent irresponsible arms transfers, London 2005 (Control Arms Briefing Paper, June 2005) (www.controlarms.org).

³² SIPRI kalkuliert nicht den Verkaufswert, sondern bildet den militärischen Wert der transferierten Güter in monetären Größen ab.

³³ Richard Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1997 – 2004, Washington, DC (Congressional Research Service), 29. August 2005. (<http://www.fas.org/asmp/profiles/worldfms.html>). Zur Qualität der Daten und deren Bewertung siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2001, Bonn/ Berlin 2002, S. 60. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass die zeitnahen Daten häufig in Ausgaben der Studie in darauf folgenden Jahre korrigiert werden, also eher einen vorläufigen Status haben.

kas und im Pazifik (ohne Australien und Neu-Seeland)³⁴ in Höhe von 21,8 Milliarden US-Dollar 59 Prozent der gesamten im selben Jahr abgeschlossenen Neuverträge aus. Der Umfang der tatsächlich erfolgten Lieferungen im Jahr 2004 wird mit etwa 22,5 Milliarden US-Dollar angegeben.

Gemäß dieser Quelle sicherten sich die USA 31,9 Prozent aller Neuaufträge (Wert: 6,9 Milliarden US-Dollar), gefolgt von Russland mit 27,1 Prozent (Wert: 5,9 Milliarden US-Dollar). Auch bei den vollzogenen Lieferungen rangieren die USA mit 42,6 Prozent (Wert: 9,6 Milliarden US-Dollar) vor Russland mit 20 Prozent aller Transfers (Wert: 4,5 Milliarden US-Dollar) und Frankreich mit 18,7 Prozent (Wert: 4,2 Milliarden US-Dollar).

Auf der Empfängerseite nimmt nach den US-Angaben bei den neu im Jahr 2004 abgeschlossenen Verträgen Indien den ersten Platz ein (Wert: 5,7 Milliarden US-Dollar) vor Saudi-Arabien (2,9 Milliarden US-Dollar) und China mit 2,2 Milliarden US-Dollar. Im Zeitraum zwischen 2001 und 2004 schloss China Rüstungsgeschäfte in Höhe von 10,4 Milliarden US-Dollar ab, Indien in Höhe von 7,9 Milliarden US-Dollar und Ägypten im Umfang von 6,5 Milliarden US-Dollar.

- (29) Der europäische Anteil an neuen Rüstungsaufträgen aus Staaten Afrikas, Asiens (ohne Japan), Lateinamerikas und im Pazifik ist nach Erhebungen der CRS-Studie von 5,5 Prozent im Jahr 2003 auf 22 Prozent im Jahr 2004 angestiegen. Führend ist hier vor allem Großbritannien durch die Lieferabsprachen mit Indien und Saudi-Arabien. Von den anhaltenden saudi-arabischen Rüstungsanstrengungen profitierte auch Frankreich. Dabei schlugen die europäischen Rüstungskoperationen zugunsten beider Länder (Beispiele: Eurofighter, Eurocopter) in der US-Statistik zu Buche. Hier sind auch deutsche Rüstungsfirmen als Zulieferer beteiligt.

Europäische Rüstungsexporteure wie Großbritannien, Frankreich, Deutschland oder Italien behaupten sich nach US-Einschätzung mit ihren speziellen Angeboten, Finanzierungsmöglichkeiten, zugestandenen Technologietransfers sowie in zunehmendem Masse durch Kooperationsangebote mit Empfängerländern.

³⁴ Abweichend von allen sonst international üblichen Klassifizierungen benennt die CRS-Studie diese Staaten als „Entwicklungsländer“. Im Folgenden wird diese Klassifizierung nicht übernommen.

Deutsche Rüstungsexporte im Spiegel der CRS-Studie 2005

Deutschland hat nach Angaben des CRS zwischen 2001 und 2004 mit Staaten jenseits der USA, Europas, Russlands, Kanadas, Japans, Australiens und Neuseelands neue Rüstungslieferungen in Höhe von 5,27 Milliarden US-Dollar vereinbart und damit 41 Prozent seiner Rüstungsgeschäfte mit diesen Teilen der Welt getätigt.

Für das Jahr 2004 registriert die CRS-Studie neue deutsche Rüstungsgeschäfte insgesamt in Höhe von 200 Millionen US-Dollar. Von diesen wurde allerdings keines mit Staaten jenseits der USA, Europas, Russlands, Kanadas, Japans, Australiens und Neuseelands abgeschlossen. Im Zeitraum von 1997 bis 2000 hatte Deutschland mit seinen Neuaufträgen aus Staaten jenseits der genannten Gruppe in Höhe von 4,4 Milliarden US-Dollar weltweit noch an fünfter Stelle gestanden (1998: Neugeschäfte in Höhe von 1,7 Milliarden US-Dollar; 1999: Neugeschäfte in Höhe von 2,3 Milliarden US-Dollar); im Zeitraum zwischen 2001 und 2004 taucht es nicht mehr auf den zehn ersten Plätzen auf.

Zwischen 2001 und 2004 lieferte Deutschland nach Angaben der CRS-Studie Rüstungsgüter im Wert von 4,9 Milliarden US-Dollar an Empfänger jenseits der genannten Staaten; für 2004 wurden deutsche Transfers im Umfang von 500 Millionen registriert.

(30) Trotz unterschiedlicher Herkunft und verschiedener erfasster Zeiträume erlauben die Daten folgende Schlussfolgerungen:

- Die vorderen Ränge auf der Liste der wichtigsten Exporteure von Rüstungsgütern halten mit variierender Reihenfolge die USA, Russland, Frankreich, Großbritannien und Deutschland besetzt. Gleichzeitig behaupten sich Exportnationen wie China und Israel.
- Auf der Empfängerseite rangieren zunächst andere Industriestaaten als wichtige Adressaten. Außerdem ragen aktuelle und potentielle Krisenregionen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien hervor. Dabei verlieren der Nahe und Mittlere Osten ihre Spitzenposition. Mit ihren umfangreichen Waffenkäufen in jüngerer Zeit rücken Indien und China auf. Länder wie Brasilien, Chile, Indien, Israel, Malaysia, Singapur, Südafrika oder Südkorea importieren zwar ebenfalls hochmoderne Waffen, sind aber vorrangig am Zugang zu Lizenzen, Know How und Komponentenzulieferungen interessiert, um in Kooperation mit ursprünglichen Lieferanten selbst in die Rüstungsproduktion für die eigenen Streitkräfte oder

andere Staaten (Re-Export) einzusteigen. Die Vielzahl der übrigen Entwicklungsländer ist vorrangig an der Modernisierung vorhandener Waffen interessiert.

- Der Rüstungsexport aus Industriestaaten in arme oder ärmste Entwicklungsländer, die in der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe erfasst sind, hat sich dagegen aus wirtschaftlicher Perspektive zu einem Randphänomen gewandelt. Obwohl in diesen Weltregionen, vor allem in Afrika südlich der Sahara, die Mehrzahl der von der Kriegsstatistik erfassten Gewalthandlungen stattfinden, werden diese mit Waffen geführt, die bereits vor Jahren oder Jahrzehnten geliefert worden sind bzw. zwischen den Konfliktzonen transferiert werden. Die Waffen sind also bereits vorhanden oder aber in greifbarer Nähe. Zusätzliche Waffen, Ausrüstungsgüter und Betriebsmittel (Munition, Treibstoff, Ersatzteile) erreichen die Kriegsschauplätze häufig über nicht kontrollierte, illegale Märkte.
- Die auf Deutschland bezogenen Daten aus Quellen im Umfeld der US-Regierung, die einen Rückgang der Neugeschäfte mit Entwicklungsländern signalisieren, werfen die Frage auf, ob dieser Befund ein Ergebnis statistischer Erhebungstechniken ist, ob sich dahinter eine Umstrukturierung der deutschen Rüstungsindustrie verbirgt oder ob sich die deutsche Rüstungsexportpolitik dies als Erfolg einer restriktiven Genehmigungspraxis zurechnen darf. Vermutlich resultiert die Feststellung aus einer Kombination der verschiedenen Deutungsmöglichkeiten. Außerdem ist der hohe Stellenwert zu berücksichtigen, den inzwischen deutsche Zulieferungen an andere Rüstungshersteller einnehmen. (siehe unten Ziffer 35)

Deutsche Rüstungsexporte im globalen Kontext

(31) Deutschland hat sich in den zurückliegenden fünf Jahren als mittelgroßer Rüstungsexporteur im Weltmaßstab platziert. Dabei spiegelt sich in den auf Deutschland bezogenen Zahlen nicht im gleichen Maße der weltweit bis 2002 festzustellende rückläufige Trend im internationalen Rüstungshandel, der sich seitdem wieder in entgegengesetzte Richtung gedreht hat. Im Jahr 2001 genehmigte die Bundesregierung Rüstungsausfuhren nach Abgrenzungen des Außenwirtschaftsgesetzes (AWG) in Staaten außerhalb der EU, des übrigen Europas und Nordamerikas in Höhe von etwa 1,33 Milliarden €. In 2002 hatte die-

ser Wert 745 Millionen € und in 2003 circa 1,61 Milliarden € betragen. Für das Jahr 2004 wird ein Wert von knapp 775 € Millionen angegeben.

Die erheblichen Schwankungen erklären sich zum Teil daraus, dass bei den jährlichen Ausfuhrgenehmigungen Schiffslieferungen wertmäßig in hohem Maße zu Buche schlagen (so im Jahr 2003 nach Südafrika in Höhe von 421,6 Millionen € und nach Malaysia in Höhe von 351,2 Millionen €. Im Jahr 2001 war der Transfer von U-Boot-Teilen nach Südkorea eine relevante Größe.). Insgesamt spielen bei den deutschen Rüstungstransfers Schiffslieferungen die zweitwichtigste Rolle nach dem Export von Landfahrzeugen und dazugehörenden Komponenten. Allerdings zeigt sich in den zurückliegenden Jahren, dass die Lieferung von elektronischer Ausrüstung, Fertigungsanlagen mit entsprechender Software und Technologie sowie Gerätschaften zur militärischen Ausbildung mehr und mehr an Bedeutung gewinnen, sowohl im Blick auf Diversifizierungen im Kreis der Empfänger als auch hinsichtlich der Volumina und Werte.

(32) Eine parallele Dynamik zeigt sich in Bezug auf Daten, die inzwischen zum Export von Kriegswaffen vorliegen. 2001: 367 Millionen €; 2002: 318 Millionen €; 2003: 1,332 Milliarden €, 2004: 1,12 Milliarden €. Von SIPRI aufbereitete Daten zeigen, dass der Anteil der Entwicklungsländer, d.h. alle Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, im allgemeinen zwischen vierzig Prozent im Jahr 2000 und elf Prozent im Jahr 2002 schwankt, während in Entwicklungsländer, die als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe als solche mit geringem oder geringstem Pro-Kopf-Einkommen eingestuft werden, nur zwischen ein und zwei Prozent der deutschen Lieferungen gingen. Dagegen hat der Anteil der Transformationsländer als Empfänger deutscher Rüstungsausfuhren erheblich zugenommen. Er lag im Jahr 2002 bei 48 Prozent bzw. 2003 bei 32 Prozent.

(33) Nach einer im Frühjahr 2005 vom Berliner Informationszentrum für transatlantische Sicherheit (BITS) und Oxfam vorgelegten Studie³⁵ sind deutsche Rüstungsexporte in Staaten außerhalb von EU und NA-

³⁵ Otfried Nassauer/ Christopher Steinmetz, „Made in Germany“ inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte. Studie in Kooperation von Oxfam Deutschland e.V. und Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, Berlin 8. März 2005

TO oder ihnen gleichgestellte Staaten³⁶ sehr viel umfangreicher, als die offiziellen Angaben ausweisen. Eine solche Einschätzung kommt zustande, wenn man die mit ursprünglichen Lieferungen zugesagte Versorgung mit Ersatzteilen, den Einbau von Komponenten deutscher Herkunft in Waffen und Rüstungsgüter anderen Ursprungs, den Transfer von deutscher Rüstungstechnologie im Rahmen der Kooperation von Rüstungsherstellern mit europäischen und transatlantischen Partnern sowie den Export von Dual-Use-Gütern (zum Beispiel Schiffsmotoren) in Rechnung stellt.

Die wenig beachtete Expansion dieser Transfers profitiert von der in den „Politischen Grundsätzen“ von 2000 getroffenen Festlegung, dass Rüstungsexporte in NATO- bzw. EU-Staaten und ihnen gleichgestellte Staaten grundsätzlich genehmigt werden, während für Rüstungstransfers in andere Regionen strengere Prüfkriterien erfüllt sein müssen.

Allerdings steht die Aussage der zitierten Studie unter dem Vorbehalt, dass sie mit einer unklaren Abgrenzung dessen operiert, was als „Rüstungsexport“ zu bezeichnen ist. Während die Autoren als Rüstungsexporte alle Transfers bezeichnen, die an Streitkräfte und andere Rüstungshersteller gehen, gelten das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und die Außenwirtschaftsverordnung (AWV) für Exporte, die unmittelbar für militärische Verwendung bestimmt sind. Die „Politischen Grundsätze“ beziehen sich auf den Transfer von Rüstungsgütern nach Kriterien des AWG, nicht jedoch auf Dual-Use-Güter und andere Waren. Auch Dual-Use-Güter muss die Bundesregierung kontrollieren, und die Ausfuhr aller Güter in Länder, die auf der Länderliste K verzeichnet sind (gegenwärtig: Iran, Kuba, Libanon, Mosambik, Nordkorea und Syrien), unterliegen der Genehmigungspflicht, wenn die Voraussetzungen des Art. 5 der Außenwirtschaftsverordnung (siehe unten) vorliegen.

Gleichwohl unterstützt die GKKE das Plädoyer, die Einhaltung von Endverbleibsregelungen von deutschen Zulieferungen präziser zu gewährleisten und für Re-Exporte schärfere Auflagen zu machen. Davon sollten auch militär- und industriepolitische Partnerländer nicht ausgeschlossen werden. Außerdem steht an, auch für Dual-Use-Güter die Kriterien für die Genehmigung bzw. Ablehnung von Ausfuhren präzi-

³⁶ Dazu zählen Australien, Japan, Neuseeland und die Schweiz.

ser zu bestimmen. Dies könnte in einer zu überarbeitenden Formulierung der „Politischen Grundsätze“ geschehen.

*Auszug aus Art. 5 der Außenwirtschaftsverordnung (AWV)*³⁷

(1) Die Ausfuhr von Gütern, die nicht in der Ausfuhrliste (Anlage AL) genannt sind, bedarf der Genehmigung, wenn der Ausführer vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) unterrichtet worden ist, dass diese Güter ganz oder teilweise für eine militärische Endverwendung bestimmt sind oder bestimmt sein können und das Käufer- oder Bestimmungsland ein Land der Länderliste K ist. Als militärische Endverwendung gilt:

1. der Einbau in Gütern, die in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste (Anlage AL) genannt sind,
2. die Verwendung von Herstellungs-, Test- oder Analyseausrüstung sowie Bestandteile hierfür für die Entwicklung, die Herstellung oder die Wartung von Gütern, die in Teil I Abschnitt A der Ausfuhrliste (Anlage AL) genannt sind, oder
3. die Verwendung von unfertigen Erzeugnissen in einer Anlage für die Herstellung von Gütern, die in Teil I Anlage A der Ausfuhrliste (Anlage AL) genannt sind.

(2) Ist einem Ausführer bekannt, dass Güter, die er ausführen möchte und die nicht in der Ausfuhrliste (Anlage AL) genannt sind, für eine militärische Endverwendung im Sinne des Absatzes 1 bestimmt sind und das Käufer- oder Bestimmungsland ein Land der Länderliste K ist, so hat er das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) zu unterrichten; dieses entscheidet, ob die Ausfuhr genehmigungspflichtig ist. Die Güter dürfen erst ausgeführt werden, wenn das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) die Ausfuhr genehmigt oder entschieden hat, dass es einer Genehmigung nicht bedarf.

(34) Bei einer Bewertung der deutschen Rüstungsexportpolitik ist das doppelte Fazit vorangegangener GKKE-Rüstungsexportberichte zu wiederholen: *Erstens* widerlegen die Daten zu den deutschen Rüstungsexporten zumindest in globaler quantitativer Annahme, dass der proklamierte restriktive Kurs bei der Genehmigungspraxis konsequent eingehalten wird. *Zweitens* sieht die GKKE keinen Anlass

³⁷ AWV in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. November 1993 (BGBl. I, S. 2493, im Berichtsjahr zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. November 2003 (BAnz. S. 25473); siehe Rüstungsexportbericht 2003 der Bundesregierung, S. 5, Anm. 9).

eingehalten wird. *Zweitens* sieht die GKKE keinen Anlass zur Entwarnung, was die Umsetzung der „Politischen Grundsätze“ von 2000 und den in sie integrierten EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 (siehe unten Ziffer 61 - 66) betrifft. Im Gegenteil, immer wieder tauchen deutsche Waffen und Rüstungsgüter in Staaten und Teilen der Welt auf, in denen es zu inneren oder regionalen Konflikten kommt, die Menschenrechtslage als gefährdet gilt und Zweifel berechtigt sind, ob die jeweiligen Rüstungseinfuhren im Einklang mit entwicklungspolitischen Zielen und Möglichkeiten des Empfängerlandes stehen.

- (35) Die politische Bewertung der deutschen Rüstungsexportpolitik hat ohne Zweifel seit dem Jahr 2000 von der seinerzeit begonnen jährlichen Berichterstattung der Bundesregierung profitiert. Die GKKE begrüßt das Bemühen um die Aufbereitung nachvollziehbarer Daten. Zugleich hat sie Vorschläge gemacht, vorhandene Defizite im Berichtswesen zu beseitigen. Die Anregungen beziehen sich auf die Qualität der gegebenen Informationen. Es gilt zudem, die Vergleichbarkeit mit Rüstungsexportberichten aus anderen EU-Staaten zu erhöhen. Im Einzelnen beziehen sich die Wünsche unter anderem auf
- ein Publikationsmanagement, das nicht Gesichtspunkten politischer Opportunität gehorcht, unter anderem, was den Zeitpunkt der Veröffentlichung betrifft
 - eine mit anderen internationalen Statistiken konsistente Verwendung von Kategorien, um die Zielländer deutscher Rüstungsexporte zu bezeichnen (Dies gilt vor allem für die in den deutschen Berichten auftauchende Bezeichnung von „klassischen Entwicklungsländern“ als Sonderkategorie unter den Empfängern.)
 - den Abgleich bisher unterschiedlicher Erfassungsverfahren für Sammelgenehmigungen, Einzelgenehmigungen und tatsächlichen Ausfuhren, die bislang nur für Kriegswaffen ermittelt werden
 - die Beseitigung von Lücken bei Angaben zum Export von Dual-Use-Gütern.

Insofern bestätigt sich auch für die Rüstungsexportpolitik, dass jeder Ansatz, mehr Durchsichtigkeit zu schaffen, zunächst einmal Schwächen der bisherigen Praxis aufdeckt und dann weiteren Klärungsbedarf nach sich zieht. Dies ist weniger den mit den Genehmigungsverfahren betrauten Behörden anzulasten, sondern verweist auf Un-

stimmigkeiten in der Trias der einschlägigen Gesetzgebung und Richtlinien (Kriegswaffenkontrollgesetz/ Außenwirtschaftsgesetz und -verordnung/ „Politische Grundsätze“). Solche Mängel wären durch politische Vorgaben und legislative Entscheidungen auszuräumen.

Erwartungen an die Bundesregierung

(36) Im Hinblick auf das Handeln der neuen Bundesregierung leiten sich daraus folgende Forderungen ab:

- Die Diskrepanz zwischen den Rüstungsausgaben der Industriestaaten und ihren entwicklungsbezogenen finanziellen Leistungen ist weiterhin immens groß.³⁸ So lange sich diese Kluft nicht verringert oder gar schließt, sehen sich die Industriestaaten und mit ihnen Deutschland Kritik aus Entwicklungsländern gegenüber. Entwicklungspolitischer Einsatz verliert an Glaubwürdigkeit und an Effizienz, wenn die Politik der Industrieländer keine oder nur geringe Bereitschaft erkennen lässt, hier umzusteuern. Insofern ist es für die neue Bundesregierung geboten, hier auf eine angemessene Balance der Instrumente zu dringen und dies auf internationaler Ebene zu ihrer Sache zu machen.
- Die nachrangige volkswirtschaftliche Bedeutung deutscher Rüstungsexporte kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass deutsche Rüstungsausfuhren einen signifikanten Stellenwert im internationalen Waffenhandel einnehmen. Dies bezieht sich nicht nur auf die transferierten Volumina, sondern auch auf die Qualität deutscher Lieferungen mit ihren Spezialisierungen im Schiffsbau, bei Elektronik und Kommunikation und im Technologiebereich. Deshalb darf die neu ins Amt gekommene Bundesregierung rüstungsexportpolitische Entscheidungen nicht vernachlässigen und hat sie im Einklang mit ihrer Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu treffen.
- Ein politisches und administratives Beharren auf der überkommenen Praxis der Geheimhaltung widerspricht den Geboten der parlamentarischen Kontrolle in einer Demokratie. Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern Voraussetzung dafür, das Regierungs-

³⁸ So werden jährlich derzeit über eine Billion US-Dollar für Militär und Rüstung ausgegeben und weitere 300 Milliarden US-Dollar für protektionistische Maßnahmen, aber nur sieben Milliarden US-Dollar für Entwicklungshilfe, wie der ehemalige Weltbank-Präsident James Wolfensohn nicht müde wurde, immer wieder zu erklären. So jüngst vor der Frühjahrssitzung der Leitungsgremien von Weltbank und Internationalem Währungsfond in Washington, zitiert in Frankfurter Rundschau, 15. April 2005.

handeln politisch bewerten, in seinen Vor- bzw. Nachteilen abwägen und Alternativen ins Spiel bringen zu können.

Deshalb hält die GKKE die bisherige Form der alleinigen Entscheidungsfindung durch den Bundessicherheitsrat für revisionsbedürftig. Die GKKE unterstützt die Forderung nach einer zeitnahen Unterrichtung des Bundestages und nach größerer Öffentlichkeit bei Rüstungsexportpolitischen Entscheidungen. Dies fördert die Möglichkeit zur politischen Bewertung der zu erteilenden Ausfuhr genehmigungen bzw. Verweigerungen. Der Bundestag nutzt derzeit, im Vergleich zum Beispiel mit dem britischen Unterhaus, selbst die schon vorhandenen Informationen nur unzureichend.

- Was für den politisch-institutionellen Teil der Rüstungsexportpolitik gilt, gilt auch für den privatwirtschaftlichen Sektor. Hier begrüßt die GKKE die Initiativen kirchlicher Gruppen, auch von Unternehmen einen solchen Schritt zu einem Mehr an Transparenz ihrer Geschäftstätigkeit zu fordern. Dies erlaubt einzelnen wie institutionellen Investoren, darunter auch Kirchen und Gemeinden, verantwortlich über ihre Anlagen in Unternehmen, die selbst Rüstungsgüter produzieren oder an solchen beteiligt sind, zu entscheiden. Ohnehin sind deutsche Rüstungshersteller bislang weniger auskunftsfreudig als andere europäische Firmen.³⁹
- Die Grundlagen des legalen Regelwerks für die deutsche Rüstungsexportpolitik stammt aus den frühen 1960-er Jahren und damit aus einer Zeit, in der einerseits der Konsens einer restriktiven Genehmigungspraxis stark genug war, um eine willkürliche Expansion von Rüstungsausfuhren zu verhindern. Andererseits beschränkte sich die Frage, ob Rüstungsausfuhren erlaubt oder verweigert werden sollten, auf delikate Einzelfälle.⁴⁰ Nun treten neue Parameter in den Vordergrund. Dazu zählen die Konsolidierung der deutschen Rüstungsproduktion und deren Vermarktung, die Europäisierung der Rüstungsindustrie und die zunehmende Bedeutung von rüstungsbezogenen Technologietransfers. Sie nötigen die neue Bundesregierung, die bisher gültigen politischen wie rechtlichen Vorgaben den heutigen Verhältnissen anzupassen.

³⁹ Vgl. die Studie zur Transparenz europäischer Rüstungshersteller von Eamon Surry, Arms Industry Transparency, <http://www.sipri.org/contents/milap/milex/apdprod/transparency.html>.

⁴⁰ Vgl. Bernhard Moltmann, „Ist es/r Recht so?“ Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2001 (= HSK-Report 6/2001).

Dies impliziert, die Logiken des Kriegswaffenkontrollgesetzes und des Außenwirtschaftsgesetzes bzw. -verordnung stringenter aufeinander zu beziehen. Bisherige Unsicherheiten, Lücken oder Widersprüche sind zu beseitigen. Ein Fortschreiten der europäischen Rechtsentwicklung wird ohnehin eine Überarbeitung deutscher Vorgaben unabdingbar machen, einschließlich der Verbesserung von Kontrollen der Zulieferungen und der transferierten Dual-Use-Güter. Dies schließt auch eine Verschärfung der Endverbleibsregelungen für deutsche Lieferungen ein.

- In weiterreichender Perspektive bieten sich Anknüpfungspunkte, um zu international verbindlichen Regelungen für Rüstungstransfers zu gelangen. So sehr europäische und darüber hinaus internationale Regelungen zu begrüßen sind, so darf dies aber nicht zu einer Aufweichung restriktiver Kriterien und einem Zuwachs an intransparenten Entscheidungsvorgängen und Verantwortlichkeiten führen. Das Verschieben von Entscheidungskompetenzen auf transnationale Ebenen, zum Beispiel auf EU-Instanzen, entpflichtet nationalstaatliche Regierungen nicht, ihr Handeln an eigenen Prinzipien und Gesetzen auszurichten und sich gegenüber ihrem politischen wie gesellschaftlichen Kontext zu verantworten. Jegliche Transnationalisierung der Rüstungsexportpolitik muss von gleichzeitig wachsender Kontrolle und Transparenz auf allen Ebenen begleitet werden.
- Die internationalen Bemühungen, die Verbreitung von kleinen und leichten Waffen einzuschränken, bedürfen weiterhin der deutschen Unterstützung. (siehe unten Ziffer 53 - 59)
- Vorausschauend muss die deutsche Politik ihr Augenmerk auf Rüstungsdynamiken richten, die von fortgeschrittenen Entwicklungsländern ausgehen und mittelbar die Militarisierung internationaler Beziehungen und interner Konflikte in anderen Weltregionen begünstigen. Bei Stabilisierungsmaßnahmen für zerbrechende oder zerbrochene Staaten und bei der inzwischen von deutscher Seite wieder aufgenommenen Polizeihilfe ist auf den gesicherten Verbleib gelieferter Waffen und Rüstungsgüter ebenso zu achten, wie in gleichem Maße Entwaffnung und Demobilisierung zu fördern sind.

4. Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

- (37) Die neue Bundesregierung findet auf dem Feld der Rüstungsexportpolitik eine Reihe von Problemen vor, die über kurz oder lang erneut die politische Agenda bestimmen werden. Sie spiegeln die immer wieder auftretende Schwierigkeit, prinzipielle Festlegungen, überlagernde Interessenlagen und politisches Wollen miteinander in Einklang zu bringen und eine in sich konsistente Rüstungsexportpolitik zu betreiben. Exemplarisch sollen anstehende Problemlagen der deutschen Rüstungsexportpolitik erläutert werden
- (1) am weiteren Umgang mit dem einstmals gegen China verhängten Waffenembargo,
 - (2) an der Instrumentalisierung des Rüstungsexports als wirtschaftspolitischer Türöffner auf der arabischen Halbinsel,
 - (3) an der Rüstungskoooperation mit Israel im Licht von Friedensbemühungen im Nahen Osten und
 - (4) angesichts der Verbreitung von Kleinwaffen und dem Problem der Minen bzw. Streumunition.
- Für die einzelnen Beispiele sind Handlungsempfehlungen abzuleiten.

4.1 Der umstrittene Umgang mit Waffenembargos: Rüstungslieferungen an China

Das löchrige EU-Waffenembargo gegenüber China

- (38) Die noch offene Frage des Fortbestands des EU-Waffenembargos gegenüber China deckt einmal mehr die Fallstricke der Rüstungsexportpolitik auf: In ihm kommen transatlantische Divergenzen ebenso zum Vorschein wie Widersprüche zwischen politischen Prinzipien und wirtschaftlichen Interessen. Unter dem Eindruck der Geschehnisse auf dem Platz des himmlischen Friedens in Peking im Jahr 1989, als das chinesische Militär brutal eine friedliche Massendemonstration niedergeschlagen hatte, hatten die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union im selben Jahr ein Waffenembargo gegen China verhängt. Der Beschluss kam in einer Zeit zustande, als das chinesische Vorgehen als mögliches Muster für Repressionen gegen aufkeimende Demokratiebewegungen in anderen sozialistischen Staaten angesehen werden

musste. Seinerzeit betrieben die EU-Staaten zudem noch keine aufeinander abgestimmte Außen- und Sicherheitspolitik. Entsprechend unpräzise sind die Formulierungen des Beschlusses: Handelt es sich um ein Verbot, allgemein Kriegswaffen und Rüstungsgüter zu liefern, oder bezieht es sich nur auf den Transfer von Gerätschaften, die zur Unterdrückung von zivilen Protesten geeignet sind? Ohnehin enthält das Embargo nur eine politische, aber keine rechtliche Bindung, und es ist umstritten, ob es nur für die damaligen EU-Mitgliedsstaaten gilt oder auch für jene, die wie Schweden, Finnland oder Österreich, später hinzugekommen sind. So obliegt die Auslegung des Beschlusses den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU, und nach Interpretation der Bundesregierung fallen Dual-Use-Güter ohnehin nicht darunter. Nach einer so genannten „catch all“-Klausel der Dual-Use-Güter-Verordnung der EU dürfen keine entsprechenden Güter zur militärischen Nutzung an Länder geliefert werden, die einem Embargo unterliegen. Allerdings wurde die Klausel so formuliert, dass das China-Embargo nicht darunter fällt. Deshalb konnten deutsche Hersteller Schiffsmotoren an China liefern, die dort in U-Boote eingebaut wurden.⁴¹

(39) China hatte im Jahr 2003 nach EU-Angaben Lieferzusagen von Rüstungsgütern nach der Definition der EU aus europäischen Staaten im Wert von 426 Millionen € (2002: 210 Millionen €; 2001: 54 Millionen €) erhalten, darunter elf deutsche Genehmigungen im Gesamtwert von einer Million €. Wichtigster Lieferant aus der EU ist Frankreich mit Genehmigungen für den Transfer von Hubschraubern, militärischer Elektronik, Flugzeugbautechnologie und Bilddarstellungsgeräten im Wert von 171 Millionen €, gefolgt von Italien mit 127 Millionen € und Großbritannien mit 112 Millionen €, die beide keine Angaben über die Art der genehmigten Rüstungstransfers machen.

Im Jahr 2004 erhielt China deutsche Einfuhrgenehmigungen in Höhe von 882.890 €; das Gesamtvolumen der aus EU-Staaten erteilten Genehmigungen erreichte eine Höhe von 340,6 Millionen €.

⁴¹ Außerdem gibt es eine „catch all“-Klausel für alle Güter, die zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen genutzt werden können, auch wenn sie nicht in der Kontrollliste erwähnt werden.

Chinesische Aufrüstung

Die europäischen Lieferungen machen allerdings nur einen kleinen Teil der chinesischen Rüstungseinfuhren aus. Zwischen 1989 und 2004 kamen nach Angaben von SIPRI 92,04 Prozent der Rüstungsimporte aus Russland (bzw. der UdSSR), 4,5 Prozent aus der Ukraine, 1,3 Prozent aus Israel, 1,11 Prozent aus Frankreich, 0,47 Prozent aus Usbekistan, 0,47 Prozent aus Italien, 0,35 Prozent aus den USA und 0,05 Prozent aus Großbritannien. Lagen im Jahr 1989 die chinesischen Rüstungsimporte noch bei jährlich 35 Millionen US-Dollar, so erreichten sie im Jahr 2004 einen Umfang von 2,338 Milliarden US-Dollar.⁴²

Sie sind Teil eines rasanten Umbaus der chinesischen Streitkräfte von einem Massenheer zu einer modernen, verkleinerten, mobilen und interoperativen Streitmacht. Auch wenn die Militärausgaben im Jahr 2005 um zwölf Prozent steigen sollen, so ist der geschätzte Umfang von 60 Milliarden US-Dollar noch weit von jenen der USA entfernt, die das Aufwachsen eines möglichen Konkurrenten fürchten (Militärausgaben der USA im Jahr 2005: circa 400 Milliarden US-Dollar – aufschlussreicher ist eher ein Vergleich mit Indien, dessen Militärausgaben im Jahr 2005 um acht Prozent auf 15 Milliarden US-Dollar steigen sollen).

Die chinesische Rüstungsindustrie ist zwar groß und beschäftigt bis zu zweieinhalb Millionen Menschen, gilt aber als veraltet. Das dortige technologische Niveau liegt in vielen Bereichen etwa zwanzig Jahre hinter dem der westlichen Industriestaaten zurück. Dementsprechend ist China auf dem Weltrüstungsmarkt vor allem mit dem Export von Kleinwaffen sowie Munition, aber auch in Teilsegmenten technologisch fortgeschrittener Produkte wie dem Raketenbau präsent.

Befürworter einer Aufhebung des EU-Waffenembargos

(40) Im Herbst 2003 überraschten der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder und der französische Staatspräsident Jacques Chirac die weltweite Öffentlichkeit und ihre EU-Partner mit der Forderung, das Waffenembargo gegen China aufzuheben. Es sei unzeitgemäß und stelle das Land auf eine Stufe mit Burma, Sudan oder Simbabwe. Außerdem sei die heutige chinesische Führung nicht mehr dieselbe, die das Massaker von 1989 zu verantworten habe. Das Interesse der EU, die Modernisierung Chinas mitzugestalten und von dem dortigen wirtschaftlichen Aufschwung zu profitieren, gebiete es, das „diskriminie-

⁴² Frankfurter Rundschau, 11. April 2005 und Handelsblatt, 23. März 2005.

rende“ Waffenembargo aufzuheben. Die gleiche Position brachten europäische Regierungsvertreter auch vor, wenn sie sich in Peking zum Abschluss ertragreicher Wirtschaftsabmachungen aufhielten. So äußerte sich der französische Premierminister Jean-Pierre Raffarin im gleichen Sinne, als er im April 2005 in der chinesischen Hauptstadt der Unterzeichnung eines Vertrages über umfangreiche Lieferungen von Airbus-Flugzeugen beiwohnte. Dem Hinweis, mit den Rüstungsgeschäften ginge der Transfer von sensibler Waffentechnologie einher, begegnete die französische Verteidigungsministerin Michèle Alliot-Marie mit der Aussage, es sei besser, die chinesische Seite importiere europäische Erzeugnisse, als dass sie selbst in deren Entwicklung und Produktion einsteige, ungeachtet der unbestrittenen chinesischen Fähigkeit im Nachbau und bei der Weiterentwicklung von importierten Rüstungsgütern. Insgesamt übernehmen die europäischen Befürworter einer Aufhebung des Embargos weitgehend die chinesische Sicht, vor allem aus wirtschaftlichen und politischen Gründen den Makel des Embargos loszuwerden und damit einen weiteren Schritt zur Normalisierung der internationalen Beziehungen des Landes zu gehen.

Gegner einer Aufhebung des EU-Waffenembargos

(41) Die Befürworter des Waffenembargos wissen durchaus um dessen symbolisches Gewicht. Deshalb verknüpfen sie die Möglichkeit einer Aufhebung mit der Forderung an China, die seit 1989 einsitzenden Häftlinge zu entlassen, die Menschenrechtslage zu verbessern, die UN-Menschenrechtsabkommen über politische und bürgerliche Freiheiten zu ratifizieren und die Rechtsstaatlichkeit zu garantieren.

Flankiert von Südkorea und Japan bringen die USA mit dem Verweis auf mögliche Kriegsgefahren handfeste machtpolitische Gründe ins Spiel, indem sie auf ein jüngst verabschiedetes chinesisches Gesetz verweisen, dass die Regierung in Peking ermächtigt, notfalls mit militärischen Mitteln gegen eine formale Unabhängigkeit Taiwans vorzugehen, das als Teil Chinas begriffen wird. Jede Stärkung Chinas käme zudem einer Herausforderung der USA gleich, die in China einen regionalen wie langfristig globalen Kontrahenten sehen. Zwar sei die Gefahr eines sino-amerikanischen Krieges um den Status von Taiwan derzeit nicht groß, aber doch so wahrscheinlich, dass sie ernst genommen werden müsse. Wenn Europa an China moderne Rüstungs-

technologie liefere, versetze es das Land in die Lage, die bisherige US-amerikanische Überlegenheit zur See in Frage zu stellen und darüber hinaus Offensivfähigkeiten zu erwerben. Immerhin haben die USA im Gegensatz zu Europa über 10.000 Soldaten in der pazifischen Region stationiert und sehen sich spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg als dortige Vormacht. Im Gegensatz zur Europäischen Union setzen sie stärker auf die politisch-militärische Option der Eindämmung. Dementsprechend drohen US-Administration und Kongress den EU-Staaten an, weniger Rüstungsgüter europäischer Herkunft zu importieren und beim Export von Rüstungstechnologie nach Europa restriktiv vorzugehen. Ein Antrag im US-Kongress, im Falle einer Aufhebung des Waffenembargos keine Rüstungsgüter mehr aus der EU zu importieren, scheiterte allerdings.

Inzwischen üben die USA auch auf Israel, einen wichtigen Rüstungslieferanten Chinas, Druck aus, auf den Transfer von sensiblen Rüstungsgütern an China zu verzichten.

- (42) So wie im Europäischen Parlament rief der Vorstoß der deutschen und französischen Regierungsspitzen, das Embargo gegen China aufzuheben, auch im Deutschen Bundestag breiten Widerspruch hervor. Alle Bundestagsfraktionen, einschließlich der seinerzeitigen Regierungsparteien, wandten sich dagegen, sich um einer Ausweitung der wirtschaftlichen Kooperation willen dem Ansinnen des Bundeskanzlers zu beugen. Vor allem die Fraktionen von CDU/CSU und FDP machten den mangelnden Menschenrechtsschutz, die fehlende Rechtsstaatlichkeit, die exzessive Anwendung der Todesstrafe und dessen Kriegsdrohungen gegen Taiwan geltend.⁴³

Die Kirchen in Deutschland lehnen ein Ende des Ausfuhrverbots von Waffen und Rüstungsgütern nach China ebenfalls ab. Sie verweisen darauf, dass China weiterhin ein Testfall für eine schlüssige deutsche Rüstungsexportpolitik sei. Deutschland dürfe China nicht helfen, sich militärische Optionen zur Verfolgung seiner politischen Ziele zu verschaffen. Diese Haltung ist repräsentativ für weite Teile der Öffentlichkeit und findet auch Rückhalt bei Gewerkschaften in Rüstungsbetrieben.

⁴³ Die Bundestagsdebatte über das EU-Waffenembargo gegenüber China findet sich dokumentiert in: Das Parlament, Jg. 55 (2005), Nr. 16, S. 18 ff.

Kritiker am deutsch-französischen Vorstoß verweisen zudem auf die Doppelstandards in der Argumentation, indem einerseits die menschenrechtsverachtende Politik der USA in deren Krieg gegen den Terrorismus (Stichworte: Guantánamo, Abu Ghraib) geißelt wird, andererseits aber vor vergleichbaren Handlungen Chinas die Augen verschlossen werden. Bundeskanzler Schröder und Staatspräsident Chirac sahen sich dem Vorwurf gegenüber, die chinesische Karte gegen die Interessen der USA auszuspielen und damit für kurzfristige wirtschaftliche Vorteile die westliche Wertegemeinschaft aufs Spiel zu setzen. Europa laufe so Gefahr, Handlanger chinesischer Machtkalküle zu werden. Um dies zu verhindern, käme es darauf an, auf der Verpflichtung friedlicher Streitbeilegung und Achtung der Menschen- und Bürgerrechte in China zu beharren.⁴⁴

Vorläufiges Ergebnis

(43) Inzwischen haben Widerstände anderer EU-Staaten (vor allem von Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark, bedingt durch deren rüstungswirtschaftliche Interessen an einer Zusammenarbeit mit den USA), der Druck der USA, aber auch die zahlreichen innenpolitischen und gesellschaftlichen Einwände dazu geführt, dass mit einer Umsetzung des Vorstoßes von Gerhard Schröder und Jacques Chirac in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Neben den fortbestehenden Appellen an China, auf die europäischen Erwartungen einzugehen, rückt jetzt die politisch hergestellte Verknüpfung einer Aufhebung des Embargos mit der fälligen Reform des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte in den Vordergrund (siehe unten Ziffer 61 - 66).

Gelänge es hier, verbindlichere Regelungen für Transparenz und Anwendung der Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsexporten aus EU-Mitgliedsstaaten zu schaffen, ließen sich die sino-europäischen Rüstungsbeziehungen auf eine neue Grundlage stellen. Im Blick auf die Ziele einer europäischen Rüstungsexportpolitik, wie sie im Verhaltenskodex ihren Niederschlag gefunden haben, wäre besonders eine Erhöhung der Transparenz beim Transfer von Dual-Use-Gütern nach China wichtig, da gerade diese eine Aufrüstung des Landes fördern.

⁴⁴ Als Beispiel einer prominenten Stimme: Timothy Garton Ash, Chasing the Dragon. It should not have taken US pressure to keep Europe from selling arms to China, in: The Guardian (London), 24. März 2005.

(44) Da die chinesische Seite besonders den symbolischen Gehalt des EU-Waffenembargos herausstellt, sollten nach Ansicht der GKKE die EU-Mitgliedsstaaten hier einen Beweis für die Schlüssigkeit und Glaubwürdigkeit ihrer rüstungsexportpolitischen Standards liefern. Außerdem wäre ein Beispiel für die Wirksamkeit von Selbstbindungen souveräner Staaten an gemeinsame Verhaltensregeln gegeben.

Die GKKE sieht in der Kontroverse, die die seinerzeitige Schröder-Chirac-Initiative ausgelöst hat, ein heilsames Zeichen für die Aufmerksamkeit europäischer Politik und Öffentlichkeit angesichts der Risiken, wenn rüstungsexportpolitische Entscheidungen wirtschaftlichen Interessen untergeordnet werden sollen. Dabei drohen grundsätzliche Kriterien für den Rüstungstransfer, die sich auf die Menschenrechtssituation, innergesellschaftliche Verhältnisse und die Wahrung regionaler Sicherheit beziehen, auf der Strecke zu bleiben.

Zudem wäre es an der Zeit, sich einzugestehen, dass das bisherige Waffenembargo sich als löchrig erwiesen hat. China erhält ohnehin Technologie und Güter, die es für seine Aufrüstung wünscht. Umso wichtiger wäre unter den EU-Staaten ein offener Austausch über die getätigten oder anstehenden Lieferungen, einschließlich des Transfers von Dual-Use-Gütern. Eingehender und offen müssen auch die unterschiedlichen Sichtweisen zwischen den USA und der Europäischen Union diskutiert werden: Während die USA vor allem aus sicherheitspolitischer Perspektive argumentieren, spielen diese im europäischen Kontext aufgrund einer anderen Bedrohungswahrnehmung eine eher nachrangige Rolle.

4.2 Rüstungsexporte als wirtschaftspolitischer Türöffner

(45) Die vorangegangene Bundesregierung hat keinen Hehl daraus gemacht, Rüstungsgeschäfte als Einstieg oder flankierend zu wirtschaftspolitischen Offensiven auf Märkten zu nutzen, die für deutsche Interessen als wichtig erachtet werden. Sie folgt hier dem Beispiel anderer Rüstung exportierender Staaten, um Exportchancen der Wirtschaft zu fördern. In diesem Sinne nutzte der damalige Bundeskanzler Schröder seine Reise durch sieben Staaten der arabischen Halbinsel (Saudi-Arabien, Bahrain, Katar, Kuwait, Jemen, Oman und Vereinigte Arabische Emirate (VAE)) im Februar 2005, um deutsche

Wirtschaftsprojekte zu fördern und diesem Ziel mit deutschen Rüstungsexporten den Weg zu bahnen. Kurz zuvor hatten bereits Verteidigungs- und Innenminister die Region bereist.

Insgesamt sind während der Kanzlerreise Wirtschaftsvorhaben in Höhe von 4 Milliarden € angebahnt, vereinbart oder in Gang gesetzt worden. Darunter war als prominentestes Projekt, von Bahrain über Saudi-Arabien nach Katar eine Transrapid-Strecke zu installieren. Entsprechende Planungen sind in Auftrag gegeben. Die Reise der deutschen Regierungs- und Wirtschaftsdelegation stand im Einklang mit der zunehmenden wirtschaftlichen und politischen Relevanz der Region für Deutschland: einerseits als wichtiger Öl- und Gaslieferant, andererseits als proklamierter Stabilitätsanker angesichts der anhaltenden Unruhen im Irak und einer möglicherweise heraufziehenden Krise in den Beziehungen zu Iran. Die Golfstaaten sind bereits an Wiederaufbaumaßnahmen für den kriegszerrütteten Irak beteiligt und bilden die Basis für das deutsche Training von Polizei und Streitkräften aus dem Irak.

Lieferzusagen an die Vereinigten Arabischen Emirate

(46) Wichtigster Interessent deutscher Rüstungslieferungen sind die VAE. Sie bestellten 32 Fuchs-Panzer in der Version von Spürfahrzeugen, an der Kuwait, Oman und Bahrain ebenfalls Interesse haben. Darüber hinaus erstreckten sich Verhandlungen auf deutsche Lieferungen von Kommunikationssystemen und Täuschungskörpern bis zur Raketenabwehr für die Marine. Die VAE zeigten ebenfalls Interesse an den neu entwickelten Transportfahrzeugen „Boxer“ und an U-Booten. Schließlich bemühte sich die deutsche Seite, Kampfpanzer vom Typ Leopard II, Schützenpanzer und Panzerhaubitzen aus Bundeswehrbeständen zu verkaufen. Da Deutschland bestrebt ist, mit den VAE eine so genannte „strategische Partnerschaft“ einzugehen, gehen Presseberichte davon aus, dass die Zustimmung des Bundessicherheitsrates zu den beabsichtigten Transfers gesichert ist.

Diese Vermutung berücksichtigt allerdings aus Sicht der GKKE nicht, dass dem Vorhaben inhaltliche Kriterien der deutschen Rüstungsexportpolitik entgegenstehen. Sie beziehen sich auf die regionale Stabilität, die seit dem 2. Golfkrieg (1991) ungebrochene Rüstungsdynamik, die Achtung internationaler Rüstungskontrollabkommen und die

jeweiligen Entwicklungsperspektiven.⁴⁵ Ohnehin gehören die VAE zu den ölexportierenden Staaten, die in den zurückliegenden Jahren erhebliche Finanzmittel in ihre Streitkräfte investiert haben: Nach Angaben des US-Congressional Research Service waren die VAE im Jahr 2004 mit Lieferungen im Umfang von 3,6 Milliarden US-Dollar der größte Importeur von Rüstungsgütern außerhalb der industriellen Welt.

Bedingt lassen sich auch Einwände gegen die bei gleicher Gelegenheit gemachten Zusagen an den Jemen erheben, zur Bewachung seiner Küsten zehn Patrouillenboote zu liefern, obwohl die zunehmenden Fälle von Piraterie in dem umgebenden Seegebiet eine solche Anschaffung rechtfertigen mögen.

Rüstungsexportpolitische Entscheidungen versus wirtschaftliche Interessen

(47) Die Reise des deutschen Bundeskanzlers auf die arabische Halbinsel war in den zurückliegenden Monaten der spektakulärste Fall, Rüstungsexporte als Türöffner für andere Exportgeschäfte zu nutzen. Die GKKE sieht in dieser Praxis die Renaissance eines „Mantra“ aus früheren Jahrzehnten. Damals hieß es, Rüstungsexporte schafften Arbeitsplätze. Dies bezog sich einerseits auf die Rüstungsproduktion selbst und wird heute eher selten vorgebracht. Andererseits wurde argumentiert, dass zumindest der Export ziviler Güter in manche Länder durch die Bereitschaft, auch Rüstungsgüter zu verkaufen, gefördert werde. Der Handel mit Saudi-Arabien etwa, für den dieses Argument schon vor mehr als fünfundzwanzig Jahren ins Spiel gebracht worden war, zeigt, dass dieser Zusammenhang bestenfalls von marginaler Bedeutung war: Die Marktchancen deutscher Waren hängen nachweislich der Exportzahlen ziviler Güter nicht von der Bereitschaft der Bundesregierung zum Verkauf von Rüstungswaren ab. Aufgrund dieser Tatsache halten die „Politischen Grundsätze“ von 2000 ausdrücklich fest, dass arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte nicht ausschlaggebend sein dürfen, um Rüstungsexportentscheidungen zu beeinflussen.

⁴⁵ Siehe dazu die Länderportraits zu Oman, Saudi-Arabien und den VAE sowie den Vergleich der Militär- und Sozialausgaben im Informationsdienst Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte: www.ruestungsexport.info.

Dass der Glaube an jenes „Mantra“ jedoch nicht erledigt ist, belegt der immer wieder auftauchende Verweis darauf, dass die deutsche Wirtschaft um ihre Exportmärkte kämpfen und deshalb auch der Rüstungsexport Teil einer darauf gerichteten Gesamtstrategie sein müsse. Nur so könnten die Wettbewerbsfähigkeit und damit die heimischen Arbeitsplätze gesichert werden. Trotz anderer Fakten kehrt das Arbeitsplatzargument, und sei es auf Umwegen, in die Debatte um den Nutzen von Rüstungsexporten zurück. Angesichts der Zweifel an der empirischen Evidenz dieses unterstellten Zusammenhangs hält die GKKE an den normativen Vorgaben fest, die die deutsche Rüstungsexportpolitik anleiten sollen.

Davon abgesehen verdeckt der starke wirtschaftspolitische Akzent derartiger Initiativen die Risiken, die mit der impliziten Unterstützung der Rüstungsdynamik in Regionen internationaler Instabilität einhergehen. Sind Rüstungsgeschäfte einmal mit großen politischen Overtüren angebahnt, fällt es bei der Realisierung der Rüstungstransfers schwer, das in die Waagschale geworfene politische Gewicht durch Verweis auf rechtliche Bindungen, entwicklungsbezogene Einwände oder das Aufzeigen langfristiger, nicht gewollter Folgen zu entkräften. Zu groß sind die Vorgaben von als „national“ deklarierten Interessen (Erschließung von Märkten, Abwehr von Konkurrenten, Garantien von Rohstofflieferungen, Stabilisierung von Handelsbeziehungen), als dass sie sich in einer anschließenden politischen Bewertung noch anders gewichten ließen.

Die GKKE mahnt daher, den politischen und rechtlichen Konsequenzen einer Beimischung von Rüstungsexporten in wirtschaftspolitischen Offensiven rechtzeitig hinreichende Aufmerksamkeit zu gewähren. Die Erwartung profitabler wirtschaftlicher Beziehungen darf nicht rüstungsexportpolitische Entscheidungen präjudizieren. Dies gilt nicht nur für Neugeschäfte, sondern auch für Anstrengungen, überschüssiges Material aus Beständen der Bundeswehr an potentielle Wirtschaftspartner abzugeben.

4.3 Rüstungsexporte im Schatten von Friedensbemühungen: die deutsche Rüstungskooperation mit Israel

Umriss konfliktträchtiger Entscheidungssituationen

- (48) Deutsche Rüstungslieferungen nach Israel stehen seit langem im Mittelpunkt politischer Kontroversen. Dabei geraten das israelische Recht auf Selbstverteidigung in Konflikt mit dem deutschen und europäischen Versprechen, die Sicherheit des Staates Israel und seiner Bewohner durch eine Friedensregelung für die gesamte Region zu schützen, sowie explizit mit den Kriterien, denen die Genehmigung deutscher Waffentransfers unterliegen. Diese verbieten Rüstungsausfuhr in Staaten, die sich in gewaltförmigen Auseinandersetzungen befinden, internationale Rüstungskontrollabkommen nicht respektieren und in denen nicht die Achtung von Menschen- und Bürgerrechten für alle Bewohner gewährleistet ist. Außerdem sollen Rüstungslieferungen nicht den Aufbau neuer Rüstungsindustrien in Staaten fördern, bei denen ungewiss ist, ob sie sich an internationale Absprachen zur Verhinderung der Verbreitung sensibler Rüstungstechnologien halten.
- (49) Die aus solchen Widersprüchen erwachsenden Dilemmata, die bei jeder anstehenden rüstungsexportpolitischen Entscheidung auftauchen, offenbaren sich in besonderem Maß im Fall von deutschen Rüstungsexporten nach Israel. So zögerte die scheidende Bundesregierung eine Erfüllung des israelischen Wunsches, 103 gepanzerte Fahrzeuge des Typs „Dingo“ zu liefern, bislang hinaus, weil nicht sicher ist, ob und inwieweit diese in internen Auseinandersetzungen zum Einsatz kommen. Hier war als alternative Option ins Gespräch gebracht worden, die Fahrzeuge in Lizenz durch einen US-amerikanischen Hersteller fertigen zu lassen und dann von den USA aus nach Israel zu transferieren. Ähnlich zurückhaltend ist die bisherige Bundesregierung auch mit dem israelischen Wunsch umgegangen, weitere U-Boote zu liefern. Dagegen sprechen zunächst Probleme der Finanzierung, aber auch die Risiken, durch eine solche Lieferung die ohnehin prekäre Rüstungsbalance in der Region weiter zu Gunsten Israels zu verschieben, die regionale Rüstungsdynamik anzukurbeln und – offen oder verdeckt – einem Technologietransfer Vorschub zu leisten, den Israel seinerseits als Rüstungshersteller und -exporteur unkontrolliert nut-

zen kann. Der Verdacht, dass U-Boote deutscher Herkunft atomar bewaffnet werden können, ist bislang nicht ausgeräumt. Jenseits aller sachlich gebotenen Einwände steht zudem die Frage im Raum, ob und inwieweit sich Rüstungslieferungen mit Bemühungen um eine friedliche Regelung des zentralen Konflikts in Nahost vereinbaren lassen.

Einschätzung der Sicherheitslage Israels

Schon in ihrem Rüstungsexportbericht 2003 hatte sich die GKKE ausführlich mit der Problematik deutscher Rüstungslieferungen an Israel beschäftigt. Zur Sicherheitslage des Landes hieß es dort seinerzeit:⁴⁶

„Israel sieht sich einer Vielzahl feindlicher Staaten gegenüber, denen es quantitativ hinsichtlich der Größe seines Territoriums, seiner Bevölkerung, seiner ökonomischen Ressourcen und Truppenstärke unterlegen ist. Israel antwortet auf die daraus abgeleitete Bedrohungswahrnehmung, indem es eine qualitative militärische Überlegenheit anstrebt und zu verhindern sucht, dass ein Krieg auf seinem Territorium ausgetragen wird. Dementsprechend sind Militärplanung und -ausrüstung darauf ausgerichtet, ein offensives Kriegsführungskonzept zu verwirklichen: vollständige Luftüberlegenheit, Durchbrechen der Defensivmaßnahmen seiner Nachbarstaaten, Besitz von nichtkonventionellem Massenvernichtungspotential und eigene Rüstungsproduktion.

Hinzu kommen die konfliktreichen, gewaltförmigen Beziehungen zwischen Israel und Palästina, die sich bislang einer verregelten Bearbeitung verschließen. Auf der einen Seite stehen die israelischen Expansionsbestrebungen durch den fortschreitenden Bau von Siedlungen auf palästinensischem Boden, die jüngsten israelischen Maßnahmen, die Grenzen durch den Bau einer befestigten Mauer abzusichern, und die gezielten Übergriffe auf palästinensische Terrorgruppen und deren Führungspersonen. Auf palästinensischer Seite antworten gewaltbereite Gruppen auf die Repression mit Terroranschlägen gegen die israelische Zivilbevölkerung und die Besatzungstruppen. Die gewaltbewehrten Verhaltensmuster auf beiden Seiten sind nicht geeignet, die strittigen Fragen der territorialen Gliederung, des Zugangs zu den heiligen Stätten, der Rückkehr der Flüchtlinge und der wechselseitigen Anerkennung zu lösen.“

Auch wenn es seit dem Zeitpunkt dieser Formulierungen zu einem Wechsel der palästinensischen Führung gekommen ist und Israel einseitig im Som-

⁴⁶ GKKE-Rüstungsexportbericht 2003, Bonn/ Berlin 2004, S. 58 – 64, S. 58 f.

mer 2005 seine Siedlungen im Gaza-Streifen geräumt hat, haben die Friedensaussichten in der Region keinen nachhaltigen Aufschwung erlebt und ist die Sicherheitslage Israels und Palästinas weiterhin labil.

Deutsche Rüstungskooperation mit Israel

(50) Israel zählt zu den wichtigsten Empfängern deutscher Rüstungslieferungen jenseits von Mitgliedsstaaten der NATO und EU oder diesen Bündnissen gleichgestellten Ländern. Nach Angaben der Bundesregierung in ihren jährlichen Rüstungsexportberichten erhielt Israel Genehmigungen für deutsche Rüstungsimporte im Jahr 2002 in Höhe von knapp 160 Millionen € und im Jahr 2003 in Höhe von circa 132 Millionen €. Bei den transferierten Gütern handelte es sich vor allem um Komponenten (Getriebe, Motoren) für LKW und sonstige Landfahrzeuge sowie Fertigungsunterlagen.

Die deutschen Rüstungslieferungen nach Israel sind Teil einer umfangreicheren Kooperation beider Staaten auf diesem Gebiet,⁴⁷ zu dem außerdem die gemeinsame Auswertung von Rüstungsmaterial, Forschung und Entwicklung sowie Rüstungsprojekte für Drittstaaten gehören. Diese besteht bereits seit fünfzig Jahren, wenngleich weithin im Schatten der Öffentlichkeit und bei fehlender Transparenz. Obwohl Israel nicht den Status eines NATO-Partners, eines EU-Mitglieds oder eines diesen gleichgestellten Staates hat, erfährt das Land im Blick auf Umfang und Sensibilität der gelieferten Güter und Leistungen eine vergleichbare Behandlung.

(51) Israel gehört heute zum Kreis der wichtigsten Rüstungsproduzenten außerhalb der Industriestaaten. Gestützt auf sein eigenes Sicherheitsverständnis unterhält es eine umfangreiche, technologisch fortgeschrittene Rüstungsindustrie, deren Entwicklung von dem Sonderverhältnis des Landes zu den USA und einer Reihe europäischer Staaten, vor allem Deutschland, profitiert. Allerdings ist die israelische Rüstungsproduktion auf Exporte angewiesen, um Kapazitäten auszulasten. So hat sich Israel in den zurückliegenden Jahren auch als großer Exporteur auf dem Weltrüstungsmarkt etabliert. Dafür sind die Fähigkeiten in der technischen Adaptation von Waffen und Technolo-

⁴⁷ Zu dem Gesamtzusammenhang siehe die von der GKKE in Auftrag gegebene Studie: Otfried Nassauer/ Christopher Steinmetz, Rüstungskooperation zwischen Deutschland und Israel, Berlin (Berliner Informationsstelle für transatlantische Sicherheit, BITS) 2003.

gien unterschiedlicher Herkunft relevante Faktoren und eröffnen Israel inzwischen Zugang zu Abnehmern wie Indien und China, die über umfangreiche Arsenale russischer Fertigung verfügen und an deren Aufwertung interessiert sind. Modernisierung vorhandener Bestände ist ein weiteres Merkmal israelischer Waffenexportleistungen, das die Grundlage umfangreicher türkisch-israelischer Rüstungskoperationen bildet.⁴⁸

Vorrang einer Friedensregelung vor Waffenausfuhren

(52) Auch zwei Jahre nach der ausführlichen Beschäftigung der GKKE in ihrem Rüstungsexportbericht 2003 mit der deutsch-israelischen Rüstungskooperation behalten die seinerzeit gezogenen Schlussfolgerungen für eine Bewertung deutscher Rüstungsexporte nach Israel ihre Relevanz.⁴⁹ Sie seien im Folgenden im Blick auf die heutigen Bedingungen zusammengefasst:

- Rüstungsexporte nach Israel erfolgen in eine Region, die eine erhebliche Konzentration an Waffen aufweist. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die politischen Akteure vor Ort, aber auch die internationale Staatengemeinschaft anderen Mitteln der Konfliktsteuerung zu wenig Gewicht beimessen. Eine deutsche Mitwirkung an der Aufrüstung im Nahen Osten kann deshalb als eine offene oder verdeckte Billigung dieses Konflikthandelns erscheinen. Zu fordern ist aber eine Politik, die eindeutig dem Vorrang einer zivilen Konfliktbearbeitung gerecht wird.
- In der gegenwärtigen israelisch-palästinensischen Konfliktsituation sind weder das militärische Vorgehen der israelischen Regierung, noch die Terrorakte palästinensischer Organisationen geeignet, das friedliche Zusammenleben der Menschen auf einem umstrittenen Territorium zu fördern. Aus Sicht der GKKE darf es nicht dazu kommen, dass durch Rüstungslieferungen nach Israel und an andere Staaten in der Region politische Friedensbemühungen, aber auch vielfältige Hilfsleistungen von christlichen Gruppen, Werken und Kirchen konterkariert werden.

⁴⁸ Einschätzungen nach: Otfried Nassauer/ Christopher Steinmetz, „Made in Germany“ inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte. Studie in Kooperation von Oxfam Deutschland e.V. und Berliner Informationszentrum für transnationale Sicherheit, Berlin 2005, S. 22.

⁴⁹ GKKE-Rüstungsexportbericht 2003, Berlin/ Bonn 2004, S. 62 – 64.

- Die deutschen Rüstungsausfuhren nach Israel haben sich in vergangenen Jahren und Jahrzehnten immer wieder unter Geheimhaltung oder über Drittstaaten vollzogen. Dies widerspricht dem Gebot der Transparenz und der Rechtsstaatlichkeit, denen die deutsche Politik national wie international verpflichtet ist. Deshalb plädiert die GKKE dafür, auch bei Rüstungslieferungen nach Israel die rechtlichen und politischen Standards für dieses Politikfeld zu achten. Das deutsch-israelische Verhältnis, wie es jüngst wieder anlässlich der 40-jährigen Wiederkehr der Aufnahme diplomatischer Beziehungen beschworen wurde, sollte nicht durch Fehlinformationen, Vorurteile und Verdächtigungen beschädigt werden. Sie gehen zudem nicht mit dem vielfältigen gesellschaftlichen und kirchlichen Engagement für eine friedliche Lösung des Nahost-Konflikts konform.

4.4 Proliferation von Kleinwaffen und Minen

(53) Die Debatte um Rüstungsexporte und Dimensionen des internationalen Waffenhandels konzentriert sich auf den Transfer von Waffensystemen und schweren bzw. mittleren Waffen (Panzer, Flugzeuge, Geschütze oder Schiffe). Dabei geraten andere, gleichfalls relevante Entwicklungen aus dem Blick: der Export von Dual-Use-Gütern, die Weitergabe von Fertigungsanlagen, technischem Wissen und Komponenten sowie die Verbreitung von Kleinwaffen und einfachen Zerstörungsmitteln wie Minen. Gerade die letztgenannte Gruppe von Waffen und Kampfmitteln ist es aber, die in Gewaltkonflikten außerhalb der OECD-Welt besonderen Schaden anrichtet.

Der Small Arms Survey als die wichtigste, immer wieder zitierte Quelle schätzt für 2003 die Zahl der direkten Opfer in Kampfhandlungen während bewaffneter Konflikte auf 80.000 bis 100.000 Menschen, von denen 60 bis 80 Prozent durch Kleinwaffen zu Tode gekommen sind. Die Zahl der indirekten Opfer bewaffneter Konflikte ist um ein Vielfaches höher, auch wenn kaum seriöse Angaben zu machen sind.⁵⁰

⁵⁰ Angaben unter Bezug auf Small Arms Survey. Rights at Risk, ed. by the Graduate Institute of International Relations (Geneva), Oxford (Oxford University Press) 2004 bei: Michael Renner, Die Entmilitarisierung von Nachkriegsgesellschaften, in: Worldwatch Institute, Zur Lage der Welt, a.a.O., S. 252 – 279, S. 256.

Stand des UN-Aktionsprogramms

(54) Die Staatengemeinschaft hat auf regionaler Ebene⁵¹ und im Rahmen der Vereinten Nationen mit deren Aktionsprogramm zur Verhütung, Bekämpfung und Beseitigung des unerlaubten Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen (2001) reagiert. Im Verlauf der Umsetzung der verschiedenen Programme haben die unterzeichnenden Staaten begonnen, den illegalen Handel zu bekämpfen und Techniken zu implementieren, die die Identifizierung und Rückverfolgung illegal gehandelter Waffen ermöglichen sollen. Daraus folgende internationale Absprachen leiden bislang daran, dass sie es bei freiwilligen Verpflichtungen der unterzeichnenden Staaten belassen und Munition und Sprengstoffe nicht einbeziehen. Die größten Widerstände gegen Verbindlichkeit artikulieren Ägypten, Iran und die USA.

In seiner Stellungnahme zur Kleinwaffenkonferenz 2005 hat der Vertreter des Heiligen Stuhls bei den Vereinten Nationen, Erzbischof Celestino Migliore, gefordert, die Bemühungen nicht nur auf die Kontrolle von Waffen zu beziehen. Vielmehr käme es darauf an, den Blick auf die mit ihnen zusammenhängenden Aktivitäten zu richten wie auf das organisierte Verbrechen, den Terrorismus sowie den Menschen- und Drogenhandel – kurz auf Faktoren, die die Nachfrage nach derartigen Waffen stimulieren.⁵²

Im Jahr 2006 steht nach inzwischen jährlich erfolgenden Bilanzierungen des erreichten Standes eine Folgekonferenz an, um Fortschritte und Defizite festzustellen. Ein zumindest politisch bindendes Abkommen zur Markierung und Nachverfolgung von Waffen und Munition ist soweit ausgehandelt, dass es bei diesem Anlass verabschiedet werden könnte. Für die Kontrolle von so genannten „Feuerwaffen“, also Kleinwaffen für nicht-militärische Zwecke, liegt bereits seit 2001 eine entsprechende UN-Konvention zur Unterzeichnung und Ratifizierung auf. Finden sich dazu genügend Staaten bereit, erhält sie völkerrechtlich bindende Wirkung.

⁵¹ So die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (1993), die Organisation amerikanischer Staaten (1997), westafrikanische Staaten (1998), die südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft (2001), Staaten der Region der Großen Seen und am Horn von Afrika (2004).

⁵² Statement by the Holy See at the United Nations Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons. Statement of H.E. Mons. Celestino Migliore, New York, Monday, 11 July 2005.

Deutsche Hersteller

(55) Die mit der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen einhergehenden Probleme sind für die deutsche Politik von großer Relevanz. Deutsche Firmen zählen zu deren führenden Herstellern und Deutschland neben den USA, Italien, Belgien, Russland, Brasilien und China zu den wichtigsten Exporteuren. Deutsche Waffen, vor allem für zivile Nutzung, aber auch Fertigungsanlagen und Munition, erreichen zahlreiche Industriestaaten und Entwicklungsländer. Hinzu kommt die Vergabe von Fertigungslizenzen, zum Teil mit Zulieferungen deutscher Herkunft und mit der Möglichkeit der Weiterentwicklung und des Re-Exports. Prominentes Beispiel sind die Produkte der Firma Heckler&Koch, die sich nicht nur auf das weltweit verbreitete G-3 Gewehr beschränken, sondern auch dessen Nachfolgemodell, das G-36 Gewehr, erfassen.⁵³ Neben Spanien hat jetzt auch Mexiko eine Lizenz zum Bau des G-36 Gewehrs erhalten.

Andererseits hat die bisherige Bundesregierung international beachtete Zerstörungsakte von überzähligen Waffen aus Bundeswehrbeständen durchgeführt, statt diese weiter zu verkaufen. Im EU-Kontext sind von Deutschland relevante Initiativen zu einer kohärenten europäischen Politik auf dem Feld der Kleinwaffenkontrolle ausgegangen. Gleichzeitig unterstützt die deutsche Entwicklungspolitik zahlreiche Entwaffnungs- und Zerstörungsprogramme in afrikanischen Staaten und fördert deren Mitwirkung am UN-Aktionsprogramm von 2001.

Ächtung von Landminen – Beseitigung von Minen - Neuproduktionen⁵⁴

(56) Das Unterfangen, den ungezügelten Gebrauch und die Verbreitung von Kleinwaffen einzudämmen, folgt dem Muster der erfolgreichen Ächtung von Landminen (Vertrag von Ottawa von 1997). Obwohl sich fünfzig Staaten dem Vertrag noch nicht angeschlossen haben, sind die Produktion von Landminen und der internationale Transfer weltweit erheblich zurückgegangen. Gleichzeitig konnten inzwischen in früheren Kriegsgebieten verlegte Minen geräumt und damit die Zahl der Minenopfer gesenkt werden. Nach Angaben des Landmine Monitor wurden im Jahr 2003 in Regionen, in denen gewaltsame Auseinan-

⁵³ Nähere Informationen in: Otfried Nassauer/ Christopher Steinmetz, „Made in Germany“ inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte. Studie in Kooperation von Oxfam Deutschland e.V. und Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, Berlin 8. März 2005, S. 14 f.

⁵⁴ Die folgenden Ausführungen stützen sich auf Informationen des Aktionsbündnisses Landmine.de.

dersetzungen beendet worden waren, 174.167 Antipersonenminen, 9.330 Anti-Fahrzeugminen und 2,57 Millionen Stück an nicht gezündeter Munition unwirksam gemacht.⁵⁵

(57) Doch so eindrucksvoll solche Zahlen auch sind, so können sie nicht verhehlen, dass die Ottawa-Konvention nur einen Ausschnitt der Mienen erfasst, deren Produktion, Vertrieb und Verlegung zu verbieten wären. So konnte sich eine Nachfolgekonzferenz in Nairobi in ihrem Abschlussdokument vom 3. Dezember 2004 nicht einmal auf ein gemeinsames Verständnis ihres Gegenstandes einigen. Der beschlossene Aktionsplan ließ offen, welche Mienen das Verbot beinhaltet. Einer der Streitpunkte war, ob das Verbot auch für solche Anti-Fahrzeugminen gilt, die von Personen ausgelöst werden können.

Deutsche Nicht-Regierungsorganisationen vertreten neben dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz die Auffassung, dass jede Mine, die durch Gegenwart, Annäherung oder Kontakt einer Person ausgelöst wird, unter das Verdikt der Ottawa-Konvention fällt. Auch das Europäische Parlament hat sich diese Sichtweise gegen den Widerstand verschiedener europäischer Regierungen, darunter auch der deutschen, in verschiedenen Resolutionen zueigen gemacht. Das vorzeitige Ende der Legislaturperiode des Deutschen Bundestages im Herbst 2005 verhinderte, dass sich dessen Unterausschuss für Abrüstung mit dieser Materie befasst hat.

(58) Während noch um die Ausgestaltung der Ottawa-Konvention gestritten wird, taucht mit dem Aufschwung von Herstellung, Vertrieb und Einsatz von Streumunition ein vergleichbares Problem auf, von dem während und nach Gewaltkonflikten vor allem die zivile Bevölkerung betroffen ist. Gegenwärtig werden schätzungsweise in über dreißig Ländern, darunter 14 Mitgliedsstaaten der EU, weit über zweihundert verschiedene Typen von Streumunition hergestellt. Die größten Produzenten werden in den USA, Russland und China vermutet. Auch deutsche Hersteller bieten unter anderem auf Waffenschauen verschiedene Arten von Streumunition und Vorrichtungen zu deren Einsatz an.

Ansatzpunkte, um der Entwicklung und dem Einsatz von Streumunition entgegenzuwirken, liefern das Protokoll V des UN-Waffenüberein-

⁵⁵ Nach: <http://www.icbl.org/im/2004/intro/hma#Heading767>.

kommens aus dem Jahr 2003 sowie das Zusatzprotokoll zu dem Genfer Abkommen von 1949.

Akuter Handlungsbedarf

(59) Sowohl die schleppende Umsetzung der Ottawa-Konvention von 1997 als auch der Streit um die Streumunition signalisieren, dass jenseits der klassischen rüstungsexportpolitischen Debatte über die Kontrolle des Transfers von Großwaffensystemen es dringend geboten ist, sich der Entwicklung, Weitergabe und Anwendung einfacher, aber ebenso tödlicher Waffensysteme zuzuwenden. Die GKKE sieht hier einen dringenden Bedarf, das Spektrum der öffentlichen Aufmerksamkeit zu erweitern. Wirksame Schritte der Eingrenzung oder Ächtung von Kampfmitteln, die nach Beendigung von Kampfhandlungen ihre tödliche Wirkung behalten und Menschen wie ganze Nachbürgerkriegsgesellschaften als Geisel nehmen, stehen an. Auch Deutschland, wo prominente Produzenten beheimatet sind, sollte auf die Herstellung, den Einsatz und die Verbreitung solcher Waffen verzichten.

5. Entwicklungen in der europäischen Rüstungsexportkontrollpolitik

(60) Rüstungsexportpolitik gilt als Domäne nationalstaatlicher Politik. Im Gegensatz zu anderen Bereichen des europäischen Binnenmarkts ist der Sektor der Rüstungsproduktion und Rüstungsvermarktung noch nicht liberalisiert, sondern steht weiterhin unter einzelstaatlichen Regelungsvorbehalten. Doch ist unübersehbar, dass Imperative europäischer Politik, Wirtschaft und Förderung von Entwicklung und Technologie zunehmend auch auf diesen Feldern wirksam sind und die Konturen nationaler Politiken prägen. Entsprechende Akzente zeigen sich bei den Bemühungen um eine Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportpolitik ebenso wie bei der wachsenden Kooperation von Rüstungsherstellern und der Koordination von militärischen Beschaffungsprogrammen.

Im Jahr 2004/05 konzentrierten sich die rüstungsexportpolitischen Aktivitäten auf der Ebene der Europäischen Union auf (1) die Überarbeitung des Verhaltenskodex für Rüstungsexporte und den weiteren Umgang mit dem EU-Waffenembargo gegen China sowie (2) die Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Schließlich ist (3) ein Blick auf den Stand der Europäischen Rüstungsagentur zu werfen.

5.1 Reform des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte

Lähmende Wirkung einer politisch bestimmten Verknüpfung

(61) Obwohl die EU-Regierungen bereits Ende 2004 einen weitgehenden Konsens über Inhalte, Verfahren und Status einer Revision des EU-Verhaltenskodex von 1998 gefunden hatten, konnten sie diesen bis zum Herbst 2005 in keinen entsprechenden Beschluss ummünzen. Dazu verhalf auch nicht, dass eine Arbeitsgruppe des EU-Rates sich bereits im Sommer 2005 auf eine überarbeitete Fassung des Dokuments geeinigt hatte.

Die Ursache dafür ist in der politisch herbei geführten Verknüpfung der Reform des EU-Regelwerks mit dem zeitlich parallelen Streit um den zukünftigen Status des EU-Waffenembargos gegen China zu

vermuten. (Zu Hintergrund und Facetten des Streits siehe oben Ziffer 38 - 44) Als Lösung aller Divergenzen bot sich an, die ohnehin begonnene Überarbeitung des Verhaltenskodex für Rüstungsexporte aus EU-Staaten so zu gestalten, dass einerseits den Gegnern einer Aufhebung Rechnung getragen und andererseits deren Befürwortern gleichermaßen Genüge getan werden könnte: Die bereits im Gange befindliche Überarbeitung des Kodex sollte ebenso die Vorbehalte der USA entkräften wie die Zustimmung von Staaten wie Frankreich zu der Reform erleichtern, die das Versprechen einer Aufhebung des Waffenembargos erhielten.

Aber, was zunächst als weiser Ausweg aus einer verfahrenen politischen Konstellation gedacht war, erwies sich, je länger um die Konkretisierung entsprechender Schritte gerungen wurde, als Bremsklotz einer Reform zugunsten einer in sich stimmigen, effektiven europäischen Rüstungsexportpolitik: Die Koppelung einer Revision des EU-Verhaltenskodex mit der Klärung der Frage, wie es mit dem EU-Waffenembargo gegen China weiter gehen soll, blockiert Fortschritte auf beiden Feldern.

Stand der Bemühungen um eine Revision des Verhaltenskodex

(62) Seit dem Jahr 2004 haben die EU-Regierungen in Sachen Rüstungsexportpolitik weithin Übereinstimmung über einen so genannten „Werkzeugkasten“ erreicht; nur Detailfragen sind noch offen. Die Instrumente des „Werkzeugkastens“ sollen für einen Zuwachs an Transparenz und Abstimmung der Genehmigungspolitik für europäische Rüstungsausfuhren in Staaten sorgen, die bisher einem Waffenembargo unterlagen. Damit würden zum Beispiel unterschiedliche Umgangsweisen einzelner EU-Staaten mit Lieferungen nach Libyen und in Zukunft, möglicherweise, nach China transparenter.

Der erreichte Konsens beinhaltet zudem, den Status des Verhaltenskodex, der bisher nur eine politische Erklärung war, zum „Gemeinsamen Standpunkt“ aufzuwerten. Damit wären die Länder dazu verpflichtet, ihn national umzusetzen. Für Deutschland hieße dies, dass der EU-Verhaltenskodex nicht nur als Teil der „Politischen Grundsätze“, also als politisch sanktionierte Willenserklärung der Bundesregierung, Geltung hätte, sondern neben dem Kriegswaffenkontrollgesetz und dem Außenwirtschaftsgesetz, einschließlich der Außenwirt-

schaftsverordnung, bindende Wirkung für die deutsche Rüstungsexportpolitik entfaltet.

- (63) Inhaltlich soll der Kodex durch einige Punkte erweitert werden: die explizite Anwendung der Bestimmungen auf Lizenzproduktion, die Vermittlung von Waffengeschäften,⁵⁶ die Verbringung von Rüstungsgütern über Drittländer und die Fälle von „Intangible Technology Transfers (ITT)“ (z.B. elektronisch durchgeführte Transfers von Technologien durch e-mails über das Internet, früher auch Blaupausenexporte genannt).⁵⁷

Zudem sehen sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Rüstungsexportberichte zu veröffentlichen. Diese begrüßenswerte Festlegung wurde allerdings mit der Einschränkung erkaufte, dass Reichweite und Auskunftstiefe der jeweiligen Berichte von der einzelstaatlichen Rechtslage abhängig bleiben.

Das Menschenrechtskriterium (Kriterium 2) wird durch einen Verweis auf das Kriegsvölkerrecht ergänzt, dem Kriterium 7 (Risiko des unerwünschten Weiterexports) ein Verweis auf die Gefahren einer Weitergabe von gelieferten Rüstungsgütern an Terroristen hinzugefügt.

Viele der inhaltlichen Ergänzungen und Präzisierungen enthält bereits der so genannte „User's Guide“, das Handbuch zur Anwendung des Kodex. Es versteht sich als Sammlung der bisherigen Praxiserfahrungen, die als Referenz für weiteres Handeln dienen, und kann pragmatisch den aktuellen Bedürfnissen angepasst werden. Das Handbuch war 2003 zum ersten Mal veröffentlicht worden.⁵⁸ Die neueste Fassung erschien im Oktober 2005.

⁵⁶ Hierzu wurde im Jahr 2003 ein Gemeinsamer Standpunkt verabschiedet: siehe die Kommentare dazu und zur Umsetzung in Deutschland: GKKE-Rüstungsexportbericht 2004, Berlin/ Bonn 2005, S. 43 ff.

⁵⁷ Diese sind nach deutschem Recht gemäß § 4c Außenwirtschaftsverordnung seit langem genehmigungspflichtig.
(<http://www.zoll.de/e0download/a1vorschriften/a0gesamtlistegesetze/aussenwirtschaftsverordnung.pdf>).

⁵⁸ Der aktuelle Stand dieses Handbuchs findet sich im Internet unter:
http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=408&lang=de&mode=g.

Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte

Der EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte von 1998 nennt folgende Kriterien, die bei der Genehmigung von Rüstungsausfuhren zu berücksichtigen sind:

1. Einhaltung von internationalen Verpflichtungen der EU-Staaten
2. Achtung der Menschenrechte im Empfängerland
3. Die innere Lage im Empfängerland
4. Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region des Empfängerlandes
5. nationale Sicherheit der EU-Staaten und befreundeter Staaten
6. Verhalten des Empfängerlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft und der Achtung des Völkerrechts
7. Risiko der Re-Exporte
- 8: Entwicklungsverträglichkeit von Rüstungsimporten.

Entwicklungspolitische Dimension bei Rüstungstransfers

(64) Bei den seit 1998 aufgetretenen Mängeln in der praktischen Anwendung des Kriteriums 8 (Entwicklungsverträglichkeit von Rüstungsimporten) blieb es dabei, entsprechende Richtlinien und Interpretationen in das Handbuch zum Kodex aufzunehmen. Der Wortlaut des Kriteriums 8 selbst wurde nicht verändert.

Die neueste Fassung des Handbuchs vom Oktober 2005 schlägt vor, Entscheidungen über die Genehmigungen von Rüstungsexporte nach einem Zwei-Filter-System zu treffen. Dies hatten im Vorjahr bereits Nicht-Regierungsorganisationen in die Diskussion gebracht. Inzwischen hat es Eingang in die britische Genehmigungspraxis gefunden.⁵⁹ Der erste Filter soll die Entwicklungsrelevanz von Rüstungsimporten evaluieren, der zweite die finanziellen Implikationen der Transfers bewerten.

Positiv an dem Ansatz ist,

- dass die Millenniums-Entwicklungsziele als Maßstab für nachhaltige Entwicklung dienen;

⁵⁹ Amnesty International/ International Action Network on Small Arms/ Oxfam, *Guns or Growth? Assessing the Impact of Arms Sales on Sustainable Development*, London 2004 und GKKE-Rüstungsexportbericht 2004, Berlin/ Bonn 2005, S. 33 - 35.

- dass einzelne Waffenkäufe in den Gesamtzusammenhang aller militärbezogenen Anstrengungen des Empfängerlandes gerückt werden;
- dass die finanzielle Bewertung auch die Folgekosten der Anschaffung berücksichtigt;
- dass das Niveau der militärischen Ausrüstung und dessen Handhabung in die Beurteilung einbezogen werden;
- dass die Rüstungskäufe in ein Verhältnis zur Sicherheitslage des Empfängerlandes gestellt werden sollen.

Entwicklungspolitisch relevant ist die Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Rüstungsanschaffungen zu den Entwicklungsanstrengungen des Empfängerlandes. Dabei kommt der Grad an Transparenz der Militärausgaben ebenso ins Spiel wie die Bewertung rüstungspolitischer Entscheidungsprozesse im Empfängerland. Die europäischen Lieferstaaten sehen sich auch angehalten, das Maß an Verschuldung und der Abhängigkeit von Entwicklungshilfe zu berücksichtigen.

Hier tun sich aber auch Lücken des vorgeschlagenen Ansatzes auf. Das Urteil über die Entwicklungsrelevanz reduziert sich letztlich auf die Bewertung finanzieller und ökonomischer Faktoren.⁶⁰ Indikatoren von „guter Regierungsführung“ oder des Schutzes bürgerlicher wie politischer Freiheiten, werden nicht erwähnt. Außerdem wird das Kriterium 8 nicht mit einer Verpflichtung des exportierenden Landes verknüpft, seinerseits einen Beitrag zur integren, d.h. korruptionsfreien Entscheidungsfindung im Importland zu leisten.

Die Praxis der kommenden Jahre wird erweisen müssen, ob es mit den getroffenen Konkretisierungen tatsächlich gelingt, der entwicklungsrelevanten Dimension bei Rüstungstransfers mehr Nachdruck als bisher zu verleihen.

(65) Der Auswärtige Ausschuss des Europäischen Parlaments hat sich für die Rechtsverbindlichkeit des Verhaltenskodex ausgesprochen und damit dessen formale Aufwertung zum „Gemeinsamen Standpunkt“ unterstützt. In seinen Beratungen hat das Gremium noch einmal auf den hohen Stellenwert der Menschenrechtslage in Empfängerländern

⁶⁰ Dazu zählt der Benutzerleitfaden zum EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren vom Oktober 2005 unter anderem: Höhe der Militärausgaben im Vergleich zu den öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Bildung, Militärausgaben als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts, Anteil der finanziellen Entwicklungshilfe am Volkseinkommen und Staatshaushalt, Schuldendienstfähigkeit.

von europäischen Rüstungsimporten als relevantes Entscheidungskriterium hingewiesen.

Außerdem hat der Ausschuss mit großer Mehrheit die Forderung unterstützt, dass staatliche Kreditvergabe und -bürgschaften für Rüstungsausfuhren künftig in die nationalen Rüstungsexportberichte aufgenommen werden. Davon verspricht er sich eine größere Transparenz und damit eine bessere Kontrolle der Finanzierung von Rüstungsgeschäften.

Die Beschlüsse des Ausschusses hatten auch bei einer Abstimmung im Parlamentsplenum im November 2005 Bestand.

- (66) Die GKKE begrüßt die beabsichtigte Stärkung des Verhaltenskodex. Doch ist es sachlich nicht nachzuvollziehen, dass die Realisierung eines effizienten europäischen Regimes zur Kontrolle der Rüstungsexporte an der politisch bedingten Verknüpfung mit dem Streit über den Fortbestand des EU-Waffenembargos gegen China bislang scheitert. Deshalb empfiehlt die GKKE beide Bereiche wieder zu entkoppeln und die Reform des EU-Verhaltenskodex ohne Rücksicht auf den politischen Streit um die Zukunft des EU-Waffenembargos gegenüber China fortzuführen. Ziele der Reform hatte die GKKE bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2004 mit den Stichworten der Kohärenz, der Rechenschaftspflicht und der Nachhaltigkeit identifiziert und im Detail analysiert.⁶¹

Transparenz

- (67) Die Transparenz in der Berichterstattung zu den europäischen Rüstungsexporten erhöhte sich im Jahr 2004 durch die erstmalige Aufschlüsselung der Genehmigungs- und/oder Exportwerte nach den jeweiligen Positionen auf den dazu gehörigen Listen. Außerdem haben einige der zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten bereits mit Auskünften über ihre Rüstungsausfuhren zum Europäischen Rüstungsexportbericht beigetragen, obwohl sie dazu erst im kommenden Jahr verpflichtet sind.

Die GKKE begrüßt den Transparenzzuwachs. Sie weist jedoch auf die Unzulänglichkeit der mitgeteilten Informationen hin, da finanzielle Angaben für eine politische Bewertung der Transfers wenig hilfreich sind. Dazu bedarf es vielmehr genauerer Angaben zur Art der Rüs-

⁶¹ GKKE-Rüstungsexportbericht 2004, Berlin/ Bonn 2005, S. 39 – 41.

tungswaren, zu Stückzahlen und zum Endverbleib. Außerdem leidet die Vergleichbarkeit der Daten aus den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten darunter, dass einige Staaten über Genehmigungen und Ausfuhren berichten, andere wiederum nur Informationen über Genehmigungen oder aber nur über Ausfuhren weitergeben. Zudem sind die verwendeten Definitionen und Methoden der Datenerhebung oft nicht kompatibel.

5.2 Rüstungsexporte im Rahmen der EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen

(68) Die Europäische Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen (2003) und der darauf bezogene Aktionsplan beziehen auch die Rüstungsexportkontrolle ein. So sieht sich die EU in der Pflicht, anderen Staaten beim Aufbau wirksamer Exportkontrollen für Dual-Use-Güter und Technologien behilflich zu sein. Dieser Ansatz entspricht der Resolution des UN-Sicherheitsrates 1540 (2004), die die UN-Mitgliedsstaaten zu effektiven Exportkontrollen verpflichtet, um der Gefahr der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und des Zugangs von Terroristen zu relevanten Technologien und Materialien zu begegnen. Außerdem soll Staaten, die um Hilfe beim Aufbau von Kontrollmechanismen bitten, finanzielle, technische und logistische Unterstützung gewährt werden.

Hintergrund dieser politischen Initiative auf Welt- und Europa-Ebene waren unter anderem die im Jahr 2003/04 bekannt gewordenen Aktivitäten asiatischer Nuklearwissenschaftlicher und Mittelsmänner, die, ausgehend von im westlichen Europa gesammelten Erfahrungen und der Entwicklung der pakistanischen Atombombe, eigene Netzwerke zum Transfer von sensiblen Technologien und Geräten aufgebaut hatten. Davon hatte unter anderem das inzwischen eingestellte libysche Atomprogramm profitiert.

(69) Die GKKE wertet die EU-Strategie als begrüßenswerten Ansatz, gleichsam vorbeugend Rüstungsexportkontrollverfahren einzurichten und zu fördern. Dazu ist nicht nur die Freistellung von Experten, son-

dern auch eine großzügige finanzielle Ausstattung eines EU-Programms zur Kooperation bei Exportkontrollen erforderlich.⁶²

Angesichts der Tatsache, dass europäische Rüstungsausfuhren zu großen Teilen in Länder gehen, die selbst Rüstungsprodukte herstellen und/oder weltweit verkaufen, ließe sich der präventive Ansatz dahingehend erweitern, mit jedem zu Stande kommenden Rüstungstransfer auch das Angebot zu verbinden, europäische Expertise über Exportkontrollmechanismen weiterzugeben. Dies ginge über die bereits im EU-Verhaltenskodex fixierten Endverbleibskontrollen für gelieferte Rüstungsgüter hinaus. Ein möglicher, weitergehender Schritt wäre eine Verständigung unter den EU-Mitgliedstaaten, keine Rüstungsgüter an Länder zu liefern, deren Niveau der Exportkontrolle nicht festzulegenden Mindeststandards genügt. Dies könnte in die Richtlinien zur Umsetzung des Kriteriums 7 (Sicherung des Endverbleibs), die derzeit erarbeitet werden, einfließen.

Fortschritte auf diesem Gebiet stärken Initiativen, Rüstungstransfers weltweit gemäß Bedingungen eines internationalen Regelwerks durchzuführen, wie es ausgehend von Großbritannien europäische Nicht-Regierungsorganisationen vorschlagen. (siehe Ziffer 12 und Anm. 18)

5.3 Stand der Europäischen Rüstungsagentur

(70) Am 12. Juni 2004 hatte der EU-Rat in Form einer Gemeinsamen Aktion eine „zwischenstaatliche Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeit, Forschung, Beschaffung und Rüstung“ (Europäische Verteidigungsagentur) geschaffen. Zu deren Aufgaben gehören die gemeinsame Beschaffung von Rüstungsgütern im Rahmen einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die Koordinierung von militärbezogenen Forschungsinvestitionen. Die Institution setzt die Arbeit bisher schon bestehender Instrumente fort, die den Austausch von Technologie und Gütern erleichtern und die Exportpolitik koordinieren sollten.

Längerfristig wird die Agentur auch die europäische Rüstungsexportpolitik beeinflussen. Dies betrifft sowohl Transfers innerhalb der Eu-

⁶² Siehe: Sibylle Bauer, Enhancing export control-related CTR (Cooperative Threat Reduction: Options for the EU), draft background paper, Stockholm: SIPRI, September 2005

ropäischen Union, vor allem den Austausch von Komponenten und Subsystemen nach vereinfachten Regeln, als auch die Ausfuhr von gemeinsam produzierten Rüstungsgütern in Staaten außerhalb der EU.

Die Errichtung der EDA ist nicht zuletzt als Reaktion auf das Drängen vor allem seitens der europäischen Rüstungshersteller zu verstehen, den bisher abgeschotteten Rüstungssektor dem freien Wettbewerb zu öffnen. Sie verweisen darauf, dass die bisherigen Vorbehalte gegen einen solchen Schritt obsolet seien, da der Großteil der Ankäufe für die Streitkräfte nicht sicherheitsrelevant sei. Außerdem ließen sich – so die Argumentation der Rüstungsproduzenten - die weltweite Konkurrenzfähigkeit europäischer Rüstungshersteller steigern sowie Kooperation und Innovationen fördern; der Wettbewerb – so die Erwartung – werde auch die Kosten senken.

(71) Die Verteidigungsagentur hat auch Platz in dem „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ gefunden, und zwar im Artikel I-40 (3), der besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik enthält, und im Artikel III-311, wo die Aufgaben der Institution präzisiert werden. Ungeachtet der ungewissen Zukunft des europäischen Verfassungsprojektes hat die Agentur mit Sitz in Brüssel ihre Tätigkeit aufgenommen, Etatmittel zugewiesen bekommen und Personal eingestellt. Versuchen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments, das Fortschreiten der Verteidigungsagentur angesichts der Verfassungskrise zu stoppen, war kein Erfolg beschieden.

(72) Angesichts des zu erwartenden Bedeutungszuwachses, den eine Europäisierung der Außen- und Sicherheitspolitik erreichen wird, und der Kooperations- bzw. Integrationsanstrengungen der Rüstungsindustrie in Europa hält es die GKKE für geboten, auf europäischer Ebene auch Instrumente der Rüstungs(export)kontrolle auszubauen. Ebenso bleibt das Postulat, der initiierten Koordination auf dem Rüstungssektor eine angemessene parlamentarische Kontrolle und hinreichende Information der Öffentlichkeit zur Seite zu stellen. Über allem steht an, eine strikte Verknüpfung zwischen Sicherheitspolitik, Rüstungsproduktion und Rüstungskontrolle zu gewährleisten.

6. Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2004

Vorbemerkung

(73) Wie schon für die Jahre 2000, 2001 und 2003 lag bei Redaktionsschluss des GKKE-Rüstungsexportberichts 2005 (30.11.2005) kein offizieller Bericht über die deutsche Rüstungsexportpolitik des Jahres 2004 vor. Vordergründig mögen dafür die Unwägbarkeiten im zweiten Halbjahr 2005 mit den vorgezogenen Bundestagswahlen am 18. September 2005 und der anschließenden Bildung einer neuen Regierung verantwortlich sein. Dennoch weckt dieser Umstand Unbehagen, denn die statistische Auswertung der Zahlen zum deutschen Rüstungsexport dürfte bereits in der ersten Hälfte des Jahres 2005 abgeschlossen gewesen sein, und das Format der offiziellen Berichterstattung kann insoweit als konsolidiert gelten, dass auch eine Abstimmung über die Bewertung des Zahlenwerks unter den beteiligten Ressorts keine unüberwindliche Schwierigkeit darstellen sollte. Die Folge wird nun sein, dass der inzwischen neu gewählte Bundestag den Bericht erhalten und sich die fällige Parlamentsdebatte unter geänderten politischen Vorzeichen mit einer politischen Praxis befassen wird, die schon der Vergangenheit angehört. Die GKKE sieht darin eine Nachlässigkeit, die der politischen Relevanz des Themas, aber auch dem öffentlichen Interesse daran nicht gerecht wird.

(74) Angesichts des Fehlens eines aktuellen Berichts der Bundesregierung stützen sich die folgenden Daten und Bewertungen auf den siebten Bericht, den das Sekretariat des Rates der Europäischen Union über den Umgang mit dem EU-Verhaltenskodex für Rüstungsexporte am 14. November 2005 vorgelegt hat.⁶³

Der EU-Bericht stellt die Angaben der einzelnen Mitgliedsstaaten der EU zu ihren Rüstungsexporten im Jahr 2004 zusammen. An der Berichterstattung beteiligen sich auch die am 1. Mai 2004 neu hinzugekommenen Länder Mitteleuropas. Der Bericht schlüsselt die erteilten Genehmigungen für Rüstungsexporte nach Empfängerländern und Positionen auf einer Militärgüterliste auf, wie sie für den Gebrauch des

⁶³ Dokument des EU-Rates Nr. 14053/05: Seventh Annual Report according to operation provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, 14.11.2005.

Kodex vereinbart ist.⁶⁴ Da die Mitgliedsstaaten ihre Daten nach unterschiedlichen Verfahren erheben, sind die jeweiligen Angaben nur bedingt miteinander zu vergleichen. Wie andere Staaten auch meldet Deutschland Anzahl und Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen. Die deutschen Angaben für tatsächlich vollzogene Exporte gelten, wie in einer Anmerkung des EU-Berichts festgehalten ist, nur für im Berichtsjahr ausgeführte Kriegswaffen. Nicht enthalten sind in den Angaben, die die EU vorgelegt hat, die Sammelgenehmigungen für Ausfuhren, die sich etwa auf gemeinsame Rüstungsprojekte innerhalb von Mitgliedstaaten der EU beziehen und für mehrere Jahre gelten.

6.1 Deutsche Rüstungsexporte im Jahr 2004

Genehmigungen und Ausfuhren

(75) Insgesamt erteilten im Jahr 2004 die Mitgliedsstaaten der EU Genehmigungen für die Ausfuhr von Waffen und Rüstungsgütern im Umfang von 25,2 Milliarden € (2003: 28,2 Milliarden €). Davon entfielen auf Frankreich Genehmigungen in Höhe von 13,57 Milliarden €, auf Deutschland in Höhe von 3,8 Milliarden € und auf Großbritannien in Höhe von 2,97 Milliarden €.

Andere EU-Staaten erteilten im Jahr 2004 Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungswaren nach Deutschland in Höhe von 699,4 Millionen €. Tatsächlich transferiert wurden Waffen und Rüstungsgüter aus der EU nach Deutschland im Berichtsjahr im Wert von 235,3 Millionen €.

(76) Der Umfang der deutschen Ausfuhrgenehmigungen im Jahr 2004 in Höhe von 3,8 Milliarden € ist gegenüber demjenigen des Jahres 2003 (4,86 Milliarden €) um 22 Prozent zurückgegangen. Er liegt allerdings oberhalb der Werte für die Jahre 2001 (3,6 Milliarden €) und 2002 (3,3 Milliarden €). Der Anstieg im Jahr 2003 war seinerzeit auf die Genehmigung umfangreicher Schiffslieferungen an Südafrika und Malaysia zurückzuführen. Der wertmäßige Umfang der Genehmigungen deutscher Rüstungsexporte im Jahr 2004 entspricht damit etwa jenem der letzten Jahre.

⁶⁴ Diese Militärgüterliste entspricht nicht vollständig den deutschen Ausfuhrlisten, ist aber weitgehend mit der deutschen Liste der Rüstungsgüter entsprechend der Anlage zum Außenwirtschaftsgesetz identisch.

Für die kommenden Jahre ist erneut ein Anstieg der Genehmigungswerte zu erwarten, wenn in der statistischen Erhebung die am 21. November 2005 gemeldete Genehmigung eines Transfers von zwei weiteren

U-Booten an Israel registriert wird. Die Kosten, an denen sich Deutschland zu einem Drittel beteiligen wird, werden auf über 1 Milliarde € geschätzt.

Deutsche Waffen und Rüstungsgüter sind weltweit präsent. Insgesamt 122 Staaten erhielten entsprechende deutsche Einfuhrgenehmigungen. (Im Jahr 2003: 111 Staaten)

(77) Relevante deutsche Ausfuhrgenehmigungen im Jahr 2004 bezogen sich auf die Lieferung von

- Landfahrzeugen und Komponenten im Wert von 1,09 Milliarden € (1.693 Genehmigungen);
- Elektronische Systeme und Komponenten, speziell für militärische Zwecke im Wert von 776 Millionen € (1.012 Genehmigungen);
- Schiffe und Zubehör im Wert von 364 Millionen € (321 Genehmigungen);
- Kleine und automatische Waffen im Wert von 181 Millionen € (3.339 Genehmigungen).

Der größte Einzelposten der deutschen Ausfuhrgenehmigungen in die USA (Gesamtwert: 487 Millionen €) waren auch im Jahr 2004 wie schon in den Vorjahren kleine und automatische Waffen im Umfang von 112,4 Millionen €. (siehe Ziffer 81)

(78) An tatsächlichen Ausfuhren von Kriegswaffen meldete Deutschland an die EU für das Jahr 2004 einen Wert von 1,12 Milliarden €. Im Jahr 2003 hatte dieser Wert 1,33 Milliarden € betragen. (2002: 318 Millionen €; 2001: 367 Millionen €). Damit lag der Umfang der deutschen Kriegswaffenexporte im Jahr 2004 über dem Niveau der zurückliegenden Jahre, jenseits der Ausschläge, die wie im Jahr 2003 Schiffs-lieferungen hervorrufen.

Deutsche Rüstungslieferungen an Staaten außerhalb Europas und Nordamerikas

(79) Die Bundesregierung genehmigte im Jahr 2004 Rüstungsausfuhren in Staaten außerhalb der EU, des übrigen Europas und Nordamerikas

im Wert von knapp 775 Millionen €. Im Jahr 2003 hatte dieser Wert 1,61 Milliarden € betragen, im Jahr 2002 circa 745 Millionen € und im Jahr 2001 etwa 1,33 Milliarden €. Damit ist tendenziell, auch gegenüber den 1990-er Jahren, ein leichter Rückgang festzustellen. Für die hohen Ausschläge in den Jahren 2001 und 2003 waren jeweils Zusagen von umfangreichen Schiffslieferungen verantwortlich.

Genehmigungen für deutsche Rüstungsexporte nach Regionen (in Millionen €)

	<i>Region</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Mittler Osten	157	243	279	226	
Nördliches Afrika	1	24	9	1,5	
Afrika südl.der Sahara	9	26	434	166	
Südamerika	35	56	30	83	
Süd-Ost-Asien	6	109	45	128	
Ostasien	1.072	239	712	146	

(80) Staaten, die Empfänger offizieller Entwicklungshilfe sind (nach Definition des Development Assistance Committee (DAC) der OECD) erhielten im Jahr 2004 deutsche Einfuhrgenehmigungen von Waffen und Rüstungsgütern in Höhe von 1,20 Milliarden €. Andere (Industrie-) Länder in Höhe von 2,59 Milliarden €.

Deutsche Ausfuhrgenehmigungen von Waffen und Rüstungsgütern in Mio. € an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe oder Unterstützung erhalten (2004)

<i>I. Entwicklungsländer und Territorien</i>	
am wenigsten entwickelte Länder (LDCs).....	14,447
andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs).....	188,123
(pro-Kopf-Einkommen kleiner als \$ 745 im Jahr 2001)	
Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs)	293,785
(pro-Kopf-Einkommen zw. \$ 746 und 2975 im Jahr 2001)	
Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs)	199,134
(pro-Kopf-Einkommen zw. \$ 2976 und 9205 im Jahr 2001)	
Länder mit hohem Einkommen (HICs)	0,126

(pro-Kopf-Einkommen höher als \$ 9206 im Jahr 2001)

*II Länder und Territorien im Übergang: Zentral- und osteuropäische Staaten und Neue unabhängige Staaten der ehemaligen Sowjetunion (CEEs/NIS)
+ weiter entwickelte Länder und Territorien507, 4*

Bei der Aufstellung fallen folgende Einzelangaben ins Gewicht:

- in der Gruppe der LDCs genehmigte Lieferungen von Landfahrzeugen an Afghanistan in Höhe von 6,98 Millionen € und Madagaskar in Höhe von 5,4 Millionen €;
- in der Gruppe der „other LICs“ Exportgenehmigungen an Indien in Höhe von 103 Millionen €, Indonesien in Höhe von 45,4 Millionen € und Pakistan in Höhe von 32,7 Millionen €;
- in der Gruppe der LMICs Exportgenehmigungen an Südafrika in Höhe von 152,4 Millionen €, an die Türkei in Höhe von 72,7 Millionen €, Irak in Höhe von 32,8 Millionen € und Ägypten in Höhe von 22,5 Millionen €;
- in der Gruppe der UMICs genehmigte Ausfuhren an Malaysia in Höhe von 61,2 Millionen €, an Saudi Arabien in Höhe von 58,7 Millionen €, an Venezuela in Höhe von 37,3 Millionen € und an Brasilien in Höhe von 35,6 Millionen €;
- in der Gruppe der HICs erhielt Bahrain Importgenehmigungen im Höhe von 125.551 €;
- in der Gruppe der Transitionsländer finden sich unter anderem neu beigetretene EU-Staaten und NATO-Mitgliedsstaaten sowie Staaten des früheren Warschauer Paktes sowie fortgeschrittene Entwicklungsländer. Heraus ragen deutsche Ausfuhrgenehmigungen an Südkorea (125,6 Millionen €), die Russische Föderation (192,2 Millionen €), die Vereinigten Arabischen Emirate (59,9 Millionen €) oder Kuwait (26,7 Millionen €).

Deutsche Exporte von kleinen, leichten und automatischen Waffen

(81) Deutschland war im Jahr 2004 der größte Exporteur aus der EU für kleine, leichte und automatische Waffen mit einem Gesamtwert von erteilten Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 181,3 Millionen €. Auch hier waren andere Industrieländer mit Genehmigungen in Höhe von 148 Millionen €, allen voran die Vereinigten Staaten (112,4 Millionen

€), die wichtigsten Abnehmer. Deutsche Käufer erhielten aus anderen EU-Staaten Genehmigungen im Wert von 1,01 Millionen €, Waffen und Zubehör derartiger Kategorie einzuführen.

Deutsche Ausfuhrgenehmigungen von kleinen, leichten und automatischen Waffen an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe oder Unterstützung erhalten (2004)

<i>I. Entwicklungsländer und Territorien</i>	
am wenigsten entwickelte Länder (LDCs).....	40.427 €
andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs)	104.622 €
(pro-Kopf-Einkommen kleiner als \$ 745 im Jahr 2001)	
Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs)	7.691.237 €
(pro-Kopf-Einkommen zw. \$ 746 und 2975 im Jahr 2001)	
Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs)	5.879.920 €
(pro-Kopf-Einkommen zw. \$ 2976 und 9205 im Jahr 2001)	
Länder mit hohem Einkommen (HICs)	17.964 €
(pro-Kopf-Einkommen höher als \$ 9206 im Jahr 2001)	
 <i>II Länder und Territorien im Übergang:</i>	
Zentral- und osteuropäische Staaten und neue unabhängige Staaten der ehemaligen Sowjetunion (CEEs/NIS)	
	11.114.094 €
+ weiter entwickelte Länder und Territorien	8.822.509 €

Bei der Aufstellung fallen folgende Einzelangaben ins Gewicht:

- in der Gruppe der LDCs genehmigte Lieferungen an Tansania in Höhe von 9.176 €, Sierra Leone in Höhe von 7.288 €, Laos in Höhe von 6.667 € und Sambia in Höhe von 4.580 €, Afghanistan erhielt Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 3.700 €;
- in der Gruppe der „other LICs“ Exportgenehmigungen an Indien in Höhe von 69.940 €;
- in der Gruppe der LMICs Exportgenehmigungen an die Türkei in Höhe von 2,68 Millionen €, Irak in Höhe von 1,58 Millionen € und Ägypten in Höhe von 1,34 Millionen €;
- in der Gruppe der UMICs genehmigte Ausfuhren an Saudi-Arabien in Höhe von 3,62 Millionen € und an Mexiko in Höhe von 1,0 Millionen €;

- in der Gruppe der HICs erhielt Bahrain Importgenehmigungen im Höhe von 17.964 €;
- in der Gruppe der mittel- und osteuropäischen Länder und Neuen Staaten, die aus der ehemaligen Sowjetunion hervorgegangen sind (CEEs/ NIS) Exportgenehmigungen in Höhe von 5,83 Millionen € an die Russische Föderation und von 2,01 Millionen € an die Ukraine
- in der Gruppe der weit fortgeschrittenen Entwicklungsländer und Territorien Ausfuhrerlaubnisse an die Vereinigten Arabischen Emirate in Höhe von 7,64 Millionen €, Singapur in Höhe von 476.459 € und an Katar in Höhe von 326.392 €.

6.2 Bewertungen

Mangel an Transparenz

(82) Die Handhabung rüstungsexportpolitischer Entscheidungen und der zugesagten Berichterstattung über dieses Politikfeld entsprechen aus Sicht der GKKE nicht den Geboten der Transparenz. Die zur Verfügung gestellten Daten über die rüstungsexportpolitische Praxis im Jahr 2004 geben wiederum nur ein unscharfes Bild der Lage, weil sich die Angaben über tatsächlich getätigte Ausfuhren nur auf Kriegswaffen beziehen, aber nicht auf das übrige, weit umfangreichere Feld der übrigen Rüstungsgüter. Hinzu kommen die Verzögerungen, unter denen eine zeitnahe Veröffentlichung der jährlichen Rüstungsexportberichte der Bundesregierung zu leiden hat. Die scheidende Bundesregierung hat hier die bei Amtsantritt geweckten Erwartungen nicht erfüllt.

Stabilität auf hohem Niveau

(82) Wenn es so etwas wie „Normalität“ im Rüstungsexportgeschäft gibt, dann war das Jahr 2004 ein vergleichsweise „normales“ Jahr für den deutschen Rüstungsexport. Deutschland behauptete innerhalb der EU eine relevante Position als Rüstung exportierendes Land. Der Wert der erteilten Ausfuhrerlaubnisse für Waffen und Rüstungsgüter liegt mit etwa 3,8 Milliarden € in der Nähe der Werte, die in den Jahren 2001 und 2002 erreicht worden waren.

Allerdings erwartet die GKKE für die kommenden Jahre auf Grund der im Jahr 2005 bekannt gewordenen Neugeschäfte erneut einen Anstieg der Werte der Ausfuhrgenehmigungen. Die scheidende Bundesregierung hat in ihren letzten Amtstagen sowohl eine umfangreiche Lieferung an Panzern an die Türkei genehmigt als auch dem Drängen Israels nachgegeben, zu den bereits zwei ausgelieferten U-Booten noch den Export von zwei weiteren U-Booten zu erlauben. An deren Kosten, die circa 1 Milliarde € betragen sollen, wird sich Deutschland zu einem Drittel beteiligen. Nicht nur mit den finanziellen Belastungen, die auf Exporteur wie Importeur zukommen, sondern vor allem durch die hiermit ausgelöste Verschärfung der regionalen Rüstungsdynamik im Nahen Osten sieht die GKKE neue Risiken für die deutsche Rüstungsexportpolitik heraufziehen. (siehe auch oben Ziffer 52)

(83) Ebenfalls auf gegenüber den späten 1990-Jahren deutlich höherem Niveau liegen die Werte für die tatsächlich im Jahr 2004 durchgeführten Ausfuhren von Kriegswaffen. Der im Vergleich zum Vorjahr in etwa gleich gebliebene Umfang der exportierten Kriegswaffen in Höhe von 1,129 Millionen € signalisiert den Vollzug von bereits vor Jahren in die Wege geleiteten Rüstungsgeschäften, vor allem mit Malaysia, Südafrika und Süd-Korea. Nachhaltige Wirkungen von Großgeschäften zeigen sich deutlich im südafrikanischen Fall mit Ausfuhren im Wert von 264,7 Millionen € und weiteren Genehmigungen in Höhe von 152,4 Millionen € für das Jahr 2004.

(84) Die Entwicklung der deutschen Rüstungsexporte in den zurückliegenden zehn Jahren spiegelt nicht den weltweit zu beobachtenden Rückgang des Volumens des globalen Rüstungshandels. Ebenso erweist sie sich aber auch als resistent gegenüber Rüstungsschüben, die vor allem derzeit von der US-amerikanischen Rüstungsdynamik ausgehen. (siehe oben Ziffer 25 – 32)

Die GKKE interpretiert diese Stabilität der deutschen Rüstungsausfuhren als Indikator dafür, dass deutsche Rüstungshersteller mit ihren Produkten vergleichsweise stabile Marktsegmente erobert haben und behaupten. Dies zeigt sich an der gleich bleibend hohen Nachfrage, auf die vor allem Landfahrzeuge und Zubehör, Schiffe und Ausrüstung sowie kleine, leichte und automatische Waffen deutscher Herkunft bei einer breiten Kundschaft (122 Staaten im Jahr 2004) sto-

Ben. Hinzu kommt die steigende Relevanz deutscher Lieferungen von elektronischen Teilen und Komponenten für Waffensysteme sowie des Technologietransfers, zu dem deutsche Hersteller bereit sind.

Die GKKE stellt fest, dass die scheidende, von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen gestellte Bundesregierung ihrem Anspruch einer restriktiven Rüstungsexportpolitik weitgehend nicht gerecht geworden ist. Das Gesamtvolumen der Genehmigung von Exporten ist in deren Ära (1998 – 2005) in etwa gleich geblieben. Das Niveau der Kriegswaffenexporte, vor allem geprägt durch den Export von Schiffen, ist angestiegen. Die Werte der Genehmigungen von Rüstungsexporten haben sich im gegenwärtigen Jahrzehnt auf hohem Niveau verfestigt. Nichtamtliche Zahlen, wie sie zum Beispiel SIPRI ermittelt, deuten auf einen deutschen Anteil am weltweiten Handel mit Waffen von über fünf Prozent hin, während der Anteil am Handel mit Entwicklungsländern, definiert nach der DAC 1-Liste, bei etwa drei Prozent liegt.

- (85) Die GKKE geht davon aus, dass die politische Bedeutung der Rüstungsexportpolitischen Praxis auch für die neu ins Amt gekommene Bundesregierung nicht nachlassen wird. Innenpolitisch werden Auseinandersetzungen angesichts der Diskrepanz zwischen den Normen deutscher Rüstungsexportpolitik und der alltäglichen Realität andauern. Europapolitisch ist eine Zunahme der Konkurrenz mit anderen europäischen Rüstungsherstellern und Exporteuren zu erwarten. Außerdem ist absehbar, dass europäische Rüstungsexporte in einen Wettstreit mit US-amerikanischen Export- und Sicherheitsinteressen treten werden, wie er sich bereits heute im Mittleren Osten oder im Umgang mit China abzeichnet. Hier sind Belastungen des transatlantischen Verhältnisses zu erwarten. Schließlich steht als offene Frage im Raum, wie der anhaltende Rüstungsexport in Einklang mit der entwicklungspolitischen Programmatik gebracht werden soll.

Rüstungsexporte in Entwicklungsländer

- (86) Das Schwergewicht der deutschen Rüstungsausfuhren liegt auch im Jahr 2004 beim Transfer in andere Industrieländer. Gleichwohl stellt die GKKE fest, dass immerhin ein Drittel der im Jahr 2004 erteilten Ausfuhrgenehmigungen an Staaten adressiert ist, die zum Kreis der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe bzw. -unterstützung gehören. Allerdings ergibt die Aufschlüsselung der Empfänger nach Einkom-

menskategorien, die das Gliederungsschema des Entwicklungskomitees (DAC) der OECD nutzt, ein differenziertes Bild:

- Der Anteil der ärmsten und armen Entwicklungsländer ist im Blick auf den Wert der zugesagten Rüstungsimporte gering, jedoch nicht bezogen auf die Zahl der erteilten Genehmigungen. Selbst die beiden afrikanischen Länder Äthiopien und Eritrea, die sich am Rande eines weiteren Krieges befinden, erhielten im Jahr 2004 in geringem Umfang Zusagen für deutsche Rüstungslieferungen.
- Im Jahr 2004 sind auch Staaten deutsche Rüstungslieferungen zugesagt worden, die zu Schwerpunktländern deutscher Entwicklungshilfe zählen. (z.B. Südafrika oder Ägypten)
- Wie schon in den Vorjahren finden sich die relevanten Abnehmer deutscher Rüstungsausfuhren in den Gruppen der Länder mit mittleren und höheren Einkommen sowie unter den fortgeschrittenen Entwicklungsländern, so am prominentesten Ägypten, Brasilien, Malaysia, Saudi-Arabien, Singapur Südafrika oder Thailand. Deren Interesse, auch Zugang zu Technologie, Software und Herstellung von Waffen und Rüstungsgütern zu erhalten, signalisiert, dass hier neue Rüstungshersteller entstehen, die zunächst ihre eigenen Streitkräfte versorgen, dann aber möglicherweise auf dem Weltmarkt als Anbieter für Rüstungsgüter in Erscheinung treten. Die Türkei als NATO-Mitglied und EU-Aspirant befindet sich ebenfalls in der Gruppe der LMICs und treibt mit deutschen Lieferzusagen in Höhe von 72,7 Millionen € das Gesamtvolumen der Exportgenehmigungen an Länder dieser Einkommenskategorie in die Höhe.
- Deutschland beteiligt sich intensiv an der Aufrüstung und Modernisierung von Streitkräften in den Öl exportierenden Staaten auf der arabischen Halbinsel.
- Auch im Jahr 2004 tritt Deutschland als Rüstungslieferant in Regionen in Erscheinung, in denen bewaffnete Auseinandersetzungen stattfinden, eine Kriegsgefahr nicht hinreichend gebannt ist oder regionale Rüstungswettläufe stattfinden. Dies gilt für den Nahen und Mittleren Osten ebenso wie für Ostasien.
- Da die deutschen Angaben zu den im Jahr 2004 erteilten Ausfuhrgenehmigungen sich nur auf direkt zugesagte Lieferungen beziehen, sind Exporte in Entwicklungsländer aus anderen europäischen Ländern, die ihrerseits deutsche Zulieferungen enthalten,

nicht erfasst. Deshalb ist davon auszugehen, dass der tatsächliche deutsche Anteil an Rüstungsexporten in Entwicklungsländer höher ist, als es das vorliegende Datenmaterial ausweist.

- (87) Dass mit Indien, Indonesien und Pakistan drei Staaten aus der Gruppe der „anderen Länder mit niedrigem Einkommen“ umfangreiche Rüstungskäufe in Deutschland tätigen, und dies parallel zu umfangreichen Modernisierungs- und Aufrüstungsprogrammen ihrer Streitkräfte, verweist auf eine prekäre Diskrepanz zu den gleichzeitig fälligen Anstrengungen in diesen Ländern, Armut zu bekämpfen und ihren Bewohnern ein erträgliches Auskommen zu sichern – kurz, ihnen Entwicklungsperspektiven zu eröffnen. Gleichzeitig handelt es sich um Länder, die in jüngster Zeit erheblich von Naturkatastrophen betroffen waren und deshalb zusätzlicher Hilfe von Außen bedürfen. Ob der Entschluss der pakistanischen Führung, auf umfangreiche Beschaffungsprogramme für die Luftwaffe zu verzichten, als ein Umsteuern zu gelten hat, wird sich erst in den kommenden Jahren zeigen. Angesichts dessen sieht die GKKE erhebliche Schwierigkeiten, in der hiesigen Öffentlichkeit Verständnis für höhere Entwicklungsleistungen zu mobilisieren, wenn gleichzeitig Rüstungsprogramme und Waffenkäufe voranschreiten. Das Nebeneinander der Förderung von Rüstung und Entwicklung bedarf plausiblerer Erklärungen, als sie pauschale Verweise auf die Risiken des internationalen Terrorismus oder einer Gefährdung regionaler Sicherheit liefern.

Rüstungslieferungen an zusammengebrochene oder zerbrechende Staaten

- (88) Die Bekämpfung der Folgen, wenn Staaten zusammengebrochen sind oder ihr Kollaps droht, nimmt auf der entwicklungspolitischen und internationalen Agenda einen hohen Rang ein. Die GKKE registriert nun in der Rüstungsexportpolitik die Effekte einer Gegenreaktion, wenn z. B. Afghanistan, Djibuti, Haiti, Madagaskar oder Uganda mit militärischen Landfahrzeugen deutschen Ursprungs ausgestattet werden sollen. Die vorliegenden Daten geben keine Auskunft über die Finanzierung der Lieferungen. In größeren Dimensionen scheint der deutsche Rüstungsexport von der irakischen Krise zu profitieren. Dem Land ist im Jahr 2004 die Lieferung von Militärfahrzeugen im Wert von 28,9 Millionen €, von Sicherheitsvorrichtungen im Wert von 2,1 Millionen € und von kleinen,

leichten und automatischen Waffen im Wert von 1,58 Millionen € zugesagt worden.

Angesichts dessen plädiert die GKKE dafür, im Zusammenhang der Genehmigung von Rüstungslieferungen für einen gesicherten Verbleib von Waffen und Ausrüstung zu sorgen, eine sachgemäße Ausbildung von Polizei, Militär und Sicherheitspersonal zu gewährleisten sowie Rechtsstaatlichkeit und staatliches Gewaltmonopol zu garantieren.

China – Aufrüstung einer Region

- (89) Die Daten des EU-Berichts zu europäischen Rüstungslieferungen an China leuchten grell den materiellen Hintergrund des politischen Streits über das EU-Waffenembargo gegenüber dem Land aus. (siehe oben Ziffer 38 – 44) Insgesamt genehmigten EU-Staaten im Jahr 2004 Rüstungsgeschäfte mit China im Wert von 340,6 Millionen €. Die beiden größten Exporteure waren Frankreich (Genehmigungen im Wert von 168,9 Millionen €) und Großbritannien (Genehmigungen im Wert von 147,6 Millionen €) Die deutsche Bundesregierung erteilte Ausfuhrgenehmigungen in Höhe von 882.890 €, unter anderem für Lieferungen von Schiffen und Zubehör. Diese Zahlen unterstreichen die Berechtigung, von einem „löchrigen Embargo“ zu sprechen, und untermauern die Einschätzung, dass das im Jahr 1989 verhängte Ausfuhrverbot von Waffen und Rüstungsgütern vor allem seinerzeit eine politische Willenserklärung war, deren Zuschnitt allerdings den Anstieg von Rüstungstransfers nicht beeinträchtigt hat.
- (90) Die GKKE verweist darauf, die Lieferzusagen an China im Zusammenhang mit den Rüstungsanstrengungen in der gesamten Region zu sehen. So überflügeln die deutschen Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungslieferungen an Taiwan in Höhe von knapp 3,5 Millionen €, darunter für Landfahrzeuge und Zubehör im Umfang von 1,27 Millionen €, bei weitem jene an China. Nimmt man die deutschen Rüstungstransfers an Südkorea (2004: Genehmigungen in Höhe von 125.636 €) und die vorangegangenen umfangreichen Schiffslieferungen in Milliardenhöhe hinzu, liegt das Fazit nahe, dass Deutschland einen erheblichen Anteil an der regionalen Rüstungsdynamik in Ostasien hat.

Verbreitung von kleinen, leichten und automatischen Waffen

(91) Die vorangegangene Bundesregierung hat zahlreiche Anstrengungen unternommen, der illegalen Verbreitung von kleinen, leichten und automatischen Waffen entgegenzuwirken. (siehe oben Ziffer 53 – 55) Die seit dem 22. November 2005 amtierende neue Bundesregierung hat eine Fortsetzung dieses Kurses in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen.

Nun weisen viele Untersuchungen zu dem Umfeld des Handels mit diesen Waffen darauf hin, dass die Mehrzahl der illegalen Waffen einmal legal in Umlauf gekommen sind und auf verschiedene Weise den Weg in die Illegalität gefunden hat. Damit rückt der Handel mit Waffen dieser Kategorie erneut in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, und in der Tat können deutsche Hersteller und Exporteure hier das Etikett „Weltmeister“ für sich in Anspruch nehmen. Zu ihrer Verteidigung führen sie das Argument ins Feld, die Mehrzahl der Exporte bezöge sich auf Sport- und Jagdwaffen, die nur auf Grund der Kategorisierung von der Rüstungsexportstatistik erfasst würden.

Angesichts des Volumens der transferierten Güter dieser Art und des breiten Abnehmerkreises sieht die GKKE jedoch berechtigten Anlass für Zweifel an dieser Behauptung: Im Jahr 2004 erteilte die Bundesregierung an 97 Staaten 3.389 Ausfuhrgenehmigungen im Wert von knapp 181,4 Millionen €, darunter allein in die USA in Höhe von 112,4 Millionen €. Zugleich findet sich für diese Position auf der Militärgüterliste der EU aber auch die größte Zahl an Ablehnungen von Ausfuhrgenehmigungen.

Als Beitrag zur Versachlichung der öffentlichen Diskussion über den deutschen Anteil an der Verbreitung von Kleinwaffen und zur angemessenen politischen Bewertung der deutschen Genehmigungspraxis empfiehlt die GKKE, bei der statistischen Erhebung deutlich zu machen, ob es sich bei den Adressaten um Privatpersonen oder den Sicherheitssektor (Militär, Polizei, Sicherheitsdienste) handelt.

Darüber hinaus bleiben als Forderungen auf der Agenda, für einen sicheren Verbleib der gelieferten Waffen zu sorgen, deren rechtmäßige Anwendung zu gewährleisten und staatliche Empfänger zur Zerstörung vorhandener Bestände, die durch Neulieferungen ersetzt werden, zu veranlassen.

ANHANG

1. Diskussionsanstoß: Rüstungsexporte und Entwicklung - Eine Annahme auf dem Prüfstand

Klärungsbedarf

- (1) Auch der diesjährige GKKE-Rüstungsexportbericht warnt wie bereits in den Vorjahren vor Rüstungsexporten in Entwicklungsländer mit dem Argument, Rüstungsexporte könnten die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Empfängerstaaten gefährden. Aber stimmt die Annahme, dass Rüstung und Rüstungseinfuhren Entwicklung immer beeinträchtigen? Hat sich die Situation nicht dahingehend verändert, dass Lieferstaaten gegenwärtig eher die Verpflichtung haben, zu einem Beschaffungsumfeld beizutragen, in dem so ernsthaft und integer wie möglich über die Erfüllung von Sicherheitsbedürfnissen der Empfängerstaaten und ihrer Bürger entschieden werden kann? Zu denken wäre hier u. a. an die Verhinderung von Korruption, die demokratische Kontrolle der Sicherheitskräfte (Militär und Polizei) oder eine Reform des Sicherheitssektors. Gerade die Erfahrung mit scheiternden oder gescheiterten Staaten⁶⁵ rückt die Frage nach dem Stellenwert staatlicher Ordnungsstrukturen als Bedingung für gelingende Entwicklung auf die politische Tagesordnung.

Offenkundig sind die aktuellen Verhältnisse komplizierter, als es das traditionsreiche Argument suggeriert. Die Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE hält es deshalb für angezeigt, eine Debatte über die Stichhaltigkeit dieser weit verbreiteten, in der entwicklungspolitischen Diskussion oft unbefragt vorgebrachten Denkfigur zu eröffnen.

Die Beantwortung der Frage muss zwei Argumentationsebenen berücksichtigen: die finanzielle Ebene und jene der zu erwartenden politischen und gesellschaftlichen Rückwirkungen.

1.1 Finanzielle Argumentationsebene

- (2) Rüstungsimporte kosten Geld, oft sogar relativ viel Geld. Ein modernes Kriegsschiff schlägt mit mehreren hundert Millionen Euro Kosten

⁶⁵ Siehe die Darstellung und Bewertung dieser Problematik in GKKE-Rüstungsexportbericht 2004, Berlin/ Bonn 2005, S. 22 – 24.

zu Buche. Nicht eingerechnet sind dabei spätere Aufwendungen, die sich aus Betrieb, Reparatur, eventuell später notwendigen Nachrüstungen etc. zusammensetzen. Selbst zunächst billig oder kostenfrei abgegebene Waffen ziehen in der Regel solche Folgekosten nach sich. Oft werden Rüstungswaren nicht unmittelbar, sondern über Kredite, Anleihen und Lizenzen bezahlt sowie über Bürgschaften abgesichert.⁶⁶ Ein anderes Mittel, den Kostendruck zu minimieren, sind so genannte Kompensationsgeschäfte, wenn der Rüstungslieferant Zusagen über die Lieferungen ziviler Güter macht oder Kooperationsvereinbarungen mit dem Importeur eingeht. Dadurch verteilen sich die zu erbringenden Kosten auf viele Jahre. Sie erhöhen sich noch durch Zins und Zinseszins.

Infolgedessen übersteigen die tatsächlich anfallenden Belastungen durch Rüstungsimporte häufig das, was einmal als Preis zwischen Verkäufer und Käufer vereinbart worden war. Nicht zuletzt deshalb sind in der Regel die Militärausgaben eines Staates ein aussagekräftiger Indikator für die wirtschaftlichen Belastungen durch den Import von Rüstungswaren als die Angaben der direkten Kosten von Rüstungseinfuhren.

- (3) Jeder Rüstungsimport vermindert durch seine Kosten die Möglichkeit, wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu fördern, denn Geld kann nur einmal ausgegeben werden. Das Geld, das von importierenden Regierungen für Rüstungseinfuhren aufgewandt wird, steht für die Finanzierung von Bildung, Infrastruktur, Gesundheitsvorsorge und andere entwicklungsfördernde Ziele nicht mehr zur Verfügung. Das Argument verschärft sich zudem, wenn ein Staat, der offizielle Entwicklungshilfe erhält, gleichzeitig und womöglich noch aus dem Geberland Rüstungswaren bezieht. Schnell steht der Verdacht im Raum, die Rüstungseinfuhren würden indirekt mit Entwicklungsmitteln finanziert.

Das Argument, dass Rüstung den finanziellen Spielraum für Entwicklung mindert, ist grundsätzlich immer richtig, aber nicht in jedem Fall von gleich großer Relevanz. Die Belastung von Rüstung hängt zum

⁶⁶ Staatliche Ausfallbürgschaften für Rüstungsgüter sind nach den Kriterien für HERMES-Bürgschaften untersagt. Ihre Gewährung soll die nachhaltige Entwicklung im Empfängerland fördern. Gleichwohl ist es immer zu Rüstungsgeschäften gekommen, in denen auch HERMES-Bürgschaften für die Lieferung von Rüstungswaren oder Dual-Use-Güter im Spiel waren. Siehe GKKE-Rüstungsexportbericht 2003, Bonn/ Berlin 2004, S. 51 f.

einen davon ab, wie hoch die Rüstungsausgaben im Verhältnis zu den insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln sind. Zum anderen ist der Grad an Entwicklung in Rechnung zu stellen. Je geringer das Pro-Kopf-Einkommen eines Landes ist, desto kleiner ist der finanzielle Spielraum, der für Investitionen, sei es für Entwicklung, sei es für Rüstung, zur Verfügung steht. Bei ärmeren Entwicklungsländern schlägt die Belastung durch Rüstungsimporte tendenziell direkter auf Entwicklungsaufwendungen durch als in Ländern mit mittlerem oder hohem Pro-Kopf-Einkommen.

- (4) Ein finanzieller Zusammenhang zwischen Rüstung und Entwicklung ist auch aus einem anderen Grund nicht immer zwingend gegeben. Geld, das nicht für Rüstung aufgewandt wird, muss nicht umgekehrt entwicklungsfördernden Zwecken zugute kommen. Es gibt noch viele andere Möglichkeiten unproduktiver Staatsausgaben. Dazu zählen Prestigeprojekte, aber auch verbreitete klientelistische Versorgungsleistungen oder fortbestehende Rentiersysteme. In vielen Fällen wissen Außenstehende sehr wenig über die tatsächlichen Ausgaben von Regierungen, weil die Staatshaushalte nur wenige oder irreführende Zahlen enthalten (z. B. Investitionen für infrastrukturelle Verbesserungen, die ausschließlich dem Militär zugute kommen, oder Gehaltszahlungen an nicht existierende Personen). Inzwischen gibt es zwar in vielen Ländern Bemühungen um eine verbesserte Haushaltsführung, aber genauso häufig bleibt der Militärssektor davon weithin ausgeschlossen. Das gilt selbst für Staaten mit demokratischen Regierungssystemen.⁶⁷

Der tatsächliche Umfang der finanziellen Belastungen durch Rüstungsimporte lässt sich nur dann abschätzen, wenn die Staatshaushalte die Kosten wahrheitsgemäß, umfassend abbilden und die Streitkräfte über keine Schattenhaushalte mit unkontrollierten Einnahmen und Ausgaben verfügen. Mehr Transparenz in den öffentlichen Finanzen, einschließlich der Aufwendungen für Militär und Rüstung, ist eine wichtige Voraussetzung, um das Gewicht von Rüstungsimporten im Verhältnis zu anderen entwicklungsbezogenen

⁶⁷ Siehe Wuyi Omitoogun, *Military Expenditure Data in Africa, A Survey of Cameroon, Ethiopia, Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda*, Oxford (Oxford University Press) 2003 und http://www.sipri.org/contents/milap/milex_afr_publ.htm, sowie die Arbeiten von Catalina Perdomo: <http://www.sipri.org/contents/milap/milex/bgpapers/frontpage.html>.

Verhältnis zu anderen entwicklungsbezogenen Prioritäten angemessen und realistisch beurteilen zu können.

1.2 Politische und wirtschaftliche Auswirkungen von Rüstungsimporten:

Die ambivalente Rolle von Streitkräften und Polizei

- (5) Mittelbar profitieren Streitkräfte in politischer wie gesellschaftlicher Hinsicht von Rüstungsimporten. Ihrem Ansehen nutzt die Einfuhr moderner Rüstungswaren ohnehin, nicht zuletzt durch den Symbolwert moderner Technik, als deren Sachwalter sich die Militärs präsentieren können. Unklar bleibt aber oft, ob der Kauf neuer Waffen und Ausstattung auch die Schlagkraft und Einsatzmöglichkeiten bewaffneter Kräfte fördert. Denn die Beherrschung zeitgemäßer Waffen erfordert technische Kenntnisse, logistische Unterstützung und die Koordination von Planung und Einsatz, die in vielen Fällen nicht gegeben sind. Diese Einwände mindern jedoch nicht den Wert der Feststellung, dass Rüstungsimporte das Militär stärken, und wenn Waffen an Paramilitärs und Polizei geliefert werden, so auch diese. Doch geht es hier nicht um die Bewertung militärischer Potentiale und Fähigkeiten, sondern um die Auswirkungen auf die politische wie gesellschaftliche Entwicklung, die eine Stärkung der Streitkräfte bzw. Polizei mit sich bringen kann.

- (6) Angesichts der aktuellen Debatte über scheiternde oder gescheiterte Staaten leben zudem Argumente zugunsten einer konstruktiven Rolle von Streitkräften wieder auf, die bereits vor dreißig Jahren ins Feld geführt worden waren. Seinerzeit betonten Befürworter eines starken Militärs dessen Funktion für das *state-building*, indem man in ihm einen geeigneten Promotor des Aufbaus von Infrastruktur, Bildung und technologischem Fortschritt sah. Gerade in politischen Einheiten, die wirtschaftlich unterentwickelt und sozial wie ethnisch fragmentiert waren, schien ein starkes Militär geeignet, als Symbol einer geeinten Nation zu agieren und deren Gesellschaften politisch einigen zu können, so dass es auch als Exponent eines anzustrebenden *nation-building* galt.

Dass die Wirklichkeit jener Zeit nicht solchen hehren Zielen entsprach und statt dessen Diktaturen mit den von ihnen hervorgerufenen Verletzungen von Menschen- und Bürgerrechten mit sich brachte, veranlasste den Ökumenischen Rat der Kirchen in den 1970-er Jahren zu einer intensiven Diskussion über Militarismus und Rüstung, die in ein Programm zur Bekämpfung des Militarismus mündete und den zivili-satorischen Zielen von Entwicklung Vorrang einräumte.⁶⁸

Aktualität zurückliegender Debatten

(7) Auch die Debatte über den Zusammenhang von Rüstungsexporten und Entwicklung begann in den gleichen Zeiten.⁶⁹ Sie bezog sich jedoch damals vor allem auf aufsteigende Entwicklungsländer, während heute eine differenzierte Sicht erforderlich ist. Neben den Schwellen-ländern, die mittlerweile selbst schon als Rüstungsexporteure auftreten, richtet sich heute das Augenmerk auf die armen und ärmsten Länder und deren Entwicklungsschwierigkeiten.

Sich an damalige Impulse zu erinnern, ist aber deshalb sinnvoll, weil seinerzeit vor allem der Einfluss im Blick war, den die Hochrüstung der damals dominierenden beiden Blöcke in West und Ost auf die Rüstungsdynamik in anderen Teilen der Welt ausübte. Dementsprechend waren die Gegenüberstellungen von Aufrüstung und Unterentwicklung bzw. von Abrüstung und Entwicklung leitend. Diese Aspekte gehen heute weithin verloren, obwohl in vielen Gewaltkonflikten noch Waffen und Ausrüstung Anwendung finden, die in jener Phase produziert und exportiert worden waren. Auch wenn die Weltpolitik das bi-polare Zeitalter hinter sich gelassen hat, sind dessen Hinterlassenschaften auf vielen aktuellen Kriegsschauplätzen durchaus präsent.

So ist es kein Anachronismus, wenn Studiengruppen der UN in Nach-folge von Beschlüssen aus den Jahren 1979 und 1987 weiter dem Zu-sammenhang von Rüstung und Entwicklung nachgehen.⁷⁰ Neben der Anregung, die Wechselwirkung von beidem unter heutigen Bedingun-

⁶⁸ Vgl. Bernhard Moltmann (Hrsg.), *Militarismus und Rüstung. Beiträge zur ökumeni-schen Diskussion*, Heidelberg (Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemein-schaft) 1981.

⁶⁹ Vgl. Ulrich Albrecht, Dieter Ernst, Peter Lock/ Herbert Wulf, *Rüstung und Unterent-wicklung. Iran, Indien, Griechenland/ Türkei. Die verschärfte Militarisierung*, Reinbek (Rowohlt) 1976.

⁷⁰ United Nations. Department for Disarmament Affairs, *The relationship between disar-mament and development in the current international context*, New York 2005 (= Study Series, 31). An der Ausarbeitung dieser Studie beteiligte sich von deutscher Sei-te der seinerzeitige stellvertretende Abrüstungsbeauftragte der Bundesregierung.

gen zu prüfen, stehen Forderungen, neben den Kosten der Rüstung jene der Abrüstung, Demobilisierung und Konversion in Rechnung zu stellen, den Ausbau militärischer Sicherheitsinstrumente mit Anstrengungen der Vertrauensbildung zu koppeln, dem Ausbruch von Gewalthandlungen präventiv zu begegnen und auf wachsende politisch-gesellschaftliche Antagonismen in und zwischen Staaten mit Instrumenten des Multilateralismus zu antworten.

1.3 Plädoyer für eine differenzierende Sicht

- (8) Die Auswirkung von Militär und Polizei auf die Entwicklung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft sind differenziert zu bewerten. In vielen Staaten werden bewaffnete Kräfte im staatlichen Auftrag zur Unterdrückung der Bevölkerung eingesetzt. Wo Menschenrechte verletzt werden, herrscht häufig auch Willkür in anderen Bereichen, mit negativen Folgen für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen. In anderen Fällen kann fehlende oder geringe Entwicklung auch damit zusammenhängen, dass es an funktionsfähigen Militär- und Polizeikräften mangelt. In vielen Entwicklungsländern haben Kriminalität und Korruption ein so hohes Ausmaß erreicht, dass der daraus folgende Schaden für die wirtschaftliche Entwicklung auf zweistellige Prozentsätze des Bruttosozialprodukts geschätzt wird. Der Handel mit illegalen Gütern, vor allem Drogen, ruiniert in einigen Ländern die gesamte legale Wirtschaft. In vielen Krisenregionen und Nachkriegsgesellschaften ist der Mangel an individueller physischer Sicherheit ein wichtiger Grund, der Menschen davon abhält, Land zu bebauen, Geschäfte zu betreiben oder Geld zu investieren – alles Voraussetzungen für soziale und wirtschaftliche Entwicklung. So können ein Mehr an Polizei oder Militär und eine Steigerung von deren Effizienz auch das Gelingen von Entwicklung erheblich fördern. Das setzt jedoch voraus, dass die bewaffneten staatlichen Institutionen wirklich für den Schutz der Menschen sorgen, dem Recht unterliegen, öffentlicher Kontrolle zugänglich sind und nicht selbst Angst und Unsicherheit erzeugen. Kurz, sie müssen das staatliche Gewaltmonopol innehaben und Teil einer institutionalisierten Gewaltenteilung sein. Der zu gewährleistende Schutz muss allen Menschen zu Gute kommen und darf sich nicht nur auf eine reiche Oberschicht beziehen. Diese Bedingung

erfüllen derzeit nur wenige Entwicklungsländer. Deshalb ist ein solches Ziel unter dem Stichwort „Reform des Sicherheitssektors“ in neue Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen. Ihm hat sich vor allem die britische Regierung verschrieben, und die vorige Bundesregierung hat dies in Ansätzen bereits auch aufgenommen.

Der Bedarf an Sicherheit

- (9) Bei einer umfangreichen Befragung armer Menschen in Entwicklungsländern, die die Weltbank vor einigen Jahren durchgeführt hat, stand der Mangel an physischer Sicherheit sowie an vertrauenswürdiger Polizei und Justiz als Garanten eines staatlichen Gewaltmonopols weit oben auf der Liste der subjektiv empfundenen Gründe für ihre Armut. Daraus kann allerdings nicht einfach geschlussfolgert werden, dass mehr Polizei mehr Sicherheit erzeugt und die Armen dann eher in der Lage wären, ihre Lebensumstände zu verbessern. So lässt sich am Beispiel Ugandas nachweisen, dass der Grad an Sicherheit für die Bevölkerung in der Nach-Amin-Ära deutlich zugenommen hat, die relativen Ausgaben für Polizei und Militär jedoch gesunken sind. Das genaue Gegenteil ist der Fall für den Sudan: hier hat eine deutliche und stetige Zunahme der Ausgaben die Sicherheit der Bevölkerung (als Ziel für Militär und Polizei) verschlechtert.

Vermutlich ist in der Regel vor allem eine andere Polizei notwendig – eine Polizei, die sich tatsächlich um die physische Sicherheit der ganzen Bevölkerung kümmert und sich als Instrument der Rechtsstaatlichkeit versteht. Dort, wo die Polizei diese Aufgabe erfüllt, sind Verbesserungen ihrer Ausbildung und auch ihrer Ausrüstung Maßnahmen, die wirtschaftliche und soziale Entwicklung fördern.

- (10) Das Argument, dass mit einer Verbesserung der Sicherheitslage auch eine entwicklungsfördernde Wirkung einhergeht, gilt auch mit Einschränkungen für paramilitärische Organisationen und Streitkräfte. Dort, wo Kriege oder gewaltförmige Auseinandersetzungen die physische Sicherheit von Menschen und Gesellschaften in Frage stellen, sind in der Regel die Polizeikräfte als Garanten von innerem Frieden und öffentlicher Ordnung zu schwach. Aber genau wie für die Polizei trifft für Paramilitärs und Streitkräfte in vielen Entwicklungsländern zu, dass sie heute häufiger eine Quelle von Unsicherheit als Sicherheit sind. Hinzu kommt, dass viele Waffen und Munition, die in Hän-

den von Widerstandsgruppen sind, ursprünglich aus Beständen regulärer Sicherheitsinstitutionen stammen, also diese selbst zur Aufrüstung ihrer potentiellen Gegner beigetragen haben.

Folgerungen für eine entwicklungspolitisch verantwortliche Rüstungsexportpolitik

(11) Solange nicht gesichert ist, dass Militär und Polizei tatsächlich die Sicherheit der Bevölkerung verbessern, liegt deren Stärkung nicht in entwicklungspolitischem Interesse. Dort, wo dies der Fall ist, können hingegen die Verbesserung ihrer Ausrüstung und die Modernisierung ihrer Bewaffnung entwicklungspolitisch sinnvoll sein. Allerdings spricht viel dafür, es nicht allein bei einer Analyse der aktuellen Lage als dem alleinigen Kriterium einer verantwortlichen Rüstungsexportpolitik zu belassen. Vielmehr sind die langfristigen Folgen ebenso in Rechnung zu stellen wie die Verschränkungen mit anderen, entwicklungsrelevanten Faktoren. Da Waffen langlebige Güter sind, kommt der Frage große Bedeutung zu, wie stabil eine möglicherweise aktuell positiv bewertete Situation ist. Das kann nur angenommen werden, wo dauerhaft konsolidierte demokratische Bedingungen herrschen und der Einsatz von Militär und Polizei zur Errichtung einer autoritären Herrschaft unwahrscheinlich erscheint.

Als Instrument einer umfassenden Analyse bietet sich das „benchmarking System“ an, das vor allem skandinavische Länder als „Richtlinienkontrolle“ ihrer Entwicklungspolitik eingeführt haben und inzwischen auch von der deutschen Entwicklungsfinanzierung aufgenommen worden ist. Es bewertet die nachhaltige Implementierung von Menschenrechten, Bürgerpartizipation, des Aufbaus von demokratischen Institutionen etc. Geber und Empfänger unter Einschluss der Zivilgesellschaft formulieren im Blick darauf realistische und nachprüfbarere Entwicklungskonzepte, die regelmäßig bewertet werden. Dabei spielen auch Aufwendungen für Rüstung und Verteidigung eine wichtige Rolle.

(12) Rüstungsexporte sind nicht isoliert, sondern als Bestandteile einer Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu sehen, die gesellschaftliche Prozesse in Richtung von *human security*, Armutsminderung, Menschenrechten und des Aufbaus partizipatorischer Institutionen in den Empfängerländern fördert. Die offizielle Politik kann dabei

von Erfahrungen profitieren, die kirchliche Entwicklungswerke mit ihrem partnerbezogenen Ansatz gewonnen haben, um in wechselseitigen Konsultationen mögliche negative Auswirkungen von Rüstung und Rüstungsimporten aufzudecken. Damit schließt sich auch der Bogen zum finanziellen Argumentationsstrang. (siehe Ziffer 2 - 4).

Für die Entscheidung, wie viel an Polizei, Militär und damit an Rüstung (und Einfuhr von Rüstungswaren) akzeptabel bzw. notwendig ist, sind die Bedingungen noch nicht hinreichend geklärt. Von einer Ethik des gerechten Friedens aus wird heute gefordert, Kriegs- und Kriegsvölkerrecht durch ein internationales Polizeirecht zu ergänzen. Hieraus soll die Umwandlung von Kriegstreitkräften in entsprechende internationale Polizeikräfte bzw. Deeskalationsstreitkräfte mit dem Ziel folgen, Verbrechen wie Terror, Vertreibung und Völkermord zu bekämpfen, Täter an der Ausführung ihrer Verbrechen zu hindern oder sie gegebenenfalls der Justiz zu überstellen. Der Einsatz dieser internationalen Polizeigewalt erfolgt nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der Güterabwägung und der rechtsstaatlichen Überprüfbarkeit.⁷¹

- (13) Ein zentrales Element der Entscheidungsfindung sind nicht zuletzt zuverlässige Daten, z. B. zu Militärausgaben und Rüstungsimporten, die von demokratischen Staaten eher zu erwarten sind als von autokratischen Regimen. Ähnlich wie für rüstungsexportierende Staaten ist der Grad an Transparenz auch ein Indikator für den Demokratiestatus eines Empfängerlandes.

Daraus folgt für die deutsche Rüstungsexportpraxis, dass Nachfragen nach Genehmigungen von Rüstungsexporten in Länder, in denen die Transparenz von Militärausgaben und insbesondere von Entscheidungsabläufen über Beschaffungen gering ist, kritischer zu beurteilen sind, als in solche Länder, in denen Daten und Beschaffungsvorhaben transparent sind. Dasselbe gilt für demokratisch institutionalisierte Teilhabe an den Entscheidungsprozessen: Dort, wo Parlamente und Öffentlichkeit frei und offen diskutieren können, ist eher davon auszugehen, dass eine Abwägung zwischen Sicherheitsbedarf, Entwick-

⁷¹ Siehe: Hermann Düringer / Horst Scheffler (Hrsg.), Internationale Polizei – eine Alternative zur militärischen Konfliktbewältigung, Frankfurt am Main (Haag+Herchen) 2002 und Horst Scheffler, Die Ethik vom gerechten Frieden und die Überwindung des Krieges, in: Gerhard Kümmel/ Sabine Collmer (Hrsg.), Soldat – Militär – Politik. Facetten militärbezogener sozialwissenschaftlicher Forschung, Baden-Baden (Nomos) 2003, S. 141 – 150.

lungsnotwendigkeiten und Ressourcenzuweisung stattgefunden hat, die die Interessen der Bevölkerung reflektiert, als in Staaten, in denen Entscheidungen von einer kleinen Elite oder gar nur einer Person gefällt werden.

2. Möglichkeiten, um sich weiter zu informieren

Datenbank und Informationsquellen im Internet

Das Bonn International Center for Conversion (BICC) und die GKKE haben mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website eingerichtet, die Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik anbietet (Anschrift: www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und gibt „links“ zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen.

„Länderportraits“ beschreiben die wichtigsten Empfängerländer in der Dritten Welt, gegliedert nach den deutschen und europäischen Entscheidungskriterien über die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u.a. militärische Stärke, Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Regimen zur Rüstungskontrolle). Derzeit liegen Länderberichte vor zu Ägypten, Algerien, Indien, Indonesien, Malaysia, Marokko, Oman, Pakistan, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika, Südkorea, Thailand Tunesien, Venezuela und Vereinigte Arabische Emirate (VAE).

Außerdem finden sich hier Informationen zu Sozial- und Rüstungsausgaben zu über 170 Staaten.

Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS), c/o Rüstungsinformationsbüro (RIB), Stühlinger Straße 7, 79 106 Freiburg i. Brsg., Tel: 0761 – 76 78 088, e-mail: ribfr@breisnet-online.de, www.rib-ev.de

Unter dieser Anschrift findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurück-

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

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

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

Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter der Adresse
<http://projects.sipri.org/expcon/expcon/htm>

Alle im Internet verfügbaren Rüstungsexportberichte einzelner Staaten finden sich über „links“ unter der Adresse
http://www.sipri.org/contents/armstrad/atlinks_gov.html

Literaturhinweise

Albrecht, Ulrich/ Ernst, Dieter/ Lock, Peter/ Wulf, Herbert, Rüstung und Unterentwicklung. Iran, Indien, Griechenland/ Türkei. Die verschärfte Militarisierung, Reinbek (Rowohlt) 1976

Amnesty International/ International Action Network on Small Arms/ Oxfam, Guns or Growth? Assessing the Impact of Arms Sales on Sustainable Development, London 2004.

„A More Secure World. Our Shared Responsibilities“ über Bedrohungen, Herausforderungen und Wandlungspotentiale der Weltgemeinschaft vorgelegt hat. (www.un.org/secureworld). Deutsche Fassung: Eine sichere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, Berlin 2004 (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Dokumentationen, Informationen, Meinungen, „Blaue Reihe“, Bd.89)

Anthony, Ian, Military relevant EU-China trade and technology transfers. Issues and problems. Conference Paper,
<http://www.sipri.org/contents/expcon/euchinapaper>

- Bauer, Sibylle, Enhancing export control-related CTR (Cooperative Threat Reduction: Options for the EU), draft background paper, Stockholm: SIPRI, September 2005
- Bericht über die menschliche Entwicklung 2005. Internationale Zusammenarbeit am Scheidepunkt: Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit in einer ungleichen Welt, veröffentlicht für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (deutsche Ausgabe), Berlin (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen) 2005
- Bonn International Center for Conversion (BICC), Conversion Survey 2005. Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization, Baden-Baden (Nomos) 2005
- Brzoska, Michael/ Moltmann, Bernhard, Deutsche Rüstungsexportpolitik: Plädoyer für Prinzipientreue, in: Ratsch, Ulrich/ Mutz, Reinhard/ Schoch, Bruno/ Hauswedell, Corinna/ Weller, Christoph (Hrsg.), Friedensgutachten 2005, Hamburg/ Münster (Lit) 2005, S. 228 - 236
- Brock, Lothar, Der erweiterte Sicherheitsbegriff: Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung, in: Friedenswarte 79 (2004), Heft 3 – 4, S. 323 – 343
- Control Arms/ Waffen unter Kontrolle (Amnesty International, IANSA, Oxfam), Für ein internationales Waffenhandelsabkommen. Die nächsten Schritte für das UN-Aktionsprogramm, Berichte zur Kampagne „Waffen unter Kontrolle!“, Juni 2005
- Control Arms (Amnesty International, IANSA, Oxfam), The G8: Global Arms Exporters. Failing to prevent irresponsible arms transfers, London 2005 (Control Arms Briefing Paper, June 2005) (www.controlarms.org)
- Düringer, Hermann / Scheffler, Horst (Hrsg.), Internationale Polizei – eine Alternative zur militärischen Konfliktbewältigung, Frankfurt am Main (Haag+Herchen) 2002.
- Grimmett, Richard, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1997 – 2004, Washington, DC (Congressional Research Service), 29. August 2005 (<http://www.fas.org/asmp/profiles/worldfms.html>)
- Heidelberg Institute on International Conflict Research, Conflict Barometer 2004. Crises, Wars, Coup d'État. Negotiations, Mediations, Peace Settlements. 13th Annual Conflict Analysis, Heidelberg December 2004
- Köhne, Anja, Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU: globaler Vorreiter eines erweiterten Sicherheitsbegriffs?, in: World Watch Institute (Hrsg.), Zur Lage der Welt 2005: Globale Sicherheit neu denken, Münster (Westfälisches Dampfboot) 2005, S. 22 – 48
- Kümmel, Gerhard Die Privatisierung von Sicherheit. Private Sicherheits- und Militärunternehmen in den internationalen Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12. Jg. (2005), Heft 1, S. 141 – 169
- Laurance, Edward J./ Wagenmakers, Hendrik/ Wulf, Herbert, Managing the Global Problems Created by the Conventional Arms Trade: An Assessment of the United Nations Register of Conventional Arms, in: Global Governance 11 (2005), S. 225 - 246

- Levine, Paul/ Smith, Ron (Hrsg.), Arms Trade, Security and Conflict. Studies in Defence Economics, London (Routledge) 2003
- Moltmann, Bernhard (Hrsg.), Militarismus und Rüstung. Beiträge zur ökumenischen Diskussion, Heidelberg (Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft) 1981
- Moltmann, Bernhard, „Ist es r/Recht so?“ Reflexionen zu Grundlagen und Perspektiven der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung) 2001 (= HSK-Report 6/ 2001)
- Nassauer, Otfried/ Steinmetz, Christopher, Rüstungskoooperation zwischen Deutschland und Israel, Berlin (Berliner Informationsstelle für transatlantische Sicherheit, BITS) 2003
- Nassauer, Otfried/ Steinmetz, Christopher „Made in Germany“ inside. Komponenten – die vergessenen Rüstungsexporte. Studie in Kooperation von Oxfam Deutschland e.V. und Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, Berlin 8. März 2005
- Omitoogun, Wuyi, Military Expenditure Data in Africa, A Survey of Cameroon, Ethiopia, Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda, Oxford (Oxford University Press) 2003
- Renner, Michael, Anatomie der Ressourcenkriege, in: Jahrbuch Ökologie 2005, München (C.H. Beck) 2005, S. 102 – 113
- Renner, Michael, Für eine Neudefinition von Sicherheit, in: Worldwatch Institute (Hrsg.), Zur Lage der Welt 2005. Globale Sicherheit neu denken, Münster (Westfälisches Dampfboot) 2005, S. 53 – 81
- Renner, Michael, Die Entmilitarisierung von Nachkriegsgesellschaften, in: Worldwatch Institute, Zur Lage der Welt, a.a.O., S. 252 – 279
- Scheffler, Horst, Die Ethik vom gerechten Frieden und die Überwindung des Krieges, in: Kümmel, Gerhard/ Collmer, Sabine (Hrsg.), Soldat – Militär – Politik. Facetten militärbezogener sozialwissenschaftlicher Forschung, Baden-Baden (Nomos) 2003, S. 141 – 150
- Slijper, Frank, The emerging EU Military-Industrial Complex. Arms industry lobbying in Brussels, Amsterdam (Transnational Institute) 2005 (TNI-Briefing Series No. 2005/1)
- Small Arms Survey. Rights at Risk, ed. by the Graduate Institute of International Relations (Geneva), Oxford (Oxford University Press) 2005
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI-Yearbook 2005, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford (Oxford University Press) 2005
- Surry, Eamon, Arms Industry Transparency,
<http://www.sipri.org/contents/milap/milex/apdrod/transparency.html>
- United Nations. Department for Disarmament Affairs, The relationship between disarmament and development in the current international context, New York 2005 (= Study Series, 31)
- Wulf, Herbert, Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, Baden-Baden (Nomos) 2005 (BIIC/DCAF Studien zur Sicherheitsektor und Konversion, 11)

3. Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Dr. Bernhard Moltmann (Vorsitzender)	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main
Dr. Sibylle Bauer	Stockholm International Peace Research Institut (SIPRI), Solna/ Schweden
Dr. Michael Brzoska	Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC), Bonn / Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)
Klaus Ebeling	Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Berlin-Strausberg
Andrea Kolling	BUKO-Kampagne „Stoppt den Rüstungsexport“, Bremen
Dr. Volker Riehl	Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin
Dr. Holger Rothbauer	Pax Christi, Tübingen
Horst Scheffler	Militärgeschichtliches Forschungsamt, Potsdam
Sieglinde Weinbrenner	Evangelischer Entwicklungsdienst, Bonn

Geschäftsführung

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