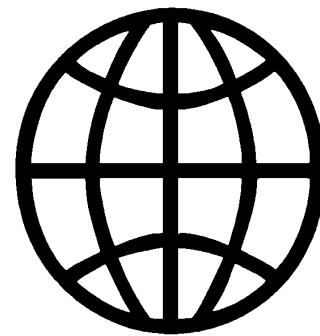

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



Rüstungsexportbericht 2012
der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Rüstungsexportbericht 2012 der GKKE

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

Vorabdruck für die Bundespressekonferenz am 10.12.2012 in Berlin

Redaktionsschluss: 07.12.2012

GKKE
Evangelische Geschäftsstelle
Charlottenstraße 53/54, 10117 Berlin
Tel.: 030 - 20355-306 / FAX: -250
E-mail: natalie.retzlaff@gkke.org
Internet: www.gkke.org

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

INHALTSVERZEICHNIS

0. Zusammenfassung	5
0.1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	5
0.2 Deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2011	5
0.3 Aktuelle Debatten und Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik	10
0.4 Parlamentarische Kontrolle und die deutsche Rüstungsexportpolitik im europäischen Kontext	12
0.5 Licht und Schatten – Die vorläufig gescheiterten Verhandlungen zum Vertrag über den Waffenhandel	13
1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	15
1.1 Auftrag	15
1.2 Politisch-ethische Beurteilung	15
2. Der internationale Rüstungshandel	19
2.1 Entwicklung des internationalen Waffenhandels	19
2.2 Entwicklungen der Rüstungsexporte in der Europäischen Union	22
2.3 Die deutsche Position im Weltrüstungshandel	24
2.4 Der Ruf nach Exportförderung - Entwicklungen in der deutschen und europäischen Rüstungsindustrie in Zeiten knapper Kassen	28
3. Deutsche und europäische Rüstungsexporte im Jahr 2011	32
3.1 Rüstungsausfuhren 2011: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen	33
3.2 Empfänger deutscher Rüstungslieferungen	39
3.3 Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen	41
3.4 Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren	44
3.5 Bewertungen	47
4. Aktuelle Debatten und Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik	50
4.1 Deutsche Panzergeschäfte mit Saudi-Arabien, Katar und Indonesien	50
4.2 Deutsche U-Boote auf dem Weltmarkt – Alte und Neue Kunden?	63

5. Parlamentarische Kontrolle und die deutsche Rüstungsexportpolitik im europäischen Kontext	71
5.1 Der Bundestag und die rechtliche Dimension von Rüstungsexporten	71
5.2 Europäische Rüstungsexportpolitik – Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes	79
6. Schwerpunkt: Licht und Schatten – Die vorläufig gescheiterten Verhandlungen zum Vertrag über den Waffenhandel	86
Anhang 1: Hinweise auf Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	103
Anhang 2: Quellen und Literatur	106
1. Dokumente	106
2. Literatur	110
Anhang 3: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	112

0. Zusammenfassung

0.1 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

(0.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum sechzehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihr gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlichen Forschungsinstituten, aus der kirchlichen Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2011) und deren Genehmigungen zusammen. Darüber hinaus wird die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik bewertet. Mit einer stärkeren Beachtung des europäischen Rüstungsexportkontrollsystems trägt der Bericht der zunehmenden Europäisierung der Rüstungsexportpolitik Rechnung.

0.2 Deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2011

Einzelausfuhrgenehmigungen

(0.02) Im Jahr 2011 erteilte die Bundesregierung insgesamt 17.568 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 5,414 Milliarden Euro. Im Jahr 2010 erreichten 16.145 Einzelausfuhrgenehmigungen einen Gesamtwert von 4,754 Milliarden Euro.

Die wichtigsten Ausfuhrgüter im Jahr 2011 waren militärische Ketten- und Radfahrzeuge im Wert von 1,498 Milliarden Euro, Munition im Wert von 1,079 Milliarden Euro und militärische Luftfahrzeuge bzw. -technik im Wert von 399,9 Millionen €.

Deutsche Rüstungsausfuhren nähern sich erneut einem sehr hohen Niveau an. Die wachsende Bedeutung von Drittstaaten als Empfänger deutscher Rüstungsgüter wird dadurch belegt, dass im Jahr 2011 ein Anteil von 42 Prozent aller Ausfuhrgenehmigungen an diese Staatengruppe ging. Der Bericht der Bundesregierung vermittelt mit Blick auf die deutschen Rüstungsausfuhren nicht den Eindruck einer differenzierten Genehmigungspraxis, die sich an die eigenen restriktiven Maßstäbe hält und der Einhaltung der Menschenrechte eine hervorgehobene Bedeutung einräumt, wie es die Bundesregierung stets betont.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(0.03) Im Jahr 2011 wurden 91 Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von 5,380 Milliarden Euro erteilt. Genehmigungen für staatenübergreifende gemeinsame Rüstungsprojekte wurden verstärkt auch an Drittstaaten erteilt, darunter auch Israel, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Gegenüber 2010 (737 Millionen Euro) ist dieser Wert um 630 Prozent gestiegen. Dabei kann dieser Anstieg nur teilweise auf die von der Bundesregierung erwähnte Umstellung der IT-Software im Bundesamt für Ausfuhrkontrolle und Wirtschaftsförderung (BAFA) zurückgeführt werden. Eine umfassende Begründung bleibt die Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht schuldig.

Die GKKE fordert nicht nur einen bedachten und restriktiven Umgang mit der Vergabe von Sammelausfuhrgenehmigungen, sondern darüber hinaus auch die Verbesserung der Berichterstattung. Das diesjährige Zahlenwerk fördert erhebliche Diskrepanzen zutage, die dringend eine differenzierte und verbesserte Darstellung erfordern.

Ausfuhr von Kriegswaffen

(0.04) Im Jahr 2011 sind Kriegswaffen im Wert von 1,285 Milliarden Euro exportiert worden. Im Jahr 2010 lag dieser Wert bei 2,119 Milliarden Euro. Bei der Ausfuhr von Kriegswaffen ist ein Anstieg des Wertes für Drittstaaten festzustellen. Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr haben im Jahr 2011 einen Wert von 38,8 Millionen Euro erreicht.

Abgelehnte Ausfuhranträge

(0.05) Aus den Daten für das Jahr 2011 ist zu erkennen, dass im Berichtsjahr 105 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von 24,8 Millionen Euro abgelehnt wurden. Darunter fanden sich Ausfuhranträge nach Libyen (8,6 Millionen Euro), Serbien (5,2 Millionen Euro) und Bahrain (4,6 Millionen Euro).

Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(0.06) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, wurden im Jahr 2011 Rüstungsausfuhren im Wert von 3,116 Milliarden Euro (2010: 3,371 Milliarden Euro) genehmigt. Das entspricht 58 Prozent aller erteilten Einzelgenehmigungen.

An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe von 2,298 Milliarden Euro genehmigt worden (2010: 1,383 Milliarden Euro). Unter diesen waren die relevantesten Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen die Vereinigten Arabischen Emirate (356,9 Millionen Euro), Singapur (343,8 Millionen Euro), Irak (244,3 Millionen Euro), Algerien (217,4 Millionen Euro), Südkorea (198,6 Millionen Euro), Russland (144,1 Millionen Euro), Saudi-Arabien (139,5 Millionen Euro), Indien (90,1 Millionen Euro) und Ägypten (74,2 Millionen Euro).

(0.07) An Staaten, die seitens der OECD als Empfänger offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, wurden im Jahr 2011 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 1,147 Milliarden Euro erteilt. Das entspricht 21,2 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen (2010: 747,3 Millionen Euro = 15,6 Prozent).

Abweichend zur Definition der „Entwicklungsländer“ durch die Bundesregierung umfassen diese Angaben auch Lieferungen an Albanien und die Türkei. Beide Staaten erhalten nach den OECD-Kriterien offizielle Entwicklungshilfe. Gleichzeitig schließen die Angaben auch Länder mit niedrigem mittleren Einkommen und Länder mit höherem mittleren Einkommen ein. Berücksichtigt werden auch Lieferungen an VN-Missionen und verbündete Streitkräfte in Afghanistan.

Die GKKE warnt, dass ein deutlicher Anteil deutscher Rüstungsausfuhren an Entwicklungsländer geht. Sicherheit, Entwicklung und Frieden können durch solche Lieferungen unterwandert werden. Das Zahlenwerk solange zu verändern, bis ein günstiges Ergebnis erreicht ist, sollte nicht als Lösung gelten.

(0.08) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2011 5.149 Lizenzen (Vorjahr: 3.347) für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 76 Staaten erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder stieg erheblich, von 1,331 Milliarden Euro (2010) auf 2,863 Milliarden Euro (2011). 2011 erhielten 64 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2010: 48 Länder). Der Wert von genehmigten Rüstungslieferungen in Länder, die mindestens vier der BICC-Kriterien nicht erfüllen (u.a. Menschenrechtssituation, regionale Stabilität, innere Lage und Verhältnis von Militärausgaben zu Entwicklungsanstrengungen), was nach Auffassung der GKKE eine eindeutige Missachtung der EU-Richtlinien darstellt, ist von 510,3 Millionen Euro (2010) auf 754,2 Millionen Euro (2011) gestiegen. Zu den problematischsten Empfängerländern gehören hier der Irak, Saudi-Arabien und Indien.

Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(0.09) Staatliche Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) haben im Jahr 2011 vier Rüstungsgeschäfte in Höhe von 2,5 Milliarden Euro abgesichert. Sie bezogen sich auf Lieferungen an die Türkei (2,488 Milliarden Euro), Pakistan (11 Millionen Euro) und Peru (6 Millionen Euro).

Die Werte für 2011 sind gegenüber dem Vorjahr (32 Mio. €) um 8.000 Prozent gestiegen. Die GKKE appelliert, Rüstungsgeschäfte mit Drittstaaten nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) abzuschließen und damit das Geschäftsrisiko von Rüstungsexporturen auf die

Schultern der Steuerzahler zu verlagern.

Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen

(0.10) Bei den Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen ist im Jahr 2011 ein Rückgang gegenüber dem Jahr 2010 zu verzeichnen. Die Bundesregierung hat für das Jahr 2011 die Ausfuhr von 34.768 kleinen und leichten Waffen genehmigt. Die Angaben entstammen den deutschen Meldungen an das VN-Waffenregister. Nach Einschätzung der GKKE sollte die Bundesregierung diese Informationen in ihre jährliche Berichterstattung zu den deutschen Rüstungsausfuhren aufnehmen.

Insgesamt ist festzustellen, dass Deutschland weiterhin zu den weltweit größten Exporteuren von Kleinwaffen gehört. Einige Staaten haben eine geringe Anzahl von Kleinwaffen erhalten (Brasilien, Malaysia, Philippinen, Singapur und die Vereinigten Arabischen Emirate). Bei diesen Ausfuhren könnte es sich um Test- oder Anschauungsmaterial handeln, denen möglicherweise in Zukunft größere Aufträge folgen.

(0.11) Kleine und leichte Waffen sowie Munition gingen erneut an Staaten im Nahen und Mittleren Osten sowie an Länder in Asien. Insgesamt gingen 8.158 Kleinwaffen an Drittstaaten. Wichtigste Abnehmer waren Saudi-Arabien (4.213 Sturmgewehre), Indonesien (242 Maschinenpistolen, 102 Sturmgewehre) und der Kosovo (900 Sturmgewehre). Gleichzeitig wurden 6.051 leichte Waffen aus Deutschland exportiert. Der Großteil dieser Waffen ging an Singapur (rückstoßfreie Waffen).

Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, den Export von kleinen und leichten Waffen sowie dazugehöriger Munition deutlich restriktiver zu handhaben. Angesichts der Zahlen aus dem Berichtszeitraum 2011 verwundert der Vermerk, dass die Bundesregierung auch in Zukunft Kleinwaffenexporte in Entwicklungsländer besonders restriktiv handhaben werde.

Der Ruf nach Exportförderung

(0.12) Deutschlands Position im globalen Rüstungshandel verändert sich nicht zuletzt als Folge der Finanz- und Eurokrise, welche die europäische Rüstungsindustrie in Bedrängnis bringt. Gleichzeitig sind viele europäische Rüstungsunternehmen auf den internationalen Märkten wettbewerbsfähig. Verkäufe ins außereuropäische Ausland sollen die industriellen Überkapazitäten in Europa auslasten. Deutsche Unternehmen fordern, der sinkenden Nachfrage in Deutschland und Europa mit Exportförderung zu begegnen. Kaufkräftige Drittstaaten werden zu attraktiven Kunden der deutschen Rüstungsindustrie. Die GKKE fordert, die sinkende Auslastung der Produktionskapazitäten nicht durch eine Steigerung der Rüstungsausfuhren zu kompensieren und keine außenwirtschaftlichen sowie arbeitsmarktpolitischen Argumente zur politischen Unterstützung von Rüstungsge-

schäften heranzuziehen.

Deutsche Rüstungsausfuhren im internationalen Vergleich

(0.13) Nach Einschätzungen des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI hatten die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen zwischen 2007 und 2011 einen Anteil von 9 Prozent am weltweiten Waffenhandel. Wichtigste Abnehmer waren Griechenland (13 Prozent), Südkorea (10 Prozent) und Südafrika (8 Prozent).

Nach der gleichen Quelle sind die deutschen Rüstungsexporte zwischen 2007 und 2011 um 37 Prozent im Vergleich zum Zeitraum zwischen 2002 und 2006 gestiegen. Die Exporte von Kriegsschiffen machen etwa 37 Prozent des Wertes der erfassten Ausfuhren aus, während der Anteil von gepanzerten Fahrzeugen 29 Prozent umfasst.

(0.14) Daten aus den Jahresberichten der Europäischen Union (EU) zu Rüstungsexporten verdeutlichen die starke Position europäischer Rüstungskonzerne auf dem Weltmarkt. Zwar war im Jahr 2010 noch ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr auszumachen, die Zahlen aus dem Jahr 2011 belegen jedoch einen erneuten Anstieg der Rüstungsexporte aus der Europäischen Union. Die Rüstungsausfuhren halten sich auf einem hohen Niveau und erreichen im Jahr 2011 ein Gesamtvolumen von 37,5 Milliarden Euro. Zu den größten Abnehmern gehörten Staaten aus Nordafrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten. Noch im Jahr 2010 transferierten europäische Unternehmen Rüstungsgüter im Wert von 8,3 Milliarden Euro in diese Region. Es scheint, als hätten EU-Mitgliedsstaaten keine Lehren aus den Umbrüchen im Nahen und Mittleren Osten gezogen. Selbst im Jahr 2011 beliefen sich die Rüstungsexporte in diese Region auf insgesamt 7,9 Milliarden Euro. EU-Mitgliedsstaaten billigten über Jahre hinweg den Export von Rüstungsgütern an Diktaturen und autokratische Herrscher.

(0.15) Die renommierte US-amerikanische Studie *Conventional Arms to Developing Nations, 2004 – 2011* beziffert die deutschen Rüstungstransfers im Jahr 2011 auf 1,6 Milliarden US-Dollar. Damit rangiert Deutschland an sechster Stelle hinter den USA (16,1 Milliarden US-Dollar), Russland (8,7 Milliarden US-Dollar) und einigen europäischen Staaten. An Staaten, die nicht der NATO bzw. der EU angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2011 deutsche Rüstungsgüter im Wert von 400 Millionen US-Dollar geliefert worden. Im Jahr 2011 eingeworbene Neuaufträge für deutsche Rüstungshersteller werden mit 100 Millionen US-Dollar beziffert. Während im Jahr 2010 nur ein geringer Rückgang zu verzeichnen war, sind die Exporte im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum deutlich zurückgegangen. Die Neuaufträge im Jahr 2011 verharren auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2010. Die Studie stellt darüber hinaus fest,

dass Drittstaaten zu wichtigen Abnehmern deutscher Rüstungsgüter aufgestiegen sind. Deutschland ist erfolgreich bei der Vermarktung von Rüstungsgütern und Kriegswaffen. Möglicherweise werden die Ausfuhren von Rüstungsgütern und Kriegswaffen daher in den kommenden Jahren wieder anziehen.

0.3 Aktuelle Debatten und Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik

Saudi-Arabien, Katar und Indonesien

(0.16) Das mögliche Panzergeschäft mit Saudi-Arabien und Katar sowie das Interesse Indonesiens am Kauf deutscher Leopard-2 Panzer beschäftigten im Jahr 2012 gleichermaßen Öffentlichkeit und Politik. Im Sommer 2012 informierten Medien die Öffentlichkeit, dass es sich bei dem Geschäft mit Saudi-Arabien sogar um bis zu 800 Leopard-2 Panzer handeln könnte. Gleichzeitig wurde auch über das möglich Ansinnen Saudi-Arabiens diskutiert, die Panzer in Spanien zu bestellen. Sowohl im Falle Saudi-Arabiens als auch Katars entzündete sich ein heftiger Streit über das Für und Wider von Rüstungsexporten. Auf der einen Seite warben Befürworter offensiv dafür, Verbündete Deutschlands mit Rüstungsgütern auszustatten. Auf der anderen Seite warnten die Kritiker solcher Exporte vor der Aufrüstungsspirale im Nahen und Mittleren Osten insgesamt und wiesen auf die defizitäre Menschenrechtsslage in beiden Golfstaaten hin. Auch im Falle Indonesiens wurde die angespannte Menschenrechtsslage thematisiert. Folgt man den von der GKKE vorgeschlagenen Kriterien für die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen, verbieten sich die Exporte von Kriegswaffen an Saudi-Arabien, Katar und Indonesien. Ein Blick auf die Menschenrechtsslage, die regionale Stabilität und den Respekt vor internationalen Konventionen verdeutlicht, dass ein solcher Export auch nicht mit den Kriterien vereinbar ist, die die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von konventionellen Waffen und Rüstungsgütern sowie der EU-Gemeinsame Standpunkt formulieren. Sämtliche hier vorgestellten Geschäfte verdeutlichen die Herausforderungen an Normen und Kontrollverfahren der deutschen Rüstungsexportpolitik. Sie haben ebenso die Defizite der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und die Interpretationsfähigkeit des deutschen Regelwerkes offengelegt.

Kampfpanzerexporte an Drittstaaten und die Frage nach einem Paradigmenwechsel in der deutschen Rüstungsexportpolitik

(0.17) Seit mehreren Jahren ist ein zunehmender Export von Kampfpanzern an Drittstaaten zu konstatieren. Angesichts der Umstrukturierung der Bundeswehr ist zu erwarten, dass immer mehr deutsche Rüstungsgüter

auf den internationalen Rüstungsmarkt gelangen. Die Bundesregierung verfolgt grundsätzlich das Ziel, durch die Weitergabe von ausgemusterten Bundeswehrbeständen Erlöse zu erzielen. Rüstungsunternehmen könnten in solchen Fällen zudem mit lukrativen Aufträgen zu deren Modernisierung und Instandhaltung rechnen.

Die Bundesregierung rechtfertigt ihre Rüstungsexportentscheidungen zunehmend damit, dass Partner in Konfliktregionen dazu befähigt werden sollen, mit Hilfe von Rüstungslieferungen ihre Sicherheitsvorsorge selbst in die Hand zu nehmen und als „Stabilitätsanker“ zu dienen. Zudem würden diese Partnerstaaten in die Lage versetzt, nötigenfalls selber in Krisenregionen zu intervenieren. Einem direkten, auch militärischen, Engagement Deutschlands würde damit vorgebeugt. Die Ausrüstung befreundeter Staaten mit Kriegsgerät, auch wenn sie in Spannungsgebieten und Krisenregionen liegen, wird somit zu einem Instrument der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Die GKKE warnt vor der Kurzsichtigkeit einer solchen Politik und den vielfältigen Gefahren für die regionale Stabilität, die von Kriegswaffenexporten ausgehen können. Auch vor dem Hintergrund mangelnder Transparenz, ja Geheimhaltung, ist eine solche Politik problematisch. Sie läuft darüber hinaus Gefahr, die Menschenrechtsslage in den Empfängerländern anderen Interessen unterzuordnen.

Deutsche U-Boote auf dem Weltmarkt – alte und neue Kunden?

(0.18) Deutsche U-Boote sind weiterhin auf dem internationalen Markt sehr gefragt. Angesichts der zahlreichen problematischen Transfers und der technologischen Weiterentwicklung von U-Booten zu multifunktionalen Plattformen bedarf es einer sehr viel restriktiveren Exportpolitik. Eine „Kultur der Zurückhaltung“ ist jedoch nicht festzustellen. Die Debatte um die Lieferung von deutschen U-Booten dreht sich 2012 um das Interesse Ägyptens an deutschen U-Booten, das Geschäft mit Israel und die Weitergabe von ausgemusterten deutschen U-Booten an Kolumbien. Aus Sicht der GKKE bietet die Widersprüchlichkeit der deutschen Rüstungsexportpolitik begründeten Anlass zur Befürchtung, dass deutsche Rüstungsgüter und Kriegswaffen in Spannungsgebiete gelangen oder regionale Aufrüstungsbemühungen begünstigen. Das sich anbahnende Geschäft zwischen Südkorea und Indonesien weist auf ein neues Problem der deutschen Rüstungsexportpolitik hin: Mit der Weitergabe deutscher Technologie werden Empfänger in die Lage versetzt, eigenständig Rüstungsgüter zu produzieren und diese zu verkaufen. Die GKKE mahnt, dieser Proliferation von U-Booten entgegenzuwirken, und ruft die Bundesregierung dazu auf, sicherzustellen, dass ein Re-Export von Kriegswaffen, die mit deutscher Technologie hergestellt wurden, an Drittstaaten unterbleibt.

0.4 Parlamentarische Kontrolle und die deutsche Rüstungsexportpolitik im europäischen Kontext

(0.19) Die deutsche Rüstungsexportpolitik war auch im Jahr 2012 wieder Gegenstand parlamentarischer Debatten. Dabei beherrschten Fragen der parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten und einer Verbesserung des Transparenzniveaus die Diskussion. Eine wirksame parlamentarische Kontrolle von Rüstungsausfuhren findet gegenwärtig nicht statt, obwohl der Export von Rüstungsgütern ethische Fragen von erheblichem Gewicht und mit ausgeprägtem Potential für politische Kontroversen aufwirft. Darüber hinaus betrifft er einen äußerst sensiblen Bereich deutscher Außen- und Sicherheitspolitik und berührt zudem außenwirtschaftliche Fragen. Zwar ist eine Beteiligung des Bundestags in den Entscheidungsverfahren bisher nicht vorgesehen, gleichwohl könnte er sich als Gesetzgeber effektive Informationsrechte beschaffen. Entsprechende Reformvorschläge aus den Reihen des Parlaments hat es in diesem Jahr gegeben.

(0.20) Diese sehen zunächst vor, die Berichterstattung der Bundesregierung zu ändern, um den Bundestag frühzeitiger über Rüstungsexportentscheidungen zu unterrichten. Unterschiede innerhalb der Vorschläge von Bündnis 90/Die Grünen und SPD bestehen im Hinblick auf die Kontrollmechanismen bzw. auf die Möglichkeiten zur Beeinflussung von Entscheidungen. Während die eine Fraktion (SPD) die Einrichtung eines parlamentarischen Rüstungsexportkontrollgremiums vorsieht, das Empfehlungen an die Bundesregierung richten darf, strebt die andere (Bündnis 90/Die Grünen) die Einführung eines Verbandsklagerechts an, das perspektivisch die gerichtliche Überprüfung von Rüstungsexportentscheidungen ermöglichen könnte. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist unklar, ob und wenn ja, in welche Richtung sich eine verbesserte parlamentarische Kontrolle entwickelt. Allerdings scheint ein milder *wind of change* im Parlament aufzukommen. Die GKKE fordert, einen solchen politischen Moment zu nutzen und begrüßt Anstrengungen, die parlamentarische Kontrolle in der Rüstungsexportpolitik zu verbessern.

Europäische Rüstungsexportpolitik – Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes

(0.21) Aufgeschreckt durch die Umbrüche in Nordafrika sahen sich die EU-Mitgliedsstaaten zur kritischen Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes veranlasst. Obwohl diese Ereignisse dessen umfassende Revision nahelegen, sieht die ohnehin für 2011/2012 vorgeschriebene Selbstverpflichtung lediglich eine weitere Überprüfung vor. Die GKKE wiederholt ihre diesbezügliche Mahnung aus dem Vorjahr und fordert dazu auf, die Lehren aus den früheren Waffenlieferungen an autoritäre und repressive

Regime in Nordafrika sowie den Nahen und Mittleren Osten zu ziehen und plädiert für strengere Kontrollen von Rüstungsausfuhren aus den europäischen Staaten. Der erfolgreichen Überprüfung müssen Taten folgen. Zum einen steht eine konkrete Bewertung an, wie die EU-Mitgliedsstaaten den EU-Gemeinsamen Standpunkt in nationales Recht übertragen haben und ob der Gemeinsame Standpunkt tatsächlich zu einer kohärenteren und harmonisierten EU-Rüstungsexportpolitik geführt hat. Zum zweiten sollte eine so genannte „toolbox“ eingeführt werden, die den Informationsaustausch zwischen den EU-Staaten deutlich verbessern und den Blick auf kritische Empfängerländer stärken würde. Schließlich sollte die Zusammenarbeit von EU-Institutionen und nationalen Parlamenten intensiviert werden, was das Transparenzniveau auf lange Sicht erhöhen würde.

0.5 Licht und Schatten – Die vorläufig gescheiterten Verhandlungen zum Vertrag über den Waffenhandel

(0.22) Zahlreiche Staaten und zivilgesellschaftliche Organisationen zeigten sich nach den gescheiterten Verhandlungen über einen weltweiten Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT) im Sommer 2012 enttäuscht. Zwar trugen Russland und die USA vorrangig zum Scheitern der Vertragsverhandlungen bei; es würde jedoch zu kurz greifen, die Verantwortung hierfür ausschließlich den beiden größten Rüstungsexporturen zuzuweisen. Zu groß waren am Ende die Differenzen und Friktionen zwischen den 193 Staaten. Es sollte bereits als ein nicht unwesentlicher Erfolg gewertet werden, dass nach so kurzer Zeit und auf Grundlage des Konsensprinzips überhaupt ein derart ausgefeilter Vertragsentwurf zur Verhandlung stand.

(0.23) Die GKKE begrüßt das deutsche Engagement zugunsten eines ATT und sieht in einer koordinierten Position der EU-Mitgliedsstaaten ein starkes Signal an andere Staaten. Sowohl im Vorbereitungsprozess als auch bei den Verhandlungen im Juli 2012 hat sich Deutschland für einen möglichst umfassenden ATT ausgesprochen, welcher neben den Kategorien des VN-Waffenregisters nicht nur Kleinwaffen und leichte Waffen, sondern auch Munition und die entsprechenden Produktionsanlagen erfassen sollte. Die Bundesregierung ist aufgerufen, diese Linie weiter zu verfolgen, um einen möglichst umfassenden und robusten ATT zu erreichen.

(0.24) Die von Deutschland formulierte „rote Linie“ bei Menschenrechten ist zu begrüßen und muss unbedingt eingehalten werden. Aus Sicht der GKKE ist es erforderlich, einen ATT nicht als internationales Handelsabkommen zu sehen, sondern in den Kontext der Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik einzuordnen. Implementierung und Umsetzung bedarf starker Strukturen und politischer Unterstützung. Es ist daher unzureichend, wenn die Bundesregierung sich lediglich für „minimale“ Strukturen für die Umsetzung und Überwachung ausspricht.

(0.25) Will man den ATT stark und robust gestalten, bedarf es eines umfassenden Ansatzes, der die Defizite und Schwächen des derzeitigen Vertragsentwurfs ausräumen muss. Die Definition konventioneller Großwaffensysteme ist veraltet und bietet keine ausreichende Flexibilität, technologische Weiterentwicklungen zu erfassen. Die GKKE hält es hier für geboten, die Güterliste soweit zu überarbeiten, dass diese neue Technologien, aber auch kleine und leichte Waffen, Munition, Bauteile und Komponenten sowie Lizenzproduktionen erfassen kann.

(0.26) Weiterhin problematisch ist die starre Beschränkung auf den Handel von Rüstungsgütern. Ausnahmen werden bei Militärhilfe und Verteidigungskooperation zugelassen, in deren Genuss jedoch auch Staaten mit einer defizitären Menschenrechtssituation kommen können. Aus Sicht der GKKE müssen darüber hinaus dringend die möglichen negativen Auswirkungen von Waffentransfers auf die interne, regionale, subregionale oder internationale Stabilität beachtet werden.

Wie geht es weiter mit dem ATT?

(0.27) Natürlich wäre es äußerst wichtig, dass die größten Rüstungsproduzenten und -exporteure Vertragsstaaten werden. Hierfür ist ein inklusiver Verhandlungsrahmen notwendig. Ebenso zentral ist jedoch das Ziel eines starken und robusten ATT. Der gegenwärtige Vertragstextentwurf ist eine gute Verhandlungsgrundlage mit Verbesserungsbedarf. Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, dass diese, zusammen mit anderen Befürwortern, deutlich die eigenen „roten Linien“ formuliert. Starke Kriterien mit Verweisen auf das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte sollten dabei zentral sein.

Sollte sich ein starker und robuster Vertrag nicht in einer erneuten Verhandlungsrunde im Rahmen der Vereinten Nationen aushandeln lassen, empfiehlt die GKKE der Bundesregierung, aus den Erfahrungen anderer Verhandlungsprozesse wie etwa dem Ottawa-Prozess zum Anti-Personenminenverbot zu lernen und mit anderen Befürwortern eines starken ATT eine ähnliche Strategie in Erwägung zu ziehen.

1. Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

1.1 Auftrag

(1.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum sechzehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihr gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlicher Forschungsinstitute, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2011) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem verstärkten Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem wird er der Entwicklung einer zunehmenden Europäisierung der Rüstungsexportpolitik gerecht.

Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem richtet er sich mit seinen Informationen und Argumentationsmustern an die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.

(1.02) Die kontinuierliche Berichterstattung der GKKE findet weiterhin öffentliche Anerkennung und Aufmerksamkeit. Dies zeigt sich etwa in der Einladung einzelner Mitglieder der Fachgruppe als Experten zu Anhörungen im Bundestag. Auch den politischen Dialog hat die GKKE fortgesetzt, wie die regelmäßigen Gespräche mit Parlamentariern sowie das Symposium im Mai 2012 in Berlin deutlich machen. In den Medien und auch in der öffentlichen Diskussion dienen die GKKE Rüstungsexportberichte als Referenz.

1.2 Politisch-ethische Beurteilung

Die ethische Position

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

Der Bezug auf die ethische Position (Selbstbindung) schließt ein, ihre Grundsätze auch dann als verbindliche Handlungsziele zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen und wenn dies möglicherwei-

se heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen.

Bei der fälligen Urteilsbildung sind die Normen in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen und Optionen wie Folgen abzuwägen, Prioritäten zu bestimmen und Verantwortlichkeiten zu identifizieren. Ein Höchstmaß an Transparenz ist Voraussetzung für ein sachgemäßes politisch-ethisches Urteil. Das Wissen um die Schwierigkeit einer solchen Aufgabe mahnt zum Respekt vor denen, die sich ihr stellen.

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

In Rechnung zu stellende Bedingungen

(1.05) In dem Geflecht von Sicherheitsbedürfnissen, offiziellen und informellen Akteuren und teilweise nicht handlungsfähigen oder belastbaren staatlichen Institutionen in Empfängerländern sind vier aktuell relevante Voraussetzungen zu reflektieren:

Eine ethische Beurteilung wird zunächst danach fragen müssen, welche Bindungskraft das Normengefüge für die Praxis hat. Für die deutsche Rüstungsexportpolitik gibt es zwar ein ausgefeiltes System normierender Vorgaben (Gesetze, Verordnungen, Politische Grundsätze, ein EU-weiter Gemeinsamer Standpunkt mit Verhaltenskodex zu Rüstungsausfuhren). Jedoch erwecken der Alltag der Genehmigungsverfahren und die dazu gelieferten Begründungen den Eindruck, dass sie sich nicht verlässlich mit diesen decken. Das befördert die Sorge, dass die Genehmigungspraxis die Normen aushöhlt. In zunehmender Zahl werden als kritisch zu bewertende Rüstungsausfuhren genehmigt.

Der Horizont der Beurteilung erweitert sich infolge der grenzüberschreitenden Kooperation von Rüstungsherstellern in Bezug auf Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern. Dieser Kontext von Rüstungsproduktion und -vermarktung wird zu einer zentralen Referenzgröße. Er entwertet das Festhalten an Vorbehalten der nationalen Souveränität und fordert eine verstärkte europäische Perspektive.

Es erweist sich als unzulänglich, Rüstungstransfers als außenwirtschaftliche Angelegenheit oder unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten zu behandeln. Vielmehr untermauert der Zusammenhang zwischen weltweiter Rüstungsdynamik und Rüstungshandel die Forderung nach einer Integration von Rüstungstransfers in Konzepte und Praxis von Rüstungskontrolle und Abrüstung. Das Wissen um die negativen Folgen von Rüstungsgeschäften für Frieden und Entwicklung verlangt nach einer restriktiven Rüstungsexportpolitik.

Es gibt keine einfachen Urteile über Rüstungstransfers. So fehlen in vielen Konfliktregionen in Afrika, Asien oder Lateinamerika gesellschaftlich legitimierte Sicherheitsstrukturen. Herstellung und Wahrung des demokratisch legitimierten staatlichen Gewaltmonopols sind jedoch Voraussetzung, um Sicherheit und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Dies kann Hilfen beim Aufbau von Polizei und Sicherheitskräften als legitimen Inhabern staatlicher Gewalt erfordern, in genau zu rechtfertigenden Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Dies gilt ebenfalls für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung für internationale Friedensmissionen. Die Bedingung von Sicherheit verhält sich komplementär, d.h. nicht übergeordnet, zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

Kriterien der Beurteilung

(1.06) Für ihre Beurteilung der Weitergabe von Kriegswaffen, Rüstungsgütern sowie sonstigen militärisch relevanten Leistungen und insbesondere des deutschen Anteils daran legt die GKKE folgende Kriterien zugrunde: Rüstungstransfers dürfen kein gewalteskalierendes Handeln von Staaten nach Innen wie nach Außen begünstigen. Sie müssen geeignet sein, dem Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor Gewalt zu dienen. Dies schließt die Prüfung ein, ob der Bedarf an Sicherheit auch auf anderem Wege gewährleistet werden kann.

Ferner haben Rüstungstransfers im Einklang mit den Erfordernissen des guten Regierens zu stehen. Gutes Regieren manifestiert sich in rechtsstaatlicher und effektiver Regierungs- und Verwaltungsführung mit gesellschaftlicher Legitimation. Kennzeichnend sind die Maximen von Transparenz, Partizipation und Verantwortlichkeit. Diese Vorzeichen gelten auch für Rüstungstransfers. Darüber hinaus dürfen diese nicht in Empfängerländern die Chancen der Bevölkerung auf ein Leben in Frieden und Sicherheit beeinträchtigen.

Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden und Entwicklung entsprechen. Besonders bei Genehmigungen

von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen und in Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern. Die GKKE erinnert in diesem Zusammenhang an eine entsprechende Formulierung in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000.¹ Die GKKE fordert darüber hinaus, dass sich die Begründungspflicht nicht nur auf die Weitergabe von Kriegswaffen, sondern auch auf die Genehmigung von Ausfuhren sonstiger Rüstungsgüter und Dual-use-Güter bezieht, die militärisch genutzt werden können.

¹ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter vom 19. Januar 2000, Kapitel III, Ziffer 4. Dort heißt es mit Blick auf Rüstungstransfers in „sonstige Länder“: „Der Export von Kriegswaffen (nach KWKG und AWG genehmigungspflichtig) wird nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung von Bündnisinteressen für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen.“

2. Der internationale Rüstungshandel

2.1 Entwicklung des internationalen Waffenhandels

(2.01) Sowohl nationale Berichte als auch der jährliche Bericht der Arbeitsgruppe Rüstungsexporte des Europäischen Rates weisen erhebliche Lücken in Erhebung und Darstellung auf, was einen Vergleich der einzelnen Rüstungsausfuhren erschwert. Zur Einschätzung der Dynamik des Weltrüstungshandels, zur Identifizierung möglicher neuer Trends sowie zur Bewertung der deutschen Position sind unabhängige Studien und Berichte daher unverzichtbare Informationsquellen.

Auch in ihren vorhergehenden Rüstungsexportberichten hat die GKKE ausführlich über Methoden und Spezifika unabhängiger Quellen zum weltweiten Rüstungshandel informiert.² Bei der unabhängigen Erfassung von Kriegswaffen und Rüstungsgütern wenden Friedensforschungsinstitut SIPRI und der US Congressional Research Service (CRS) andere Berechnungs- und Erhebungsmethoden an als in den offiziellen Regierungsberichten zu finden sind. Während SIPRI Informationen über die weltweiten Rüstungsexporte in allgemein zugänglichen Quellen wie internationalen und nationalen Statistiken, Zeitschriften sowie Publikationen von Rüstungsherstellern auswertet, nutzt der US Congressional Research Service wiederum keine öffentlich verifizierbaren Quellen, sondern greift auf informelle Auskünfte verschiedener staatlicher Behörden zurück. SIPRI versucht dabei den Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt gerecht zu werden, indem es stets einen Fünfjahreszeitraum abbildet, erfasst jedoch im Gegensatz zu den Daten vom CRS nur ein begrenztes Spektrum von Rüstungsgütern. Sowohl ein Vergleich der verschiedenen Studien als auch ein direkter Vergleich mit den nationalen Rüstungsexportberichten sowie dem EU-Jahresbericht zu Rüstungsausfuhren ist nur sehr bedingt möglich. In ihrer Gesamtschau liefern sie jedoch wertvolle Informationen zu allgemeinen Trends. Die Bundesregierung kritisiert die unabhängigen Erhebungen pauschal, auch wenn sie in den eigenen Berichten eine vollständige Information schuldig bleibt. So entsteht ein teilweise deutlich unterschiedliches Bild, auch was die Platzierung Deutschlands im internationalen Vergleich betrifft.

Vor diesem komplizierten Hintergrund gelten im Wesentlichen zwei Datenquellen als relevant und zuverlässig für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Rüstungshandel. Dies sind einerseits Erhebungen und Datenbank des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) und andererseits der Bericht „Conventional Transfers to Develo-

² GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Berlin/Bonn 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Berlin/Bonn 2011, S. 34 f

ping Nations“, der jährlich unter der Federführung des US Congressional Research Service erscheint.

(2.02) SIPRI hat am 12. März 2012 neue Daten zum weltweiten Rüstungshandel vorgelegt. Die bedeutende Rolle Deutschlands als Rüstungsexporteur hatte die Medien, Öffentlichkeit und die Politik einmal mehr aufgeschreckt. Allem Wissen über regionale Rüstungswettläufe, der Verschuldungsproblematik und Kriegsrisiken zum Trotz haben die Waffentransfers weltweit im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 im Vergleich zu dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2002 - 2006) um 37 Prozent zugenommen.³

Liefer- und Abnehmerstaaten

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2007 – 2011)

Lieferstaaten	Anteil am Welt-rüstungshandel	Wichtigste Abnehmer
USA	30 %	Südkorea (14%), Australien (10%), VAE (7%)
Russland	24 %	Indien (33%), China (16%), Algerien (14%)
Deutschland	9 %	Griechenland (13%), Südkorea (10%), Südafrika (8%),
Frankreich	8 %	Singapur (20%), Griechenland (10%), Marokko (8%)
Großbritannien	4 %	Saudi-Arabien (28%), USA (21%), Indien (15%)

(Quelle: SIPRI Fact Sheet, March 2012)

(2.03) Die größten Importeure zwischen 2007 und 2011, gemessen an ihrem Anteil am Weltrüstungshandel, waren Indien (10 Prozent), Südkorea (6 Prozent), Pakistan (5 Prozent), China (5 Prozent), Singapur (4 Prozent), Australien (4 Prozent), Algerien (4 Prozent), USA (3 Prozent), die Vereinigten Arabische Emirate (VAE) (3 Prozent) und Griechenland (3 Prozent).

³ Holtom, Paul/Bromley, Mark/Wezeman, Pieter D. /Wezeman, Siemon T., Trends in international arms transfers, 2011, Stockholm, March 2012 (SIPRI Fact Sheet).

Anteil der Weltregionen am Weltrüstungshandel (2007 – 2011)

Weltregion	Anteil am Weltrüstungshandel	Größte Abnehmer
Afrika	9 %	Algerien, Südafrika, Marokko
Amerika	11 %	USA, Venezuela, Chile, Brasilien
Asien und Ozeanien	44 %	Indien, China, Südkorea, Pakistan, Singapur
Europa	19 %	Griechenland, Großbritannien, Polen
Naher/ Mittlerer Osten	17 %	VAE, Saudi-Arabien, Ägypten, Irak

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, March 2012)

(2.04) Im Jahr 2011 sind die Rüstungstransfers nach Nord- und Ostafrika, Südostasien und in den Südkaukasus besonders stark angestiegen. Indien ist zwischen 2007 und 2011 zum größten Importeur aufgestiegen und überholte damit China, das auf den vierten Platz zwischen 2007 und 2011 zurück gefallen ist. Rüstungstransfers nach Afrika sind im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 im Vergleich zu den vorangegangenen fünf Jahren (2002-2006) um 110 Prozent gestiegen. Ein Großteil ging an Staaten in Nordafrika, wo die Importe zwischen 2007 und 2011 um 273 Prozent zugenommen haben. Einen ebenfalls starken Anstieg um 61 Prozent verzeichnet der amerikanische Kontinent. Venezuelas Rüstungsimporte sind zwischen 2007 und 2011 im Vergleich zu 2002 und 2006 um 555 Prozent gestiegen, womit das Land auf dem 15. Rang der weltweit größten Rüstungsimporteure landet.

Die 5 größten Abnehmer- und wichtigsten Lieferstaaten für Rüstungstransfers (2007 – 2011)

Empfänger	Anteil am Weltrüstungshandel	Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen)
Indien	10 %	Russland (80%), Großbritannien (6%), Israel (4%)
Südkorea	6 %	USA (74%), Deutschland (17%), Frankreich (7%)
Pakistan	5 %	China (42%), USA (36%), Schweden (5%)
China	5 %	Russland (78%), Frankreich (12%), Schweiz (5%)
Singapur	4 %	USA (43%), Frankreich (39%), Deutschland (8%)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, March 2012)

(2.05) SIPRI hebt erneut die konstanten Strukturen auf dem Weltrüstungsmarkt hervor. Rangfolge und Gewicht der größten Rüstungsexportationen (USA, Russland, Deutschland, Frankreich und Großbritannien) haben sich laut SIPRI gegenüber der vorjährigen Erhebung nicht verändert. Der Gesamtanteil der fünf größten Rüstungsexportationen am weltweiten Rüstungshandel ist nur geringfügig von 78 Prozent zwischen 2002 und 2006 auf 75 Prozent zwischen 2007 und 2011 gefallen. Auch der Kreis der fünf größten Empfänger (Indien, Südkorea, Pakistan, China und Singapur) weist eine ähnliche Beständigkeit auf. Lediglich Singapur ist im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 aufgerückt und hat Griechenland von dem fünften Platz verdrängt. Der Anteil der Spitzengruppe am Weltrüstungshandel lag zwischen 2007 und 2011 allerdings nur noch bei 30 Prozent, während er zwischen 2002 und 2006 noch 39 Prozent betragen hatte.

2.2 Entwicklungen der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(2.06) Die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union rücken zunehmend in den Mittelpunkt der Debatte um Rüstungsexporte, da sie wichtige Akteure auf dem weltweiten Rüstungsmarkt sind und darüber hinaus anstreben, neue Märkte außerhalb Europas zu erschließen.⁴ Einige europäische Rüstungskonzerne gehören zu den weltweit größten Anbietern. Nach dem EU-Rüstungsexportbericht ist zwischen 2006 und 2009 ein starker Anstieg der Rüstungsexporte um 194 Prozent in den größten europäischen Staaten zu verzeichnen. Im Jahr 2010 ging das Exportvolumen deutlich zurück, stieg jedoch im Jahr 2011 erneut auf ein sehr hohes Niveau (37,524 Mrd. €).

Einzelausfuhrgenehmigungen von relevanten rüstungsexportierenden Staaten⁵ (Angaben in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Frankreich	9.849,1	10.557,9	12.668,0	11.181,8	9.991,5
Deutschland	3.667,6	5.788,2	5.043,4	4.754,1	5.414,5
Italien	4.743,7	5.661,1	6.692,6	3.251,4	5.261,7
Niederlande	717,0	1.257,7	1.314,7	921,9	415,7
Spanien	1.961,8	2.526,4	3.193,4	2.238,4	2.871,2

⁴ Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2012 – Armaments, Disarmament and International Security, 2012, S. 219-229.

⁵ Siehe dazu: Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift, Frankfurt am Main 2012 (HSFK-Report 3/2012). Die Daten basieren auf Angaben der Europäischen Union: EU-Jahresberichte gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgüter (944/2008/GASP), abrufbar unter: www.ruestungsexport.info

Schweden	1.011,3	1.158,9	1.097,4	1.402,2	1.188,6
Großbritannien	1.312,3	2.466,1	3.461,8	2.836,8	7.002,5
<i>EU: insgesamt</i>	<i>27.099,7</i>	<i>33.499,7</i>	<i>40.302,1</i>	<i>31.722,9</i>	<i>37.524,8</i>

(2.07) Im Jahr 2010 hat man aufgrund des Rückgangs der Exportwerte geglaubt, es könnte eine Trendwende der bisherigen Expansion des europäischen Rüstungsexports geben. Der starke Anstieg im Jahr 2011 auf insgesamt 37,524 Milliarden Euro zeigt jedoch, dass europäische Unternehmen stark auf dem internationalen Markt vertreten sind und europäische Rüstungsgüter gefragt sind. Ein genauerer Blick auf die Daten verdeutlicht, dass neben Nordamerika verstärkt Staaten aus dem Nahen und Mittleren Osten als Käufer europäischer Rüstungsgüter auftreten. In den Fokus europäischer Rüstungskonzerne werden auch Länder aus Süd- und Süd-Ost-Asien rücken, die an der Modernisierung ihrer Streitkräfte interessiert sind. Dennoch werden der Umbau der europäischen Streitkräfte und die Budgetkürzungen vieler Industrienationen im Militärbereich weitreichende Auswirkungen auf die europäische Rüstungsexportpolitik haben. Sie steht vor einer Neuausrichtung, um eine Antwort auf diese Entwicklungen zu finden.⁶

(2.08) Die Ereignisse Anfang 2011 in Nordafrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten, später „Arabischer Frühling“ genannt, haben zutage gebracht, dass EU-Mitgliedsstaaten über Jahre hinweg Rüstungsexporte an Diktaturen und autokratische Herrscher gebilligt und Geschäfte mit diesen Regimen gemacht haben. So haben Finnland, Schweden und Deutschland beispielsweise in den letzten Jahren große Geschäfte mit Saudi-Arabien abgeschlossen. Es steht zu vermuten, dass bei diesen Entscheidungen die Menschenrechtssituation vor Ort sowie gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit wirtschaftlichen und strategischen Überlegungen untergeordnet wurden.⁷ Insgesamt zählen Staaten aus Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten zu wichtigen Abnehmern europäischer Rüstungsgüter in den vergangenen Jahren.

⁶ Vgl. Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift, a.a.O., S. 17.

⁷ Vranckx, An, Slijper, Frank, Isbister, Roy, Lessons from Mena, Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa, November 2011, S. 35.

Einzelausfuhrgenehmigungen von relevanten rüstungsexportierenden Staaten nach Nordafrika und dem Nahen und Mittleren Osten⁸ (Angaben in Mio. Euro)

	2007	2008	2009	2010	2011
Frankreich	2.885,6	3.731,6	4.242,4	3.961,7	2.009,4
Deutschland	232,4	456,5	1.042,0	624,7	953,7
Italien	348,0	345,1	1.621,8	1.237,2	241,3
Niederlande	127,8	13,9	603,8	44,2	0,498
Spanien	193,8	27,8	117,7	58,1	883,7
Schweden	22,6	6,6	126,8	158,7	579,7
Großbritannien	233,8	671,2	2.037,5	1.119,5	2.156,3
<i>EU: insgesamt</i>	<i>4.387,6</i>	<i>5.948,0</i>	<i>11.671,3</i>	<i>8.324,3</i>	<i>7.975,2</i>

(2.09) Selbst kurz vor dem sogenannten „Arabischen Frühling“ transferierten europäische Staaten noch im Jahr 2010 Rüstungsgüter im Wert von 8,3 Mrd. Euro in die Staaten des Nahen und Mittleren Ostens sowie nach Nordafrika. Die Zahlen aus dem Jahr 2011 belegen, dass kein Umdenken in den europäischen Staaten eingesetzt hat und diese im Jahr 2011 Rüstungsgüter im Gesamtwert von 7,957 Milliarden Euro an die Staaten im Nahen und Mittleren Osten verkauften. Staaten wie Deutschland, Spanien, Schweden und Großbritannien steigerten ihre Ausfuhren in die Region deutlich. Soweit diese Waffenlieferungen überhaupt begründet wurden, dienten die Förderung politischer Stabilität und das internationale Wohlergehen als Argumente. Genutzt hingegen wurden diese legal verkauften Rüstungsgüter auch für schwere Menschenrechtsverletzungen. Dies steht im Widerspruch zu den Standards der EU-Mitgliedsstaaten. Das europäische Rüstungsexportkontrollregime war nicht in der Lage, auf weitreichende Entwicklungen zu reagieren oder gar Veränderungen vorauszusehen.⁹ Um dem vorzubeugen, müssen Rüstungsexporte in Einklang mit den übergeordneten Zielen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung gebracht werden.

2.3 Die deutsche Position im Weltrüstungshandel

(2.10) Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen und Komponenten (Dieselmotoren) sind zwischen 2007 und 2011 nach Angaben von SIPRI um 37 Prozent (verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2002 und 2006) gestiegen. Zwischen 2007 und 2011 lag der deutsche An-

⁸ Daten entstammen den EU-Jahresberichten 2007-2011.

⁹ Vgl. Wulf, Herbert, Libyen. Land voller Waffen, in: Becker, Johannes M./Sommer, Gert (Hrsg.), Der Libyen-Krieg, Berlin/Münster, S. 237-255; Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift, a.a.O., S. 18.

teil am weltweiten Rüstungshandel bei neun Prozent und ist um zwei Prozentpunkte gegenüber 2006 und 2010 gefallen. Verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2002 und 2006, in dem der deutsche Anteil noch sechs Prozent betrug, ist er jedoch deutlich gestiegen. Verantwortlich für den Anstieg der vergangenen Jahre waren umfangreiche Exporte (Panzer, Schiffe) an Griechenland, Südafrika und die Türkei. Ungeachtet des leichten Rückgangs im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 gegenüber dem Zeitraum zwischen 2006 und 2010 sind Schiffe und gepanzerte Fahrzeuge nach wie vor die wichtigsten Exportgüter.¹⁰

(2.11) SIPRI hat insgesamt zwischen 2007 und 2011 deutsche Exporte von Großwaffensystemen an 57 Staaten registriert, darunter an Malaysia, Chile, Singapur, Brunei, Indien, China¹¹, Iran¹² und Venezuela. Mit 37 Prozent des Gesamtwertes der erfassten deutschen Rüstungsausfuhren stand der Schiffsexport zwischen 2007 und 2011 an erster Stelle (zwischen 2006 und 2010: 44 Prozent). In zahlreichen Ländern werden derzeit Kriegsschiffe nach deutschem Design in Lizenz gebaut.¹³ Nach SIPRI-Recherchen lieferte Deutschland im Jahr 2011 drei Patrouillenboote an Brunei, nahm die Bestellung eines Patrouillenboots von Kolumbien entgegen und verkaufte zwei Schnellboote an die Türkei (Lizenz).

(2.12) Die im September 2012 vorgelegte renommierte Studie des US Congressional Research Service „Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2011“ ergänzt diese auf SIPRI gestützten Angaben.¹⁴ Der Report konstatiert, dass europäische Anbieter in den letzten Jahren besonders erfolgreich waren, langfristige und große Aufträge abzuschließen und dabei auch Staaten zu beliefern, in die die USA aus politischen Gründen einen Transfer untersagen. Deutschland ist erfolgreich bei der internationalen Vermarktung von Kriegsschiffen, insbesondere aufstrebende Staaten zählen zu den Kunden. Zusammen mit anderen europäischen Rüstungsherstellern – Frankreich, Großbritannien, Italien – ist Deutschland aber auch in der Lage, ein breites Spektrum anderer moderner Waffensysteme zu liefern.

(2.13) Für das Jahr 2011 ermittelte der US-Bericht deutsche Rüstungsex-

¹⁰ SIPRI Arms Transfers Database (31 July 2012)
(<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>)

¹¹ Laut SIPRI umfasst dies die Lieferung von MTU-883 Dieselmotoren.

¹² Hierbei handelt es sich laut SIPRI um Dieselmotoren des Typs BF8L für gepanzerte Fahrzeuge.

¹³ GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Berlin/Bonn 2011, S. 27.

¹⁴ Richard F. Grimmett/Kerr, Paul K., Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2011, Washington, D.C. (US-Congressional Research Service, R 42678), 24. August 2012.

porte im Wert von 1,6 Milliarden US-Dollar.¹⁵ Damit rangiert Deutschland hinter den USA (16,1 Milliarden US-Dollar), Russland (8,7 Milliarden US-Dollar), Großbritannien (3 Milliarden US-Dollar), Frankreich (1,7 Milliarden US-Dollar) und Italien (1,7 Milliarden US-Dollar) an sechster Stelle.¹⁶ Das entspricht einem Anteil von 3,6 Prozent am Weltrüstungshandel. Von den gesamten deutschen Rüstungsexporten sind Rüstungsgüter im Wert von 400 Millionen US-Dollar an Staaten geliefert worden, die nicht der NATO bzw. der EU angehören oder diesen gleichgestellt sind.¹⁷ Gegenüber dem Jahr 2010, für das die vorjährige US-Studie deutsche Rüstungsausfuhren im Wert von 2,6 Milliarden US-Dollar ermittelt hatte, ist ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Gleichzeitig stieg der Anteil der Rüstungsausfuhren an Staaten, die nicht der NATO bzw. der EU angehören oder diesen gleichgestellt sind, von 19,2 Prozent im Jahr 2010 auf 25 Prozent im Jahr 2011. Im Verhältnis zu EU/NATO-Staaten steigen Drittstaaten damit zu wichtigen Abnehmern deutscher Rüstungsgüter auf.

(2.14) Bei den im Jahr 2011 eingegangenen Neubestellungen setzt sich der Trend des vergangenen Jahres fort. Wie bereits im Jahr 2010 beziffert die US-Studie den Wert der Neubestellungen bei deutschen Rüstungslieferanten auf 100 Millionen US-Dollar im Jahr 2011. Das entspricht einem Anteil von 0,12 Prozent an allen weltweit eingeworbenen Aufträgen.¹⁸ Deutschland liegt damit deutlich hinter den USA (66,2 Milliarden US-Dollar), Russland (4,8 Milliarden US-Dollar), China (2,1 Milliarden US-Dollar) und den anderen europäischen Staaten Großbritannien, Frankreich und Italien. Obwohl die Werte nun in zwei aufeinanderfolgenden Jahren deutlich niedriger sind als noch im Jahr 2009, als die Neubestellungen noch 4,2 Milliarden US-Dollar ausmachten, ist es verfrüht, daraus eine allgemeine Trendwende abzulesen. Denn häufig unterliegt der Rüstungshandel Schwankungen. Angesichts der Bestellungen aus den vergangenen Jahren ist vielmehr davon auszugehen, dass die deutschen Rüstungshersteller durchaus noch gefüllte Auftragsbücher haben. Die Abwicklung dieser Aufträge wird die deutschen Rüstungsausfuhren in den kommenden Jahren auf einem ähnlichem Niveau halten. Es ist nicht auszuschließen, dass neue, kostenträchtige Schiffs- und Panzeraufträge in Zukunft den Wert der eingegangenen Neubestellungen beeinflussen.

Einordnung und Bewertung der deutschen Position

(2.15) Trotz Veränderungen auf dem Weltmarkt und einem Rückgang der

¹⁵ Zu den methodischen Unterschieden zwischen den Erhebungen von SIPRI und dem Congressional Research Service, vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33.

¹⁶ A.a.O. Tabelle 2, 33-34.

¹⁷ A.a.O. Tabelle 14.

¹⁸ A.a.O. Tabelle 30 und 32.

Neuaufträge haben sich weder die Position deutscher Hersteller noch die Praxis der Rüstungsexportpolitik in den zurückliegenden Jahren stark verändert:

(1) Deutschland gehört zusammen mit anderen EU-Staaten zu den zentralen Akteuren auf dem Weltrüstungsmarkt. Zwischen 2007 und 2011 erreichten die EU-Staaten dort insgesamt einen Exportanteil von mehr als dreißig Prozent und liegen damit knapp vor den USA.

(2) Bezogen auf den Wert der gesamten deutschen Ausfuhren ist der Umfang der Rüstungsexporte laut offiziellen Angaben jedoch gering: er liegt unterhalb von einem Prozent.

(3) Die GKKE fordert von der Bundesregierung, die unabhängigen Erhebungen zum weltweiten Waffenhandel nicht mit dem Verweis auf andere statistischen Methoden pauschal zurückzuweisen, sondern vielmehr ggf. Unstimmigkeiten und Fehler im Einzelnen zu benennen und ihnen eigene, transparente Zahlen gegenüberzustellen.

(4) Umbau und Reduzierung des deutschen Militärs im Zuge der Bundeswehrstrukturreform führen dazu, dass die Streitkräfte über große Mengen an Waffen und Rüstungsgütern verfügen, die nicht mehr gebraucht werden. Wanderten diese zunächst vorrangig in andere NATO- und EU-Staaten, so sind sie heute auch ein Exportartikel, der weltweit auf Nachfrage stößt (siehe dazu Kapitel 4.1).

(5) Neben den Bündnispartnern sind die wichtigsten Abnehmer deutscher Rüstungsgüter solche Staaten, die über umfassende und ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen. Sie haben Interesse an Komponenten für komplexe Waffensysteme, weil sie entweder in regionale Rüstungsdynamiken involviert sind oder sich im Zentrum internationaler Spannungen befinden.

Arme und ärmste Länder zählen nicht zu den Hauptkunden deutscher Rüstungsindustrie.

(6) Der Stellenwert von Technologietransfers an Staaten, die am Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie als Teil ihrer Industrialisierungsstrategie interessiert sind, nimmt zu. Auch Deutschland ist an solchen Transfers beteiligt. Dieser Aufbau von Rüstungskapazitäten kann jedoch dazu führen, dass einzelne Staaten neu auf den Weltrüstungsmarkt drängen.

Da auch andere Staaten bereitwillig Technologietransfers leisten, sieht sich Deutschland einer doppelten Konkurrenz auf dem Weltrüstungsmarkt ausgesetzt – einerseits durch die „Newcomer“ und andererseits durch diejenigen, die ihnen neue Technologien verfügbar machen. Dies darf jedoch keineswegs als Argument für mehr deutsche Lieferungen gelten, sondern zeigt vielmehr, wie notwendig ein restriktiver Umgang mit Technologietransfer ist.

(7) Auf Drittmärkten ist ebenfalls eine verstärkte Konkurrenz europäischer Anbieter von Rüstungsprodukten auszumachen. Angesichts dessen ist es notwendig, eine Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportkontrollsysteme voranzutreiben, um auf hohem Niveau eine Steuerung der europäischen Ausfuhren zu erreichen. Dies steht auch im engen Zusammenhang mit einer Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie.

2.4 Der Ruf nach Exportförderung - Entwicklungen in der deutschen und europäischen Rüstungsindustrie in Zeiten knapper Kassen

(2.16) Deutschlands Position im Weltrüstungshandel verändert sich nicht zuletzt als Folge der Finanz- und Eurokrise, welche die europäische Rüstungsindustrie in Bedrängnis bringt. Zählte Griechenland noch vor wenigen Jahren zu den größten Abnehmern europäischer Rüstungsgüter, wurde das Militärbudget im Zuge von Sparmaßnahmen allein 2010 um rund ein Drittel zusammengestrichen. In anderen EU-Staaten sieht es ähnlich aus, vor allem dort, wo Staatshaushalte von der Krise besonders betroffen sind. In Italien und Spanien sind die Verteidigungsausgaben seit 2008 real um 18 respektive 16 Prozent zurückgegangen. Zwar fallen die Kürzungen in den drei größten Volkswirtschaften Europas – Großbritannien, Frankreich und Deutschland – vergleichsweise gering aus. Sowohl die britische als auch die deutsche Regierung haben jedoch ihre Absicht bekundet, bis 2014 mehrere Milliarden Euro im Rüstungsbereich einzusparen.¹⁹ Das Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI berichtet, dass seit 2008 zwei Drittel aller west- und zentraleuropäischen Staaten ihren Streitkräften Einsparungen verordnet hätten. Die kumulativen Militärausgaben aller europäischen Länder sind seit 2010 rückläufig.²⁰ Während diese Entwicklungen prinzipiell zu begrüßen sind, bereiten die begleitenden Folgen – u.a. der Ruf nach Exportförderung – Sorgen.

(2.17) Investieren Staaten weniger ins Militär, dann kaufen sie tendenziell auch weniger Waffen und Kriegsgerät. Für europäische Rüstungshersteller, so scheint es, brechen schwere Zeiten an. Tatsächlich ist es so, dass die jüngsten Haushaltskürzungen bereits bestehende industrielle Probleme verschärfen. Bereits in den 1990er Jahren führten erhebliche Kürzungen in Militärhaushalten zu einer Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie.

¹⁹ Vgl. Christian Mölling/Sophie-Charlotte Brune, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Studie für das Europäische Parlament, Generaldirektion für Externe Politikbereiche der Union, April 2011.

²⁰ Vgl. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2012*, Oxford: Oxford University Press, 2012, S. 173-178.

dustrie. Im Zuge von Fusionen und Übernahmen entstanden große, oft transnationale Rüstungskonzerne, wie BAE Systems oder EADS. Allerdings zeichnete sich schon lange vor Ausbruch der Finanzkrise ab, dass diese Konsolidierungsmaßnahmen zu kurz griffen. Der tatsächliche Bedarf europäischer Staaten reichte nicht mehr aus, um die Produktionskapazitäten der Rüstungsindustrie auszulasten.²¹ Noch immer bleibt Rüstungsproduktion in Europa oft entlang nationaler Grenzen aufgeteilt. Allein im speziellen Segment schwerer militärischer Landfahrzeuge buhlen fünf Unternehmen aus vier europäischen Staaten um rare Aufträge: Rheinmetall und Krauss-Maffei Wegmann aus Deutschland, BAE Systems aus Großbritannien, Nexter/GIAT aus Frankreich und Oto/Finmeccania aus Italien.

(2.18) Die derzeitigen Kürzungen von Militärhaushalten werfen ein erneutes Schlaglicht auf die schon vorhandenen industriellen Überkapazitäten europäischer Rüstungshersteller. Lobbyverbände weisen darauf hin, dass allein in Deutschland durch den drohenden Rückgang der Binnennachfrage zehntausende Arbeitsplätze in der wehrtechnischen Industrie bedroht seien. Ungeachtet einer objektiven Analyse des tatsächlichen Bedarfs europäischer Streitkräfte, dürfe „keine Sicherheitspolitik nach Kassenlage“ gemacht werden. Nicht nur die Zukunft der Rüstungsindustrie, auch die Sicherheit Europas stehe auf dem Spiel, so etwa der IG Metall Branchenreport 2010.²²

(2.19) Im Friedensgutachten 2012 wurde bereits darauf hingewiesen, dass die von Lobbyisten geschürten Ängste übertrieben sind.²³ Trotz rüstungsindustrieller Überkapazitäten in Europa ist es um viele der hiesigen Rüstungsfirmen nicht schlecht bestellt. Dies bestätigt auch eine aktuelle Studie der Unternehmensberatung Horváth & Partners: „Von 73 repräsentativ befragten Experten der Rüstungsindustrie rechnen“ demnach „über 70 Prozent mit steigenden Umsätzen innerhalb der nächsten zehn Jahre.“²⁴ Solch optimistische Aussichten lassen sich auf mindestens drei Faktoren

²¹ Vgl. Klaus Mehrens und Peter Wilke, *Swords to Ploughshares. Perspectives for the European Defence Industry – Do We Need a New Discussion on Defence Conversion*, in: Michael Brzoska & Axel Krohn (Hrsg.). *Overcoming Armed Violence in a Complex World. Essays in Honour of Herbert Wulf*, Leverkusen 2009, S. 31-50.

²² Vgl. z.B. Heinz Marzi, ‚Sicherheit Made in Germany‘ oder ‚Ohne Sicherheit ist alles Nichts‘ – Bedeutung des Rüstungsexports für Deutschland, in: IG Metall Branchenreport, Politisches Umfeld der wehrtechnischen Industrie – zwischen Haushaltskürzungen und Exporthoffnungen, Frankfurt a.M., 30. Juli 2010.

²³ Marc von Boemcken und Bernhard Moltmann, *Der eingebildete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten klammer Kassen*, in: Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Janet Kursawe & Margret Johannsen (Hrsg.). *Friedensgutachten 2012*. Münster 2012, S. 124-135.

²⁴ Horváth & Partners Management Consultants, *Wehrtechnik im Wandel. Herausforderungen für die Industrie*, 2011, S. 3.

zurückführen:

(1) Erstens ist davon auszugehen, dass gerade die größeren europäischen Staaten „ihre“ Rüstungsindustrie nicht so einfach im Stich lassen werden. Frankreich und Deutschland haben in den letzten Jahren vermeintlich kränkelnden Unternehmen immer wieder mit Subventionen unter die Arme gegriffen. Der Eurofighter wird von Piloten der Bundeswehr und auf Kosten des deutschen Steuerzahlers auf Waffenmessen im Ausland beworben. Gleichzeitig kündigte Verteidigungsminister Thomas de Maizière gegenüber Industrievertretern an, dass die derzeit geplanten Kürzungen im Verteidigungsetat nicht auf Kosten von Beschaffungsprozessen gehen sollen. Werden bestehende Verträge aufgelöst, dann nur, um „neue Aufträge auslösen“ zu können.²⁵

(2) Zweitens haben viele Rüstungsunternehmen ihr Produktportfolio über die letzten Jahre erheblich erweitern können. Gerade größere Konzerne wie EADS Cassidian, ursprünglich auf die Produktion militärischer Luftfahrzeuge, Raketen und Lenkwaffen spezialisiert, setzen nicht mehr allein auf schwere Waffensysteme, sondern bieten eine sehr viel breitere Palette von Sicherheitstechnologien an. Trotz sinkender Militärhaushalte erwarten Analysten, dass europäische Streitkräfte künftig verstärkt Drohnen/UAVs²⁶ und elektronische Überwachungs-, Kommunikations- und Sicherungssysteme beschaffen werden.²⁷ Derartige Produkte lassen sich potenziell auch auf zivilen Sicherheitsmärkten verkaufen, befreien Unternehmen also von ihrer Abhängigkeit von staatlichen Militärinterventionen. Sie verlangen jedoch umfangreiche Entwicklungskosten, die Unternehmen nicht immer gänzlich alleine tragen können. Schließlich bieten Rüstungsfirmen in zunehmendem Maße neben materiellen Produkten auch Dienstleistungen an. Wer einen Panzer, ein U-Boot oder ein komplexes Überwachungs- und Kontrollsystem kauft, der erhält in der Regel auch eine Zusicherung über dessen künftige Wartung und Reparatur.

(3) Drittens haben sich viele europäische Rüstungsunternehmen sehr gut auf internationalen Märkten positioniert. Verkäufe ins außereuropäische Ausland sollen die industriellen Überkapazitäten in Europa auslasten. Dabei spielen vor allem Märkte in Südamerika (Brasilien), dem Nahen und Mittleren Osten (Saudi-Arabien), Nordafrika (Algerien) sowie Asien (Indien, Indonesien) eine wichtige Rolle. Während die Nachfrage nach modernen und anspruchsvollen Waffensystemen in vielen Staaten dieser Regionen steigt, hinken Rüstungshersteller in aufstrebenden Staaten in punkto technologische Kapazitäten und Know-How

²⁵ Spiegel Online, 19. Oktober 2011

²⁶ unmanned aerial vehicle (unbemanntes Luftfahrzeug)

²⁷ Vgl. Horváth & Partners, a.a.O., S. 11.

der europäischen Industrie hinterher. Rüstungsexporte europäischer Firmen in diese sogenannten „Drittstaaten“ haben über die letzten Jahre entsprechend zugenommen.

Rheinmetall AG – gute Geschäfte außerhalb Europas

(2.20) Ein gutes Beispiel für die „eingebildete Krankheit“²⁸ der Rüstungsindustrie ist die Düsseldorfer Rheinmetall AG, die gepanzerte militärische Landfahrzeuge herstellt, jedoch mit der Produktion von Automobilbauteilen auch über einen großen zivilen Geschäftsbereich verfügt. Die Verkäufe und Bestellungen militärischen Geräts sind zwischen 2004 und 2011 kontinuierlich gestiegen. Das im militärischen Bereich eingesetzte Personal stieg von 6.799 Stellen (2003) auf 9.833 Angestellte (2011).²⁹ Während die zivile Produktionssparte im Zuge der weltweiten Finanzkrise 2009 schwere Einbußen verzeichnen musste, blieben Waffenverkäufe und -bestellungen davon verschont. Dank eines Bundeswehr-Auftrags zur Herstellung neuer Schützenpanzer konnte der militärische Bereich zur gleichen Zeit sogar ein deutliches Wachstum verzeichnen. Waren 2004 etwa 30 Prozent der Mitarbeiter im militärischen und 70 Prozent im zivilen Bereich beschäftigt, befassten sich 2011 ganze 45 Prozent mit der Fertigung von Waffen und nur noch 55 Prozent mit der Produktion von Automobilkomponenten.

(2.21) Die Geschäftsberichte der Rheinmetall AG verdeutlichen auch die Verschiebung der Absatzmärkte für Rüstungsgüter – eine entscheidende Dynamik, um den stetigen Ausbau militärischer Produktion zu gewährleisten. Der Absatz von Rüstungsgütern auf dem deutschen Markt, das zeigt die untenstehende Tabelle, schwankte im Zeitraum 2003–2011 zwischen 34 und 39 Prozent der Gesamtverkäufe und blieb damit relativ konstant. Ein Blick auf Resteuropa spiegelt hingegen die Einsparungen in vielen europäischen Militärhaushalten. Zwischen 2003 und 2007 gingen noch 40 bis 46 Prozent der verkauften Waffensysteme in europäische Nachbarländer. Seit 2008 ist dieser Markt deutlich eingebrochen, zuletzt auf unter 30 Prozent der Gesamtverkäufe. Diese Entwicklung korrespondiert mit einer signifikanten Zunahme der Waffenverkäufe nach Asien und in den Nahen und Mittleren Osten (während der nordamerikanische Markt wiederum recht konstant blieb).

²⁸ Siehe Fußnote 23

²⁹ Alle Zahlen zu Rheinmetall sind den Jahresberichten (2003-2011) des Unternehmens entnommen, öffentlich zugänglich auf der Homepage <http://www.rheinmetall.com> (abgerufen im Juli 2012).

Rüstungsmärkte der Rheinmetall AG (Regionale Verteilung der verkauften militärischen Güter in Prozent)³⁰

	Deutschland	Europa	Nordamerika	Asien / Mittlerer Osten
2003	39	40	11	7
2004	36	44	11	6
2005	36	46	7	8
2006	37	45	9	7
2007	35	41	9	14
2008	34	34	10	19
2009	36	30	10	16
2010	34	30	11	20
2011	37	29	11	18

(2.22) Rüstungsexporte nach Asien und in den Nahen und Mittleren Osten leisten folglich einen wesentlichen Beitrag dazu, die sinkende Nachfrage nach Rüstungsgütern in Europa zu kompensieren. Anstatt eine weitere Konsolidierung der Rüstungsindustrie voranzutreiben, bleiben nationale Überkapazitäten somit vorerst bestehen. Derweil verschärft sich der Wettbewerb zwischen europäischen Rüstungskonzernen um lukrative Waffengeschäfte im Ausland. Ein Beispiel ist das Ringen zwischen dem Eurofighter-Konsortium und der französischen Firma Dassault Aviation um den Zuschlag zur Herstellung von Kampfflugzeugen für die indische Luftwaffe (welcher letztlich an Dassault ging).³¹

(2.23) Experten rechnen zwar damit, dass die europäische Rüstungsindustrie mittelfristig stärker zusammenwachsen wird, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auf internationalen Märkten zu verbessern. Aus friedenspolitischer Perspektive reicht eine derartige Konsolidierung aber noch nicht aus. Die GKKE mahnt, dass der Erhalt rüstungsindustrieller Kapazitäten in Europa nicht zum Preis von Waffenlieferungen in häufig undemokratische und konfliktreiche Länder erkaufte werden darf. In Zeiten von Finanz- und Eurokrise lautet das Gebot der Stunde deshalb Industriekonversion.

(2.24) Dabei gilt es auch zu beachten, dass allein die Umstellung von militärischer zu ziviler Sicherheitstechnologie aus friedenspolitischer Sicht noch keinen erfolgreichen Konversionsprozess darstellen muss. Der Verkauf von Überwachungssoftware oder Grenzsicherungsanlagen an Länder, die gegen Menschenrechte verstoßen, ist potenziell nicht minder problematisch als die Lieferung von Panzern und Maschinenpistolen.

³⁰ Alle Zahlen zu Rheinmetall sind den Jahresberichten (2003-2011) des Unternehmens entnommen, öffentlich zugänglich auf der Homepage <http://www.rheinmetall.com> (abgerufen im Juli 2012).

³¹ Vgl. Marcel Dickow und Detlef Buch, Europäische Rüstungsindustrie: Kein Heil im Export, Berlin 2012 (SWP Aktuell Nr. 13).

3. Deutsche und europäische Rüstungsexporte im Jahr 2011

3.1 Rüstungsausfuhren 2011: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen

(3.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2011 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2011 (Rüstungsexportbericht 2011)“ vom 14.11.2012 entnommen sind.³² Die Bundesregierung gibt in ihren Informationen zu den deutschen Rüstungsexporten nur die Werte der erteilten Ausfuhrgenehmigungen bekannt, verbunden mit dem Hinweis auf ihre Erfahrung, dass die tatsächlichen Ausfuhrwerte unter den Genehmigungswerten lägen. Das ist allerdings im Laufe der inzwischen mehr als elfjährigen Berichterstattung nicht belegt worden. So bleibt das Volumen des realen Exports des weitaus größeren Teils der Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, vage. Die tatsächlich getätigte Ausfuhr erfassen staatliche Stellen derzeit nur für die als „Kriegswaffen“ aufgeführten Güter. Außerdem schlüsselt der offizielle deutsche Rüstungsexportbericht die Einzelgenehmigungen nicht im Detail auf, sondern gibt für die Empfängerländer nur Gesamtwerte an. Präzisere Informationen dazu finden sich in den Zusammenstellungen, die der Europäische Rat jährlich zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008 veröffentlicht. Diese basieren auf Auskünften der Einzelstaaten.

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(3.02) Im Jahr 2011 erteilte die Bundesregierung insgesamt 17.586 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 5,414 Milliarden Euro. Im Jahr 2010 erreichten 16.145 Einzelgenehmigungen ein wertmäßiges Volumen von 4,754 Milliarden Euro. Dies ist eine Steigerung um ca. 660 Millionen Euro und entspricht einer Zunahme von etwa 14 Prozent.

³² Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2011 (Rüstungsexportbericht 2011)
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht-2011,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Die größten Genehmigungswerte finden sich für Exporte in die folgenden Staaten:

Niederlande	863,4 Mio. €
USA	632,0 Mio. €
Vereinigten Arabischen Emirate	356,9 Mio. €
Singapur	343,8 Mio. €
Großbritannien	320,1 Mio. €
Irak	244,3 Mio. €
Italien	224,9 Mio. €
Algerien	217,4 Mio. €
Südkorea	198,6 Mio. €
Frankreich	152,3 Mio. €
Russland	144,1 Mio. €
Saudi-Arabien	139,5 Mio. €
Türkei	139,5 Mio. €
Schweiz	120,1 Mio. €
Kanada	114,4 Mio. €
Norwegen	95,4 Mio. €
Indien	90,1 Mio. €
Ägypten	74,2 Mio. €
Finnland	73,7 Mio. €
Schweden	67,1 Mio. €

Die höchsten Werte erreichten im Jahr 2011 die Ausfuhrgenehmigungen für militärische Ketten- und Radfahrzeuge im Wert von 1,498 Milliarden Euro, für Munition im Wert von 1,079 Milliarden Euro und für militärische Luftfahrzeuge/-technik im Wert von 399,9 Millionen Euro. Die Lieferung von Kriegsschiffen umfasste im Jahr 2011 einen Wert von 340,2 Millionen Euro und lag damit deutlich unter dem Wert des Vorjahres (1 Mrd. €). Angesichts der Fluktuationen im militärischen Schiffsbau ist es möglich, dass dieser Wert in den kommenden Jahren wieder ansteigt.

Im Jahr 2010 waren Ausfuhrgenehmigungen für Kriegsschiffe im Wert von einer Milliarde Euro, militärische Ketten- und Radfahrzeuge (998,5 Mio. €) und für militärische Elektronik (453,6 Mio. Euro) die größten Posten.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(3.03) Sammelausfuhrgenehmigungen werden grundsätzlich im Rahmen von Rüstungskoooperationen zwischen NATO- und EU-Staaten erteilt. Diese werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums die klar definierten Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im

Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht. Im Jahr 2011 erteilte die Bundesregierung nach offiziellen Angaben 91 Sammelausfuhrgenehmigungen für gemeinsame Rüstungsprojekte im Gesamtwert von rund 5,380 Milliarden Euro³³. Im Jahr 2010 hatte das Volumen der neu erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen bei 737 Millionen Euro gelegen. Damit ist der Wert gegenüber dem Vorjahr um 630 Prozent gestiegen. Laut dem Rüstungsexportbericht 2011 sind jedoch entgegen den Angaben in der schriftlichen Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes im Bundeswirtschaftsministerium und auch den Angaben im Rüstungsexportbericht 2011 nicht 91, sondern insgesamt 180 Sammelausfuhrgenehmigungen an NATO- und NATO gleichgestellte Länder erteilt worden.³⁴ Folgt man den genauen Detailangaben der Antwort der Bundesregierung an den Bundestag lässt sich sogar eine Gesamtzahl von 580 Sammelausfuhrgenehmigungen für das Jahr 2011 errechnen.³⁵ In der Gesamtzahl sind ebenfalls 35 Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgeschäfte mit Drittstaaten enthalten. Diese unterschiedlichen Werte lassen sich nur schwer erklären, sind jedoch teilweise auf unterschiedliche Zählweisen und Erfassungsmethoden zurückzuführen. Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung liefert keine zufriedenstellende Antwort auf die Diskrepanzen und bleibt eine differenzierte sowie transparente Darstellung der Sammelausfuhrgenehmigungen schuldig. In ihrer Antwort an den Bundestag führt die Bundesregierung den hohen Genehmigungswert und die hohe Anzahl der Sammelgenehmigungen im Jahr 2011 auf eine Umstellung der IT-Software im Bundesamt für Ausfuhrkontrolle und Wirtschaftsförderung (BAFA) als zuständiger Genehmigungsbehörde zurück, da für einen längeren Zeitraum keine neuen Bescheide erteilt werden konnten.³⁶

(3.04) Während in den vergangenen Jahren, etwa seit 2008, durchaus Hoffnung auf einen generellen Rückgang der Werte für Sammelausfuhrgenehmigungen bestand, belegen die Werte aus dem Jahr 2011, dass die Bundesregierung eine Vielzahl neuer Geschäfte genehmigt hat und die erhoffte Trendwende nicht zu verzeichnen ist.

³³ Bundestagsdrucksache 17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/27.

³⁴ Die Gesamtzahl von 180 Sammelausfuhrgenehmigungen findet sich in Anlage 7, S. 93 des Rüstungsexportbericht 2011.

³⁵ Bundestagsdrucksache 17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/27.

³⁶ Ebd.

Sammelausfuhrgenehmigungen 1996 bis 2011³⁷

Jahr	Sammelausfuhrgenehmigung (Wert in Mio. Euro)
1996	2.271
1997	9.189
1998	5.577
1999	334
2000	1.909
2001	3.845
2002	2.550
2003	1.328
2004	2.437
2005	2.032
2006	3.496
2007	5.053
2008	2.546
2009	1.996
2010	737
2011	5.380 ³⁸

(3.05) Es wird deutlich, dass die Rückgänge der Werte für Sammelausfuhrgenehmigungen in den Jahren 2009 und 2010 angesichts der stark gestiegenen Werte im Jahr 2011 nur einen begrenzten Aussagewert hatten. Auffällig ist ebenfalls, dass Sammelausfuhrgenehmigungen inzwischen nicht mehr nur an EU- und NATO-Staaten bzw. ihnen gleichgestellte Länder vergeben werden. Im Jahr 2011 wurden erneut auch für sogenannte Drittländer Sammelausfuhrgenehmigungen erteilt. Unter diesen befinden sich: Bolivien, Brasilien, Chile, Indien, Israel, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Oman, Peru, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika, Tunesien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Nach Angaben der Bundesregierung werden Sammelausfuhrgenehmigungen an Drittstaaten insbesondere wegen Serviceleistungen vor Ort erteilt, die im Zusammenhang mit Rüstungsprojekten stehen. Profitiert davon haben beispielsweise Kolumbien (U-Boote) und Malaysia (Flugzeuge).³⁹

³⁷ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2010 (Rüstungsexportbericht 2010) (<http://www.bmwi.de/BMWi/Außenwirtschaft>)

³⁸ Bundestagsdrucksache 17/10012 vom 13. Juni 2012, Angabe bezieht sich auf Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/27.

³⁹ Bundestagsdrucksache 17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort von Staatssekretärin

Komplementärgenehmigungen

(3.06) Auch im Jahr 2011 hat die Inanspruchnahme von Komplementärgenehmigungen das Genehmigungsverfahren für Unternehmen erleichtert. Seit Juli 2006 können Antragssteller, die bereits eine Erlaubnis zur Ausfuhr nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz besitzen, im Rahmen eines Komplementärgenehmigungsverfahrens von einem vereinfachten Verfahren profitieren.⁴⁰ Dieses sieht vor, dass nach Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung mit dem Verweis auf §3 Abs. 3 des Kriegswaffenkontrollgesetzes weitere Ausfuhren ohne weitere Prüfung getätigt werden können, wenn sie mit der vorangehenden Genehmigung in engem Zusammenhang stehen. Eine Komplementärgenehmigung tritt an die Stelle einer Einzelgenehmigung, führt jedoch nicht zum Wegfall der Genehmigungspflicht. Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) teilt dazu mit: „Die auf Antrag dem einzelnen Unternehmen zu erteilende Komplementärgenehmigung erfasst für einen Zeitraum von drei Jahren alle Ausfuhren und Verbringungen, die mit der Ausfuhr bzw. Verbringung von Kriegswaffen in eindeutigen Zusammenhang stehen.“⁴¹

Im Jahr 2009 wurde dieses Verfahren in Bezug auf 27 Staaten genutzt, im Jahr 2010 waren es 29. Im Jahr 2011 profitierten immerhin noch Rüstungsgeschäfte mit 24 Staaten außerhalb von EU und NATO von diesem Verfahren. Komplementärgenehmigungen fanden unter anderem Anwendung für Afghanistan (europäische Botschaft), Argentinien, Bahrain, Brasilien, Brunei, Hongkong (China), Indien, Indonesien, Irak, Israel, Südkorea, Kosovo, Kroatien, Libanon (VN-Mission), Malaysia, Oman, Philippinen, Saudi-Arabien, Serbien, Singapur, Südafrika, Thailand, Trinidad und Tobago, Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate.⁴²

(3.07) Die Informationen verdeutlichen erneut, wie bereits 2011 durch die GKKE in ihrem Rüstungsexportbericht herausgestellt, dass Präzedenzfälle für die Behandlung nachfolgender Genehmigungsanträge eine zentrale Entscheidungsgrundlage bilden.⁴³ Zahlreiche Empfänger deutscher Rüs-

Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/27.

⁴⁰ Siehe dazu auch: Bundestagsdrucksache 17/6589 vom 12. Juli 2011, Antwort von Staatssekretär Stefan Kapferer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 7/32.

⁴¹ Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA): Information zur Komplementärgenehmigung des BAFA für Ausfuhren und Verbringungen mit Bezug zum KWKG, Eschborn 2007.

⁴² Bundestagsdrucksache 17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28.

⁴³ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 36.

tungsexporte aus der Gruppe der Drittländer konnten diese vereinfachte Genehmigungspraxis nutzen.

Ausfuhr von Kriegswaffen

(3.08) Nach Feststellung des Statistischen Bundesamtes sind im Berichtsjahr 2011 Kriegswaffen im Wert von insgesamt 1,285 Milliarden Euro exportiert worden. Im Jahr 2010 war dieser Wert noch auf 2,119 Milliarden beziffert worden. Gegenüber dem Vorjahr ist somit ein Rückgang um 834 Millionen Euro auszumachen.

Dabei werden sowohl kommerzielle Exporte als auch Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr erfasst. Letztere haben im Jahr 2011 mit einem Wert von 38,8 Millionen Euro etwa drei Prozent der gesamten Ausfuhren von Kriegswaffen ausgemacht.

Abgelehnte Ausfuhranträge

(3.09) Entsprechend den „Politischen Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ von 2000 besteht für Genehmigungsanträge für Rüstungsausfuhren an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – die Möglichkeit einer Ablehnung. Anträge von Lieferungen an EU-, NATO- oder diesen gleichgestellten Ländern sind dagegen von diesem Vorbehalt generell ausgenommen. In speziellen Fällen wird von dieser Praxis jedoch eine Ausnahme gemacht. Die im Jahr 2011 abgelehnte Lizenz zur Ausfuhr von Rüstungsgütern nach Italien mit Verweis auf Kriterium vier (Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region) und fünf (Nationale Sicherheit von Mitgliedsstaaten der EU) erstaunt angesichts der engen Kooperation zwischen den EU- und NATO-Partnern. Eine Erklärung, warum die Bundesregierung befürchtet, dass durch die Lieferung von Rüstungsgütern aus der Kategorie „Luftfahrzeuge“ an Italien die Wahrscheinlichkeit besteht, dass diese zu anderen Zwecken als für die legitime nationale Sicherheit und Verteidigung des Empfängerlandes genutzt oder dass diese Rüstungsgüter gegen die eigenen Streitkräfte oder andere Mitgliedsstaaten gerichtet werden könnten, steht noch aus.

Aus den Daten für das Jahr 2011 ist zu erkennen, dass im Berichtsjahr 105 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von 24,8 Millionen Euro abgelehnt wurden. Die Ablehnungen machen 0,44 Prozent aller ansonsten erteilten Ausfuhrgenehmigungen aus. Darunter fanden sich Ausfuhranträge nach Libyen (8,6 Mio. €), Serbien (5,2 Mio. €) und Bahrain (4,6 Mio. €).

Im Jahr 2010 waren 113 Anträge mit einem Gesamtvolumen von 8,1 Millionen Euro abgelehnt worden (knapp 0,15 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen).

3.2 Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(3.10) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2011 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 3,116 Milliarden Euro genehmigt worden (2010: 3,371 Mrd. €). Das entspricht 58 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe von 2,298 Milliarden Euro (2010: 1,38 Mrd. €) erfolgt. Unter diesen waren die relevantesten Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen die folgenden Staaten:

Vereinigte Arabische Emirate	356,9 Mio. €
Singapur	343,8 Mio. €
Irak	244,3 Mio. €
Algerien	217,4 Mio. €
Südkorea	198,6 Mio. €
Russland	144,1 Mio. €
Saudi-Arabien	139,5 Mio. €
Indien	90,1 Mio. €
Ägypten	74,2 Mio. €

Im Jahr 2010 waren Südkorea (270,8 Mio. €), Vereinigte Arabische Emirate (262,5 Mio. €), Saudi-Arabien (152,5 Mio. €), Indien (96,8 Mio. €), Pakistan (96,7 Mio. €), Irak (54,3 Mio. €), Singapur (54,0 Mio. €) noch die größten Abnehmer.

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(3.11) An Staaten, die seitens der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, sind im Jahr 2011 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 1,147 Milliarden Euro erteilt worden.⁴⁴ Das entspricht 21,2 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2010 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe im Wert von 747,3 Millionen Euro ergangen (2010: 15,6 Prozent).

Die Bundesregierung nennt für diese Ländergruppe im Jahr 2011 einen

⁴⁴ Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfesausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2009/2010 aufgestellt hat (DAC List of ODA Recipients effective for reporting on 2009 and 2010 flows). Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der aktuellen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat. Die Berichterstattung der Bundesregierung bezieht sich seit 2008 ebenfalls auf die DAC-Liste. Der Rüstungsexportbericht 2011 enthält zudem als Anlage die aktuelle DAC-Liste.

Wert von 501,8 Millionen Euro. Die Differenz erklärt sich daraus, dass sich die amtliche Aufstellung nur auf die ärmsten Länder sowie Staaten mit einem niedrigen Einkommen bezieht. Lieferungen an NATO-Staaten wie Albanien und die Türkei, die zugleich Empfänger staatlicher Entwicklungshilfe nach OECD-Standards sind, werden in der offiziellen Berichterstattung hingegen herausgerechnet. Auch Lieferungen an VN-Missionen und an verbündete Streitkräfte im Afghanistan-Einsatz finden keine Berücksichtigung in diesem Teil der offiziellen Berichterstattung.

(3.12) Von den Ausfuhrgenehmigungen an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, entfielen im Jahr 2011 auf:

- am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) Genehmigungen in Höhe von 30,5 Millionen Euro.
Hohe Genehmigungswerte erreicht Afghanistan (25,1 Mio. €). Außerdem schlagen hier Lieferungen von Minenräumgeräten aus Deutschland nach Angola (1,1 Mio. €) sowie an VN-Missionen in Somalia, Sudan und Ost-Timor zu Buche.
- andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$ 1.005 in 2010) in Höhe von 0,6 Millionen Euro.
Den höchsten Genehmigungswert erreicht Tadschikistan (0,5 Mio. €).
- Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$ 1.600 - \$ 3.975 in 2010) in Höhe von 498,8 Millionen Euro.
Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Irak (244,3 Mio. €), Indien (90,0 Mio. €), Ägypten (74,2 Mio. €) und Ghana (31,8 Mio. €).
- Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$ 3.976 - \$ 12.275 in 2010) in Höhe von 576,4 Millionen Euro.
Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Algerien (217,4 Mio. €), die Türkei (139,5 Mio. €), Brasilien (64,2 Mio. €) und Chile (26,6 Mio. €).

Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(3.13) Staatliche Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) haben im Jahr 2011 vier Rüstungsgeschäfte in Höhe von 2,5 Milliarden Euro abgesichert. Sie bezogen sich auf Lieferungen an die Türkei (2,488 Mrd. €), Pakistan (11 Mio. €) und Peru (6 Mio. €).⁴⁵ Abgesichert wurden Lieferungen von U-Booten (Türkei), Funksystemen und -geräten (Pakistan) sowie Funk- und Ortungssystemen (Peru).⁴⁶

⁴⁵ Bundestagsdrucksache 17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort der Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/26.

⁴⁶ Bundestagsdrucksache 17/10460 vom 3. August 2012, Antwort des Staatssekretärs

Die Werte für 2011 sind gegenüber dem Vorjahr (32 Mio. €) um 8.000 Prozent gestiegen. Während im Vorjahr (2010) kostspielige Exporte von Kriegsschiffen oder Materialpaketen für deren Bau im Empfängerland nicht durch Hermes-Garantien geschützt wurden, ist das aktuelle Geschäft mit der Türkei über die Lieferung von sechs U-Boot-Materialpaketen für den Typ 214 durch staatliche Ausfallbürgschaften abgesichert. In den Jahren 2000, 2006 und 2009 betraf dies noch Lieferungen an Südafrika, die Türkei, Israel und Südkorea.

(3.14) Zwischen 1990 und 2010 hatten die staatlichen Ausfallbürgschaften einen Gesamtwert von 9,5 Milliarden Euro.⁴⁷ Sie galten für Lieferungen an Algerien, Ecuador, Indien, Israel, Irak, Libyen, Pakistan, Saudi-Arabien, Südkorea, Türkei und die Vereinigten Arabischen Emirate. Seit 2005 hat die Bundesregierung für insgesamt 55 ausfuhrgenehmigungspflichtige Lieferungen von Kriegswaffen und Rüstungsgütern Exportgarantien übernommen.⁴⁸

3.3 Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen

Exporte: Werte, Güter, Empfänger

(3.15) Nach Angaben des VN-Waffenregisters hat die Bundesregierung im Jahr 2011 Ausfuhrgenehmigungen für insgesamt 34.768 kleine und leichte Waffen gemeldet.⁴⁹ Im Jahr 2010 hatte diese Summe noch 41.537 Stück betragen, im Jahr 2009 43.252 Stück. Damit bewegen sich die deutschen Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen unter dem Niveau der Vorjahre. Dies ist auf einen Rückgang der Liefergenehmigungen von Sturmgewehren und leichten Granatwerfern an NATO-Staaten zurückzuführen. Dagegen bewegt sich die Lieferung von Klein- und Leichtwaffen an Drittstaaten auf einem ähnlichen Niveau im Vergleich zum Vorjahr. Keineswegs ist der Rückgang der Ausfuhrgenehmigungen ein Anzeichen für eine Trendwende, Deutschland gehört weiterhin zu den weltweit größten Exporteuren von kleinen und leichten Waffen.

Einige Staaten haben eine geringe Anzahl von Kleinwaffen erhalten (Brasi-

Dr. Bernhard Heitzer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Abgeordneten Hans-Christian Ströbele (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 8/60.

⁴⁷ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, a.a.O., S. 45f.; GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 38.

⁴⁸ Bundestagsdrucksache 17/10460 vom 3. August 2012, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Abgeordneten Hans-Christian Ströbele (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 8/60.

⁴⁹ <http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?CoI=DE>

lien, Malaysia, Philippinen, Singapur und die Vereinigten Arabischen Emirate). Bei diesen Ausfuhren könnte es sich um Test- oder Anschauungsmaterial handeln, denen möglicherweise in Zukunft größere Aufträge folgen.

Folgende Ausfuhrgenehmigungen für kleine und leichte Waffen hat die Bundesregierung 2011 positiv beschieden:

Genehmigte Ausfuhren von Kleinwaffen (2011)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten ⁵⁰	Abnehmer unter Drittstaaten
Gewehre + Karabiner	2.069	61	Indien (4), Indonesien (10), Philippinen (1), Saudi-Arabien (46)
Maschinenpistolen	5.130	1.982	Saudi-Arabien (1.233), Indonesien (242), Argentinien (175), China (106), Singapur (68), Serbien (50), Indien (48)
Sturmgewehre	12.765	6.104	Saudi-Arabien (4.213), Kosovo (900), Singapur (595), Philippinen (195), Vereinigte Arabische Emirate (16), Indonesien (102), Oman (48)
Leichte Maschinengewehre	222	11	Oman (10), Brasilien (1)

Genehmigte Ausfuhren von leichten Waffen (2011)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Abnehmer unter Drittstaaten
Leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatwerfer	8.564	51	Brasilien (1), Malaysia (1), Philippinen (25), Singapur (23), Vereinigte Arabische Emirate (1)
Rückstoßfreie Waffen	6.003	6.000	Singapur (6.000)
Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und -raketen-systeme	15		keine

⁵⁰ Darunter fallen alle Staaten, die weder der NATO und/oder der EU angehören, noch diesen gleichgestellt sind (Australien, Japan, Neuseeland, Schweiz).

(3.16) Das VN-Waffenregister bleibt eine wichtige Quelle für Informationen über den weltweiten Waffenhandel. Dass inzwischen zahlreiche Staaten neben dem Im- und Export von schweren Waffensystemen ebenfalls über die Ein- und Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen berichten, ist zunächst eine positive Entwicklung. Trotz seiner hinlänglich bekannten Mängel, wie etwa den fehlenden Angaben über Lizenzvergaben, ist es somit eine der wenigen Quellen, die Auskunft in Bezug auf offizielle Transfers kleiner und leichter Waffen gibt.

Im Dezember vergangenen Jahres beschloss die VN-Generalversammlung für 2012 die Überarbeitung des VN-Waffenregisters durch eine Experten-Gruppe.⁵¹ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind jedoch die Ziele eines solchen Prozesses offen. Verbesserungsmöglichkeiten und Anpassungsvorschläge sind nicht spezifiziert. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die Berichterstattung über kleine und leichte Waffen insgesamt zu verbessern. Informationen über den Transfer dieser Waffen sind für viele Staaten von hoher Relevanz und können für den Erfolg anderer UN-Instrumente, wie etwa dem Kleinwaffenaktionsprogramm, wichtig sein. Die Transparenz des weltweiten Waffenhandels würde dadurch insgesamt verbessert. Ein sinnvoller und denkbarer Schritt wäre die Erweiterung des VN-Waffenregisters. Mit der Einführung einer achten Kategorie könnte eine bessere und verbindlichere Berichterstattung von kleinen und leichten Waffen erreicht werden. Deutschland könnte hier eine Vorreiterrolle einnehmen und erstens die Lücke in der geltenden Gesetzgebung schließen, so dass auch Exporte von „Selbstverteidigungswaffen“ der Genehmigungspflicht unterliegen. Darüber hinaus könnte sie zweitens Daten über die Ausfuhr von Jagd- und Sportwaffen sowie Selbstverteidigungswaffen an das Register melden. Die Bundesregierung sollte sich ebenfalls dafür einsetzen, dass Staaten mehr Informationen über den Endverbleib bzw. den Endnutzer an das Register melden.

(3.17) Zahlreiche Drittstaaten, die kleine und leichte Waffen aus deutscher Produktion importieren, melden ihre Importe nicht an das VN-Waffenregister.⁵² Insgesamt befand sich die Berichtspraxis der Mitgliedsstaaten in den letzten Jahren auf einem Tiefpunkt. So berichteten im Jahr 2010 nur 72 Staaten an das VN-Waffenregister. Dies ist die niedrigste Berichtszahl seit der Schaffung des Instruments im Jahr 1991. Seit dem Tiefpunkt 2010 erholt sich die Beteiligung der Mitgliedsstaaten an der Berichterstattung, dennoch gibt es regional sehr starke Unterschiede.⁵³ Emp-

⁵¹ VN-Generalversammlung Resolution 66/39, 2. Dezember 2011.

⁵² Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Berlin/Bonn 2012, S. 41.

⁵³ United Nations Office for Disarmament Affairs, Transparency in Armaments – Reporting to the United Nations Register on Conventional Arms, Fact Sheet, o.J., New York., S. 4

fänger deutscher Rüstungsgüter melden unregelmäßig und nur lückenhaft Informationen über Im- und Exporte sowie militärische Bestände an das VN-Waffenregister. Informationen über den internationalen Transfer von Klein- und Leichtwaffen finden sich nur sehr begrenzt. Für das Jahr 2011 haben bis jetzt insgesamt 36 Staaten Informationen an das VN-Waffenregister gemeldet. Ihre Anzahl wird erfahrungsgemäß aufgrund von Nachmeldungen noch zunehmen.⁵⁴ Von insgesamt 122 Staaten, an die Deutschland im Jahr 2011 Ausfuhrgenehmigungen erteilt haben, berichteten nur 34 Staaten vollständig oder zumindest teilweise an das VN-Waffenregister. Staaten wie Ägypten, Algerien, Indonesien, der Irak, Katar, Saudi-Arabien, Südkorea, Indien oder die Vereinigten Arabischen Emirate haben im Jahr 2011 keinerlei Informationen an das VN-Waffenregister übermittelt.

Angesichts solcher Defizite, insbesondere bei den Empfängern deutscher Klein- und Leichtwaffen, fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, dass Exporte mit der Auflage versehen werden, sich am VN-Waffenregister zu beteiligen.⁵⁵

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

(3.18) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich am Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte von 1998. Dieser wurde 2008 zu einem Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn / *Bonn International Center for Conversion* (BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter im Kontext der acht Kriterien, die auf dem EU-Kodex basieren (<http://www.ruestungsexport.info>).⁵⁶ Dies betrifft vor allem die Menschenrechtssituation, die innere und regionale Stabilität sowie die Verträglichkeit von Rüstungsausgaben mit der Entwicklung im Empfängerland. Als Datengrundlage für die Bewertung einzelner Länder nutzt das BICC verschiedene, offen zugängliche Quellen, u.a. die periodischen Berichte der Weltbank, die Menschenrechtsberichte von *Amnesty International* und die Angaben zu weltweiten Militärausgaben des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

⁵⁴ Stand November 2012: United Nations, United Nations Register on Conventional Arms Report of the Secretary-General, A/67/212, 30 July 2012; United Nations, United Nations Register on Conventional Arms Report of the Secretary-General, Addendum, A/67/212/Add. 1, 21 September 2012.

⁵⁵ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Berlin/Bonn 2011, S. 60.

⁵⁶ Mögliche Veränderungen zu Erhebungen aus den Vorjahren basieren teilweise auf einer umfassenden Umstellung der Berechnungsmethoden in der Datenbank.

(3.19) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2011 5.149 Lizenzen (Vorjahr: 3.347) für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 76 Staaten erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind. Dies beinhaltet auch EU- und NATO-Mitgliedstaaten, in denen teilweise interne Konflikte zu verzeichnen sind. Die Zahl der Empfängerländer, welche den Kriterien des EU-Kodex nicht in vollem Umfang gerecht wurden bzw. werden, also in mindestens einem der sieben BICC-Kriterien eine negative Bewertung erhielten, ist somit gegenüber dem Vorjahr (72 Staaten) nochmals angestiegen. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder stieg erheblich, von 1,331 Milliarden Euro (2010) auf 2,863 Milliarden Euro (2011). Der Wert von genehmigten Rüstungslieferungen in Länder, die mindestens vier der BICC-Kriterien nicht erfüllen, was nach Auffassung der GKKE eine eindeutige Missachtung der EU-Richtlinien darstellt, hat ebenfalls zugenommen, nämlich von 510,3 Millionen Euro (2010) auf 754,2 Millionen Euro (2011). Zu den problematischsten Empfängerländern gehören hier der Irak, Saudi-Arabien und Indien (siehe Tabelle 2).

(3.20) 2011 erhielten 64 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2010: 48 Länder); in 39 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es interne Gewaltkonflikte (2010: 49 Länder). Zusätzlich bestand in neun Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigten. Zu diesen Staaten gehörten unter anderen Angola, Kamerun, Kasachstan, Mosambik und Nigeria.

(3.21) Geographisch bildeten – wie auch bereits im Vorjahr – Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppen „problematischer“ Empfängerstaaten. So wurden 2011 zum Beispiel deutsche Rüstungsgüterexporte im Umfang von 356,8 Millionen Euro in die Vereinigten Arabischen Emirate sowie im Wert von 139,5 Millionen Euro nach Saudi-Arabien genehmigt. Eine weitere Region mit zahlreichen vom BICC als bedenklich eingestuften Empfängern ist ebenso wie im letzten Jahr Süd- und Südostasien: Hier sind vor allem die erteilten Genehmigungen für Rüstungslieferungen nach Singapur (343,7 Mio. €), Indien (90,0 Mio. €) und Pakistan (96,7 Mio. €) kritisch zu überprüfen.

TABELLE 2:

Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte

Land	Men- schen- rechts- situation	Interne Gewalt- konflikte?	Gefahr der Unverträglichkeit von Rüstung und Ent- wicklung	Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2011 (in Millionen Euro)
Ägypten	sehr schlecht	ja	mittel	74,2
Algerien	sehr schlecht	ja	mittel	217,4
Indien	sehr schlecht	ja	mittel	90,0
Indonesien	sehr schlecht	ja	mittel	9,1
Irak	sehr schlecht	ja	Mittel	244,3
Israel	sehr schlecht	ja	gering	62,9
Kolumbien	sehr schlecht	ja	gering	16,8
Libyen	sehr schlecht	teilweise	gering	3,8
Marokko	schlecht	teilweise	mittel	6,5
Oman	sehr schlecht	teilweise	gering	32,1
Pakistan	sehr schlecht	ja	mittel	14,0
Russland	sehr schlecht	ja	gering	144,1
Saudi Arabien	sehr schlecht	ja	gering	139,5
Singapur	schlecht	nein	gering	343,7
Türkei	sehr schlecht	ja	gering	139,5
Venezuela	sehr schlecht	ja	gering	4,5
Vereinigte Arabische Emirate	sehr schlecht	teilweise	gering	356,9
Vietnam	sehr schlecht	teilweise	gering	10,7

3.5 Bewertungen

(3.22) Bei der Vorlage des Rüstungsexportberichts 2011 der Bundesregierung wurde deutlich, dass die deutschen Rüstungsausfuhren und zugesagten Lieferungen im Vergleich zum Vorjahr um 660 Millionen Euro auf 5,414 Milliarden Euro gestiegen sind. Dies entspricht einer Zunahme von etwa 14 Prozent. In ihrem Bericht betont die Bundesregierung jedoch, dass der Wert der Einzelausfuhrgenehmigungen unterhalb des bisherigen Höchstwertes (5,788 Mrd. €) von 2008 liegt. Bei der begleitenden Pressekonferenz waren die Vertreter der Bundesregierung besonders darauf bedacht, den starken Rückgang der Kriegswaffenausfuhren sowie der Ausfuhrgenehmigungen für Klein- und Leichtwaffen herauszustellen. Bei einem genaueren Blick auf die Kriegswaffenausfuhren wird jedoch deutlich, dass zwar die Gesamtausfuhren um 834 Millionen Euro weniger geworden sind, die Exporte an Drittländer jedoch im zweiten Jahr in Folge deutlich gestiegen sind und inzwischen einen Wert von 842,8 Millionen Euro erreicht haben. Insgesamt vermittelt der Bericht mit Blick auf die deutschen Rüstungsausfuhren nicht den Eindruck einer differenzierten Genehmigungspraxis, die sich an die eigenen restriktiven Maßstäbe hält und der Einhaltung der Menschenrechte eine hervorgehobene Bedeutung einräumt, wie es die Bundesregierung stets betont.

Während im vergangenen Jahr die sinkenden Ausfuhrgenehmigungen noch die Vermutung nahelegten, dass eine rückläufige Nachfrage auf dem Weltrüstungsmarkt auch deutsche Exporteure erreicht hat, zeichnen die aktuellen Werte für die Exportlizenzen ein anderes Bild. Deutsche Rüstungsausfuhren nähern sich erneut einem sehr hohen Niveau an. Die wachsende Bedeutung von Drittstaaten als Empfänger deutscher Rüstungsgüter wird dadurch belegt, dass im Jahr 2011 ein Anteil von 42 Prozent aller Ausfuhrgenehmigungen an diese Staatengruppe ging. In Rechnung zu stellen sind auch neue Geschäfte, wie sie sich derzeit mit Saudi-Arabien und Katar abzeichnen, die jederzeit die Zahlen noch weiter in die Höhe treiben können. Während der Export von Kriegsschiffen häufig starken Schwankungen unterliegt, erweisen sich der Verkauf von Panzern und gepanzerten Fahrzeugen sowie Munition und militärischer Elektronik als kontinuierlich sichere Geschäftszweige für deutsche Hersteller.

(3.23) Die Bundesregierung betont im aktuellen Rüstungsexportbericht erneut, dass Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter grundsätzlich nur für Ausfuhren in NATO- und NATO-gleichgestellte Länder erteilt werden. Mit der Vergabe zahlreicher Sammelausfuhrgenehmigungen an Drittstaaten wird jedoch deutlich, dass die Bundesregierung nicht mehr davor zurückschreckt, auch Staaten außerhalb von EU und NATO mit dieser Form der Lizenzvergabe zu begünstigen. Die Ausnahmen werden zur

Regel.

Die GKKE fordert nicht nur einen bedachten und restriktiven Umgang mit der Vergabe von Sammelausfuhrgenehmigungen, sondern darüber hinaus auch die Verbesserung der Berichterstattung. Das diesjährige Zahlenwerk fördert erhebliche Diskrepanzen zutage, die dringend eine differenzierte und verbesserte Darstellung erfordern. Die Bundesregierung muss in ihrem Bericht die Gründe für diese unklare Darstellung erläutern und die Ursachen dieser Diskrepanzen offenlegen. Im Sinne einer besseren Transparenz ist die Bundesregierung darüber hinaus aufgefordert, nicht nur die Gesamtzahl der Sammelausfuhrgenehmigungen offen zu legen, sondern ebenfalls Informationen über die Empfängerländer, den Wert der einzelnen Lizenzen sowie die Art des exportierten Rüstungsgutes bereitzustellen. Darzustellen wäre ebenso die tatsächliche Endverwendung, über die der Bericht keine Auskunft gibt.

(3.24) Die Zahlen für 2011 zeigen, dass ein zunehmender Anteil der Einzelgenehmigungen an Entwicklungsländer geht. Im Berichtszeitraum gingen 9,3 Prozent aller deutschen Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe (2010: 7,7 Prozent). Legt man den Berechnungen jedoch die Liste der OECD-DAC zugrunde, liegt der Anteil deutlich höher und erreicht 21,2 Prozent.

Hier warnt die GKKE erneut davor, die Zahlenwerke solange zu verändern, bis ein günstiges Ergebnis erreicht ist. Das entsprechende Kriterium des Gemeinsamen Standpunktes der EU für Rüstungsausfuhren (Kriterium 8: Entwicklungsverträglichkeit) sollte aufgewertet und auf europäischer Ebene zu einer einheitlichen Anwendung gebracht werden.

(3.25) Auffällig ist ebenfalls, dass umfangreiche Rüstungstransfers in Regionen erfolgen, in denen aktuell Gewaltkonflikte und regionale Rüstungsdynamiken zu beobachten sind, so zum Beispiel in Mittel- und Südasiens, im Nahen und Mittleren Osten sowie in Südamerika. Diese Entwicklungen haben weitreichende Folgen für Menschen und Gesellschaften. Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, dass die Bundesregierung ihre Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle, Krisenprävention und Friedenskonsolidierung stärkt, anstatt die Lieferung von Rüstungsgütern und Kriegswaffen weiter zu forcieren. Erneut wird das Unvermögen der Bundesregierung deutlich, diesen Widerspruch aufzulösen, der die deutsche Rüstungsexportpolitik seit langem begleitet. Wenn es die Bundesregierung mit einer kohärenten Politik ernst meint, gilt es aus Sicht der GKKE hier auf der Grundlage friedenspolitischer Aspekte entgegenzusteuern.

(3.26) Die Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen ist zwar im Berichtszeitraum rückläufig, dennoch wäre es angesichts der häufigen Schwan-

kungen verfrüht, von einer Trendwende zu sprechen. Vielmehr zeigen die Zahlen, dass das Volumen der Einzelausfuhrgenehmigungen für Drittstaaten erneut gestiegen ist. Unter den kritischen Empfängerländern befanden sich Bahrain, Indien, Indonesien, Irak, Oman, die Philippinen, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Problematisch erweist sich auch die Ausfuhr von Munition für kleine und leichte Waffen in Drittstaaten. Unter den Empfängern befanden sich im Jahr 2011 Afghanistan, Brunei und die Vereinigten Arabische Emirate. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, den Export von kleinen und leichten Waffen sowie dazugehöriger Munition deutlich restriktiver zu handhaben. Angesichts der Zahlen aus dem Berichtszeitraum verwundert der Vermerk, dass die Bundesregierung auch in Zukunft Kleinwaffenexporte in Entwicklungsländer besonders restriktiv handhaben werde.

Der weltweite Handel mit Kleinwaffen leidet allgemein an einem Mangel an Transparenz. Meldungen über Ein- und Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen an das VN-Waffenregister sind nur sehr begrenzt verfügbar. Hier erneuert die GKKE ihre Aufforderung, sich für eine bessere Berichterstattung einzusetzen und die Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition an Staaten mit der Auflage zu versehen, sich ihrerseits am VN-Waffenregister zu beteiligen.

(3.27) Wie in den Berichten der Vorjahre auch wiederholt die GKKE ihren Appell, Rüstungsgeschäfte mit Drittstaaten nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) abzusichern und damit das Geschäftsrisiko von Rüstungsexporteurern auf die Schultern der Steuerzahler zu verlagern. Hier sollen die gleichen Bestimmungen gelten, wie sie schon seit einigen Jahren für die Ausfuhr von Nukleartechnologie zur Anwendung kommen: keine staatlichen Exportfinanzierungen und -absicherungen. Die GKKE fordert dementsprechend, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungs- und Kriegswaffenexporte zu erteilen.

4. Aktuelle Debatten und Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik

(4.01) Im aktuellen Berichtszeitraum haben zahlreiche deutsche Rüstungsgeschäfte Anlass für kontroverse Bewertungen geboten.

Die letztjährige Debatte um Rüstungslieferungen an nordafrikanische und arabische Staaten, die im Licht der dortigen Umbrüche, der Gewaltkonflikte und des Aufbegehrens von Teilen der Bevölkerung gegen repressive Regime geführt wurde, setzte sich auch dieses Jahr fort. Bereits im GKKE-Rüstungsexportbericht 2011 wurden die Unzulänglichkeiten von Ausfuhrkontrolle und der Überwachung des Verbleibs gelieferter Waffen am Beispiel Libyen illustriert. Die hitzige Debatte über deutsche Rüstungsexporte anlässlich der möglichen Lieferung von bis zu 800 Leopard 2 Panzern nach Saudi-Arabien⁵⁷ fand im Sommer 2012 mit zahlreichen Pressemeldungen über eine mögliche Lieferung von bis zu 100 dieser Panzer nach Indonesien sowie das Kaufinteresse Katars an bis zu 200 solcher Großwaffensysteme neue Nahrung.⁵⁸

(4.02) Aus den aktuellen Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik greift die GKKE im Folgenden exemplarisch einige relevante Fälle heraus, die im Hinblick auf ihre friedens- und entwicklungspolitischen Implikationen Zweifel am deutschen Exportkontrollsystem wecken und auf seine Schwächen hinweisen. Dargestellt werden die vermuteten Panzergeschäfte mit Saudi-Arabien, Indonesien und Katar sowie mögliche und getätigte U-Boot Lieferungen nach Pakistan, Kolumbien, Ägypten, Israel und Indonesien. Die Debatte leidet insgesamt unter der von der Bundesregierung immer wieder behaupteten Notwendigkeit der Geheimhaltung bei Rüstungsgeschäften, die jede konkrete Auskunft über die Geschäfte verweigert. Es bleibt festzustellen: Alle wissen Etwas, aber niemand außerhalb des Bundessicherheitsrats weiß etwas Genaues!

4.1 Deutsche Panzergeschäfte mit Saudi-Arabien, Katar und Indonesien

Saudi-Arabien

(4.03) Als die Presse im Juni 2012 bekannt machte, dass Saudi-Arabien

⁵⁷ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Berlin/Bonn 2012, S. 66ff.

⁵⁸ Süddeutsche Zeitung online, 17.06.2012, Spiegel-Online, 10.07.2012, Spiegel-Online, 29.07.2012.

Interesse am Kauf von 600 bis 800 Leopard-2 Panzern hat⁵⁹, rückte auch das mögliche Panzergeschäft mit Saudi-Arabien über die Lieferung von bis zu 270 Kampfpanzern des Typs Leopard-2A7+ erneut in den Fokus der Öffentlichkeit.⁶⁰ Im Mai 2012 war dieses Panzergeschäft bereits im Rahmen eines Antrages der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu mehr Kontrolle von Rüstungsexporten Gegenstand einer Debatte im Bundestag gewesen. Einmal mehr machten sich Teile der Regierungsfaktionen dafür stark, Leopard Panzer nach Saudi-Arabien zu liefern, wobei die Frage unbeantwortet blieb, ob die Bundesregierung eine Exportgenehmigung erteilt oder eine Voranfrage positiv beschieden hatte.⁶¹ Inzwischen gilt es Presseberichten zufolge jedoch als gesichert, dass ein Vertrag über die Lieferung von 200 bis 300 Leopard Panzern in einer ersten Tranche unterschriftsreif vorliegt.⁶² Der Rüstungskonzern Krauss-Maffei Wegmann hingegen dementierte die mögliche Lieferung von bis zu 800 Leopard Panzern im Wert von bis zu 10 Milliarden Euro.⁶³ Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang die Widersprüche, die offenbar innerhalb einiger Eigentümerfamilien des Rüstungskonzern Krauss-Maffei Wegmann existieren. So distanzierte sich Miteigentümer Burkhardt von Braunbehrens nach der Kritik der Organisation „Zentrum für Politische Schönheit“ und ihrer Kampagne gegen Rüstungsexporte öffentlich von dem Geschäft.⁶⁴

(4.04) Neben der möglichen Lieferung von bis zu 800 Leopard Panzern aus Deutschland gelangten Berichte an die Öffentlichkeit, wonach Saudi-Arabien bestrebt ist, Leopard Panzer in Spanien zu kaufen. Dazu reiste der saudische Verteidigungsminister im Mai 2012 nach Madrid, um dort mit der spanischen Regierung über die Lieferung von 250 Leopard Panzern zu beraten.⁶⁵ Berichten zufolge soll es sich um die iberische Version des Leopard 2A6 handeln, den Leopard-2E, für deren Produktion die spanische Firma Santa Bárbara eine Lizenz besitzt. Laut Angaben der Bundesregierung umfasst die Lizenz nicht die Möglichkeit, andere Typen des Leopard-2

⁵⁹ Süddeutsche Zeitung online, 17. Juni 2012.

⁶⁰ Zu dem vermuteten des deutsch-saudischen Panzergeschäftes und den Hintergründen siehe: GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, Berlin/Bonn 2012, S. 67-74.

⁶¹ So der Abgeordnete Dr. Joachim Pfeiffer (CDU/CSU) in der Debatte zum Antrag „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“ mit dem Zwischenruf auf den Einwand, dass bis heute keine Informationen bekannt sind, ob eine Exportgenehmigung erteilt ist, „Sie haben leider noch nicht geliefert“. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/181 vom 24. Mai 2012, S. 21547: Erste Bratung des von der Fraktion Bündnis 90/Die Grüne eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur besseren Kontrolle von Rüstungsexporten und zur Wahrung des Friedens sowie dem Schutz der Menschenrechte (Drucksache 17/9412).

⁶² Süddeutsche Zeitung online, 17. Juni 2012, Bild am Sonntag, 17. Juni 2012.

⁶³ Stern online, 18. Juni 2012.

⁶⁴ Tagesschau online, 20. Juni 2012.

⁶⁵ Janes Defence Weekly, Spain refocuses on exporting Leopard 2s to Saudi Arabia, 15. Mai 2012.

Panzers, wie etwa den gewünschten Leopard 2A7+, herzustellen.⁶⁶ Mit Verweis auf die Geschäftsgeheimnisse der betroffenen Unternehmen macht die Bundesregierung deutlich, dass sie keine Angaben zu etwaigen Reexportvorbehalten macht. Grundsätzlich, so die Bundesregierung, sind jedoch für im Ausland mit deutscher Lizenz hergestellte Rüstungsgüter Exportanträge bei der Bundesregierung einzuholen.⁶⁷ Laut ihren Angaben liegt jedoch keine Genehmigungsanfrage der spanischen Regierung für den Export des Leopard Panzers vor.⁶⁸

(4.05) In der diesjährigen Debatte um die Panzerlieferungen nach Saudi-Arabien wurde erneut die Missachtung der Politischen Grundsätze zum Export von konventionellen Waffen sowie der Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes kritisiert. Kritiker verwiesen auch auf die Menschenrechtslage, die einen Verkauf der Leopard-Panzer an Saudi-Arabien, insbesondere der zur Aufstandsbekämpfung geeigneten 2A7+ Variante, verbiete. Angesichts der jahrzehntelangen Ablehnung eines solchen Panzerexportes wird der Bundesregierung vorgeworfen, einen „Tabubruch ohnegleichen“⁶⁹ zu begehen.

(4.06) Einmal mehr verfolgt die Bundesregierung bei diesem Geschäft ihre Strategie der Geheimhaltung von Rüstungsgeschäften. Weder eine Bestätigung noch ein Dementi waren bisher von der Bundesregierung zu vernehmen. Mitglieder der Regierungsfractionen im Bundestag verwiesen auf die Geheimhaltung der Beratungen und Entscheidungen im Bundessicherheitsrat, bei denen es um die Abwägung wichtiger Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik gehe.⁷⁰ Auch könne die Veröffentlichung eines geplanten Rüstungsgeschäfts Wettbewerbsnachteile für das anfragende Rüstungsunternehmen mit sich bringen.⁷¹

⁶⁶ Bundestagsdrucksache 17/10050 vom 21. Juni 2012, Antwort von Staatssekretär Dr. Bernhard Heitzer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/26.

⁶⁷ Bundestagsdrucksache 17/9887 vom 7. Juni 2012, Antwort von Staatssekretär Dr. Bernhard Heitzer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 6/53.

⁶⁸ Bundestagsdrucksache 17/10050 vom 21. Juni 2012, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ernst Burgbacher (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/25.

⁶⁹ Grässlin, Jürgen, Stoppt die Leopard-2-Lieferungen an Saudi-Arabien!, in: Friedens Forum. Zeitschrift der Friedensbewegung, Nr. 2-3, 2012, S. 32-34.

⁷⁰ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/181 vom 24. Mai 2012, S. 21547: Erste Bratung des von der Fraktion Bündnis 90/Die Grüne eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur besseren Kontrolle von Rüstungsexporten und zur Wahrung des Friedens sowie dem Schutz der Menschenrechte (Drucksache 17/9412).

⁷¹ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/186 vom 27. Juni 2012, S. 22288 – 22289: Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ernst Burgbacher (Bundesministerium

(4.07) Bei der Auswertung der Lage in Saudi-Arabien gemäß den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes ergibt sich ein höchst problematisches Bild. In Saudi-Arabien werden grundlegende Menschen- und Bürgerrechte missachtet, Frauen werden unterdrückt. Harte physische Strafen (Auspeitschen, Amputation) sind an der Tagesordnung. Saudi-Arabien hat internationale Abkommen zum Schutz der Menschenrechte ebenso wenig ratifiziert wie internationale Vereinbarungen zur Rüstungskontrolle und zur Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. In Saudi-Arabien schwelen ungelöste Konflikte, etwa im Zusammenhang mit umstrittenen Grenzfragen mit dem Jemen. Insgesamt ist die politische Lage in der Region angespannt.⁷²

Katar

(4.08) Im Juli 2012 veröffentlichte die Presse Informationen, nach denen Deutschland vor einem weiteren Milliarden schweren Rüstungsgeschäft steht. Aus Katar gebe es eine Anfrage an das Rüstungsunternehmen Krauss-Maffei Wegmann, bis zu 200 Leopard-2 Panzer zu liefern. Der Bundessicherheitsrat habe sich mit dem Geschäft zwar noch nicht befasst, doch innerhalb des Kanzleramts sowie des Bundeswirtschaftsministeriums scheine sich eine generelle Zustimmung zu diesem Geschäft herauszukristallisieren.⁷³ Wie im Falle Saudi-Arabiens ist das Golfemirat an neuen Leopard 2 A7+ interessiert.⁷⁴ Bereits im März 2011 wurde bekannt, dass Krauss-Maffei Wegmann einen Leopard 2 A7+ Panzer sowie eine Panzerhaubitze 2000 in Katar getestet hat. Demnach wurden die Feuerkraft und Mobilität des Panzers erprobt, der die veralteten französischen Panzer AMX-30 ersetzen soll.⁷⁵ Die Bundesregierung bestätigt, dass es eine grundsätzliche Interessensbekundung des Golfemirats am Kauf von Leopard Panzern gibt.⁷⁶

(4.09) Insgesamt ist Katar ein gewichtiger Kunde für europäische Hersteller. Beispielsweise hat Frankreich im vergangenen Jahr mit dem Emirat Verträge zur Lieferung mehrerer Dutzend gepanzerter Mannschaftstransporter geschlossen. Deutschland hingegen ist gegenwärtig kein bedeutender Rüstungslieferant für das Land, exportiert jedoch Rüstungskomponen-

für Wirtschaft und Technologie) auf die Frage 43 der Abgeordneten Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen).

⁷² Informationen über die wirtschaftliche und politische Situation, die Menschenrechtsslage sowie die Streitkräfte und die Sicherheitslage gibt das „Länderportrait – Saudi-Arabien“ des Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC) wieder. www.ruestungsexport.info (30.10.2012).

⁷³ Spiegel Online, 29. Juli 2012.

⁷⁴ FAZ online, 12. August 2012.

⁷⁵ Janes Defence Weekly, Latest Leopard MBT undergoes trials in Qatar, 18. Februar 2011.

⁷⁶ Bundesregierung, Pressekonferenz vom 30. Juli 2012.

ten sowie Klein- und Leichtwaffen. Allerdings gab es bereits 2009 Berichte, wonach die Bundesregierung den Transfer von 36 Leopard-2 Panzern bewilligt habe. Ein Vertrag scheint jedoch bisher nicht zustande gekommen zu sein.⁷⁷ Lieferungen von Leopard-2 Panzern würden deutschen Herstellern einen besseren Zugang zu einem Markt verschaffen, der bis heute für sie weitestgehend verschlossen geblieben ist. Bei einem möglichen Panzergeschäft mit Katar ist in jedem Fall zu bedenken, dass es die Aufrüstung in einer Region forciert, in der zurzeit die höchste Konzentration militärischen Potentials weltweit zu finden ist.⁷⁸

(4.10) Mögliche Panzerlieferungen an Katar führten erneut zu heftigen Diskussionen in der Öffentlichkeit. Die Befürworter bezeichneten Katar als wichtigen Verbündeten Deutschlands. Wenn die Bundesrepublik nicht liefere, würde das Emirat die Panzer in einem anderen Land kaufen. Es gelte, Arbeitsplätze zu sichern und die Stückkosten für die Produktion niedrig zu halten.⁷⁹ Angeführt wurden ebenfalls außen- und sicherheitspolitische Interessen. Die Parlamentarier, die ein Geschäft mit Katar unterstützen, verwiesen auf das Hegemoniestreben Irans, dem Deutschland durch eine militärische Stärkung und Stabilisierung der Golfstaaten begegnen müsse – ein Argument, dass schon öfters kritische Entscheidungen flankieren und rechtfertigen sollte.⁸⁰ Unbeachtet bleibt indessen die Gefahr der Weitergabe von Waffen an Dritte. Unlängst hat Katar im Libyenkrieg den Oppositionsgruppen Panzerabwehrwaffen vom Typ Milan zur Verfügung gestellt, die aus deutsch-französischer Produktion stammen, und nach Medienangaben aus Frankreich zunächst an Doha geliefert wurden.⁸¹

Ähnlich wie Saudi-Arabien ist Katar aus Sicht der Bundesregierung ein strategisch wichtiger Staat, da es zu den wichtigsten Öl- und Gaslieferanten der Welt gehört. Seine Stabilität sei somit auch im deutschen Interesse, um die Weltwirtschaft mit Energie zu versorgen.⁸² In diesem Zusammenhang fordert die GKKE erneut, dass Entscheidungen über Rüstungsexporte nicht von wirtschaftlichen Überlegungen oder Arbeitsplatzargumenten getragen sein sollten.

(4.11) Selbst aus dem Koalitionslager kamen kritische Stimmen zu dem geplanten Geschäft. So warnte der Vorsitzende des Auswärtigen Aus-

⁷⁷ Focus Online, 31. Juli 2012, Spiegel Online, 16. Mai 2009.

⁷⁸ So finden sich nach Angaben des Globalen Militarisierungsindex (GMI) des BICC fast alle Staaten der Region des Nahen und Mittleren Ostens unter den vierzig militarisiertesten Staaten der Welt, <http://www.bicc.de/old-site/index.php?page=gmi-new> (14.08.2012)

⁷⁹ Handelsblatt, 31. Juli 2012.

⁸⁰ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 68f.

⁸¹ The Guardian, 14. April 2011.

⁸² Süddeutsche Zeitung, 31. Juli 2012.

schusses, Ruprecht Polenz (CDU), davor, die „Aufrüstungsspirale in der Golfregion zu beschleunigen.“⁸³ Auch die Geheimhaltung solcher Exportentscheidungen wird von vielen Parlamentariern abgelehnt, die stattdessen von der Bundesregierung fordern, das Parlament frühzeitig und umfassend über Rüstungsgeschäfte zu informieren.⁸⁴

(4.12) Die Oppositionsparteien, zahlreiche Verbände und Kirchen äußerten massive Kritik an einem möglichen Geschäft mit Katar. Abgeordnete wiesen darauf hin, dass sich die Lieferung von Kriegswaffen „unter keinem Gesichtspunkt mit den geltenden Rüstungsexportrichtlinien vereinbaren“⁸⁵ lasse. Die Politischen Richtlinien verböten vielmehr einen solchen Export von Kriegswaffen, und die Gefahr bestehe, dass durch dieses Geschäft die Exportrichtlinien aufgeweicht werden.⁸⁶ Auch spreche die Menschenrechtssituation in dem Land gegen einen Export deutscher Kriegswaffen, die für einen innerstaatlichen Einsatz geeignet seien. Insgesamt forderten Abgeordnete der Oppositionsparteien die Bundesregierung auf, zu erklären, welche Rolle Menschenrechte bei Exporten von Kriegswaffen für ihre Entscheidungen spielen.⁸⁷ Auch Kirchen kritisierten, dass deutsche Kriegswaffen in Krisenregionen geliefert werden, und forderten einen sofortigen Lieferstopp.⁸⁸

(4.13) Zwar sind in einigen Bereichen gewisse Fortschritte zu verzeichnen, die Gesamtlage in Katar ist jedoch durch eine autoritäre Herrschaft, die Menschen- und Bürgerrechte missachtet, gekennzeichnet. Vereinzelt gibt es Meldungen über Folter und grausame Bestrafungen. Positiv sind die gesetzlichen und sozialen Fortschritte für Frauen, so beispielsweise die Einführung des Wahlrechts für sie im Jahr 1999. Das Königshaus hat zahlreiche Abkommen zur internationalen Rüstungskontrolle unterzeichnet, Ratifizierungen wichtiger Abkommen, etwa des Verbots von Streumunition, sind jedoch noch offen.⁸⁹

Vor diesem Hintergrund ist dringend geboten, dass Katar offenlegt, aus welchen Beweggründen es die Panzer beschaffen will.⁹⁰ Grundsätzlich lehnt die GKKE den Export von Kampfpanzern nach Katar ab.

⁸³ nach: Spiegel-Online, 30. Juli 2012.

⁸⁴ Zeit online, 26. Juni 2012.

⁸⁵ nach: Taz online, 31. Juli 2012.

⁸⁶ Focus online, 30. Juli 2012.

⁸⁷ Süddeutsche Zeitung online, 30. Juli 2012.

⁸⁸ So beispielhaft die Äußerungen von Erzbischof Ludwig Schick (Bamberg), WAZ, 31. Juli 2012.

⁸⁹ Informationen über die Einhaltung der Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes finden sich unter der Seite des Internationalen Konversionszentrums Bonn (BICC), www.ruestungsexport.info (30.10.2012)

⁹⁰ Süddeutsche Zeitung, 31. Juli 2012.

Indonesien

(4.14) Im März 2012 wurde berichtet, dass Indonesien am Kauf von bis zu 100 ausgemusterten Leopard-2A6 Panzern interessiert sei. Ursprünglich wollte die indonesische Regierung die Panzer aus den Niederlanden beschaffen. Angesichts dortiger parlamentarischer Vorbehalte beschloss Jakarta dann, die Panzer aus Überschussbeständen der Bundeswehr zum Preis von 280 Mio. US-Dollar zu erwerben.⁹¹ Die Bundesregierung bestätigte, dass die indonesische Regierung Anfang 2012 das Bundesverteidigungsministerium mündlich über das Interesse am Erwerb des Leopard-2 Panzers informiert habe. Das Bundesverteidigungsministerium betonte indes, dass keine offizielle Anfrage seitens der indonesischen Regierung vorliege und die Bundesregierung kein offizielles Angebot unterbreitet habe.⁹² Im Oktober 2012 sind Berichte an die Öffentlichkeit gedrungen, dass das indonesische Verteidigungsministerium im November 2012 das Geschäft über den Kauf von bis zu 130 Leopard-2 Panzern im Wert von 217 Millionen Euro mit einer Absichtserklärung gegenüber Krauss-Maffei Wegmann festhalten wolle. Unternehmenskreise widersprachen jedoch dieser Version. Auch die Bundesregierung dementierte eine solche Meldung mit dem Hinweis darauf, dass kein Antrag auf eine Ausfuhrgenehmigung vorläge, bestätigte jedoch, dass deutsche Unternehmen mit Indonesien Gespräche über ein solches Geschäft führen.⁹³

(4.15) Als die Bundeskanzlerin im Juli 2012 zum Staatsbesuch nach Indonesien reiste, rückten die möglichen Panzerlieferungen erneut in das Blickfeld von Politik und Öffentlichkeit. Nach Angaben der Bundesregierung drehten sich die Gespräche um wirtschaftliche und politische Fragen, nicht aber um Panzerlieferungen. Schenkt man hingegen dem indonesischen Staatschef Yudhoyono Glauben, war das mögliche Panzergeschäft mit Deutschland sehr wohl Gegenstand der Beratungen.⁹⁴ Angesichts der geplanten Modernisierung der Streitkräfte, wozu Jakarta bis zu 16 Milliarden US-Dollar eingeplant hat, erscheint dies nicht verwunderlich. Die gewünschte Lieferung deutscher Leopard Panzer ist zentraler Bestandteil dieses Plans und dient dem Präsidenten als Prestigeobjekt.⁹⁵ Nach Informationen aus Jakarta hat die indonesische Regierung eine formelle Anfrage zur Überlassung von 100 Leopard-2A6 Panzern aus Überschussbeständen der Bundeswehr an die Bundesregierung gerichtet.⁹⁶ Meldungen kün-

⁹¹ Jakarta Post, 8. März 2012.

⁹² Bundestagsdrucksache 17/9615 vom 8. Mai 2012, Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt (Bundesministerium für Verteidigung) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 8/61.

⁹³ Süddeutsche Zeitung, 30. Oktober 2012.

⁹⁴ Spiegel online, 10. Juli 2012.

⁹⁵ FAZ online, 14. Juli 2012.

⁹⁶ Janes Defence Weekly, Indonesia approaches Germany for surplus Leopards, 28. Au-

digen eine bald bevorstehende Lieferung an, was bedeutete, dass die Verhandlungen wohl bereits weit fortgeschritten sind und letzte Hindernisse aus dem Weg geräumt werden konnten. Nach Planungen der indonesischen Regierung sollten schon im Oktober 2012 die ersten 15 Leopard-2A6 Panzer in Indonesien eintreffen, die restlichen 85 Stück dann bis Mitte 2014 geliefert werden.⁹⁷ Die Bundesregierung hat hingegen nur eine Anfrage zur vorübergehenden Ausfuhr von vier Leopard-2A4 Panzern und vier Schützenpanzern vom Typ Marder 1A3 bestätigt.⁹⁸

(4.16) Bereits im Mai 2012 wurden angesichts der Menschenrechtssituation in Indonesien erste Bedenken gegenüber dem geplanten Geschäft geäußert. Die Bundesregierung hebt jedoch hervor, dass keine „systemischen Defizite“ existieren und ein regelmäßiger Menschenrechtsdialog der Europäischen Union mit Indonesien besteht. Sie betont ebenfalls, dass sowohl die Menschenrechtssituation wie auch die anderen Kriterien bei der Entscheidung über eine mögliche Lieferung umfassend geprüft werden.⁹⁹ Insgesamt wertet die Bundesregierung die Menschenrechtssituation in Indonesien als positiv und zufriedenstellend.¹⁰⁰ Kritiker hingegen führen an, dass sie weiterhin bedenklich ist. Sorgen bereitet Abgeordneten die Situation in zahlreichen Gebieten Indonesiens, in denen das Militär und die Polizei immer wieder Menschenrechte missachten. Es besteht die Gefahr, dass die Panzer zur Bekämpfung von Aufständischen und Oppositionsgruppen im Inneren eingesetzt werden.¹⁰¹ Das niederländische Parlament hatte die Anfrage Indonesiens mit dem Verweis auf eben diese Menschenrechtsverletzungen abgelehnt.¹⁰²

(4.17) Insgesamt prägen in Indonesien soziale und religiöse Spannungen ebenso wie andauernde politische Auseinandersetzungen das Bild. Die po-

gust 2012.

⁹⁷ Jakarta Post, 2. Juli 2012.

⁹⁸ Bundestagsdrucksache 17/10520 vom 23. August 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Verkauf von Leopard II-Kampfpanzern an Indonesien“.

⁹⁹ Bundestagsdrucksache 17/9678 vom 15. Mai 2012, Antwort von Staatssekretär Dr. Harald Braun (Auswärtiges Amt) an den Bundestagsabgeordneten René Röspel (SPD) auf die schriftliche Frage 5/8.

¹⁰⁰ Im Menschenrechtsbericht der Bundesregierung heißt es: „Die Menschenrechtssituation in Indonesien hat sich insgesamt weiter positiv entwickelt und auf einem zufriedenstellenden, wenngleich noch verbesserungswürdigen Niveau stabilisiert“, Auswärtiges Amt, 9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Berichtszeitraum: 1. März 2008 bis 28. Februar 2010, Berlin, S. 180.

¹⁰¹ Taz online, 10. Juli 2012; Im Rahmen der „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ wurde ebenfalls auf schwere Menschenrechtsverletzungen hingewiesen, <http://www.aufschrei-waffenhandel.de/6-7-2012-Kein-Panzer-Deal-mit.333.0.html> (15. 08.2012)

¹⁰² Radio Netherlands Worldwide, 21. Juni 2012.

litische und soziale Lage ist von Widersprüchen geprägt. Zwar ist der Inselstaat ein wirtschaftlich aufstrebendes Land mit hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes von jährlich um die sechs Prozent.¹⁰³ Gleichzeitig lebt dort jedoch jeder Fünfte unterhalb der Armutsgrenze. Ungelöste Konflikte in West-Papua und Aceh verschärfen die Menschenrechtssituation und führen zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen staatlichen Sicherheitskräften und verschiedenen bewaffneten Gruppierungen. Hinzu kommen ungelöste Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer, die zur allgemeinen Instabilität in der Region beitragen.¹⁰⁴

(4.18) Bei der Auswertung der Lage in Indonesien gemäß den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes ergibt sich ein kritisches Gesamtbild. Die prekäre Menschenrechtssituation wird durch Jakarta weiter verschärft. Abkommen zum Schutz der Menschenrechte werden nicht ratifiziert, oder deren Umsetzung, wie etwa beim Abkommen gegen Folter, ist unzureichend. Die internen Konflikte sowie die allgemeine Instabilität im Land haben erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Region und fördern nicht-staatliche Gewaltakteure und die organisierte Kriminalität. Die Ratifizierung internationaler Rüstungskontrollabkommen zeigt ebenfalls erhebliche Defizite. Vor dem Hintergrund ungelöster Territorialkonflikte und einer allgemeinen Aufrüstung im asiatisch-pazifischen Raum ist dies von besonderer Brisanz. Die GKKE hält die Lieferungen von Kampfpanzern nach Indonesien nicht vereinbar mit den Kriterien, wie sie die Bundesregierung in ihren Politischen Grundsätzen selbst formuliert hat.

(4.19) Zusätzliche Bedenken erwachsen aus der Ablehnung des niederländischen Parlaments, Panzer an Indonesien zu liefern. Gemäß Artikel 4 des „Gemeinsamen Standpunktes betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle und Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgüter“ der Europäischen Union ist ein Konsultationsverfahren vorgesehen, sollte ein Mitgliedsstaat bereits die Erteilung einer Ausfuhrgenehmigung entsprechend den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes untersagt haben. Nach Angaben der Bundesregierung liegen jedoch keine Informationen über einen abgelehnten Antrag entsprechend den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes vor. Es habe sich nur um eine informelle Ablehnung des niederländischen Parlaments gehandelt, das, wie die Bundesregierung feststellt, kein Beteiligungsrecht bei Entscheidungen über Rüstungsexporte habe.¹⁰⁵

¹⁰³ Informationen über die wirtschaftliche und politische Situation sowie die Streitkräfte und die Sicherheitslage gibt das „Länderportrait – Indonesien“ des Internationales Konversionszentrum Bonn (BICC) wieder, www.ruestungsexport.info (15.08.2012)

¹⁰⁴ Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2011, 2012, S. 66ff,

¹⁰⁵ Bundestagsdrucksache 17/10520 vom 23. August 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Fraktion Bünd-

Berlin versichert jedoch, das in Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunktes vorgesehene Verfahren einzuhalten, sollte die niederländische Regierung die Bundesregierung über einen abgelehnten Antrag in Kenntnis setzen.¹⁰⁶ Dann ist die Bundesregierung verpflichtet, den Niederlanden ihre Gründe für einen Export von Leopard-2 Panzern ausführlich zu erläutern.¹⁰⁷ Das niederländische Parlament hat zwar erfolgreich eine wahrscheinliche Genehmigung für den Export von Leopard 2 Panzern aus niederländischen Überschussbeständen gestoppt. Folgt man der strikten Formulierung des EU-Gemeinsamen Standpunktes, handelt es sich formal damit in der Tat um keine Ablehnung einer Ausfuhrgenehmigung der niederländischen Regierung. Dennoch wäre eine deutsche Ausfuhrgenehmigung de facto ein Rückschlag für die Vereinheitlichung der Exportpraxis der europäischen Rüstungsexportpolitik in den Mitgliedsstaaten und eine Unterwanderung bestehender Kriterien.

Kampfpanzerexporte an Drittstaaten – lukratives Geschäft

(4.20) Die umstrittenen Kampfpanzerexporte an die oben genannten Drittstaaten Saudi-Arabien, Katar und Indonesien verdeutlichen die Defizite und Schwachstellen des deutschen Rüstungsexportkontrollsystems. Angesichts der Umstrukturierung der Bundeswehr ist zu erwarten, dass immer mehr deutsche Rüstungsgüter auf den internationalen Rüstungsmarkt gelangen. So heißt es in der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke, von der Teile als geheim eingestuft wurden: „Es wird grundsätzlich angestrebt, für die außer Dienst gestellten Waffensysteme durch Weiterverkauf einen Erlös zu erzielen.“¹⁰⁸ Im Falle der Weitergabe von ausgemustertem Material aus den Beständen der Bundeswehr werden wohl auch Rüstungsunternehmen mit lukrativen Aufträgen zu deren Modernisierung und Instandhaltung rechnen können.¹⁰⁹ Nach Angaben der Bundesregierung stehen in den nächsten Jahren u.a. weitere acht Berge-, 30 Transport- und 16 Feuerleitpanzer zum Verkauf.¹¹⁰ Die inzwischen von der Bundesregierung in Betracht gezogenen Lieferungen von neuen Leopard-2 Panzern an Drittstaaten sind ebenso äußerst bedenklich. Seit dem Jahr 2007 exportiert Deutschland verstärkt Kampfpanzer an Drittstaaten:

nis90/Die Grünen) „Verkauf von Leopard II-Kampfpanzer an Indonesien“.

¹⁰⁶ Bundestagsdrucksache 17/10352 vom 17. Juli 2012, Antwort von Staatssekretär Stéphane Beemelmans (Bundesministerium für Verteidigung) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 7/46.

¹⁰⁷ Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 08. Dezember 2008

¹⁰⁸ Bundestagsdrucksache 17/8835 vom 2. März 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) „Rüstungsexporte durch das Bundesministerium für Verteidigung“.

¹⁰⁹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, a.a.O., S. 67f.

¹¹⁰ Angaben beziehen sich auf: Friedrichs, Hauke, Kriegsgerät: Waffenhändler in Uniform, Zeit-online, 5. Mai 2012.

Exporte von Kampfpanzern aus Deutschland an Drittstaaten (2007 – 2011)¹¹¹

Jahr	Empfänger	Panzertyp
2007	Chile*	140 Panzer Leopard 2
	Singapur	1 Panzer Leopard 2
2008	Chile	45 Panzer Leopard 2
	Singapur	26 Panzer Leopard 2
2009	Brasilien	29 Panzer Leopard 1
	Chile	60 Panzer Leopard 2
	Singapur	12 Panzer Leopard 2
2010	Brasilien	87 Panzer Leopard 1
	Chile	32 Panzer Leopard 2
	Singapur	56 Panzer Leopard 2
2011	Brasilien	114 Panzer Leopard 1
	Singapur	51 Panzer Leopard 2

* Laut VN-Waffenregister hat Deutschland 2007 die Gesamtzahl gemeldet; einzelne Lieferungen wurden jedoch zwischen 2008 und 2010 aufgeführt.

Paradigmenwechsel in der deutschen Rüstungsexportpolitik? – Der Export von Kriegswaffen an Drittstaaten

(4.21) In jüngster Zeit zeichnet sich eine Politik der Bundesregierung ab, die mit Rüstungsausfuhren Partner in Konfliktregionen unterstützen will, ordnungspolitische Verantwortung im Sinne einer Stabilisierung zu übernehmen und unter gewissen Umständen eigene militärische Interventionen durchzuführen. Kurzum: Internationales sicherheitspolitisches Wohlverhalten von Staaten soll mit Rüstungsausfuhren honoriert werden. Als Argument für die Lieferung von Kriegswaffen und Rüstungsgütern führte die Bundeskanzlerin an, dass es nicht reiche, nur wohlwollende Worte an andere Länder und Organisationen zu richten. Vielmehr müssten diese befähigt werden, in einen Konflikt auch eingreifen zu können.¹¹² Weder die Europäische Union noch die NATO seien in der Lage, weltweit alle Konflikte zu lösen. Stattdessen sollten aufstrebende Staaten und Regionalorganisationen, die Garanten für Frieden und Stabilität in den Regionen seien, mehr Verantwortung übernehmen, so die Logik der Bundesregierung.¹¹³ Dahinter verbirgt sich der Wunsch, dass sich Deutschland in Zukunft bei

¹¹¹ Vor 2007 gab es laut VN-Waffenregister keine deutschen Exporte von Kampfpanzern an Drittstaaten. Zusammenstellung gemäß Meldungen der Bundesregierung an das VN-Waffenregister, abrufbar unter: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/>

¹¹² Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung am 9. September 2011 in Berlin (http://www.bundestkanzlerin.de//nn_683608/Content/DE/Rede/2011/09/2011-09-09-rede-mtl).

¹¹³ Der Spiegel, Panzer statt Soldaten, 30. Juli 2012.

militärischen Interventionen zurückhalten kann und deutsche Soldaten nicht in gefährliche Missionen geschickt werden müssen. Bereits in den Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2011 findet sich die Empfehlung, zur Wahrung der deutschen Sicherheit, lokale Konflikte vor Ort einzuhegen und einzudämmen und somit für Deutschland die Auswirkungen von Krisen und Konflikten auf Distanz zu halten.¹¹⁴ Diesen Ansatz verteidigte und präziserte die Bundeskanzlerin erneut im Oktober 2012: „Wer sich der Friedenssicherung verpflichtet fühlt, aber nicht überall auf der Welt eine aktive Rolle in der Friedenssicherung übernehmen kann, der ist dazu aufgerufen, vertrauenswürdigen Partnern zu helfen, damit sie entsprechende Aufgaben übernehmen.“¹¹⁵

(4.22) Während Waffenexporte in Konfliktregionen lange Zeit zumindest grundsätzlich abzulehnen waren, würden sie gemäß dieser Logik nun zu einem wichtigen Pfeiler der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Im Kern geht es darum, befreundete und verbündete Staaten aufzurüsten, damit sie sich in Zukunft selbst verteidigen und regionale Stabilität garantieren können. Über Umwege versucht die Bundesregierung, solche Rüstungsexporte zu legitimieren und mit Verweis auf „Bündnisinteressen“ umstrittene Rüstungsexportentscheidungen aus den deutschen Kontroversen herauszulösen. Dazu will sie innerhalb der NATO eine Länderliste einführen, um mit dem Segen des Bündnisses Rüstungsgüter auch in kritische Länder exportieren zu können. Mit der Einführung von Länderlisten versucht die Bundesregierung, die Kriterien bei der Beurteilung von Exportgenehmigungen zu umgehen. Etwaige Einschränkungen könnten jedoch jederzeit durch deutsche oder Bündnisinteressen ausgehebelt werden.¹¹⁶ Die stockenden Entwicklungen lassen sich auf zwei Dinge zurückführen: Einerseits haben die NATO-Mitgliedsstaaten Bedenken, dass mangels eines NATO-weiten Reglements Eingriffe in ihre souveränen rüstungsexportpolitischen Entscheidungen drohen. Andererseits regt sich innerhalb der NATO Widerstand gegen ein solches Vorhaben, weil manche Staaten befürchten, dass so Deutschlands vergleichsweise restriktive Exportstandards auf die Bündnispartner übertragen werden könnten.¹¹⁷

Bewertung

(4.23) Eine Politik mit dem Ziel, die Aufrüstung bestimmter Staaten zu forcieren, um Stabilitätsanker zu schaffen und sie zu militärischen Inter-

¹¹⁴ Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18. Mai 2011, S. 5.

¹¹⁵ Handelsblatt, 22. Oktober 2012.

¹¹⁶ Moltmann, Bernhard, Deutsche Rüstungsexportpolitik. Widersprüche und Chancen der Veränderung, in: Wissenschaft und Frieden – Dossier 71, 4/2012, S. 13.

¹¹⁷ Financial Times Deutschland, 31. Juli 2012.

ventionen zu befähigen, birgt erhebliche Gefahren. Aus Sicht der GKKE ergeben sich folgende Risiken:

(1) Auf den ersten Blick mag es verlockend klingen, mit Rüstungsexporten Stabilität zu schaffen. Diese Politik greift jedoch zu kurz und missachtet grundlegende Probleme, die von Waffenlieferungen ausgehen können. Denn Rüstungsexporte alleine schaffen keine Stabilität. Vielmehr ist die Gefahr gegeben, dass nicht demokratische Staaten Kriegswaffen für interne Repressionen einsetzen, was den Frieden im Land und in der Region zusätzlich gefährdet. Zudem verkennt eine solche Herangehensweise die langfristigen Folgen des Exports, sind doch Entwicklungen in autoritären Regimen kaum vorhersehbar. Auch das Prinzip, keine Waffen in Spannungsgebiete zu liefern, würde so unterlaufen¹¹⁸ Die GKKE ruft dazu auf, nicht Rüstungsexporte als Instrument zur Friedenssicherung einzusetzen, sondern zivile Instrumente in den Vordergrund zu rücken.

(2) Zwar betont die Bundeskanzlerin stets, dass die restriktiven Richtlinien für Rüstungsexporte, bei denen Menschenrechte und grundlegende Werte Kriterien der Beurteilung sind, nicht aufgeweicht werden sollen.¹¹⁹ Angesichts der jüngsten Kontroversen über Lieferungen an Saudi-Arabien, Katar und Indonesien scheinen sie jedoch bei der Entscheidung über Rüstungsexporte keine große Rolle zu spielen. Aus Sicht der GKKE muss sichergestellt werden, dass die Menschenrechte bei der Entscheidung über die Lieferung von Rüstungsgütern nicht übergangen und regionaler Stabilität untergeordnet werden.

(3) Grundsätzlich problematisch sind Geheimhaltung und mangelnde Transparenz im Bereich der Rüstungsexportpolitik. Die Regierung muss Rechenschaft über ihr Handeln ablegen, auch über die Entscheidungen des Bundessicherheitsrates, die bislang im Verborgenen geschehen. Offenheit und Transparenz sind die Voraussetzungen, um Entscheidungen nachvollziehen, überwachen und bewerten zu können. Erst eine transparente Begründung von Rüstungsexportentscheidungen durch die Bundesregierung ermöglicht eine Einschätzung, ob es sich um einen Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik und Rüstungsexportpolitik handelt, oder ob bisher bereits vollzogene Policy offensiver begründet wird. Der jährliche Rüstungsexportbericht allein kann diese Transparenzlücke kaum schließen – erst recht nicht im

¹¹⁸ Süddeutsche Zeitung, 1. August 2012, S. 4.

¹¹⁹ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation am 22. Oktober 2012 in Strausberg (<http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html?nn=74420>)

jetzigen Format und ohne inhaltliche Diskussion. Vielmehr bedarf es der rechtzeitigen Information des Parlaments sowie der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung mit anderen Politikfeldern, zum Beispiel der Abrüstung- und Rüstungskontrollpolitik und der Menschenrechtspolitik- und Entwicklungspolitik.¹²⁰

4.2 Deutsche U-Boote auf dem Weltmarkt – Alte und Neue Kunden?

(4.24) In ihrem Rüstungsexportbericht 2009 hat die GKKE deutsche U-Boot Verkäufe ausführlich beleuchtet und ist zu der Erkenntnis gelangt, dass es angesichts der zahlreichen problematischen Transfers und der technologischen Weiterentwicklung von U-Booten zu multifunktionalen Plattformen einer sehr viel restriktiveren Exportpolitik bedarf. Sie empfahl der Bundesregierung, eine spezifische „Kultur der Zurückhaltung“ an den Tag zu legen.¹²¹ Diese Forderung hat weiterhin Bestand. Ungeachtet dessen steht die deutsche Schiffsbauindustrie als einer der erfolgreichsten Exporteure konventionell betriebener U-Boote auf dem Weltmarkt dar. Zu ihren Kunden gehören nicht nur EU- und NATO-Partner wie Griechenland, Türkei und Portugal, sondern auch zahlreiche Drittstaaten. So haben in jüngster Zeit Südafrika, Südkorea und Israel U-Boote in Empfang genommen. Angesichts der regionalen Rüstungswettläufe in Asien sowie dem Nahen und Mittleren Osten und vor dem Hintergrund der neuen Einsatzmöglichkeiten moderner U-Boote hat der jahrzehntelange Grundsatz, dass Exporte von U-Booten unproblematisch seien, keinen Bestand mehr. Anfragen aus Pakistan, Thailand, Indonesien und Ägypten verdeutlichen das gestiegene Interesse an deutschen U-Booten und verlangen jenseits einzelner Exportlizenzenentscheidungen eine fundierte Positionierung zu U-Boot-Exporten im Kontext der Außen-, Friedens- und Entwicklungspolitik. Derzeit liegen nach Medienangaben noch sechs ausgemusterte U-Boote in Kiel und Wilhelmshaven, über deren Verkauf das Bundesverteidigungsministerium mit verschiedenen Staaten verhandelt.¹²² Hinzu kommt, dass der Wettstreit europäischer U-Boot Hersteller – HDW (Deutschland), DCNS (Frankreich), Navantia (Spanien) – eine zusätzliche Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportpolitik verlangt, um einen Konkurrenzkampf zu Lasten eines restriktiven Exportkontrollregimes zu verhindern.

Pakistan

(4.25) In den vergangenen Jahren haben mögliche Exporte deutscher U-Boote nach Pakistan, Thailand, Indonesien und Indien die Diskussion um

¹²⁰ GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 60f.

¹²¹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2009, Bonn/Berlin 2009, S. 58f.

¹²² NDR.de, 24. Juni 2012.

deutsche U-Boot Lieferungen angefacht. Im September 2010 reisten Mitarbeiter des Bundesamts für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) gemeinsam mit einer Industriedelegation nach Islamabad, um „mögliche Unterstützungsleistungen bei der Qualitätssicherung des Vorhabens U-Boote U214 zu sondieren“¹²³. Es ging dabei um den Verkauf von drei dieser deutschen U-Boote im Wert von 1,2 Milliarden Euro. Pakistanische Marinekreise ließen hingegen verlauten, dass das deutsche U-Boot Angebot zu teuer sei¹²⁴ und zeigten Interesse am Kauf von chinesischen U-Booten. Dennoch gehen weder die Howaldtswerke-Deutsche Werft (HDW) noch die Bundesregierung von einem grundsätzlichen Scheitern des Geschäfts aus, das allem Anschein nach derzeit auf Eis liegt. Die Bundesregierung sieht nach wie vor keinen Grund, Rüstungslieferungen an Pakistan zu stoppen und hält an ihrer Position fest, dass Islamabad als ein wichtiger Verbündeter im Kampf gegen den Terror unterstützungswürdig sei.¹²⁵

(4.26) Die GKKE äußert erneut ihre Sorge und Warnungen vor einem solchen Verkauf. Es bestehen ernsthafte Zweifel an der Einhaltung der Menschenrechte in Pakistan. Aspekte wie die innere und regionale Konfliktdynamik, die Einhaltung internationaler Rüstungskontrollabkommen sowie das Verhältnis von Militärausgaben zu Entwicklungsbemühungen dort bedürfen einer genauen und ernsthaften Überprüfung. Maritime Aufrüstungsbestrebungen in Südasien und Südostasien haben das Potential, die Stabilität in der gesamten Region zu gefährden. Die GKKE fordert die deutsche Bundesregierung erneut auf, Abstand von einem Geschäft mit Pakistan zu nehmen und den positiven Bescheid auf eine Voranfrage zu widerrufen.¹²⁶

Ägypten

(4.27) Im September 2012 wurden erneut Berichte öffentlich, denen zufolge Ägypten mit Deutschland ein Abkommen über den Kauf von zwei neuen U-Booten des Typs 209 geschlossen habe.¹²⁷ Der Oberkommandierende der ägyptischen Marine, Osama al Gindi, bestätigte das Interesse am Kauf von deutschen U-Booten zur Modernisierung der eigenen Einheiten. Die Bundesregierung hingegen schwieg auf die Frage, ob der Bundessicherheitsrat dem Geschäft mit Ägypten zugestimmt hat, und verwies auf die „vorgeschriebene Geheimhaltung“ in solchen Fällen.¹²⁸ Medienberich-

¹²³ Bundestagsdrucksache 17/3391 vom 27. Oktober 2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexport an Indien und Pakistan“.

¹²⁴ DefenseNews, 14. März 2011.

¹²⁵ Spiegel Online, 4. Juni 2012.

¹²⁶ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2008, Bonn/Berlin 2008, S. 53ff.

¹²⁷ Spiegel-Online, 3. September 2012.

¹²⁸ Süddeutsche Zeitung, 4. September 2012.

ten zufolge aber hatte der Bundessicherheitsrat bereits in seiner Sitzung am 28. November 2011 die Lieferung von zwei U-Booten des Typs 209 genehmigt.¹²⁹ Verwunderlich ist diese Entscheidung nicht, da Deutschland schon lange Zeit als verlässlicher Partner Ägyptens gilt, das unter anderem Maschinenpistolen des Typs MP-5 von Heckler & Koch in den vergangenen Jahren erhielt. Das Interesse Ägyptens am Kauf deutscher U-Boote existiert bereits seit 2009 und für HDW ist Ägypten ein wichtiger Neukunde.¹³⁰

Die israelische Regierung soll Kontakt mit der Bundesregierung aufgenommen haben, um sie zu überzeugen, von dem geplanten U-Boot Verkauf Abstand zu nehmen.¹³¹ Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière reagierte auf den Versuch der israelischen Regierung, Einfluss auf deutsche Rüstungsexportentscheidungen zu nehmen, mit dem Verweis, dass kein Land der Welt ein Vetorecht gegenüber Entscheidungen der Bundesregierung habe.¹³²

(4.28) Die GKKE gibt zu bedenken, dass angesichts der angespannten Lage zwischen Israel und Ägypten U-Boot Lieferungen an beide Staaten Bemühungen zur Verbesserung des friedlichen Zusammenlebens unterlaufen. Israel äußerte deutliche Vorbehalte zu der Lieferung von zwei ausgemusterten U-Booten an Ägypten und verwies auf die aus ihrer Sicht Israel feindliche Politik des neuen Regierungschefs Mohammed Mursi.¹³³ Angesichts dessen sind vielmehr Anstrengungen zur Verbesserung der Rüstungskontrolle und vertrauensbildende Maßnahmen in der Region das Gebot der Stunde.

Israel

(4.29) Auch über die Lieferung von U-Booten nach Israel fand erneut eine öffentliche Auseinandersetzung statt. Im Februar 2012 wurde bekannt, dass sich Deutschland und Israel über die Modalitäten zur Lieferung eines sechsten U-Boots geeinigt haben. Wie in der Vergangenheit¹³⁴ unterstützt die Bundesregierung den U-Bootkauf finanziell mit bis zu 135 Mio. Euro¹³⁵, knüpfte den Transfer jedoch an politische Bedingungen wie etwa die Aus-

¹²⁹ Spiegel Online, 11. September 2012.

¹³⁰ Nassauer, Otfried, U-Boote für Ägypten, Berlin Information-center for Transatlantic Security, 15. September 2012.

¹³¹ Tagesschau online, 3. September 2012.

¹³² Frankfurter Rundschau, 15./16. September 2012.

¹³³ Spiegel Online, 11. September 2012.

¹³⁴ An dem Kauf der ersten drei U-Boote beteiligte sich die Bundesregierung mit 1,110 Mrd. DM sowie am vierten und fünften mit 333 Mio. €.

¹³⁵ Bundestagsdrucksache 17/10012 vom 12. Juni 2012, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt (Bundesministerium der Verteidigung) an die Abgeordnete Sevim Dağdelen (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/47.

zahlung von Steuergeldern an die palästinensische Autonomiebehörde.¹³⁶ Anfang Juni 2012 machte die Presse bekannt, dass eine nukleare Bewaffnung der aus Deutschland stammenden U-Boote möglich erscheint.¹³⁷ Auch wenn es technisch möglich erscheint, die U-Boote zur nuklearen Bewaffnung umzurüsten, ist nicht gesichert, ob die U-Boote bereits mit Nuklearraketen bestückt sind. Bemerkenswert ist die Deutlichkeit der öffentlichen Kritik daran, gehört die deutsch-israelische Rüstungskooperation doch zu den politisch sensibelsten Kapiteln der deutschen Rüstungsexportpolitik.¹³⁸

(4.30) Deutsche U-Boot Exporte gelangen in eine Region, in der die Sicherheitslage nicht nur sehr angespannt ist und voraussichtlich auch bleibt, sondern die auch schon jetzt eine erhebliche Konzentration an Waffen und militärischem Potential aufweist. Kommen weitere moderne U-Boote hinzu, erhöht dies die Gefahr, dass sie in zukünftigen Konflikten eingesetzt werden. Die GKKE plädiert dafür, auch bei Rüstungslieferungen nach Israel die politisch-rechtlichen Standards zu beachten. Sie hat ihre grundsätzlichen Überlegungen dazu in ihren zurückliegenden Rüstungsexportberichten 2006 und 2010 dargelegt.¹³⁹ Darüber hinaus ist die Bundesregierung aus Sicht der GKKE dazu aufgefordert, aktiv die Sachlage aufzuklären, was eine mögliche Bewaffnung deutscher U-Boote mit Nuklearwaffen angeht.

Kolumbien

(4.31) Kolumbien gehört ebenfalls zu den jüngsten Empfängern deutscher U-Boote. ThyssenKrupp Marine Systems konnte bereits 2009 einen Auftrag zur Modernisierung der zwei kolumbianischen U-Boote der Klasse 209/1200 gewinnen, die seit 1975 in der dortigen Marine eingesetzt werden. Im Gegensatz zu vergangenen Modernisierungsprogrammen lieferte das Unternehmen jedoch für diesen Auftrag Materialpakete, mit denen die staatliche Werft COTECMAR das Vorhaben durchführte. Laut Angaben von ThyssenKrupp Marine Systems ist der Auftrag ein Zeichen des Vertrauens der Marine südamerikanischer Staaten in deutsche U-Boot Technologie.¹⁴⁰ Am 28. August 2012 übergab die Bundeswehr im Rahmen eines feierlichen Akts in Kiel zwei ausgemusterte dieselelektrische U-Boote der Klasse 206A an die kolumbianische Marine. Zusätzlich kaufte Kolumbien zwei weitere ausgemusterte U-Boote der Klasse 206A, die als Ersatzteillieferant genutzt

¹³⁶ Tagesschau online, 20.03.12.

¹³⁷ Der Spiegel, Made in Germany, Nr. 23, 04. Juni 2012, S. 20ff.

¹³⁸ GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Berlin/Bonn 2011, S. 90f.

¹³⁹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2006, Berlin/Bonn 2006, S. 70f; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, a.a.O., S. 91.

¹⁴⁰ ThyssenKrupp Marine Systems, Pressemitteilung vom 14. Januar 2009.

werden sollen.¹⁴¹ Derzeit laufen nach Medienberichten noch Verhandlungen über die Modernisierung der U-Boote, um sie für die Gewässer um Kolumbien tropentauglich zu machen. Ungewiss ist hingegen, ob die Modernisierung in Deutschland oder mit deutscher Unterstützung auf der staatlichen Werft COTECMAR stattfinden wird.¹⁴² Das Verhandlungspaket beinhaltet neben den U-Booten auch eine Reihe von Ersatzteilen, Trainingsmaßnahmen, Unterstützung bei der Instandhaltung und eine unbestimmte Anzahl von Seehecht Torpedos.¹⁴³

(4.32) Angesichts zahlreicher Konflikte und des Kräftermessens verschiedener Staaten in Lateinamerika birgt die Lieferung deutscher U-Boote nach Kolumbien ein erhebliches Risiko für die Stabilität und Entwicklung auf dem Kontinent. Kolumbien ist weiterhin am schlimmsten betroffen von bewaffneten Konflikten zwischen Regierung und FARC-Rebellen. Diplomatische Krisen zwischen Kolumbien und Ecuador bzw. Venezuela sowie die Verletzungen der territorialen Integrität Ecuadors geben Anlass zur Sorge. Die GKKE weist erneut darauf hin, dass der Export von Kriegswaffen in sogenannte „Drittländer“ gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern von 2000 grundsätzlich nicht genehmigt wird. Eine Ausnahme bilden im Einzelfall „besondere außen- und sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland“¹⁴⁴. Ein solches Interesse ist bei der Lieferung von U-Booten nach Kolumbien aber nicht zu erkennen. Eine öffentliche Begründung des Rüstungsexports vor dem Hintergrund deutscher außen- und sicherheitspolitischer Interessen durch die politischen Entscheidungsträger blieb aus – stattdessen wurde die Überlassung ausgemusterten Bundeswehrmaterials erneut im Geheimen entschieden.

Indonesien

(4.33) Im Falle Indonesiens zeichnet sich ein neues Problem ab: Im Dezember 2011 einigten sich Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering (DSME) und das indonesische Verteidigungsministerium auf die Lieferung von drei dieselektrischen Chang Bogo U-Booten der Klasse 209/1200 im Wert von 1,1 Milliarden US-Dollar. Im Rahmen des Vertrages wurde vereinbart, dass die ersten beiden Boote in Südkorea gebaut, das dritte dann mit technischer Unterstützung und Wissen von DSME durch den staatli-

¹⁴¹ Janes Defence Weekly, Colombia inducts Type 206A submarines: photos, 7. September 2012.

¹⁴² Janes Defence Weekly, Colombian Navy takes delivery of Type 206A submarines, 4. September 2012.

¹⁴³ Janes Defence Weekly, Colombian Navy receives two former German U206 submarines, 31. August 2012.

¹⁴⁴ Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin, 19. Januar 2000, S. 5.

chen indonesischen Schiffsbauer PT Pal gefertigt werden soll.¹⁴⁵ Die südkoreanischen Chang Bogo U-Boote der Klasse 209/1200 basieren auf dem Design der Howaldtswerke-Deutsche Werft. Es ist das erste Mal, dass eine ausländische Werft einen Re-export eines mit deutscher Technologie hergestellten U-Boots plant. Dieses Geschäft wirft die Frage auf, inwieweit Deutschland ein Mitspracherecht bei dem Re-export hat und ob die Bundesregierung bereits Voranfragen im Hinblick auf deutsche Zulieferungen positiv beantwortete.

Einordnung und Bewertung

(4.34) Aus Sicht der GKKE bieten die zahlreichen Kontroversen der deutschen Rüstungsexportpolitik Anlass zur Sorge, dass deutsche Rüstungsgüter und Kriegswaffen in Spannungsgebiete gelangen oder regionale Aufrüstungsbemühungen begünstigen. All diese Geschäfte belegen, dass deutsche U-Boote und Kampfpanzer sowie dazugehörige Technologien auf dem Weltrüstungsmarkt gefragt sind. Daraus erwächst eine besondere Verpflichtung, Exporte im Kontext der Außen-, Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungspolitik genauer zu begründen. Widersprüche zu den Politischen Grundsätzen zu den Ausfuhren konventioneller Rüstungsgüter von 2000 und den Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes von 2008 müssen aufgelöst werden. Angesichts vieler ungelöster Territorialkonflikte und starker Aufrüstungsbestrebungen in einzelnen Regionen birgt gerade die Unterstützung bei dem Aufbau von Seestreitkräften Gefahren. Ferner weist die GKKE darauf hin, dass auch überschüssiges Rüstungsmaterial aus Beständen der Bundeswehr nicht an Drittstaaten weitergegeben werden sollte. Denn die Gefahr besteht, dass auch solche Lieferungen regionale Rüstungsdynamiken stimulieren und Entwicklungsanstrengungen konterkarieren. Die Bundesregierung ist aufgerufen, ihre Rüstungsexportpolitik restriktiver zu gestalten.

(4.35) Mit einem neuen Phänomen der deutschen Exportpolitik ist die Bundesregierung spätestens seit dem U-Boot Geschäft zwischen Südkorea und Indonesien konfrontiert. Eine ausländische Werft plant erstmals den Export eines mit deutscher Technologie hergestellten U-Bootes in ein Drittland. Ohne Widerspruch hat die Bundesregierung in diesem Fall dem immer größer werdenden Druck zahlreicher Empfängerländer, nicht nur ein bestimmtes Rüstungsgut, sondern auch die zugehörige Technologie zu erwerben, offenbar nachgegeben. Die GKKE mahnt, dieser Proliferation von U-Booten entgegen zu wirken, und ruft die Bundesregierung dazu auf, sicherzustellen, dass ein Re-Export von Kriegswaffen, die mit deutscher Technologie hergestellt werden, an Drittstaaten unterbleibt. Stattdessen

¹⁴⁵ Janes Defence Weekly, Indonesia orders Chang Bogo-class attack submarines from South Korea, 21. Dezember 2011.

sind, besonders im Blick auf zunehmende Aufrüstungstendenzen im asiatisch-pazifischen Raum, Anstrengungen zur Abrüstung, Verbesserung der Rüstungskontrolle und zur Vertrauensbildung zu unterstützen.

(4.36) Berichte über die Finanzierung des israelischen U-Boot Geschäfts haben erneut verdeutlicht, dass die israelische Regierung bis heute nicht den Verdacht ausgeräumt hat, die aus Deutschland stammenden U-Boote auch mit Abschussvorrichtungen für Raketen oder Marschflugkörper auszustatten, die möglicherweise atomar bestückte Sprengköpfe tragen.¹⁴⁶ Die Bundesregierung ist aufgefordert, der nuklearen Aufrüstung im Nahen und Mittleren Osten keinen Vorschub zu leisten.

(4.37) Alle vermuteten Rüstungsgeschäfte zeugen nicht nur von Problemen und Defiziten des deutschen Rüstungsexportkontrollsystems, sondern auch von einer fehlenden öffentlichen Information über die deutsche Rüstungsexportpolitik:

- (1) Mangelnde Transparenz im Bereich der Rüstungsexporte führt dazu, dass erst mit der Aufdeckung durch die Presse Informationen über mögliche Rüstungsgeschäfte die Öffentlichkeit erreichen. Eine frühzeitige Auseinandersetzung ist somit nicht möglich. Vielmehr sind Genehmigungspraxis und Entscheidungsstrukturen weiterhin undurchsichtig, da verschiedene Behörden und Gremien mit dem Genehmigungsverfahren betraut sind. Erst wenn ein Rüstungsgeschäft von der Presse skandalisiert wird, führt dies zu einer öffentlichen, politischen Debatte.¹⁴⁷
- (2) Der Streit über mögliche Panzerlieferungen legt einmal mehr die Vermutung nahe, dass die Bundesregierung mit der Weigerung, sich zum Stand eines solchen Geschäfts zu äußern und die Gründe für die Exportgenehmigung offenzulegen, der öffentlichen Auseinandersetzung ausweichen und mehr Transparenz verweigern will.¹⁴⁸
- (3) Eine parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung ist nicht möglich, da Informationen über Rüstungsgeschäfte auch die Bundestagsabgeordneten weiterhin zu spät erreichen. Ohne Zweifel widerspricht dieser Mangel an Transparenz den Vorgaben einer parlamentarischen Demokratie. Die Stimmen, die dem Bundestag mehr Mitspracherecht in dieser Sache einräumen wollen, werden

¹⁴⁶ Der Spiegel, Made in Germany, Nr. 23, 04. Juni 2012, S. 20ff.

¹⁴⁷ Moltmann, Bernhard, Die Mühen der Kritik, in: Friedens Forum. Zeitschrift der Friedensbewegung, Nr. 2-3, 2012, S. 40-41.

¹⁴⁸ Siehe auch zur Bewertung möglicher Lieferungen von Leopard Panzern: GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 70ff.

jedoch immer lauter. Die GKKE hat dies schon länger gefordert und unterstützt daher das Ansinnen vieler Abgeordneter, dem Parlament mehr Kontrollmöglichkeiten bei der Rüstungsexportpolitik einzuräumen.

- (4) Zwar zeigt sich auch die Bundesregierung über die Menschenrechtslage in manchen Ländern besorgt.¹⁴⁹ Das hat jedoch scheinbar kaum Einfluss auf die Entscheidung zur Lieferung von Kampfpanzern. Die Menschenrechtslage in solchen Empfängerländern wirft die Frage auf, welchen Stellenwert die Kriterien der Politischen Grundsätze und des Gemeinsamen Standpunktes im Rahmen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik wirklich haben. Es mangelt insgesamt an einer öffentlichen Debatte über die deutsche Rüstungsexportpolitik im Spiegel der Außen-, Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungspolitik. In der öffentlichen Auseinandersetzung wird die Bundesregierung mit dem Vorwurf konfrontiert, sie verweigere sich durch ihr Schweigen einer grundlegenden Diskussion. Vor dem Hintergrund zunehmender Kriegswaffenexporte in Drittstaaten ist von einem Tabubruch die Rede.¹⁵⁰ Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, der Menschenrechtslage bei Rüstungsexporten besondere Bedeutung beizumessen und Kriegswaffen grundsätzlich nicht in Spannungsgebiete zu liefern.
- (5) Bei Exportentscheidungen scheint sich die Bundesregierung nur auf den in Frage stehenden Einzelfall des speziell zu exportierenden Rüstungsgutes zu beschränken. Die Komplexität solcher Rüstungsexporte verpflichtet aber dazu, den gesamten wirtschaftlichen, politischen, sozialen und insbesondere regionalen Kontext der Empfängerländer bei der Lizenzvergabe in Rechnung zu stellen und Exportentscheidungen in einen größeren außen-, sicherheits-, friedens- und entwicklungspolitischen Rahmen einzuordnen.

¹⁴⁹ So beispielsweise der Menschenrechtsbeauftragte der Bundesregierung Markus Löning (FDP) „Die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien erfüllt mich mit Sorge.“, Tagesschau online, 6. Juni 2012.

¹⁵⁰ Zeit online, 16. Juli 2012.

5. Parlamentarische Kontrolle und die deutsche Rüstungsexportpolitik im europäischen Kontext

5.1 Der Bundestag und die rechtliche Dimension von Rüstungsexporten

(5.01) Durch Berichte über mögliche Waffenlieferungen in Spannungsbereiche und konfliktreiche Drittstaaten hat die Rüstungsexportpolitik eine ungeahnte öffentliche und insbesondere parlamentarische Aufmerksamkeit bekommen. Dabei ist ein immer wiederkehrendes Argumentationsschema auszumachen. Die Regierungsfractionen unterstützen die Bundesregierung mit Verweisen auf die militärpolitische Notwendigkeit einer eigenen Rüstungsindustrie und mit dem Argument, dass ein Großteil der Rüstungsexporte in EU- und NATO-Staaten geliefert werde. Oppositionsparteien hingegen kritisieren die mangelhafte Informationspolitik der Regierung, die fehlende parlamentarische Kontrolle und fordern eine kohärente Außen- und Friedenspolitik, der Rüstungsexporte häufig entgegenstehen.¹⁵¹ Ein Indiz für die wachsende Aufmerksamkeit im Parlament ist die deutliche Zunahme der Anfragen an die Bundesregierung in den vergangenen Jahren, die immer wieder neue Informationen zu Tage fördern.

(5.02) Auch im Jahr 2012 war das Thema Rüstungsexporte Gegenstand von Plenardebatten:

Rüstungsexportpolitik als Gegenstand von Plenardebatten des Deutschen Bundestages zwischen Januar 2012 und November 2012 (Auswahl)

<i>Datum</i>	<i>Stichworte der Tagesordnung</i>
02.01.2012	Unterrichtung der Bundesregierung zum Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2010 – Rüstungsexportbericht 2010 (Drucksache 17/8122)
29.02.2012	Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung des Streitkräftepotentials (Jahresabrüstungsbericht 2011) (Drucksache 17/8857)
29.02.2012	Fragestunde in dem Zuständigkeitsbereich des Bundes-

¹⁵¹ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 50.

- ministeriums für Wirtschaft und Technologie (Parlamentarischer Staatssekretär Hans-Joachim Otto) „Lieferung von Sicherheitstechnik nach Libyen“ und „Reduzierung der Rüstungsexporte in Krisenländer der Europäischen Union“ (Drucksache 17/8723)
- 26.04.2012 Beratung des Antrags der Fraktion SPD „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“ (Drucksache 17/9188) sowie Beratung der Unterrichtung der Bundesregierung „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2010 – Rüstungsexportbericht 2010“ (Drucksache 17/8122)
- 24.05.2012 Beratung des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“ (Drucksache 17/9412)
- 14.06.2012 Beratung des gemeinsamen Antrags der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Für einen wirkungsvollen UN-Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty)“ (Drucksache 17/9927)
- 12.09.2012 Beratungen über den Haushalt der Bundesregierung 2013 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Auswärtiges Amt) (Drucksache 17/191)
- 05.11.2012 Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie des Deutschen Bundestages zu den Anträgen der Fraktionen der SPD (Drucksache 17/9188) und Bündnis 90/ Die Grünen (Drucksache 17/9412).
- 08.11.2012 Erste Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Außenwirtschaftsrechts (Drucksache 17/11127)

(5.03) Leider weist die parlamentarische Auseinandersetzung mit der Rüstungsexportpolitik im Jahr 2012 erhebliche Missstände auf. Statt sich den neuen Herausforderungen ernsthaft zu stellen, wiederholen Regierungsfaktionen oft lediglich Vorwürfe an die Opposition, in vorherigen Legislaturperioden, wenn sie Regierungsverantwortung hatten, selbst freigiebig geliefert zu haben. Mangelnde Kenntnis der Thematik und die Abwertung z.B. von Anträgen als „klassische Oppositionsanträge“ erschwerten eine sachbezogene Auseinandersetzung.¹⁵²

¹⁵² Als Beispiel sei hier die Beratung des Antrags der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“ genannt, BT-Drucksache 17/9412.

(5.04) Festzustellen bleibt jedoch, dass eine wirksame parlamentarische Kontrolle der deutschen Rüstungsexporte gegenwärtig nicht stattfindet. Dieser Befund überrascht, da der Export von Rüstungsgütern ethische Fragen von erheblichem Gewicht und mit hohem Potential für Kontroversen aufwirft sowie einen äußerst sensiblen Bereich der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik betrifft. Weiterhin sind auch außenwirtschaftliche Fragen berührt. Ein Politikbereich solchen Zuschnitts ist eigentlich prädestiniert, auf der großen Bühne des Parlaments erörtert zu werden: Aus Sicht der politisch Handelnden ist der Stoff geeignet für politische Mobilisierung. Er bietet Gelegenheit zur rhetorischen Zuspitzung, in der politische Unterschiede grundsätzlicher Natur deutlich hervortreten und gibt als Querschnittsthema zudem Anlass, Generalkritik an der Regierungspolitik zu üben. Vor allem aber verdienen Rüstungsexporte wegen ihrer Bedeutung für das Gemeinwesen eine parlamentarische Behandlung: Sie schafft Öffentlichkeit und erschließt durch die Formulierung widerstreitender Interessen und korrespondierender Argumente ein Thema für die Beurteilung durch die Bürger. Darin liegt eine zentrale Funktion des Parlaments, die es aber im Fall der Rüstungsexporte kaum wahrnimmt.¹⁵³ Für dieses partielle Versagen des Bundestages gibt es allerdings Gründe, die teils rechtlicher, teils praktischer Natur sind.

Die rechtliche Dimension der Rüstungsexportpolitik

(5.05) In der Praxis ist die Genehmigung von Rüstungsexporten der Exekutive zugeordnet und zwar der Bundesregierung. Dies wird für die Kriegswaffen auf die Verfassung gestützt, nämlich auf Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG. Kriegswaffen dürfen danach nur „mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden.“ Daraus wird geschlossen, dass es Sache der Regierung und eben nicht des Bundestages sei, über Genehmigungen für Waffenexporte zu entscheiden. Ob aber der Export von Kriegswaffen zumindest in gravierenden Fällen in Analogie zur parlamentarischen Genehmigung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr nicht auch eines Bundestagsbeschlusses bedarf, ist angesichts der generellen Friedensorientierung des Grundgesetzes fraglich.

(5.06) Die Ausgestaltung der Zuständigkeit für Kriegswaffenexporte, über die die Regierung eifersüchtig wacht, verdient einen näheren Blick: Sowohl Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG wie auch § 11 Abs. 1 des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG) bestimmen, dass die Bundesregierung als Ganzes Rüstungsexporte genehmigt. Dies entspricht sowohl der ethischen und politischen Bedeutung und wie auch der inhaltlichen Komplexität der Prob-

¹⁵³ Vgl. etwa die geringe parlamentarische Befassung mit den Rüstungsexportberichten der Bundesregierung, Rüstungsexportbericht der GKKE 2009, Berlin/Bonn 2009, S. 44 f.

lematik. § 11 Abs. 2 KWKG erlaubt aber die Übertragung auf einzelne Ministerien, hauptsächlich das Bundeswirtschaftsministerium. Das ist zu kritisieren, da es mit dem Wortlaut des Grundgesetzes nicht zu vereinen ist. Es ist aber, abgesehen von der Frage des Widerspruchs zum höherrangigen Art. 26 Abs. 2 S. 1 GG, auch gemessen an der Intention des Grundgesetzes fragwürdig, denn es soll das gesamte Kabinett sich eben deshalb mit dem Export von Kriegswaffen befassen, weil es sich um eine Materie mit komplexen Verbindungen zu den verschiedensten Politikbereichen handelt.

„Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“¹⁵⁴ ist das bisher größte zivilgesellschaftliche Bündnis gegen den Export von Kriegswaffen und Rüstungsgütern aus Deutschland und wurde im Mai 2011 gegründet. Sie wird von kirchlichen Werken und zahlreichen Friedensinitiativen und christlichen Gruppen getragen. Die Gesamtausrichtung der "Aktion Aufschrei: Stoppt den Waffenhandel" wird aus den beiden Untertiteln der Kampagne erkennbar: "Den Opfern eine Stimme" und "den Tätern ein Gesicht geben".

Ziel der Kampagne ist es unter anderem, mit einer Klarstellung im Grundgesetz Artikel 26,2 ein grundsätzliches Verbot des Exportes aller Kriegswaffen und Rüstungsgüter zu erreichen.

Mit der Grundgesetzklarstellung will „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“ die Legislative stärken und die Exekutive in ihrer unkontrollierten Genehmigungsbefugnis erheblich zurückdrängen und an die Vorgaben der Verfassung mit einem grundsätzlichen Verbot binden.

In der aktuellen Formulierung des Grundgesetzartikels 26(2) heißt es „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

„Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel!“ setzt sich für folgende Klarstellung des Grundgesetzartikels 26(2) ein: „Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt das Kriegswaffenkontrollgesetz. Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter werden grundsätzlich nicht exportiert. Das Nähere regelt das Rüstungsexportgesetz.“

Der Bundessicherheitsrat

(5.07) Faktisch werden die politisch besonders schwierigen Exportgenehmigungen durch die Empfehlungen des in der Öffentlichkeit immer noch weitgehend unbekanntes Bundessicherheitsrates politisch vorbestimmt: Diesem Gremium gehören die Bundeskanzlerin als Vorsitzende, der Au-

¹⁵⁴ Nähere Informationen unter: <http://www.aufschrei-waffenhandel.de>

ßen-, der Verteidigungs-, der Finanz-, der Innen-, der Wirtschafts-, Justiz- und Entwicklungshilfeminister sowie der Chef des Bundeskanzleramtes als ständige Mitglieder an. Das Gremium ist weder in der Verfassung, in sonstigen Gesetzen, noch in der Geschäftsordnung der Bundesregierung erwähnt, sondern geht lediglich auf einen Kabinettsbeschluss der fünfziger Jahre zurück. Die Termine und die Tagesordnungen seiner Sitzungen sind ebenso geheim wie seine Beratungen und Beschlüsse. Angesichts der Bedeutung des Bundessicherheitsrates gerade für die Genehmigung von Rüstungsexporten ist dies nicht akzeptabel. Insgesamt bewirkt das Genehmigungsverfahren für Kriegswaffenexporte eine starke Gouvernentalisierung und innerhalb der Regierung eine Abstufung zwischen weniger problematisch erscheinenden, meist dem Wirtschaftsministerium zugeordneten Fällen und den schwierigeren Konstellationen, in denen die politisch maßgebliche Entscheidung vom Bundessicherheitsrat getroffen werden soll.

Verortung des Parlaments bei Entscheidungen über Rüstungsexporte

(5.08) Eine Information des Parlaments ist in den Entscheidungsverfahren nicht vorgesehen. Sie findet daher nur ad hoc und auf Veranlassung interessierter Parlamentarier statt. Dafür stehen vor allem die Instrumente der Großen und der Kleinen Anfrage zur Verfügung, die als Rechte der parlamentarischen Minderheit, anders als etwa das Recht, mit Mehrheit ein Kabinettsmitglied vor das Plenum oder in einen Ausschuss „zitieren“ zu können, auch von praktischer Bedeutung sind, da sie effektiv gegen die Regierung eingesetzt werden können. Achillesferse des Instruments der Anfragen ist aber, dass sie sich auf bestimmte Vorgänge richten müssen und so nur punktuell wirksam sind. D.h., es müssen den Parlamentariern bereits Erkenntnisse vorliegen, die eine gezielte Nachfrage erlauben. Um nicht nur in solchen besonderen Konstellationen wirksam zu funktionieren, bedürfen Große wie Kleine Anfragen daher eines vorgelagerten Instruments, das dem Bundestag zeitnah grundlegende Informationen über Rüstungsexportentscheidungen liefert. Daran fehlt es aber.

(5.09) Abgesehen von den genannten rechtlichen Hindernissen und Defiziten ist es trotz Bedeutung und politischem Potential des Themas für die Opposition politisch meist unattraktiv, sich mit Rüstungsexporten zu beschäftigen: Politik ist typischerweise ein Geschäft mit frischer Ware. Entscheidungen über Rüstungsexporte werden meist erst ein bis zwei Jahre später mit dem nächsten Rüstungsexportbericht publik.¹⁵⁵ Dann finden sich für diese Themen kaum noch Abnehmer. Auch hier fördert die fehlende Informiertheit des Parlaments seine Untätigkeit.

¹⁵⁵ Der Rüstungsexportbericht 2010 etwa erschien im Dezember 2011, der Bericht für 2009 im Januar 2011, derjenige für 2008 im März 2010.

(5.10) In der Summe finden sich also keine Verfahren der Beteiligung des Parlaments an bestimmten Rüstungsexportentscheidungen. Die lediglich summarische Information des Parlaments und der Öffentlichkeit im Wege des Rüstungsexportberichts der Bundesregierung erfolgt zu spät, um eine parlamentarische Erörterung politisch lohnend erscheinen zu lassen. Dies steht in Widerspruch zu der Konzeption des Grundgesetzes von parlamentarischer Demokratie.

Der Stellenwert politischer Verantwortlichkeit

(5.11) Denn der geschilderte Zustand wird der politischen Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament wie gegenüber der Öffentlichkeit nicht gerecht.

Politische Verantwortlichkeit ist von bestimmten Voraussetzungen abhängig, ohne die sie ein leeres Wort bleibt. Sie koppelt die Zuständigkeit für eine bestimmte Sachmaterie an die Notwendigkeit, sich für getroffene Entscheidungen zu rechtfertigen. Diese müssen dafür aber bekannt sein; Urheber und Inhalt der Entscheidung müssen ebenso mitgeteilt werden wie die maßgeblichen Gründe. Aufgrund der Interdependenz verschiedener Entscheidungen sind auch ihr Zusammenhang und die Entscheidungshintergründe aufzuhellen. Politische Verantwortlichkeit bringt also eine Begründungslast für die Akteure mit sich, damit eine politische Bewertung der Vorgänge informiert erfolgen kann und sachliche Argumente ihren Raum erhalten. Sie fordert, kurz gesagt, Transparenz.

Reform der parlamentarischen Kontrolle

(5.12) Dass es daran in erstaunlichem Ausmaß mangelt, liegt an einer bereits Jahrzehnte andauernden Untätigkeit des Gesetzgebers, der – gleich welcher politischen Couleur die jeweilige Bundestagsmehrheit war – es unterließ, sich selbst effektive Informationsrechte zu schaffen.

Immerhin liegen jetzt Reformvorschläge aus den Reihen des Parlaments vor:

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen legte einen Beschlussantrag¹⁵⁶ vor, der das geschilderte Transparenzproblem durch eine regelmäßige vierteljährliche Berichtspflicht über erteilte Rüstungsexportgenehmigungen sowie durch eine Unterrichtungspflicht des Bundestages vor beabsichtigten, besonders sensiblen Genehmigungen beheben will.

Der Beschlussantrag der Fraktion der SPD¹⁵⁷ zielt in dieselbe Richtung, ist

¹⁵⁶ Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren", BT-Drucksache 17/9412.

¹⁵⁷ Antrag der Fraktion SPD „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“, BT-Drucksache 17/9188.

aber bezüglich der Informationspflichten der Regierung etwas zurückhaltender ausgestaltet und sieht eine jährliche Berichtspflicht vor, wobei der Report aber innerhalb einer Dreimonatsfrist vorzulegen ist. Daneben tritt eine vierteljährliche Berichtspflicht und bei bedeutsamen Entscheidungen eine Pflicht zur Vorabinformation gegenüber einem neu zu schaffenden Rüstungsexportgremium des Bundestages nach dem Vorbild des Parlamentarischen Kontrollgremiums für Angelegenheiten der Geheimdienste. Beide Beschlussanträge gehen aber weiter und fordern nicht nur eine deutlich erhöhte Transparenz der Rüstungsexportentscheidungen, sondern sehen weitere Mechanismen zur inhaltlichen Kontrolle bzw. Beeinflussung solcher Entscheidungen vor. Die Konzeptionen unterscheiden sich dabei jedoch grundlegend:

Der Vorschlag der SPD sieht für das zukünftige parlamentarische Rüstungsexportkontrollgremium die Möglichkeit vor, Empfehlungen an die Bundesregierung zu richten, die diese nur mit besonderer und veröffentlichungspflichtiger Begründung zurückweisen kann. Er zielt so mit der öffentlichen Begründungspflicht vor allem auf Beeinflussung der Bundesregierung durch die öffentliche Meinung, wobei das Rüstungsexportkontrollgremium über seine Empfehlungen die Themen bestimmen darf. Allerdings könnte dieser Mechanismus nur bei entsprechenden Mehrheiten im Gremium wirksam werden, setzte also einen Dissens zwischen Bundestagsmehrheit und Bundesregierung voraus.

Im Antrag der Fraktion der Grünen wird hingegen perspektivisch die gerichtliche Überprüfung von Rüstungsexportgenehmigungen ins Auge gefasst. Diese scheidet bisher daran, dass dort, wo kein Kläger sein kann, auch kein Richter ist. Denn die erfolgte Genehmigung verletzt keine individuellen Rechte, so dass mangels rechtlich erheblichen Nachteils niemand klagebefugt ist.

Weiterhin gibt es auch kaum geeignete materielle und rechtlich verbindliche Maßstäbe zur Überprüfung erfolgreicher Exportanträge: Der Gemeinsame Standpunkt der EU enthält zwar einschlägige Kriterien, verpflichtet jedoch nur die Mitgliedstaaten untereinander. Seine Einhaltung kann daher nur von diesen rechtlich geltend gemacht werden. Da dies aus politischen Gründen nicht geschieht, wirkt sich der Gemeinsame Standpunkt rechtspraktisch nicht aus. Die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ enthalten ebenfalls inhaltliche Kriterien für die Genehmigung von Rüstungsexporten, sind aber als politische Absichtserklärung ohne rechtliche Wirkung. KWKG und Außenwirtschaftsgesetz (AWG) wiederum enthalten kaum materielle Kriterien für eine rechtliche Beurteilung erteilter Exportgenehmigungen.

Nach den Vorstellungen der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen sollen nun die im Gemeinsamen Standpunkt und in den Politischen

Grundsätzen für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern genannten Kriterien im KWKG und im AWG verankert und derart präzisiert werden, dass eine gerichtliche Überprüfung inhaltlich möglich wird. Um das Problem des fehlenden Klägers zu beheben, regen die Bundestagsgrünen an, die Einführung der Möglichkeit zur Verbandsklage zu überdenken, also, nach dem im Umweltrecht erprobten Vorbild, näher zu bestimmenden Menschenrechts- und Friedensorganisationen eine Klagemöglichkeit gegen Rüstungsexportgenehmigungen einzuräumen.

(5.13) Mit der Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung wäre in dreifacher Hinsicht ein Paradigmenwechsel im deutschen Rüstungsexportrecht verbunden:

(1) Zunächst würden ethische Maßstäbe verbindlich neben die bisher entscheidenden Gesichtspunkte der politischen und wirtschaftlichen Opportunität eines Exports treten.

(2) Weiterhin würde die Überprüfung der Einhaltung der Kriterien interessierten Kontrolleuren, nämlich den klagebefugten Verbänden als Klägern, sowie unabhängigen Gerichten übertragen und damit von der jeweiligen politischen Konjunktur in Bundestag und -regierung entkoppelt werden.

(3) Zuletzt würde mit den Gerichtsverfahren eine Öffentlichkeit geschaffen, die für eine breitere Diskussion des Themas Rüstungsexporte und damit für dessen breitere Politisierung sorgen würde.

Die Erfolgchancen beider Anträge, in der gegenwärtigen Form vom Bundestag angenommen zu werden, sind wohl gering. Allerdings scheint sich ein milder *wind of change* im Parlament anzudeuten: Immerhin äußerten im Sommer 2012 auch Vertreter der Regierungsfractionen deutlichen Unmut über die jahrzehntelange Praxis der Bundesregierungen, das Parlament in Rüstungsexportangelegenheiten zu übergehen und in Unwissenheit zu halten.¹⁵⁸ Eventuell kommt also Bewegung in das Thema der Transparenz und parlamentarischen Kontrolle deutscher Rüstungsexporte. Die GKKE fordert, einen solchen politischen Moment zu nutzen und begrüßt Anstrengungen, die parlamentarische Kontrolle in der Rüstungsexportpolitik zu verbessern.

¹⁵⁸ Vgl. die Äußerungen von Ruprecht Polenz (CDU) und Elke Hoff (FDP) im Handelsblatt, www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ruestungsexporte-abgeordnete-wollen-auf-entscheidungen-einfluss-nehmen/6966202.html, vom 6. August 2012.

5.2 Europäische Rüstungsexportpolitik – Die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes

(5.14) Im Jahr 2012 standen für das europäische Exportkontrollsystem einige wichtige Entscheidungen an. Die Umbrüche in Nordafrika gaben den EU-Mitgliedsstaaten den Anlass, den EU Gemeinsamen Standpunkt zu überprüfen und zahlreiche Fragen etwa zum Informationsaustausch und dem Umgang mit dem Lizenzvergabeverfahren zu stellen. Obwohl diese Ereignisse eine umfassende Revision des EU-Gemeinsamen Standpunktes nahelegen würden, sieht die ohnehin für 2011/2012 vorgeschriebene Selbstverpflichtung lediglich eine Überprüfung vor. Gleichzeitig trat die 2009 verabschiedete EU-Verbringungsrichtlinie¹⁵⁹ in Kraft und veränderte den innereuropäischen Handel mit Rüstungsgütern. Gegenwärtig ist offen, welche Auswirkungen die Richtlinie auf das Transparenzniveau und die Standards zur Exportkontrolle hat.

(5.15) Die Verständigung auf einen Gemeinsamen Standpunkt zu Rüstungsausfuhren im Jahr 2008 weckte bei Beobachtern hohe Erwartungen, es könne ein Instrument zur effektiven Rüstungsexportkontrolle geschaffen werden. Nach einiger Ernüchterung im Laufe der folgenden drei Jahre bleibt nun immer noch die Hoffnung, die im Gemeinsamen Standpunkt vereinbarte Überprüfung könne eine strengere Kontrolle der Rüstungsausfuhren aus europäischen Staaten erreichen.¹⁶⁰ Die GKKE wiederholt zum einen ihre Mahnung aus dem Vorjahr und fordert dazu auf, die Lehren aus den früheren Waffenlieferungen an autoritäre und repressive Regime in Nordafrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten zu ziehen. Die legal und illegal in die Region gelangten Waffen mit ihrer destabilisierenden Wirkung zeugen davon, dass das europäische Rüstungsexportkontrollregime nach wie vor zu viele Schlupflöcher und Interpretationsspielraum bietet. Zum anderen plädiert die GKKE anlässlich des Aufbegehrens des niederländischen Parlaments gegen Leopard-2 Panzerlieferungen an Indonesien und des zu befürchtenden deutschen „Einspringens“ entschieden dafür, bei der Überprüfung eine europaweite Harmonisierung des Rüstungsexportkontrollregimes zugunsten effektiver und hoher Standards anzustreben – auch und gerade im Hinblick auf die Menschenrechtssituation im Empfängerland.

¹⁵⁹ Zur genauen Erläuterung siehe: GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 85.

¹⁶⁰ Siehe insgesamt zur Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes: GKKE-Rüstungsexportbericht 2011, a.a.O., S. 91ff, Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift, Frankfurt am Main 2012 (HSFK-Report 3/2012), Mark Bromley, The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, Brüssel 2012 (EU Non-Proliferation Consortium. Non-Proliferation Papers No.7 (January 2012)).

(5.16) Eine Bewertung des derzeit laufenden Überprüfungsprozesses wird durch die Geheimhaltung erschwert. Nur wenige frei verfügbare Informationen dringen aus den vertraulichen Sitzungen der COARM Arbeitsgruppe an die Öffentlichkeit. Im Sinne des Transparenzgebots wäre es wünschenswert, dass alle Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten regelmäßig die nationalen Parlamente und die Öffentlichkeit über den Stand der Beratungen informieren. Gleichwohl stehen zwei grundlegende Hindernisse den hohen Erwartungen, die an die Überprüfung gerichtet werden, entgegen und können schnell zur Ernüchterung führen:¹⁶¹

(1) Europäische Staaten halten weiterhin an der Auffassung fest, Rüstungspolitik sei im Kern Sache der *staatlichen Souveränität* und durch die entsprechenden Klauseln in den EU-Vertragswerken gesichert. Eine solche Versteifung auf nationale Positionen leistet dem Ruf der Industrie nach Exportförderung Vorschub, die ihrerseits auf die Notwendigkeit verweist, „nationale Kernfähigkeiten“ in der Rüstungsindustrie zu erhalten.

(2) Ein *geringes Interesse* auf europäischer Ebene ist angesichts der Tatsache, dass Entscheidungen über Rüstungsexporte nationalstaatlich getroffen werden, kaum verwunderlich. Es verhindert jedoch einen notwendigen und breiten Diskurs in allen EU-Staaten. Die Aufmerksamkeit, die dem Thema entgegengebracht wird, ist von Staat zu Staat verschieden. Deshalb ist der öffentliche Druck zu gering, um auf Missstände aufmerksam zu machen und sie abzustellen.

(5.17) Bereits in der zweiten Hälfte des Jahres 2011 ist die Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes angelaufen. Als Plattform für den Überprüfungsprozess dienen den EU-Mitgliedsstaaten die regelmäßig stattfindenden Sitzungen der EU-Ratsarbeitsgruppe zu konventionellen Rüstungsexporten (COARM). Lange Zeit bestand die Hoffnung, dass nicht nur die Überprüfung des Textes des Gemeinsamen Standpunktes und entsprechende Dokumente wie der Benutzerleitfaden, sondern auch die Implementierung auf nationaler Ebene Gegenstand des Prozesses sei. Inzwischen ist allerdings deutlich geworden, dass letzteres nicht auf der Tagesordnung steht. Dennoch bietet auch die Überprüfung des Textes die Möglichkeit, grundlegende Defizite und Versäumnisse des EU-Rüstungsexportkontrollsystems anzugehen. Aus Sicht der GKKE sind folgende Schritte notwendig, um die Wirksamkeit des Gemeinsamen Standpunktes zu verbessern:¹⁶²

¹⁶¹ Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift, a.a.O., S. 30f.

¹⁶² Inhaltliche Überlegungen und Hinweise verdanken sich: Bromley, Mark, The Review of the EU Common Position on Arms Exports, a.a.O.; Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift, a.a.O.; Dequan, Zhai/Mariani, Bernardo/Isbister, Roy/Huang,

- Die Berichterstattung über den Implementierungsprozess des Gemeinsamen Standpunktes in jedem einzelnen EU-Mitgliedsstaat beschränkt sich auf den jährlichen EU-Rüstungsexportbericht und ist nur sehr unzureichend. Im Rahmen der Überprüfung sollte eine genaue Bewertung erfolgen, wie die Staaten den EU-Gemeinsamen Standpunkt in nationales Recht übertragen haben und wie sie die Benutzerleitfäden interpretieren und anwenden. Eine solche konkrete Bewertung erlaubt im Anschluss zu prüfen, ob der Gemeinsame Standpunkt tatsächlich zu einer kohärenten und harmonisierten EU-Rüstungsexportpolitik geführt hat.
- Bereits im Jahr 2004 wurde die Idee diskutiert, eine „toolbox“ für Länder zu etablieren, die zuvor unter einem Waffenembargo standen. Dieses Instrument sieht unter anderem vor, dass im Falle der Aufhebung eines Waffenembargos die EU-Mitgliedsstaaten zur Kontrolle alle drei Monate umfangreiche Informationen (Waffentyp, Anzahl und Endnutzer) über erteilte Ausfuhrgenehmigungen an das entsprechende Land austauschen. Dieser vierteljährliche Konsultationsprozess ermöglicht es, eine gemeinsame politische Position gegenüber dem Post-Embargo-Land zu entwickeln und die Staaten regelmäßig im Hinblick auf die einzelnen Kriterien zu überprüfen. Nach der Aufhebung der Sanktionen gegen Libyen im Jahr 2004 und der Debatte um die Aufhebung des Waffenembargos gegen China, wurden erstmals Instrumente für einen besseren Informationsaustausch diskutiert. Die Idee einer „toolbox“ verschwand jedoch schnell von der politischen Bildfläche und fand in den folgenden Jahren keinen Eingang in das EU-Rüstungsexportkontrollsystem.¹⁶³

Die GKKE hält eine solche „toolbox“ nach wie vor für ein wichtiges Instrument und fordert die Bundesregierung dazu auf, sich für einen besseren Informationsaustausch einzusetzen. Die Entwicklungen der Umbrüche in Nordafrika sowie dem Nahen und Mittleren Osten haben gezeigt, dass ein zeitnahe Informationsaustausch zwischen den EU-Mitgliedsstaaten notwendig ist. Im Rahmen der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes wäre die Etablierung dieses Mechanismus ein wichtiger Schritt. Die GKKE regt darüber hinaus die Ausdehnung dieses Mechanismus auf alle Drittstaaten an.

- Seit der Einführung des EU-Verhaltenskodex 1998 ist es mit dem jährlich erstellten EU-Rüstungsexportbericht gelungen, die politische und gesellschaftliche Öffentlichkeit über die Rüstungsausfuhren aus

Chin-Hao, The Evolution of EU and Chinese Arms Export Controls, China Arms Control and Disarmament Association (CACDA)/Saferworld, März 2012.

¹⁶³ Depauw, Sara, The Common Position on arms exports in the light of the emerging European defence market, Flemish Peace Institute, Background note (18 January 2010), Brüssel 2010, S. 3-5.

den EU-Mitgliedsstaaten regelmäßig zu informieren. Gleichwohl bleibt der Bericht hinter den Erwartungen zurück, das reale Geschehen tatsächlich abzubilden sowie präzise und vergleichbare Daten zu liefern. Die Arbeitsgruppe des EU-Rates, COARM, das Herzstück der Koordination europäischer Rüstungsausfuhren, wirkt als „closed shop“, der außer dem jährlichen EU-Bericht keinerlei Berichtspflichten hat. Das Europäische Parlament, das zwar immer wieder einzelne Entscheidungen und Exporte kritisch hinterfragt, hat ansonsten aufgrund der staatlichen Souveränität in Sachen Rüstungsexportpolitik wenig Kontrollmöglichkeiten über diesen Bereich europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Angesichts dessen sollte das Europäische Parlament ausloten, welche Möglichkeiten es in der Kooperation mit nationalen Parlamenten im Bereich der Rüstungsexportkontrolle hat. Gleichzeitig ist ein besserer Informationsaustausch mit anderen EU-Institutionen (z.B. EU-Kommission) anzustreben und der Fokus stärker auf Mechanismen für eine Verbesserung des Transparenzniveaus zu legen.

Position der Bundesregierung

(5.18) Unter Federführung des Auswärtigen Amtes und unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) beteiligt sich die Bundesregierung an dem Überprüfungsprozess. Aus Sicht der Bundesregierung hat sich der Gemeinsame Standpunkt bislang insgesamt bewährt, weshalb sie nur begrenzten Korrekturbedarf sieht. Im Überprüfungsprozess zielt die Bundesregierung darauf ab, unter Beibehaltung bewährter Exportkontrollinstrumente, die Harmonisierung der Exportkontrollpraxis voranzutreiben.¹⁶⁴ Entgegen den Forderungen aus Öffentlichkeit und Politik, die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes auch durch einzelne Mitgliedsstaaten zu überprüfen, sieht die Bundesregierung dafür keine Notwendigkeit und verweist darauf, dass ausschließlich der Text des Gemeinsamen Standpunktes sowie zugehörige Mechanismen und Umsetzungsdokumente Gegenstand der Überprüfung seien.

(5.19) Ferner besteht aus Sicht der Bundesregierung kein Bedarf, die im Gemeinsamen Standpunkt enthaltenen acht Kriterien anzupassen oder zu erweitern. Forderungen, Korruption und gute Regierungsführung stärker als bisher in die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes zu integrieren, werden von der Bundesregierung mit dem Verweis darauf abgelehnt, dass

¹⁶⁴ Bundestagsdrucksache 17/10230 vom 29. Juni 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zur Waffen- und Rüstungsexportkontrolle (2008/944/GASP).“

diesen Gesichtspunkten bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen bereits jetzt hinreichend Rechnung getragen werden könne. Auch die Anwendung des Kriterium 8, der Entwicklungsverträglichkeit, bedürfe keiner genauen Überprüfung, da seine Anwendung im EU-Benutzerleitfaden ausführlich kommentiert sei. Ebenso scheint die Bundesregierung – wie die Europäische Union – nicht über die Einführung von Regeln für Post-Embargo-Waffenausfuhren nachzudenken.¹⁶⁵

Bewertung

(5.20) Will die Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes eine Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportkontrolle erreichen, muss sie über die formale Kontrolle des Textes hinausgehen. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, sich aktiver für eine Harmonisierung der europäischen Rüstungsexportpolitik einzusetzen, und den sich bietenden politischen Moment nicht verstreichen zu lassen und die Lehren aus den früheren Waffenlieferungen an autoritäre Regime im nördlichen Afrika wie im arabischen Raum zu ziehen. Es ist zu begrüßen, dass nicht nur der Text des Gemeinsamen Standpunktes überprüft werden soll, sondern auch die Umsetzungsdokumente Bestandteil dieses Prozesses sind. Eine Aufnahme genauerer und objektiverer Indikatoren in den Benutzerleitfaden ist geboten, um die jeweiligen Kriterien einheitlich beurteilen zu können.

Dazu bedarf es einer Politik der Bundesregierung, die die Entwicklung des Gemeinsamen Standpunktes mitgestaltet statt in einer passiven Wartehaltung zu verharren. Lieferungen von Rüstungsgütern und Kriegswaffen in Drittstaaten, in denen die Gefahr der Unverträglichkeit von Rüstung und Entwicklung deutlich ist, zeugen von der Notwendigkeit, dem Kriterium 8 mehr Aufmerksamkeit zu verleihen. Die Frage, ob im potentiellen Empfängerland Rüstung und Entwicklung einander zuwiderlaufen, sollte gerade bei Lieferungen von Rüstungsgütern und Kriegswaffen in Drittstaaten genauestens überprüft werden. Die Bundesregierung könnte ähnlich wie die niederländische Regierung auf europäischer Ebene eine neue Initiative einleiten, damit das Kriterium 8 besondere Aufmerksamkeit bei der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen erhält.

(5.21) Die Beschränkung des Überprüfungsprozesses auf den Text des Gemeinsamen Standpunktes ist für das Ziel einer Harmonisierung des europäischen Rüstungsexportkontrollsystems hinderlich. Vielmehr ist die Bundesregierung aufgerufen, neben der Überprüfung des Textes auch den Implementierungsprozess der einzelnen Länder kritisch zu überprüfen und die Handhabung des Gemeinsamen Standpunktes zu beurteilen. Dazu bietet sich das Instrument eines „peer-review“ an, indem Mitgliedsstaaten

¹⁶⁵ Ebd.

wechselseitig die Entscheidungen (Verfahren und Begründung) ihrer Partner prüfen und beurteilen.¹⁶⁶ Deutschland etwa hat die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes zwar in die Politischen Grundsätze von 2000 integriert, eine Aufnahme in das AWG oder das KWKG aber lehnt die Regierung ab. Dazu heißt es im Entwurf für eine neues Außenwirtschaftsgesetz: „Die komplexen Abwägungsregeln des GS 2008/ 944/ GASP können nicht unmittelbar in das deutsche AWG übernommen werden, ohne dessen Rahmen gänzlich zu sprengen und das Ziel der Novelle, das Außenwirtschaftsrecht zu entschlacken und übersichtlicher zu gestalten, zu konterkarieren. Zudem wäre die Übernahme dieser Regelungen in das AWG angesichts ihrer Komplexität nicht mit einem Zugewinn an Rechtssicherheit verbunden.“ Diese Einschätzung entwertet nach Auffassung der GKKE alle vorangegangenen Bekenntnisse zu den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes.

(5.22) Insgesamt stellt sich die Übernahme des Gemeinsamen Standpunktes in nationales Recht innerhalb Europas sehr unterschiedlich dar. Bis Ende 2011 meldeten 23 Staaten entweder den Vollzug oder den Beginn des Prozesses der Umsetzung in nationales Recht. Von vier Staaten fehlten jegliche Informationen.¹⁶⁷

Stand der Umsetzung des EU-Gemeinsamen Standpunktes in nationales Recht der EU-Mitgliedsstaaten

Umsetzungsstatus des EU-Gemeinsamen Standpunktes (Stand: Ende 2012)	Staaten
Übernahme des Gemeinsamen Standpunktes in nationale Gesetze	Belgien, Estland, Finnland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn, Zypern
Ergänzung vorhandener nationaler Rüstungsexportkontrollmechanismen	Dänemark, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich
Fortschritte bei der nationalen Gesetzgebung	Griechenland, Irland, Rumänien
Ministerielle Dekrete	Bulgarien

(5.23) Einerseits ist in einigen Mitgliedsstaaten die Übernahme des Gemeinsamen Standpunktes in nationales Recht erfolgreich abgeschlossen, andererseits gibt es in einigen Ländern erhebliche Defizite bei seiner Um-

¹⁶⁶ Moltmann, Bernhard, Die Zange, die nicht kneift, a.a.O., S. 26.

¹⁶⁷ Griechenland, Irland, Luxemburg und Rumänien.

setzung. Fehlende Informationen über den diesbezüglichen Stand der Dinge konterkarieren die Versuche, die europäische Rüstungsexportpolitik einheitlicher zu gestalten. Fraglich bleibt auch, ob lediglich die Ergänzung vorhandener nationaler Rüstungsexportkontrollmechanismen ausreicht, das Ziel einer Harmonisierung der Rüstungsexportpolitik auf hohem Niveau zu erreichen. Im Rahmen der Überprüfung des EU-Gemeinsamen Standpunktes sollte auch die Gelegenheit genutzt werden, auf eine einheitliche Übernahme des gesamten europäischen Regelwerkes zu dringen sowie eine gemeinsame Anwendung und Interpretation voranzutreiben. Die GKKE ruft die Bundesregierung dazu auf, sich für eine insgesamt restriktive europäische Rüstungsexportpolitik einzusetzen und auf die Länder einzuwirken, die bisher keine Information zu der Umsetzung des EU-Gemeinsamen Standpunktes offengelegt haben.

6. Schwerpunkt: Licht und Schatten – Die vorläufig gescheiterten Verhandlungen zum Vertrag über den Waffenhandel

(6.01) Wir sind „enttäuscht, aber nicht desillusioniert“: Auf diesen Punkt brachten es die 94 Staaten in ihrer Abschlusserklärung am Ende der vierwöchigen Verhandlungen zu einem globalen Vertrag über den Waffenhandel (Arms Trade Treaty/ATT). Große Enttäuschung über das knappe Scheitern eines in weiten Teilen ausgehandelten Vertragstextentwurfes zeigte sich nicht nur bei den staatlichen Befürwortern des ATT, sondern auch in den Reihen der Zivilgesellschaft, insbesondere bei den Vertretern der transnationalen Kampagne der Nicht-Regierungsorganisationen „Control Arms“.

(6.02) Dabei sollte der Waffenhandelsvertrag eine jener Lücken schließen, die im Aushandlungsprozess zum Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 offen geblieben war: Die Regulierung des legalen, staatlichen Waffentransfers, auch um zu verhindern, dass Klein- und Leichtwaffen in den illegalen Kreislauf gelangen. Der ATT ist jedoch in seinem Umfang von vornherein weiter angelegt als das Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen (VN), geht es in ihm schließlich um Handelskontrollen des gesamten Spektrums an konventionellen Rüstungsgütern. Während es für die meisten Gebrauchsgüter globale Handelsvorschriften gibt, klafft bei konventionellen Waffen eine Lücke. Gleichzeitig hat die internationale Staatengemeinschaft auf VN-Ebene in zahlreichen Resolutionen und Erklärungen wiederholt den Zusammenhang zwischen Waffen, dem legalen und illegalen Handel damit und den Folgen für menschliche Sicherheit, staatliche wie regionale Stabilität sowie wirtschaftliche Entwicklung betont.

(6.03) Obwohl die Vertragsverhandlungen sorgfältig vorbereitet worden waren, scheiterte der Vertrag schlussendlich am erklärten Widerstand der Vereinigten Staaten und Russlands. Doch die Differenzen und Friktionen zwischen den 193 Staaten waren groß, wie dieser Beitrag verdeutlichen will. Das vorläufige Scheitern nur am Widerstand der beiden großen Rüstungsexporteure festzumachen, wäre zu vereinfacht und täuscht auch darüber hinweg, dass die Zahl der Skeptiker und Bedenkenräger aus unterschiedlichen Gründen ungleich größer ist. Auch sollte das vorläufige Scheitern der Vertragsverhandlungen die Fortschritte und den Erfolg nicht verschleiern: Dass am Ende der vierwöchigen Verhandlungsphase und des ausgedehnten Vorbereitungsprozesses überhaupt ein weitgehend ausgefeilter Vertragsentwurf steht, ist an sich schon bemerkenswert angesichts der Kürze der Zeit und des Konsensprinzips, dem sich die Staaten in den

Verhandlungen unterworfen hatten. Insofern ist die Bilanz gemischt: Es gibt sowohl Licht, als auch Schatten.¹⁶⁸ Diesen Verhandlungen war ein mehrjähriger Vorbereitungsprozess vorangegangen, über den die GKKE regelmäßig berichtet hat. Folgender ausführlicher Bericht rekapituliert noch einmal diesen Prozess, zeigt die zentralen Konfliktlinien der Verhandlungen auf, betrachtet die Verhandlungen im Juli 2012 und bewertet deren Ausgang.

Vorgeschichte

(6.04) Die Idee, den internationalen Waffenhandel zu kontrollieren, ist nicht neu. Schon der Völkerbund hatte in den 1920er Jahren entsprechende Konventionen ausgearbeitet, die jedoch nie in Kraft getreten sind. Im Jahr 1982 fand diese Idee Eingang in den sogenannten „Palme-Bericht“ – benannt nach dem Vorsitzenden der Unabhängigen Kommission für Abrüstung und Sicherheit, dem ehemaligen schwedischen Ministerpräsidenten Olof Palme. Dieser Bericht mit dem bekannten Titel „Gemeinsame Sicherheit“ („Common Security“) empfahl unter anderem, Kriterien für eine Regulierung von Waffenlieferungen auszuarbeiten.¹⁶⁹ Alle Versuche, diese Idee in die Tat umzusetzen, sind bislang gescheitert. Allerdings haben die sicherheitspolitischen Veränderungen der 1990er Jahre das Thema „Internationaler Waffenhandel“ wieder auf die Agenda der internationalen Gemeinschaft gesetzt, was unter anderem zur Einrichtung des VN-Registers für konventionelle Waffen führte. Ebenfalls Mitte der 1990er Jahre machte eine Gruppe ehemaliger Friedensnobelpreisträger einen Vorschlag für einen internationalen Verhaltenskodex für den internationalen Handel mit Waffen. Bei den Verhandlungen über das VN-Kleinwaffenaktionsprogramm 2001 präsentierten dann NGOs einen Entwurf für eine internationale Rahmenkonvention für den Waffenhandel. Seitdem fordern verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter Oxfam, Amnesty International und International Action Network on Small Arms (IANSA) – seit 2003 im Rahmen der Kampagne „Waffen unter Kontrolle!“ („control arms!“) – die Staaten dazu auf, internationale Standards für den Handel mit konventionellen Waffen zu entwickeln und diese in einem rechtlich verbindlichen Vertrag festzuschreiben. Rüstungstransfers sollen abgelehnt werden, wenn sie mit großer Wahrscheinlichkeit zu massiven Menschenrechtsverletzungen beitragen, bewaffnete Konflikte befeuern oder sich negativ auf die nachhaltige Entwicklung von Gesellschaften auswirken.

¹⁶⁸ Max M. Mutschler, Regeln für den internationalen Waffenhandel. Wie es nach dem vorläufigen Scheitern mit den Verhandlungen über einen Waffenhandelsvertrag weitergehen sollte, Berlin 2012 (SWP-Aktuell 49/2012).

¹⁶⁹ Für einen detaillierteren Überblick über die Verortung der Debatte über Rüstungsexporte im friedens- und entwicklungspolitischen Kontext, siehe Rüstungsexportbericht 2010 der GKKE, Bonn/Berlin 2010, S. 117-135.

(6.05) Im Dezember 2006 konnten diese Bestrebungen dann einen ersten, wichtigen Teilerfolg verbuchen. Die Generalversammlung der VN setzte einen Prozess in Gang, der zu den Verhandlungen über einen internationalen Waffenhandelsvertrag im Juli 2012 führte.¹⁷⁰

Einem gängigen Verfahren entsprechend beauftragten die VN zunächst eine aus Staatenvertretern zusammengesetzte Expertengruppe damit, einen Bericht über die Machbarkeit eines solchen Vertrages sowie über seine Reichweite und seine Kriterien auszuarbeiten. Der Bericht, welcher der Generalversammlung im Herbst 2008 präsentiert wurde, machte bereits deutlich, dass es auf dem Weg zu einem ATT noch viele offene Fragen gab; etwa im Hinblick auf die einzubeziehenden Waffenkategorien, die Bewertungskriterien für Beschränkungen oder die operativen Mechanismen zur Umsetzung.¹⁷¹ Die Generalversammlung setzte daraufhin eine sogenannte „Open-Ended Working Group“ ein, welche diese offenen Fragen weiter diskutierte. Zu diesem Zeitpunkt war noch nicht sicher, ob tatsächlich ein völkerrechtlich bindender Vertrag das Ziel sein sollte, oder ob sich die Staaten lediglich mit einem rechtlich unverbindlichen Verhaltenskodex zufrieden geben würden. Vor allem die beiden größten Exporteure von Rüstungsgütern, die USA und Russland, aber auch große Importeure wie Indien sprachen sich gegen zu strenge Regelungen aus, welche sie als Eingriffe in die nationale Souveränität werteten.

(6.06) Von großer Bedeutung für das Vorwärtstkommen des ATT Prozesses war schließlich der Regierungswechsel in den USA 2009. In den Jahren zuvor hatten die USA unter der Administration von George W. Bush als einziger Staat gegen die Resolutionen der Generalversammlung zum ATT-Prozess gestimmt. Die Obama-Administration zeigte sich wesentlich offener und erklärte sich zu einer konstruktiven Beteiligung am ATT-Prozess bereit; jedoch nicht ohne das Konsensprinzip zur Vorbedingung von Verhandlungen zu machen. Dennoch war damit der Weg frei für die Vorbereitung ernsthafter Verhandlungen und die VN Generalversammlung beschloss im Dezember 2009, dass 2012 im Rahmen einer VN-Konferenz über einen völkerrechtlich verbindlichen Waffenhandelsvertrag verhandelt werden sollte.¹⁷² Damit konnten sich diejenigen Staaten, vor allem die

¹⁷⁰ Die GKKE hat in ihren Rüstungsexportberichten ausführlich über den Fortgang der Debatte um einen ATT berichtet. Siehe Rüstungsexportbericht 2008 der GKKE, Bonn/Berlin 2008, Kapitel 7.1, Rüstungsexportbericht 2009 der GKKE, Bonn/Berlin 2009, Kapitel 7.1, Rüstungsexportbericht 2010 der GKKE, Bonn/Berlin 2010, Kapitel 6.1, Rüstungsexportbericht 2011 der GKKE, Bonn/Berlin 2011, Kapitel 7.1.

¹⁷¹ Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms (A/63/334), New York, 26.08. 2008.

¹⁷² Resolution 64/48 der VN-Generalversammlung, New York, 12.01.2010.

arabischen Staaten, allen voran Ägypten, nicht durchsetzen, die lange Zeit nur ein politisch verbindliches Abkommen anstreben wollten. Um diese Konferenz vorzubereiten, wurde ein sogenanntes Preparatory Committee (PrepCom) eingesetzt, welches zwischen 2010 und 2012 viermal zu mehrtägigen Sitzungen zusammen kam. Dieses Komitee versuchte, unter Vorsitz des Argentiniers Roberto Garcia Moritán, die strittigen Punkte bereits im Vorfeld der eigentlichen Konferenz auszuräumen und auf einen Konsens hinzuarbeiten. Im Juli 2011 präsentierte der Vorsitzende dann einen Entwurf für einen ATT, welcher wohl die Position einer Mehrheit der Staaten widerspiegelt, jedoch keinesfalls einen Konsens darstellt.¹⁷³

Zentrale Konfliktlinien während des Vorbereitungsprozesses

(6.07) Was waren die zentralen Konfliktlinien im Hinblick auf den Inhalt eines Waffenhandelsvertrags während des Vorbereitungsprozesses? Einen ersten Konflikt gab es schon bei der Frage nach dem Geltungsbereich eines ATT; also in Bezug auf die Frage, für welche Waffenkategorien die Regeln eines zukünftigen ATT überhaupt gelten sollen. Es waren sich alle Staaten einig darüber, dass die sieben Kategorien des Waffenregisters der VN in diesen Geltungsbereich fallen sollen. Zu diesen Kategorien zählen: Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe sowie Raketen einschließlich ihrer Start- und Abschusssysteme. Der Vertragsentwurf vom Juli 2011 schließt darüber hinaus auch Kleinwaffen und leichte Waffen ein, außerdem Munition, Rüstungskomponenten und Technologien zur Herstellung von Rüstungsgütern. Im Hinblick auf diese letztgenannten Punkte bestand jedoch kein Konsens. Vor allem um den Einschluss von Kleinwaffen und leichten Waffen sowie von Munition wurde intensiv gerungen. Während es unter den Staaten eine breite Mehrheit für deren Einschluss gab, haben sich die USA immer wieder gegen den Einschluss von Munition ausgesprochen und China wollte den Geltungsbereich lange Zeit sogar nur auf die sieben Kategorien von Großwaffensystemen des VN Waffenregisters beschränken.¹⁷⁴

(6.08) Ein zweiter zentraler Aspekt war die Frage der Kriterien, welche ein ATT als Bemessungsgrundlage für Entscheidungen über Waffentransfers festlegen soll. Neben wenig kontroversen Kriterien wie der Befolgung von Waffenembargos des VN Sicherheitsrates – dies ist ohnehin schon gültiges Völkerrecht – wurde auch eine Reihe von kontroversen Ausschlusskriterien

¹⁷³ Chairman's Draft Paper, New York, 14.07.2011, abrufbar über die Homepage der Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, unter: www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf/Chairman-Draft-ATT-blog.pdf (30.08.2012).

¹⁷⁴ Auf der Seite www.armstreaty.org findet sich eine Zusammenstellung der Positionen der Staaten zu den zentralen Themen der Debatte um einen Waffenhandelsvertrag.

vorgeschlagen. Dazu zählen unter anderem folgende Risiken: dass der jeweilige Waffentransfer negative Auswirkungen auf die interne, regionale, subregionale oder internationale Stabilität hat; dass mit den Waffen internationale Menschenrechtsnormen oder Normen des humanitären Völkerrechts verletzt werden; dass die Rüstungsgeschäfte die sozio-ökonomische Entwicklung des Empfängerlandes stark beeinträchtigen; dass die Waffen an nicht-autorisierte Dritte weitergeleitet werden; oder dass die Waffen in die Hände des international organisierten Verbrechens oder von Terroristen gelangen. Es ist kein Zufall, dass diese Vorschläge den Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern ähneln.¹⁷⁵ Schließlich zählen die EU-Mitgliedstaaten zu den Hauptbefürwortern eines ATT, weil sie ein Interesse daran haben, die Regeln, welche für sie bereits gelten, zu internationalisieren. Dies stößt allerdings auf Widerstand. Vor allem gegen das Menschenrechtskriterium haben sich mehrere Staaten ausgesprochen, mit der Begründung, dass dieses nur politisch missbraucht werden würde. Angeführt wird diese Gruppe von Russland, dem weltweit zweitgrößten Exporteur von Rüstungsgütern. Aber es gehören auch Staaten wie Pakistan, Algerien oder Saudi-Arabien dazu, die um ihre Versorgung mit Waffen fürchten. Das Kriterium der Entwicklungsverträglichkeit von Waffengeschäften wird ebenfalls von einer Reihe von Staaten abgelehnt. Neben der Benennung von Kriterien spielt natürlich auch der genaue Wortlaut hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit eine entscheidende Rolle. In dem Vertragsentwurf vom Juli 2011 lautet die entsprechende Formulierung: „A State party *shall not* authorize a transfer of conventional arms if there is a substantial risk that those conventional arms would [...]“¹⁷⁶ Natürlich lässt auch die Formulierung „substantielles Risiko“ zunächst noch die Frage offen, wie ein solches Risiko denn gemessen werden soll. Aber immerhin gäbe es mit dieser Formulierung ein klares Verbot für solche Transfers.

(6.09) Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Umsetzung eines ATT. Sollte ein ATT zustande kommen, wären die Staaten gehalten – sofern dies nicht schon geschehen ist – den Vertragsbestimmungen entsprechende, nationale Regelungen zu etablieren und Kontrollsysteme aufzubauen. Da es viele Staaten gibt, denen es an der nötigen Erfahrung und den finanziellen Mitteln fehlt, wurde auch diskutiert, dass ein ATT Regelungen enthalten sollte, wie diesen Staaten mit finanziellen Mitteln, vor allem aber auch mit technischer und juristischer Expertise geholfen werden kann. Während diese Art von internationaler Unterstützung wenig

¹⁷⁵ Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates der Europäischen Union betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, 08.12.2008.

¹⁷⁶ Chairman's Draft Paper, a.a.O., V. B., eigene Hervorhebung.

kontrovers war, ist die Frage nach einer Unterstützung der Opfer von Gewaltkonflikten umstritten. Dennoch findet sich im Vertragsentwurf von Moritán vom Juli 2011 noch eine entsprechende Passage. Dort wird auch die Einrichtung einer sogenannten „Implementation Support Unit“ (ISU) vorgeschlagen. Neben der Koordination der internationalen Unterstützung wäre es die Hauptaufgabe einer solchen Einheit, quasi als Sammelstelle für die Umsetzungsberichte der Staaten zu fungieren. Ein solches Berichtswesen über die nationale Umsetzung von internationalen Vereinbarungen ist nichts Ungewöhnliches. Ein Knackpunkt ist aber die Frage, wie viele Informationen die Staaten preisgeben müssten und wie weit die Kompetenzen einer ISU reichen würden. Müssten die Staaten nicht nur über die tatsächlich getätigten Waffenexporte berichten, sondern auch über Anträge, die sie abgelehnt haben (Stichwort: „denial reporting“)? Würden die Aufgaben einer ISU über diejenigen eines Sekretariats hinausgehen, so dass sie zum Beispiel auch das Recht und die Möglichkeit hätte, selbständig Informationen über die Umsetzungsleistungen der Staaten zu sammeln?¹⁷⁷ Schon im Vorbereitungsprozess wurde klar, dass es keine Mehrheit für ein System des „denial reporting“ sowie für eine ISU mit weitreichenden Befugnissen geben würde.

(6.10) Die Verfahrensregeln für die Staatenkonferenz im Juli waren dann Gegenstand der letzten Sitzung des PrepCom im Februar 2012. Es ging vor allem um die Frage, ob eine Entscheidung über einen ATT nur im Konsens getroffen werden kann oder ob auch eine Abstimmung möglich wäre. Schon die Resolution 64/48 der VN Generalversammlung, welche die Grundlage für die Konferenz bildet, hatte festgelegt, dass die VN Konferenz über den ATT ihre Entscheidungen nur auf der Grundlage von Konsens treffen kann. Bekräftigt wurde dies noch einmal in einem gemeinsamen Statement der fünf Ständigen Mitglieder des VN Sicherheitsrats beim dritten Treffen des PrepCom im Juli 2011, in welchem sie das Festhalten an einer Entscheidung auf der Grundlage eines Konsenses noch einmal betonten.¹⁷⁸ So war es nicht verwunderlich, dass auch das letzte Treffen des PrepCom daran nichts mehr änderte und bei den Verhandlungen im Juli nur auf Konsensbasis entschieden werden konnte. Die Formulierung „auf Konsensbasis“ („on the basis of consensus“) hätte eine Abstimmung nicht rigoros ausgeschlossen, solange nicht vom Konsens als Grundlage abgewichen worden wäre. Wie die folgende Schilderung jedoch zeigt, ka-

¹⁷⁷ Für einen entsprechenden Vorschlag, siehe Paul Holtom/Mark Bromley, *Implementing an Arms Trade Treaty: Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms*, Juli 2011 (SIPRI Policy Paper 28), v.a. S. 33-37.

¹⁷⁸ P5 Statement at the 3rd Preparatory Committee on an Arms Trade Treaty, 12.07.2011, abrufbar unter: www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-12/2011-July-12-Joint-P5-E.pdf (03.09.2012).

men die Verhandlungen nicht an einen Punkt, an welchem derartige diplomatische Spitzfindigkeiten eine Rolle hätten spielen können.

GKKE für einen starken ATT in Deutschland

Im Vorfeld der Staatenkonferenz im Juli 2012 setzten sich auf der Basis der Forderungen der internationalen Control Arms Kampagne auch in Deutschland verschiedene zivilgesellschaftliche und kirchliche Akteure – unter ihnen die GKKE –für einen starken ATT ein.

Auszug aus einem Brief der Prälaten Dr. Bernhard Felmberg und Dr. Karl Jüsten vom 7. Mai 2012 an mit der Thematik befasste Mitglieder des Deutschen Bundestags:

„[...] Erstmals sollen weltweit gültige Regeln zur Kontrolle und Dokumentation des internationalen Waffenhandels ausgehandelt werden. Aus Sicht der GKKE wird es dabei in erster Linie darum gehen, dass die von einem solchen ATT festgelegten Standards so hoch wie möglich sind. [...]

Ein solcher Vertrag muss folgende Kriterien erfüllen, damit er insbesondere dazu beiträgt, die Anzahl unverantwortlicher Rüstungstransfers zu verringern:

- Er muss die goldene Regel enthalten: Internationale Rüstungstransfers sind dann zu untersagen, wenn ein erhebliches Risiko besteht, dass die Rüstungsgüter zu schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen oder Verletzungen des humanitären Völkerrechts benutzt werden. Rüstungstransfers sind auch dann zu untersagen, wenn das Risiko besteht, dass dadurch die Armutsbekämpfung ernsthaft behindert werden könnte oder wenn das Risiko besteht, dass sie den inneren wie äußeren Frieden gefährden.
- Ein ATT muss alle konventionellen Rüstungsgüter umfassen. Dazu gehören alle Arten von konventionellen Waffen (einschließlich kleine und leichte Waffen) ebenso wie Munition und weitere damit zusammenhängende Güter, die die Neigung von Militär und Sicherheitskräften zur Gewaltanwendung steigern könnten.
- Schließlich muss ein ATT auch starke Implementierungsmechanismen enthalten. Dazu gehört, dass die Vertragsstaaten dazu verpflichtet werden müssen, jeden einzelnen geplanten Rüstungstransfer zu prüfen, öffentlich Rechenschaft über die Kontrolle von Rüstungstransfers abzulegen und den illegalen Rüstungshandel strafrechtlich zu sanktionieren. Es bedarf ferner eines wirkungsvollen internationalen Regimes zur Unterstützung und zur Kontrolle der nationalen Umsetzung, zur Herstellung von Transparenz und zur Weiterentwicklung des Übereinkommens. Die Schaffung starker internationaler Strukturen ist zur Erreichung dieses Ziels unablässig. [...].“

*Die Vertragsverhandlungen zum Waffenhandelskontrollvertrag
im Juli 2012*

(6.11) Das Ziel war ehrgeizig, die Aufgabe groß: In nur vier Wochen wollte die internationale Staatengemeinschaft ein globales Waffenhandelskontrollabkommen aushandeln. Zwar waren diese Verhandlungen in vier PrepComs vorbereitet worden und der argentinische Vorsitzende Moritán hatte eigene Ideen und einen Textentwurf schon vorab in diplomatischen Konsultationen ventiliert, dennoch schienen vier Wochen Verhandlungszeit für die Aushandlung eines globalen Waffenhandelskontrollabkommens knapp bemessen, in dem sich 193 Staaten konsensual darauf verständigen sollten, den weltweiten staatlichen Handel mit konventionellen Rüstungsgütern entlang spezifischer Kriterien zu regulieren, um den unkontrollierten und illegalen Handel mit Waffen einzudämmen.

(6.12) Prozedurale Streitfragen schränkten die knapp bemessene Verhandlungszeit weiter ein. Die Frage des ungeklärten Status der palästinensischen Autonomiegebiete und das Ansinnen der palästinensischen Delegation, gleiche Stimmrechte für die ATT-Verhandlungen zu erwirken, verzögerten den Verhandlungsbeginn um ganze zwei Tage. Die nächsten zwei Wochen diskutierten die 193 Staatenvertreter die von Botschafter Moritán überarbeiteten und am 3. Juli präsentierten Vertragstextentwürfe entlang spezifischer Themenschwerpunkte in zwei Arbeitsgruppen. Während sich die erste Arbeitsgruppe mit Fragen der Präambel/Prinzipien, den Zielen und Grundsätzen sowie den Kriterien für Rüstungshandel beschäftigte, konzentrierte sich die zweite Arbeitsgruppe um die Definition der Rüstungsgüter, die Durchführung und Umsetzung des Vertrages. In der Retrospektive lassen sich Fehler schnell identifizieren: So blieb der Status der von Moritán vorlegten Papiere ungeklärt und die Halbwertszeit dieser Papiere war entsprechend kurz. Zudem verschwendeten die Staatenvertreter viel Zeit darauf, ihre Positionen und Differenzen in Statements zu vertreten – dabei überließen die proaktiven Staaten den Skeptikern und Zweiflern über weite Teile das Rederecht, so dass der Eindruck gewonnen werden konnte, der Waffenhandelskontrollvertrag sei von vornherein zum Scheitern verurteilt.

(6.13) Schon in der Frage, welche Ziele ein solches Abkommen verfolgen sollte, lagen die Staatenpositionen weit auseinander. Während westliche Staaten den Charakter des Exportkontrollvertrages – also der Regulierung des legalen staatlichen Handels – hervorhoben, verwiesen insbesondere Staaten der Region Sub-Sahara auf notwendige humanitäre Ziele wie beispielsweise der Opferrehabilitation. Zahlreiche der blockfreien Staaten stellten einen potenziellen ATT auch in den Kontext konventioneller Abrüstung, indem sie darauf verwiesen, dass durch einen solchen Vertrag auch

die Produktion und der Handel mit konventionellen Rüstungsgütern weltweit reduziert werden sollte. Russland betonte dagegen, dass ein globales Waffenhandelskontrollabkommen primär darauf abziele, den illegalen Handel mit Rüstungsgütern zu kontrollieren, nicht aber den legalen, staatlichen Handel.

Definitionen und Reichweite des Vertrages

(6.14) Als zentrale Konfliktpunkte kristallisierten sich einmal mehr die Frage der Reichweite des Vertrages und der einzubeziehenden Rüstungsgüter heraus. So vertraten Staaten unterschiedliche Auffassungen darüber, ob und inwieweit nur der staatliche Handel mit Rüstungsgütern kontrolliert werden sollte oder nicht insgesamt der Transfer, also auch Aspekte des „transit“, des „transshipments“ und des „retransfer“. Staaten des globalen Südens verwiesen darauf, dass sie vorab vom exportierenden Staat von einem möglichen Transit von Rüstungsgütern informiert werden sollten, wenn ein ATT darauf abziele, zu verhindern, dass Waffen auf ihrem Transport in das Endverbleibsland in die Illegalität gelangten. China und die USA insistierten dem gegenüber, die Reichweite des Vertrages allein auf Handelsaspekte zu beschränken, um Geschenke, Leihgaben und Militärhilfe in Form von Rüstungsgütern auch weiterhin zu ermöglichen.

(6.15) Wie zu erwarten war, wurde auch über die Frage gestritten, welche Rüstungsgüter in den Geltungsbereich eines Waffenhandelsvertrags fallen sollten. Am Ende reichte es in dem vorläufigen Vertragsentwurf vom 26. Juli 2012¹⁷⁹ zum Minimalkompromiss: Einigen konnten sich die Staaten nur auf die von vielen proaktiven Staaten, unter ihnen Deutschland, als veraltet erachtete Güterliste des VN-Waffenregisters. Auf ihr werden beispielsweise Kampfpanzer erfasst, nicht aber Truppentransportfahrzeuge, die somit auch von einem potenziellen ATT nicht in die Kontrolle einbezogen werden. Immerhin wurde diese Güterliste um Klein- und Leichtwaffen ergänzt, die im VN-Waffenregister bislang nur auf freiwilliger Basis von Staaten zusätzlich gemeldet werden. Konflikte gab es um die Frage, ob Munition mit einbezogen werden sollte. Widerspruch kam von den Vereinigten Staaten und zahlreichen arabischen Staaten, woraufhin als Kompromiss die Munition nicht als Kategorie unter die Güterliste der konventionellen Waffen gefasst, sondern in Artikel 6, Paragraph 4 verschoben wurde, wonach die Kontrolle somit allein nationalstaatliche Angelegenheit bliebe. Insbesondere die Staaten der Region Sub-Sahara Afrikas betonten, dass es die Munition sei, die tötet und sie deshalb unbedingter Bestandteil eines Waffenhandelskontrollvertrages sein müsse. Ausgenommen von der Güterliste blieben auch Teile und Komponenten von Waffen sowie „künfti-

¹⁷⁹ The draft of the Arms Trade Treaty (A/CONF.217/CRP.1), New York, 26.07. 2012.

ge Technologien“. Schon jetzt sind neue Technologien, wie beispielsweise die unbemannten Drohnen, im bisherigen Vertragsentwurf nicht erfasst. Die Vergabe von Lizenzen für die Produktion von Waffen und Rüstungsgütern werden in dem Entwurf überhaupt nicht erwähnt.

Das „Herz“ des Waffenhandelskontrollvertrages: Die Kriterien

(6.16) Die Debatten um die Kriterien des ATT waren von konträren Auffassungen bestimmt. Vor allem Nicht-Regierungsorganisationen setzten sich für die „Goldene Regel“ der Menschenrechte ein, auch proaktive Staaten unterstützten immerhin die Forderung, Menschenrechte und vorhandenes humanitäres Völkerrecht als ein ausschlaggebendes Kriterium für Exportentscheidungen global zu verankern.

(6.17) Dass sich Menschenrechte als globales Kriterium durchsetzen konnten, ist dennoch eine kleine Sensation, gilt doch China traditionell als stärkster Kritiker solcher Formulierungen. Noch 2001 bei den Verhandlungen zum Kleinwaffenaktionsprogramm hatte sich China vehement dagegen verwahrt, Menschenrechtsverletzungen infolge von Kleinwaffengewalt als Problematik und Bestandteil des Aktionsprogrammes überhaupt anzuerkennen. Auf den ATT-Verhandlungen betonte China seine souveränen Rechte, wie das Recht auf Nichteinmischung nach Artikel 2(7) der VN-Charter. Die US-Delegation insistierte darauf, dass die Liste auch eine Formulierung enthalten sollte, dass Rüstungsexporte zu Frieden und Sicherheit beitragen könnten und dieses Kriterium gleichrangig mit Menschenrechten und bestehendem Völkerrecht behandelt werden sollte. Die im Textentwurf des argentinischen Verhandlungsvorsitzenden vom 24. Juli enthaltene Formulierung „contribute to peace and security“ wurde von Staaten des globalen Südens stark kritisiert. Nigeria forderte etwa die Korrektur des Satzes hin zu „undermine peace and security“. Uruguay verwies darauf, dass es sich wohl nur um einen Schreibfehler handle. Im Vertragsentwurf vom 26. Juli 2012 findet sich die Formulierung als Kompromiss in Artikel 4/1: Danach sollen im Vorfeld konventioneller Rüstungsexporte deren möglicher Beitrag zu Frieden und Sicherheit gegen das eventuelle Risiko einer Gefährdung von Frieden und Sicherheit, abgewogen werden („...each State Party shall assess whether the proposed export would contribute to or undermine peace and security“).

(6.18) Insgesamt umfasst der Vertragsentwurf vom 26. Juli 2012 einen dreiteiligen Kriterienmechanismus zur Risikoabschätzung von Waffenexporten. Verboten sind nach Artikel 3 solche Transfers, die gegen Kapitel VII-Maßnahmen des VN-Sicherheitsrates verstoßen, vor allem wenn es sich dabei um Waffenembargos handelt. Untersagt ist der Waffenhandel auch dann, wenn solche Waffen dazu verwendet werden könnten, Genozidi-

de, Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verüben, die in den Genfer Konventionen von 1949 benannt worden sind. Kritik regte sich hier von Seiten des Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die Artikel 3/3 so schwach („for the purpose of facilitating“) formuliert sahen, dass damit bestehendes Völkerrecht unterlaufen würde. Alternativ schlugen sie eine Vertragssprache vor, die ein mögliches Risiko von Waffenlieferungen für schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit deutlich weiter fasst.

(6.19) In Artikel 4 wird die Risikoabschätzung in Form weiterer Kriterien zur nationalen Angelegenheit, was die Kampagne „Control Arms“ wiederholt kritisierte. Widerspruch erntete auch die Formulierung von „risk mitigation measures“ (Maßnahmen zur Risikovermeidung), die Staaten ebenfalls Schlupflöcher gewährt. Nach Artikel 4/4 können Staaten mit Hilfe gezielter Maßnahmen, die zuvor identifizierten Risiken in den Empfängerländern so abmildern, dass Rüstungsexporte doch möglich sind. Insgesamt bringen solche Einschränkungen weiteren Interpretationsspielraum in einen Kriterienkatalog, dessen Bewertung ohnehin zu einer rein nationalen Angelegenheit verkommt. Zudem werden die Kriterien in Artikel 4 weiter differenziert, was einer Hierarchisierung gleichkommt. Neben einer Abwägung („overriding risk“) bestehender völkerrechtlicher, menschenrechtlicher Konventionen sollen auch internationale Abkommen zur Terrorismusbekämpfung berücksichtigt werden, soweit die Staaten Mitglieder derselben sind. Erst im Anschluss daran werden unter Artikel 4/6 a-d noch weitere „weiche“ Kriterien zur Beurteilung von Rüstungsexporten aufgezählt, darunter das Problem der Proliferation von Waffen in die Illegalität, die Gefahr geschlechtsspezifischer Verbrechen, des organisierten Verbrechens oder der Korruption. Insbesondere die BRICS-Staaten mit Ausnahme von Südafrika wandten sich gegen das Korruptionskriterium, wonach bei Exportentscheidungen auch die Folgen einer negativen Entwicklungsbilanz des Empfängerlandes berücksichtigt werden sollten.

(6.20) Widerspruch entzündete sich des Weiteren an Artikel 5/2, der auf Drängen Indiens aufgenommen wurde. Danach soll der ATT keine negativen Auswirkungen auf bestehende Verteidigungskooperationen und -verträge mit anderen Staaten haben. Dahinter steht die Sorge zahlreicher aufstrebender Mächte und Schwellenländer, ein Waffenhandelskontrollabkommen könne von westlicher Seite diskriminierend zu ihren Ungunsten ausgelegt und ihnen der technologische Fortschritt erschwert werden. Nicht nur die Staaten der karibischen Gemeinschaft (Caricom-Staaten), sondern auch zahlreiche westliche Staaten kritisierten Artikel 5/2 als gefährliche Ausnahmebestimmung und Schwäche eines starken und robusten ATTs. Die Schweiz betonte, dass sich Staaten unter Verweis auf etwai-

ge bestehende Verteidigungskooperation aus Vertragsvorschriften „freikaufen“ könnten.

(6.21) Zahlreiche weitere Fragen waren am Ende strittig und konnten auch in den eilends einberufenen Vermittlungsgruppen aufgrund der knappen Zeit nicht wirklich so geklärt werden, dass dies in konsensualen Normen mündete. Dies gilt beispielsweise für die Frage der Berichtspflicht der Staaten und die Funktionen der in den Vorverhandlungen genannten „ISU“ (vgl. Ziffer 6.09). Sie wurde im Vertragsentwurf vom 26. Juli 2012 zum Sekretariat, wobei die Funktionen und Ausstattungen desselben denkbar knapp bemessen wurden. Uneinigkeit bestand auch darin, ob und inwieweit ein solches Sekretariat innerhalb des United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA) oder außerhalb davon angesiedelt sein soll. Deutliche Positionsdifferenzen gab es auch in der Frage der Transparenz, vor allem bezogen auf die Berichtspflicht – hier sperrten sich China und Russland gegen die Veröffentlichung der Staatenberichte. Auch die Frage der späteren Veränderung und Weiterentwicklung eines ATT war strittig. Die Vereinigten Staaten beharrten auf ihrer Position, Vertragsergänzungen zum ATT auf etwaigen späteren Überprüfungskonferenzen nur im Konsens aller Staaten zu ermöglichen. Damit würde die Möglichkeit, den Vertrag später weiter zu stärken, erheblich beeinträchtigt.

(6.22) Unterschiedliche Ansichten offenbarten sich auch über die notwendige Zahl von Vertragsstaaten vor Inkrafttreten des Vertrages. Während sich die Staatenmehrheit für eine notwendige Zahl von 65 Ratifikationen aussprach, befürchteten einige, dass sich dadurch das Inkrafttreten des ATT stark verzögern könnte. Die Control-Arms Kampagne forderte darum nur 30 Ratifikationen. Dies hätte allerdings zur Folge, dass schon die Europäische Union mit ihren 27 Mitgliedsstaaten, die eindeutig zu den proaktiven Staaten gehören (Vgl. Ziffer 6.08 und 6.24), den Vertrag beinahe allein in Kraft treten lassen kann. Dies würde jedoch der Legitimität eines globalen Waffenhandelskontrollvertrages nicht zuträglich sein. Syrien verlangte, dass die zehn größten Waffenexporteure und -importeure den Vertrag vor seinem Inkrafttreten ratifiziert haben müssten. China und die Staaten der Europäischen Union stritten des Weiteren über die Frage, ob die EU als regionale Organisation mit Akteursstatus dem Vertrag ebenfalls beitreten könne. Während die EU-Staaten diese Forderung mit der Funktion der EU in Fragen der Kooperation und Hilfeleistung für betroffene Staaten begründeten, verweigerte China den Konsens unter dem Hinweis auf das bestehende EU-Waffenembargo.

(6.23) Auch altbekannte Streitfragen brachen in den Verhandlungen erneut auf. So forderten viele Staaten, dass ein Waffenhandelskontrolllab-

kommen auch die Frage von Rüstungsgüterlieferungen an nicht-staatliche Akteure behandeln müsste. Russland und Indien verwiesen beispielsweise darauf, dass insbesondere auch das Problem des illegalen Waffenhandels durch Terrorismus behandelt werden müsse. Dieses Problem war schon 2001 bei den Verhandlungen zum Kleinwaffenaktionsprogramm zur Sprache gekommen, jedoch damals wie heute vor allem am Widerstand der Vereinigten Staaten gescheitert. Ähnliches gilt für die Frage der Regulierung des zivilen Waffenbesitzes und -handels. Während Staaten wie Mexiko oder Kuba darauf drängten, opponierten Kanada und die Vereinigten Staaten, aber auch Italien. Auch der Frage der Vermittlung von Waffengeschäften und Transporte durch Waffenmakler (brokerage), das auch im Kleinwaffenaktionsprogramm nur im Nachgang durch VN-Resolutionen behandelt werden konnte, wurde im Vertragstextentwurf kaum Stellenwert beigemessen. Allein erging die Aufforderung, Gesetze zur Regulierung des Waffenmaklertums auf nationaler Ebene zu erlassen. Doch gerade wenn es um jenen zweiten Aspekt eines globalen Waffenhandelskontrollvertrages geht – das Problem des illegalen Waffenhandels – gilt es, auch diesen Bereich des nicht-staatlichen Waffenhandels stärker zu regulieren.

Die deutsche Position

(6.24) Deutschland zählt, zusammen mit den anderen EU-Mitgliedern zu den klaren Befürwortern eines ATT. Sowohl im Vorbereitungsprozess als auch bei den Verhandlungen im Juli 2012 hat sich Deutschland für einen möglichst umfassenden ATT ausgesprochen, welcher neben den Kategorien des VN-Waffenregisters nicht nur Kleinwaffen und leichte Waffen, sondern auch Munition und die entsprechenden Produktionsanlagen erfassen sollte. Im Hinblick auf die Kriterien hat Deutschland betont, dass diese auch die Auswirkungen von Waffentransfers auf die Achtung der Menschenrechte sowie auf die nachhaltige Entwicklung von Gesellschaften berücksichtigen sollten. Der deutsche Abrüstungsbotschafter Nickel hatte im Vorfeld der ATT-Konferenz Menschenrechte als „rote Linie“ der Verhandlungsposition Deutschlands ausgegeben. Dennoch sollte diese Aussage nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch in Deutschland bei Exportentscheidungen über konventionelle Waffen stets zwischen sicherheits- und stabilitätspolitischen Gesichtspunkten und Menschenrechten abgewogen wird. Letztendlich aber ist die proaktive deutsche Position, zumeist im EU-Rahmen vorgetragen, nicht verwunderlich. Schließlich geht keines der für einen ATT diskutierten Kriterien über die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie hinaus. Das bedeutet, dass ein ATT in Bezug auf die rechtlichen Aspekte, welche einer Entscheidung über Waffenexporte zugrunde liegen, für die deutsche Rüstungsexportpraxis quasi keine Veränderung bedeuten würde. Im Hinblick auf die Umsetzung eines ATT hat Deutschland dann jedoch,

ebenfalls im Verbund mit den anderen EU-Staaten, wesentlich zurückhaltender agiert. So hat sich Deutschland bislang gegen ein „denial reporting“ System ausgesprochen und plädiert im Hinblick auf die internationalen Strukturen für die Umsetzung eines ATT dafür, dass diese Strukturen lediglich „minimal“ sein sollen.¹⁸⁰

Bewertung und Schlussfolgerungen

(6.25) Die GKKE begrüßt die Fortschritte, die bei den Verhandlungen im Juli 2012 gemacht wurden. Der Waffenhandelsvertrag zielt darauf ab, die höchst möglichen („highest possible standards“) Standards für den Handel mit konventionellen Waffen weltweit zu entwickeln. Gleichzeitig verfolgt der ATT das Ziel, den illegalen Handel mit Rüstungsgütern zu verhindern, zu bekämpfen und zu beseitigen, um auf diese Weise das „Kerngeschäft“ der Vereinten Nationen zu unterstützen, international wie regional zu Frieden, Sicherheit und Stabilität beizutragen. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich in Artikel 1 diese ehrgeizigen und umfangreichen Ziele selbst gesetzt. Somit ist es allein schon ein Erfolg, dass die Verhandlungen zum ATT so weit fortgeschritten sind. Knapp 100 Staaten haben zudem nach dem Scheitern der Konferenz ihrem Willen in einer Abschlusserklärung Ausdruck verliehen, einen starken und robusten Waffenhandelskontrollvertrag auf den Weg bringen zu wollen.

(6.26) Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Vertragsentwurf Schwächen aufweist und es in einigen Punkten noch keinen hinreichend bestimmten Konsens der 193 Staaten gibt. Blickt man auf die zwei zentralen Ziele, so sind diese unmittelbar mit den Schwächen und Defiziten des jetzigen Entwurfes verbunden. Das Ziel, globale Standards für den legalen Waffenhandel zu formulieren, scheint auf den ersten Blick erreicht. Doch auch hier besteht noch konkreter Verbesserungs- und Handlungsbedarf. Defizitär erscheinen vor allem die Definitionen konventioneller Waffen in Anlehnung an das VN-Waffenregister (Vgl. Kapitel 3.3). Hier ist die Güterliste veraltet. Mitgliedsstaaten könnten Handel mit Rüstungsgütern betreiben und darauf verweisen, dass diese und jene Kategorien vom ATT nicht erfasst sind. Nicht mit einbezogen sind auch Bauteile und Komponenten konventioneller Rüstung sowie Lizenzproduktionen. Ein starker und robuster ATT muss deshalb aus Sicht der GKKE vor allem auch künftige Technologien mit einbeziehen, um mit dem rasanten technologischen Fortschritt und der „Revolution in Military Affairs“ (RMA) Schritt zu halten. Auch auf die Einordnung von Munition in die Güterliste sollten die Befürworter eines starken ATT bei Wiederaufnahme der Verhandlungen drängen.

¹⁸⁰ Statement des deutschen Vertreters beim PrepCom Treffen am 11. Juli 2011. Abrufbar unter: www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-11/Afternoon/2011-07-11-Germany-E.pdf (03.09.2012).

(6.27) Hinzu kommen weitere Schwächen des Vertrages. Sich mit der Bezeichnung „transfer“ nur auf „trade“ zu beschränken, erlaubt Ausnahmen: Die Militärhilfe in Form von Geschenken und Leihgaben an Staaten mit defizitärer Menschenrechtssituation wäre danach rechtens, weil dies kein Handel ist. Ähnliches gilt für mögliche Ausnahmen bei bestehender zwischenstaatlicher Verteidigungskooperation. Zwar ist die Sorge der Schwellenländer und Staaten des globalen Südens nachzuvollziehen, dass die Kontrolle des konventionellen Waffenhandels als diskriminierendes Instrument eingesetzt werden könnte, dennoch bildet Artikel 5/2 ein mögliches Schlupfloch. Kritisch zu bewerten ist des Weiteren, dass sich eine negative Auswirkung von Waffentransfers auf die interne, regionale, subregionale oder internationale Stabilität, im Gegensatz zu dem Entwurf von Moritán vom 14. Juli 2011, nun nicht mehr explizit unter den Bewertungskriterien findet. Die GKKE fordert, dass an diesen Stellen – dem Herzstück des ATT – nachgebessert wird. Schwer wiegen auch die Versäumnisse, das zweite Ziel – den illegalen Handel mit Rüstungsgütern – normativ im ATT stärker zu verankern. Zwar ist dies das Kerngeschäft des Kleinwaffenaktionsprogramms von 2001, doch ist dieses nur politisch verbindlich, bezieht sich nur auf Klein- und Leichtwaffen und weist entscheidende Schwächen in der Umsetzung auf. Die im September 2012 stattgefundenen Überprüfungs-konferenz zum Kleinwaffenaktionsprogramm zeigte einmal mehr, dass der nicht-staatliche Handel mit konventionellen Waffen eines der prioritären Probleme weltweit ist. Der gegenwärtige Vertragsentwurf zum ATT versäumt es, hier entscheidende Lücken zu schließen, indem die Vermittlung von Waffengeschäften, Transporte durch Waffenmakler und der Handel durch nicht-staatliche Akteure stärker als globale Probleme benannt und entsprechend reguliert werden.

(6.28) Zwar formuliert der ATT den Aspekt der Transparenz in seinen Zielen und Absichten nicht ausdrücklich, dennoch ist er eng mit dem Problem des konventionellen Rüstungshandels verbunden und wird zumindest von den Befürwortern eines starken und robusten ATTs auch geteilt. Das VN-Waffenregister zielt explizit auf mehr Transparenz im Rüstungshandel ab, doch setzt sich dort der negative Trend der freiwilligen Meldungen von staatlichen Rüstungstransfers weiter fort. Deshalb plädiert die GKKE dafür, die Veröffentlichung der jährlichen Staatenberichte im ATT verpflichtend zu machen. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang auch eine Veröffentlichung von Ablehnungen von Waffentransfers. Ebenso sollte die globale Zivilgesellschaft als zentraler Akteur stärker mit einbezogen werden. Von zahlreichen Verhandlungsrunden waren Nicht-Regierungsorganisationen ausgeschlossen, doch gab es genügend Vertreter von Nicht-Regierungsorganisationen in Verhandlungsdelegationen – oder sogar als offizielle Vertreter kleiner Staaten –, so dass unzählige Blogs in Echtzeit

aus dem Verhandlungsraum das World Wide Web erreichten. Die Initiative zum ATT ist aus der transnational organisierten Zivilgesellschaft erwachsen und diese wird die noch vage Zukunft eines globalen Waffenhandelskontrollvertrages auch weiterhin kritisch begleiten.

Ausblick

(6.29) Unterschiedliche Optionen werden derzeit diplomatisch sondiert, wie aus dem vorläufigen Scheitern des globalen Waffenhandelskontrollvertrages doch noch eine Erfolgsgeschichte gemacht werden kann. Die transnationale Kampagne der Nicht-Regierungsorganisationen „Control Arms“ sprach sich für die Abstimmung und Annahme des vorliegenden Textentwurfes mit 2/3-Mehrheit in der VN-Generalversammlung aus. So reizvoll dies auf den ersten Blick zu sein scheint, würde das vermutlich dem Ziel abträglich sein, einen rechtlich verbindlichen Vertrag mit *globaler* Reichweite abzuschließen, da die Skeptiker nicht mitziehen würden, unter ihnen die größten Rüstungsproduzenten und -exporteure: China, Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika. Außerdem blieben bei einem solchen Vorgehen die oben erläuterten Schwachpunkte des Entwurfs bestehen.

(6.30) Der bessere, wenn auch steinigere Weg führt wohl über fortgesetzte Verhandlungen. Auch hierbei gibt es verschiedene Optionen. Eine Gruppe gleichgesinnter Staaten hat im Rahmen des Ersten Ausschusses der VN-Generalversammlung im Oktober 2012 eine zweite Verhandlungsrunde für März 2013 vorgeschlagen. Auf der Basis des Vertragsentwurfs vom 26. Juli 2012 soll ein starker und robuster ATT innerhalb von zehn Tagen zum Abschluss gebracht und dabei am Konsensprinzip festgehalten werden. In der Debatte im Ersten Ausschuss wurden einmal mehr die Differenzen in den Positionen zwischen den Staaten deutlich. So argumentierte die EU, dass sich nur auf der Grundlage des Konsensprinzips die größten rüstungsexportierenden Staaten erreichen lassen. Nigeria und andere afrikanische Staaten verließen ihrer Sorge Ausdruck, dass der Konsens am Ende erneut zur „veto power“ der Mächtigen werden könne. Norwegen und Irland riefen dazu auf, auch über andere Verhandlungsoptionen nachzudenken, sollte es in einer weiteren Verhandlungsrunde zu keinem befriedigendem Ergebnis im Sinne eines starken und robusten ATT kommen.

(6.31) Natürlich wäre es äußerst wichtig, dass die größten Rüstungsproduzenten und -exporteure Vertragsstaaten werden. Hierfür ist ein inklusiver Verhandlungsrahmen notwendig. Ebenso zentral ist jedoch das Ziel eines starken und robusten ATTs. Der gegenwärtige Vertragstextentwurf ist eine gute Verhandlungsgrundlage mit Verbesserungsbedarf. Die GKKE erwartet von der Bundesregierung, dass sie, zusammen mit anderen Befürwortern deutlich die eigenen roten Linien formuliert: Starke Kriterien

mit Verweisen auf das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte sollten dabei zentral sein. Die große Gruppe der Befürworter, die sich allmählich abzeichnet, sollte in einer neuen Verhandlungsrunde den Skeptikern weitaus weniger die Verhandlungsarena überlassen als zuvor geschehen. Ziel der nächsten Verhandlungsrunde muss es sein, präzise Formulierungen zu finden, bei strittigen Fragen Kompromisse in kleinen Verhandlungsgruppen zu formulieren und die Schwächen im Sinne eines starken und robusten Waffenhandelskontrollvertrages zu beseitigen. Wenn sich jedoch nach einer weiteren Verhandlungsrunde abzeichnet, dass die beiden Ziele – Universalität und Robustheit eines ATT – nicht zu vereinbaren sind, müsste ein anderer Weg gesucht werden. Diskutiert wird etwa die Wiederholung der Verhandlungsprozesse, die zum Anti-Personenminenverbot oder zum Clustermunitionsverbot geführt haben.¹⁸¹ Solche Verhandlungen haben den Vorteil, dass gleichgesinnte Staaten einen möglichst starken Vertragstext ausarbeiten, der dann jedoch nicht universal unterzeichnet und ratifiziert wird. Dennoch zeigen die Erfahrungen des Ottawa-Prozesses zum Anti-Personenminenverbot, dass selbst die Skeptiker sich weitgehend an die Normen halten, etwa keine Personenminen mehr exportieren. Von ihnen geht quasi ein Tabu aus. Doch die Erfahrungen aus den beiden genannten Prozessen zeigen auch, dass erst der inklusivere Weg, die Verhandlung mit allen Staaten im Rahmen des VN-Systems, beschritten worden ist. Die GKKE empfiehlt der Bundesregierung zusammen mit anderen Befürwortern eines ATT, eine solche Option in Erwägung zu ziehen, sollte sich ein starker und robuster Vertrag über den Waffenhandel nicht in einer erneuten Verhandlungsrunde im Rahmen der Vereinten Nationen aushandeln lassen.

¹⁸¹ Siehe zum Beispiel Max M. Mutschler, a.a.O.

Anhang 1:

Hinweise auf Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

1. Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website mit *Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik* eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie sich 170 Staaten zum Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten (2008) verhalten. Außerdem finden sich „links“ zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen.

„*Länderportraits*“ beschreiben die wichtigsten Empfängerländer in der Dritten Welt, gegliedert nach den deutschen und europäischen Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u.a. militärische Stärke, Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen). Derzeit liegen Länderberichte vor zu Ägypten, Algerien, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Ecuador, Indien, Indonesien, Kolumbien, Libyen, Malaysia, Marokko, Mexiko, Oman, Pakistan, Philippinen, Saudi-Arabien, Serbien, Singapur, Südafrika, Südkorea, Thailand, Tunesien, Ukraine, Vereinigte Arabische Emirate (VAE), Venezuela und Vietnam. Außerdem finden sich hier Informationen zu Sozial- und Rüstungsausgaben zu über 170 Staaten.

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

(<http://www.bicc.de/old-site/index.php?page=gmi-new>)

2. Seit Juli 2011 stellt der Bundestagsabgeordnete Jan van Aken auf der Webseite „www.waffenexporte.org“ Informationen aus der parlamentarischen Arbeit aller Fraktionen neben Gesetzestexten und aktuellen Exportzahlen zur Verfügung. Das erlaubt neben den Recherchen in der

Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten.

3. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS, Rykestr. 13, 10405 Berlin, Tel 030-4468580, email bits@bits.de, www.bits.de) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente) sowie eine Datenbank zu deutschen Rüstungslieferungen. Im Internet steht eine Sammlung der wichtigsten Grundlagendokumente zum deutschen Rüstungsexport unter <http://www.bits.de/main/topics.htm#brd> zur Verfügung. Artikel über einzelne Exportvorhaben sind zu finden unter <http://www.bits.de/frames/publibd.htm>.
4. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS), c/o Rüstungsinformationsbüro (RIB), Stühlinger Straße 7, 79 106 Freiburg i. Brsg., Tel: 0761-7678088, e-mail: ribfr@breisnet-online.de, www.rib-ev.de. Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich einen Informationsdienst heraus, DAKS-Kleinwaffen-Newsletter. Neben Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen informiert er unter anderem über Bemühungen um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle von Rüstungstransfers (ATT), die Streubombenkampagne und die deutsche Rüstungsexportpolitik (daks-news@rib-ev.de). Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben - Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.
5. Die Aktion „Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ wird von zahlreichen Friedensinitiativen, christlichen Gruppen und kirchlichen Werken getragen. Ziel der Kampagne ist, Waffenexporte grundsätzlich zu verbieten. Außerdem setzt sich die Kampagne dafür ein, dass geplante und vollzogene Rüstungsausfuhren bekannt gemacht werden. Ferner bemüht sie sich, Alternativen zur Rüstungsproduktion aufzuzeigen. Informationen finden sich unter: <http://www.aufschrei-waffenhandel.de>.

Internationale Kontakte

1. International Action Network on Small Arms (IANSA); Diese britische Nichtregierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen;
Adresse: www.controlarms.org
2. International Alert (London), Security and Peace Building News Letter: Dieser Dienst informiert über Aktivitäten von Nichtregierungsorganisa-

tionen auf dem Feld der Kontrolle von Rüstungstransfers und der Verbreitung von Kleinwaffen;

Adresse: security-peacebuilding@international-alert.org

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

Anhang 2: Quellen und Literatur

1. Dokumente

Bundesregierung

9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Berichtszeitraum: 1. März 2008 bis 28. Februar 2010, Berlin

Auswärtiges Amt, Presseerklärung vom 7. Juli 2012: Auswärtiges Amt unterstützt Modernisierung der VN-Datenbank zu Militärausgaben mit 75.000 Euro (<http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Abruestung/>

Projekte/120719_VN_Datenbank_Militaerausgaben.html zuletzt aufgerufen am 20.11.2012)

Auswärtiges Amt, 9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik, Berichtszeitraum: 1. März 2008 bis 28. Februar 2010, Berlin

Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2010, Rüstungsexportbericht 2010, vorgelegt am 7. Dezember 2011

Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2011, Rüstungsexportbericht 2011, vorgelegt am 14. November 2012

Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale (Jahresabrüstungsbericht 2011), vorgelegt im Januar 2012

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA): Information zur Komplementärgenehmigung des BAFA für Ausfuhren und Verbringungen mit Bezug zum KWKG, Eschborn 2007

Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien: Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten, Berlin, 18. Mai 2011

Bundesregierung, Pressekonferenz vom 30. Juli 2012.
(<http://www.bundesregierung.de/>

Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2012/07/2012-07-30-regpk-breg.html zuletzt aufgerufen am 20.11.2012)

Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstige Rüstungsgüter vom 19. Januar 2000

Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung am 9. September 2011 (<http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2011/09/2011-09-09-rede-merkel-au%C3%9Fen-u-sicherheitspolitik.html?nn=74420> zuletzt aufgerufen am 20.11.2012)

Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Tagung des zivilen und militärischen Spitzenpersonals der Bundeswehr in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation am 22. Oktober 2012 in Strausberg (<http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html?nn=74420> zuletzt aufgerufen am 20.11.2012)

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle

17/181 vom 24.05.2012, S. 21545

17/186 vom 27.06.2012, S. 22288 – 22289

Deutscher Bundestag: Drucksachen

17/10012 vom 12. Juni 2012, Antwort vom Parlamentarischen Staatssekretär Christian Schmidt (Bundesministerium der Verteidigung) an die Abgeordnete Sevim Dağdelen (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/47

17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/26

17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/27

17/10012 vom 13. Juni 2012, Antwort von Staatssekretärin Anne Ruth Herkes (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/28

17/10050 vom 21. Juni 2012, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Ernst Burgbacher (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/25

17/10050 vom 21. Juni 2012, Antwort von Staatssekretär Dr. Bernhard Heitzer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 6/26

17/10230 vom 29. Juni 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidemarie Wieczorek-Zeul (SPD) „Anstehende Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes zur Waffen- und Rüstungsexportkontrolle (2008/944/GASP)“

17/10352 vom 17. Juli 2012, Antwort von Staatssekretär Stéphane Beemelmans (Bundesministerium für Verteidigung) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 7/46

17/10460 vom 3. August 2012, Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Abgeordneten Hans-Christian Ströbele (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 8/60

17/10520 vom 23. August 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Verkauf von Leopard II-Kampfpanzern an Indonesien“

- 17/3391 vom 27. Oktober 2010, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Keul u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexport an Indien und Pakistan“
- 17/6589 vom 12. Juli 2011, Antwort von Staatssekretär Stefan Kapferer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an den Bundestagsabgeordneten Paul Schäfer (Die Linke) auf die schriftliche Frage 7/32
- 17/8835 vom 2. März 2012, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) „Rüstungsexporte durch das Bundesministerium für Verteidigung“
- 17/9188 vom 28. März 2012, Antrag der Fraktion SPD „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“
- 17/9412 vom 25. April 2012, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“
- 17/9615 vom 8. Mai 2012, Antwort des parlamentarischen Staatssekretärs Christian Schmidt (Bundesministerium für Verteidigung) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 8/61
- 17/9678 vom 15. Mai 2012, Antwort von Staatssekretär Dr. Harald Braun (Auswärtiges Amt) an den Bundestagsabgeordneten René Röspel (SPD) auf die schriftliche Frage 5/8
- 17/9887 vom 7. Juni 2012, Antwort von Staatssekretär Dr. Bernhard Heitzer (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) an die Bundestagsabgeordnete Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 6/53

Europäische Union

9. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 26. Oktober 2007.
 10. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 22. November 2008
 11. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 06. November 2009
 12. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 13. Januar 2011
 13. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 30. Dezember 2011
 14. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 09. November 2012
- Gemeinsamer Standpunkt 2008/944/GASP des Rates vom 08. Dezember 2008

United Nations/ Vereinte Nationen

A/63/334 Report of the Group of Governmental Experts to examine the feasibility, scope and draft parameters for a comprehensive, legally binding instrument establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms , New York, 26.08. 2008.

A/67/212 United Nations Register on Conventional Arms Report of the Secretary-General, , 30 July 2012

A/67/212/Add. 1, United Nations Register on Conventional Arms Report of the Secretary-General, Addendum, 21 September 2012

A/CONF.217/CRP.1 Draft of the Arms Trade Treaty, New York, 26.07. 2012

P5 Statement at the 3rd Preparatory Committee on an Arms Trade Treaty, New York, 12.07.2011, (www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-12/2011-July-12-Joint-P5-E.pdf zuletzt aufgerufen am 20.11.2012)

Preparatory Committee for the United Nations Conference on the Arms Trade Treaty. Chairman's Draft Paper, New York, 14.07.2011, Homepage der Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights: www.geneva-academy.ch/RULAC/pdf/Chairman-Draft-ATT-blog.pdf (zuletzt aufgerufen am 20.11.2012).

Resolution 64/48 der VN-Generalversammlung. 12. Januar 2010

Resolution 66/39 der VN-Generalversammlung, 02. Dezember 2011

Statement des deutschen Vertreters beim PrepCom Treffen am 11. Juli 2011. (www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-11/Afternoon/2011-07-11-Germany-E.pdf zuletzt aufgerufen am 20.11.2012)

United Nations Office for Disarmament Affairs, Transparency in Armaments – Reporting to the United Nations Register on Conventional Arms, Fact Sheet, o.J., New York

VN-Waffenregister:

un.org/disarmament/convarms/Register/HTML/Register.Index.shtml

2. Literatur

- Boemcken, Marc von/Moltmann, Bernhard, Der eingebil­dete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten klammer Kassen, in: Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Janet Kursawe & Margret Johannsen (Hrsg.). Friedensgutachten 2012. Münster 2012, S. 124-135.
- Bromley, Mark, The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls, Brüssel 2012 (EU Non-Proliferation Consortium. Non-Proliferation Papers No.7 (January 2012)).
- Depauw, Sara, The Common Position on arms exports in the light of the emerging European defence market, Flemish Peace Institute, Background note (18 January 2010), Brüssel 2010.
- Dequan, Zhai/Mariani, Bernardo/Isbister, Roy/Huang, Chin-Hao, The Evolution of EU and Chinese Arms Export Controls, China Arms Control and Disarmament Association (CACDA)/Saferworld, März 2012.
- Dickow, Marcel/Buch, Detlef, Europäische Rüstungsindustrie: Kein Heil im Export, Berlin 2012 (SWP Aktuell Nr. 13).
- Friedrichs, Hauke, Kriegsgerät: Waffenhändler in Uniform, Zeit-online, 5. Mai 2012.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportbericht, Berlin/Bonn jährlich ab 1997.
- Grässlin, Jürgen, Stoppt die Leopard-2-Lieferungen an Saudi-Arabien!, in: Friedens Forum. Zeitschrift der Friedensbewegung, Nr. 2-3, 2012, S. 32-34.
- Grimmett, Richard F./Kerr, Paul K., Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2011, Washington, D.C. (US-Congressional Research Service, R 42678), 24. August 2012.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research, Conflict Barometer 2011, Heidelberg 2012.
- Horváth & Partners Management Consultants, Wehrtechnik im Wandel. Herausforderungen für die Industrie, 2011.
- Holtom, Paul/Bromley, Mark/Wezeman, Pieter D. /Wezeman, Siemon T., Trends in international arms transfers, 2011, Stockholm, March 2012 (SIPRI Fact Sheet).
- Holtom, Paul/Bromley, Mark, Implementing an Arms Trade Treaty: Lessons on Reporting and Monitoring from Existing Mechanisms, Juli 2011 (SIPRI Policy Paper 28).
- Marzi, Heinz, ‚Sicherheit Made in Germany‘ oder ‚Ohne Sicherheit ist alles Nichts‘ – Bedeutung des Rüstungsexports für Deutschland, in: IG Metall Branchenreport, Politisches Umfeld der wehrtechnischen Industrie – zwischen Haushaltskürzungen und Exporthoffnungen, Frankfurt a.M., 30. Juli 2010.
- Mehrens, Klaus/Wilke, Peter, Swords to Ploughshares. Perspectives for the European Defence Industry – Do We Need a New Discussion on Defence Con-

- version, in: Michael Brzoska & Axel Krohn (Hrsg.). *Overcoming Armed Violence in a Complex World. Essays in Honour of Herbert Wulf*, Leverkusen 2009, S. 31-50.
- Mölling, Christian/ Brune, Sophie-Charlotte, *The Impact of the Financial Crisis on European Defence*, Studie für das Europäische Parlament, Generaldirektion für Externe Politikbereiche der Union, April 2011.
- Moltmann, Bernhard, *Deutsche Rüstungsexportpolitik. Widersprüche und Chancen der Veränderung*, in: *Wissenschaft und Frieden – Dossier 71*, 4/2012, S. 9-15.
- Moltmann, Bernhard, *Die Zange, die nicht kneift*, Frankfurt am Main 2012 (HSFK-Report 3/2012).
- Moltmann, Bernhard, *Die Mühen der Kritik*, in: *Friedens Forum. Zeitschrift der Friedensbewegung*, Nr. 2-3, 2012, S. 40-41.
- Mutschler, Max M., *Regeln für den internationalen Waffenhandel. Wie es nach dem vorläufigen Scheitern mit den Verhandlungen über einen Waffenhandelsvertrag weitergehen sollte*, Berlin 2012 (SWP-Aktuell 49/2012).
- Nassauer, Otfried, *U-Boote für Ägypten*, Berlin Information-center for Transatlantic Security, 15. September 2012.
- Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2012 – Armaments, Disarmament and International Security*, 2012.
- Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Arms Transfers Database*
(<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers> zuletzt aufgerufen am 20.11.2012)
- Vranckx, An, Slijper, Frank, Isbister, Roy, *Lessons from Mena, Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa*, November 2011.
- Wulf, Herbert, *Libyen. Land voller Waffen*, in: Becker, Johannes M./Sommer, Gert (Hrsg.), *Der Libyen-Krieg*, Berlin/Münster, S. 237-255. 2012.

Anhang 3:

Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Marc von Boemcken, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn

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

Jan Grebe, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn
(Vorsitzender der Fachgruppe)

Dr. Wolfgang Heinrich, Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Berlin

Dr. Volker Kasch, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

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

Dr. des. Max Markus Mutschler, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Dr. Sebastian Roßner M.A., Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie, Heinrich-Heine Universität Düsseldorf

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

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

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

Christoph Schwarz, Institut für Politische Wissenschaft, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen (RWTH), Aachen

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

Korrespondierende Mitglieder

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

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

Geschäftsführung

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

Tim Kuschnerus, Brot für die Welt - Evangelischer Entwicklungsdienst, Evangelische Geschäftsstelle der GKKE, Berlin