
Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung



Rüstungsexportbericht 2017 der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

Rüstungsexportbericht 2017 der GKKE

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

bicc Bonn
International Center

Vorabdruck für die Bundespressekonferenz am 18.12.2017
in Berlin

Redaktionsschluss: 4.12.2017

Bezug:

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

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

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 0 | Zusammenfassung | 6 |
| 0.1 | Schwerpunkt: Deutsche Rüstungsexportpolitik – Quo Vadis? | 7 |
| 0.2 | Der internationale Waffenhandel und deutsche Ausfuhren im Jahr 2016 | 9 |
| 0.3 | Rüstungsausfuhren 2016: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen | 10 |
| 0.4 | Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik | 11 |
| 0.5 | Europäische Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik | 13 |
| 0.6 | Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels | 14 |
| 1 | Schwerpunkt: Deutsche Rüstungsexportpolitik – Quo Vadis? | 16 |
| 1.1 | Die rüstungsexportpolitische Bilanz der Großen Koalition | 16 |
| 1.2 | Die Positionen der Parteien im Wahlkampf | 22 |
| 1.3 | Forderungen an die neue Bundesregierung | 23 |
| 2 | Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung | 28 |
| 2.1 | Auftrag | 28 |
| 2.2 | Politisch-ethische Beurteilung | 28 |
| 3 | Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel | 35 |
| 3.1 | Entwicklungen des internationalen Waffenhandels | 35 |
| 3.2 | Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union | 39 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.3 | Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel | 42 |
| 3.4 | Bewertung | 44 |
| 4 | Deutsche Rüstungsexporte 2016/2017 | 46 |
| 4.1 | Rüstungsausfuhren 2016: Genehmigungen, Ablehnungen, Empfänger | 46 |
| 4.2 | Kriegswaffen 2016: Ausfuhr und Genehmigungen | 56 |
| 4.3 | Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen | 57 |
| 4.4 | Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte | 62 |
| 4.5 | Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren | 63 |
| 4.6 | Rüstungsausfuhren Januar bis April 2017 | 65 |
| 4.7 | Bewertung | 66 |
| 5 | Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik | 72 |
| 5.1 | Die Debatte um ein Rüstungsexportkontrollgesetz und der Konsultationsprozess „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“ | 72 |
| 5.2 | Keine Rüstungsexporte an die Türkei | 75 |
| 5.3 | Der Stellenwert der Rüstungsexportpolitik in der neuen Krisenpräventionsstrategie der Bundesregierung | 79 |
| 6 | Europäische Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik | 88 |
| 6.1 | Militärische „Ertüchtigung“ mit Instrumenten für zivile Konfliktbearbeitung und auf Kosten von Entwicklung | 89 |
| 6.2 | Europäisierung der Rüstungsindustrie: erstmals EU-Gelder für Rüstungsforschung und -beschaffung | 95 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7 | Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels | 105 |
| 7.1 | Die 3. Überprüfungskonferenz des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms: Mit neuem Impetus die lückenhafte Umsetzung beleben | 105 |
| 7.2 | Die 3. Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages: Vom Prozess zur Substanz? | 107 |

Anhang

| | | |
|-----------|--|-----|
| Anhang 1: | Möglichkeiten, sich weiter zu informieren | 112 |
| Anhang 2: | Ausgewählte Quellen und Literatur | 115 |
| Anhang 3: | Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE | 122 |

0 Zusammenfassung

Kernforderungen GKKE

1. Die GKKE hält an ihrer Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz fest und fordert die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag dazu auf, ein solches Gesetz auszuarbeiten.
2. Generell fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, sich an ihre selbstgesetzten Grundsätze zu halten und keine Kriegswaffen mehr an Drittstaaten zu liefern, es sei denn, sie kann tatsächlich besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen nachweisen. Diese sollte sie dann explizit benennen.
3. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, sämtliche Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien zu stoppen. Dazu gehört auch die Zulieferung von Komponenten an Dritte, welche diese in Waffensysteme integrieren und an Saudi-Arabien exportieren.
4. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, Anträge für Rüstungsexporte in die Türkei bis auf weiteres abzulehnen. Bereits erteilte Ausfuhrgenehmigungen sollten widerrufen werden.
5. Die GKKE lehnt in der jetzigen Situation eine weitere Belieferung der Peschmerga mit Waffen aus Deutschland ab. Die Bundesregierung sollte keine weiteren Lieferungen mehr durchführen. Die GKKE fordert den Deutschen Bundestag dazu auf, das Mandat für die Ausbildung der Peschmerga durch die Bundeswehr nicht weiter zu verlängern.
6. Die GKKE schließt sich den Forderungen des Europäischen Parlaments nach der Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für die Überwachung von Rüstungsexporten sowie der Etablierung eines Sanktionsmechanismus für Mitgliedstaaten, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten, an. Sie fordert die Bundesregierung dazu auf, sich in diesem Sinne für eine Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene einzusetzen.

0.1 Schwerpunkt: Deutsche Rüstungsexportpolitik – Quo Vadis?

Die rüstungsexportpolitische Bilanz der Großen Koalition

(0.01) Die Große Koalition hat durchaus einige Veränderungen angestoßen, die insbesondere den strukturellen Rahmen von Rüstungsexportentscheidungen betreffen. Mit der Erhöhung der Transparenz bei der Berichterstattung, mit den Kleinwaffengrundsätzen und der Einführung von Vor-Ort-Kontrollen zur Überprüfung des Endverbleibs hat sie Schritte in die richtige Richtung unternommen. Dies spiegelt sich allerdings nicht in der konkreten Genehmigungspraxis wider. Zwar war der Wert der Einzelausfuhrgenehmigungen für das Jahr 2014 – das erste Jahr, in welchem die Große Koalition die Entscheidung über alle Ausfuhren zu treffen hatte – mit knapp vier Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr (5,8 Milliarden Euro) deutlich zurückgegangen. Für die Jahre 2015 und 2016 wurden dann jedoch mit knapp 7,9 Milliarden Euro (2015) und 6,8 Milliarden Euro (2016) die höchsten Werte in den letzten 20 Jahren erreicht – und zwar sowohl bei den Gesamtwerten, wie auch bei den Genehmigungen an Drittstaaten.

Doch nicht nur solche hohen Zahlen sind es, die Sorgen bereiten. Vielmehr waren und sind es die Einzelfälle in der Genehmigungspraxis der Großen Koalition, die regelmäßig für Schlagzeilen gesorgt haben. Der Export von Patrouillenbooten und Komponenten für Kampfflugzeuge an Saudi-Arabien, von Kampfpanzern nach Katar, oder der Aufbau einer Produktionsfabrik für Fuchs-Spürpanzer in Algerien wurden von der GKKE in den vergangenen Jahren immer wieder scharf kritisiert. Hier bedarf es nach wie vor einer Kehrtwende in der Genehmigungspraxis der Bundesregierung.

Problematisch sind auch das Konzept der „Ertüchtigung“ und seine Implikationen für die deutsche Rüstungsexportpolitik. Die Politik der „Ertüchtigung“, die Bundeskanzlerin Merkel bereits in der Koalition mit der FDP vorgegeben hatte, zeigte sich auch in der Großen Koalition in Form der Ausstattungshilfe an die kurdische Regionalregierung im Irak. Was zuerst als Ausnahmesituation begründet wurde, entwickelte sich zur Routineangelegenheit, obwohl die kurdischen Peshmerga unmittelbar am Kriegsgeschehen teilnahmen.

Die Positionen der Parteien im Wahlkampf

(0.02) Während CDU/CSU in ihren Wahlprogrammen keine detaillierteren Angaben zu ihren Plänen hinsichtlich deutscher Rüstungsexporte machten, haben vor allem SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke sich für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik ausgesprochen. Die SPD spricht sich für eine Gesetzesinitiative aus, um die lediglich politisch verbindlichen Politischen

Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000 rechtlich zu fixieren. Bündnis 90/Die Grünen haben ihre Vorstellungen zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik sogar in ihren 10-Punkte Plan, die Kernforderungen ihres Wahlprogrammes, einfließen lassen und fordern ein verbindliches Rüstungsexportkontrollgesetz. Auch die FDP befürwortet ein Rüstungsexportgesetz, welches die bestehenden Exportrichtlinien präzisiert. Die Linke fordert ein Verbot sämtlicher Rüstungsexporte aus Deutschland.

Forderungen an die neue Bundesregierung

(0.03) Die GKKE fordert die neue Bundesregierung insbesondere dazu auf, keine Rüstungsexporte mehr in Krisenregionen und an Empfänger zu genehmigen, die sich systematischer Menschenrechtsverletzungen schuldig machen. Insbesondere staatliche wie nicht-staatliche Akteure, die aktive Parteien in einem Gewaltkonflikt sind, dürfen grundsätzlich keine Rüstungsgüter erhalten. Die Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition an Staaten außerhalb der EU, NATO und NATO-gleichgestellten Staaten sollte grundsätzlich nicht mehr erfolgen.

Die GKKE fordert die neue Bundesregierung außerdem dazu auf, keine Waffen mehr an Staaten zu exportieren, die den internationalen Waffenhandelsvertrag ATT nicht unterzeichnet haben. Außerdem sollten alle im ATT aufgeführten Kriterien auch im inländischen Genehmigungsverfahren nach Außenwirtschaftsgesetz und Kriegswaffenkontrollgesetz transparent mitgeprüft werden.

Die GKKE erneuert ihre Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz. Dieses sollte unter anderem die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in deutsches Recht übernehmen und auch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung rechtsverbindlich machen. Auch die von der alten Bundesregierung eingeführten Kleinwaffengrundsätze und Regelungen zu den Vor-Ort-Kontrollen sowie die Neuerungen für eine zeitigere Berichterstattung sollten durch ein Rüstungsexportkontrollgesetz rechtsverbindlich gemacht werden. Ein Kernelement eines Rüstungsexportkontrollgesetzes sollte zudem sein, die Begründungspflicht von den Kritikern hin zu den Befürwortern von Rüstungsexporten zu verlagern. Hierzu könnte man zum Beispiel den Genehmigungsanspruch in § 8 des Außenwirtschaftsgesetzes abschaffen und, zumindest für den Export von Rüstungsgütern an Drittstaaten, zunächst von einer Ablehnung ausgehen. Würde die Bundesregierung hiervon eine Ausnahme machen, dann hätte sie diese im Einzelnen positiv zu begründen. Schließlich sollte ein Rüstungsexportkontrollgesetz auch klarstellen, dass alle

Genehmigungen nach Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz nur unter Widerrufsvorbehalt erteilt werden.

Die GKKE schließt sich außerdem den Forderungen des Europäischen Parlaments an, auf europäischer Ebene ein Aufsichtsgremium für die Überwachung von Rüstungsexporten zu etablieren und einen Sanktionsmechanismus für Mitgliedsstaaten einzurichten, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten. Von der Bundesregierung erwartet die GKKE, dass sie sich für solch eine Stärkung des EU-Systems zur Rüstungsexportkontrolle einsetzt.

0.2 Der internationale Waffenhandel und deutsche Ausfuhren im Jahr 2016

Deutsche Waffenausfuhren im internationalen Vergleich

(0.04) Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2012 und 2016 gegenüber dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2007 bis 2011) um 8,4 Prozent erhöht und damit den höchsten Wert (für einen Fünf-Jahres Zeitraum) seit 1990 erreicht.

Die fünf wichtigsten Exporteure sind die USA, Russland, China, Frankreich und Deutschland. Zusammengefasst sind diese fünf Staaten für 74 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich. Deutschland liegt mit einem Anteil von 5,6 Prozent wie im Vorjahr auf Platz fünf.

Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen und Komponenten sind in den Jahren 2012-2016 verglichen mit dem Zeitraum 2007-2011 nach Angaben von SIPRI um 36 Prozent zurückgegangen. Der Rückgang um 36 Prozent muss jedoch auch im Kontext eines insgesamt zunehmenden Gesamtvolumens des internationalen Waffenhandels gesehen werden. Außerdem lagen die deutschen Waffenexporte für das Jahr 2016 bereits wieder im Durchschnitt des Zeitraums 2007-2011, als Deutschland noch auf Platz drei der Liste der weltweit größten Waffenexporteure lag.

Unter den Top 10 befinden sich neben Deutschland mit Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien noch vier weitere EU-Mitgliedsstaaten. Aus Sicht der GKKE sind insbesondere die steigenden europäischen Rüstungsexporte an Länder außerhalb der EU besorgniserregend. Bei vielen dieser Länder handelt es sich um Staaten, die in regionale Rüstungsdynamiken involviert sind und/oder die eine bedenkliche Menschenrechtspraxis aufweisen. Besonders stark angestiegen sind die Waffenlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten. Die GKKE beobachtet dieses Aufrüsten mit Sorge.

0.3 Rüstungsausfuhren 2016: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen

Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen

(0.05) Im Jahr 2016 erteilte die Bundesregierung insgesamt 12.215 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 6,848 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Rückgang um ca. 13 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Es ist allerdings anzumerken, dass die 7,8 Milliarden aus dem Jahr 2015 einen absoluten Rekordwert für deutsche Einzelausfuhrgenehmigungen darstellen. Deshalb liegt trotz des Rückgangs um rund eine Milliarde Euro im Jahr 2016 immer noch der zweithöchste Genehmigungswert vor, seit die Bundesregierung damit begonnen hat, öffentlich über die Genehmigungswerte zu berichten. Der Anteil der Kriegswaffen am Gesamtwert der 2016 erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen betrug ca. 27,5 Prozent (1,88 Milliarden Euro).

Im Jahr 2016 erteilte die Bundesregierung 12 Sammelausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von 58,7 Millionen Euro. Damit ist sowohl deren Anzahl als auch der Wert der Sammelausfuhrgenehmigungen stark zurückgegangen.

Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(0.06) An Drittstaaten wurden 2016 Ausfuhren in Höhe von 3,668 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht 54 Prozent der Einzelausfuhrgenehmigungen. Mit Algerien, Saudi-Arabien und Ägypten befinden sich unter den fünf größten Empfängern deutscher Rüstungsgüter gleich drei Drittstaaten außerhalb von EU und NATO. Mit einem Gesamtgenehmigungswert von über 1,4 Milliarden Euro liegt Algerien sogar auf Platz eins der Empfänger deutscher Rüstungsgüter. Die GKKE hält es angesichts der kontinuierlich hohen Genehmigungswerte für den Export von Rüstungsgütern und von Kriegswaffen an Drittstaaten nicht mehr für vertretbar, hier von Ausnahmefällen zu sprechen. Vielmehr stellt sie fest, dass der Export an Drittstaaten mittlerweile zur Regel geworden ist.

Die GKKE kann nicht erkennen, dass die Bewaffnung von Regimen wie in Ägypten, Saudi-Arabien oder Katar im außen- oder sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands liegen. Das Gegenteil ist der Fall. Die fortgesetzte Bewaffnung von Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Koalition, die im Jemen Krieg führt, trägt nicht nur zum Leiden vieler Menschen im Jemen bei, sondern befördert auch die Aushöhlung zentraler Prinzipien des humanitären Völkerrechts, etwa des Schutzes der Zivilbevölkerung, welche von den kriegführenden Staaten verletzt werden.

Als besonders problematisch bewertet die GKKE die fortgesetzte Erteilung von Genehmigungen für die Lieferung von Teilen von Kampfflugzeugen und Kampf-

hubschraubern an Saudi-Arabien. Die GKKE hat diese Genehmigungspraxis bereits in den vergangenen Jahren kritisiert und ist nach wie vor der Ansicht, dass solche Genehmigungen gegen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie verstoßen. Die Bundesregierung ist deshalb dringend dazu angehalten, zusammen mit den europäischen Partnern, diese Exportpraxis an Saudi-Arabien zu stoppen.

Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen

(0.07) Im Jahr 2016 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 46,89 Millionen Euro. Das ist ein Anstieg um ca. 15 Millionen Euro bzw. ca. 45 Prozent im Vergleich zu 2015 (32,4 Mio. Euro). Dabei entfallen Genehmigungen im Wert von 16,38 Mio. Euro auf Drittländer. Das entspricht einem Anteil von ca. 35 Prozent.

Nachdem die Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen in den Jahren 2014 und 2015 zwei Jahre in Folge gesunken waren, ist 2016 wieder ein Anstieg zu verzeichnen – und zwar sowohl insgesamt, als auch bei den Exporten an Drittstaaten. Dies passt aus Sicht der GKKE nicht zum erklärten Ziel der Bundesregierung, bei Kleinwaffen besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Vielmehr gewinnt die GKKE den Eindruck, dass die Exportzahlen für Kleinwaffen weniger einer bewussten Politik, sondern der jeweils aktuellen Auftragslage geschuldet sind.

Sowohl bei den Kleinwaffen als auch bei der Kleinwaffenmunition sind die hohen Werte bei den Drittstaaten auch auf größere Lieferungen in den Irak zurückzuführen. Damit führt die Bundesregierung ihre Politik der Unterstützung der im Nordirak kämpfenden Peschmerga durch Waffenlieferungen fort. Die GKKE hatte diese Praxis bereits in ihren letzten beiden Rüstungsexportberichten kritisiert, und lehnt in der jetzigen Situation eine weitere Belieferung der Peschmerga mit Waffen aus Deutschland erneut ab.

0.4 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

Die Debatte um ein Rüstungsexportkontrollgesetz und der Konsultationsprozess „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“

(0.08) Die GKKE bedauert, dass die Bundesregierung entgegen der ursprünglichen Ankündigung des damaligen Bundeswirtschaftsministers Gabriel nicht bereit war, eine Expertenkommission einzusetzen und damit zu beauftragen, konkrete Vorschläge für ein Rüstungsexportkontrollgesetz auszuarbeiten. Stattdessen wurde

lediglich ein bislang ergebnisloser Konsultationsprozess durchgeführt. Hier wurde eine Chance verpasst, die dringend notwendige Überarbeitung der bestehenden, mangelhaften Regelungen endlich in Angriff zu nehmen.

Die GKKE hält an ihrer Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz fest und fordert die Bundesregierung dazu auf, ein solches Gesetz auszuarbeiten.

Keine Rüstungsexporte an die Türkei

(0.09) Im August 2017 verkündete Außenminister Sigmar Gabriel, dass die Bundesregierung mittlerweile kaum noch Rüstungsexporte an die Türkei genehmige. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein Großteil der Anträge abgelehnt wurden; diese liegen zur Zeit nur auf Eis. Während die Entwicklungen im Nachgang des gescheiterten Putschversuchs scheinbar eine Veränderung in der deutschen Rüstungsexportpolitik eingeleitet haben, kommen diese Maßnahmen keinem Lieferstopp von Kriegs- und Rüstungsgütern gleich.

Die GKKE begrüßt zwar, dass die Bundesregierung beschlossen hat, Rüstungsexporte in die Türkei restriktiver zu handhaben und dass sie sich der Frage nach den Folgen der besorgniserregenden Entwicklungen der türkischen Politik für deutsche Rüstungsexportgenehmigungen nicht unter Berufung auf die NATO-Mitgliedschaft der Türkei entzieht. Aus Sicht der GKKE hätte die Bundesregierung dann allerdings Anträge für Rüstungsexporte in die Türkei direkt ablehnen sollen, anstatt diese nur in die Warteschleife zu schicken. In jedem Fall fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, neue Anträge für Rüstungsexporte in die Türkei bis auf weiteres abzulehnen. Bereits erteilte Ausfuhrgenehmigungen sollten widerrufen werden. Eine Beteiligung deutscher Unternehmen an der Waffen- und Rüstungsproduktion in der Türkei hält die GKKE für äußerst problematisch.

Der Stellenwert der Rüstungsexportpolitik in der neuen Krisenpräventionsstrategie der Bundesregierung

(0.10) Am 14.06.2017 verabschiedete das Bundeskabinett die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Die GKKE begrüßt, dass das Leitlinien-Dokument explizit ein friedenspolitisches Leitbild vorgibt, das sich an dem Leitbild des Gerechten Friedens orientiert und damit an einem positiven Verständnis von Frieden und dem Gebot der Nachhaltigkeit ausrichtet.

Allerdings konstatiert die GKKE, dass die hehren Worte des friedenspolitischen Leitbildes nicht dazu passen, wie das Leitlinien-Dokument die kontroverse Problematik der Rüstungsausfuhren behandelt. Dass die Rüstungsexportpolitik

in den friedenspolitischen Leitlinien nur eine marginale Rolle spielt, ist aus Sicht der GKKE äußerst kritikwürdig. Eine selbstkritische Auseinandersetzung mit möglichen eigenen Beiträgen zur Konfliktverschärfung durch Rüstungsexporte findet so gut wie nicht statt. Diese Lücke hat das Potenzial, die Glaubwürdigkeit der deutschen Friedenspolitik und damit auch deren Wirksamkeit erheblich zu beschädigen.

0.5 Europäische Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik:

Militärische „Ertüchtigung“ mit Instrumenten für zivile Konfliktbearbeitung und auf Kosten von Entwicklung

(0.11) Im Juli 2016 legte die EU-Kommission den Mitgliedsstaaten einen Vorschlag zur Ergänzung der seit 2014 geltenden Verordnung zum „Instrument für Stabilität und Frieden“ (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP) vor. Sie möchte das IcSP in Zukunft für die Finanzierung der Ausbildung und Ausrüstung von Partnerarmeen in Drittstaaten nutzen. Die deutsche Regierung hat das Projekt im Schulterschluss mit einigen anderen EU-Mitgliedsstaaten stark mit vorangetrieben.

Dies dürfte dazu führen, dass mit dem bislang vorrangig für die Unterstützung von zivilen Initiativen der Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Aussöhnung verwendeten IcSP-Budget zukünftig auch Partnerarmeen in den afrikanischen Ländern noch stärker als bisher für Grenzsicherung, „Migrationsmanagement“ und Anti-Terrorkampf ausgestattet und „ertüchtigt“ werden.

Entwicklungspolitische Organisationen, kirchennahe und säkulare Hilfswerke haben sich klar gegen die geplante Zweckentfremdung des IcSP ausgesprochen. Auch die GKKE sieht die friedenspolitische Glaubwürdigkeit der EU in Gefahr. Sie kritisiert, dass die Befürworter von „Ertüchtigungsmaßnahmen“ (im englischen wird gern der Begriff „Capacity Building for Security and Development“ benutzt) ausgerechnet das bislang einzige Instrument der EU heranziehen wollen, dass zur Stärkung der zivilen Ansätze für Krisenprävention und Friedensförderung eingerichtet wurde.

Europäisierung der Rüstungsindustrie: erstmals EU-Gelder für Rüstungsforschung und -beschaffung

(0.12) Im Hinblick auf die Europäisierung der Rüstungsindustrie im Kontext der EU ist für das zurückliegende Jahr ein qualitativer Sprung festzustellen: Erstmals werden explizit Mittel aus dem EU-Haushalt für die Rüstungsforschung und –entwicklung bereitgestellt. Zudem wurden Beschlüsse gefasst, die diese Praxis

ausweiten und auf Dauer stellen sollen. Der Europäische Verteidigungsaktionsplan, der von der Europäischen Kommission am 30. November 2016 vorgestellt wurde, enthält als Herzstück einen Europäischen Verteidigungsfonds (EDF), der wiederum aus zwei Komponenten besteht. Die eine Komponente soll der Förderung der Rüstungsforschung dienen, die andere der Rüstungsbeschaffung. Beide werden Gelder aus dem regulären EU-Haushalt bekommen. Die Rüstungsforschung soll ab 2020 (bis zunächst 2027) mit jährlich 500 Mio Euro gefördert werden. Für den Beschaffungsfonds wird aus dem EU-Haushalt ab 2021 (bis zunächst 2027) jährlich 1 Mrd. Euro bereitgestellt. Für 2019 und 2020 sind als Einstieg in dieses Programm 500 Mio. Euro vorgesehen.

Der Beschaffungsfonds ist als finanzieller Anreiz für die Mitgliedsstaaten gedacht, bei der Entwicklung und Beschaffung von Rüstungstechnologien und Rüstungsgütern zu kooperieren. Ausgehend von Deutschland und Frankreich, die eine umfassende deutsch-französische Rüstungskooperation im Rahmen der EU planen, haben sich am 13. November 2017 23 EU-Staaten zu einer weitgehenden militärischen Zusammenarbeit verpflichtet. Über die von Deutschland und Frankreich angedachte gemeinsame Entwicklung eines neuen Kampfflugzeugs, eines Kampfpanzers und eines Artilleriegeschützes hinaus sind 47 gemeinsame Projekte ins Auge gefasst worden.

Aus Sicht der GKKE bedarf eine verstärkte Koordination der Rüstungsbeschaffung und gemeinsamen Rüstungsproduktion innerhalb der EU und eine damit zusammenhängende Europäisierung der Rüstungsindustrie unabdingbar und zuerst einer Stärkung der Exportkontrolle auf nationaler und europäischer Ebene. Andernfalls könnte eine Europäisierung zu einem Exportboom von in Europa hergestellten Rüstungsgütern führen.

0.6 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels:

Die 3. Überprüfungskonferenz des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms: Mit neuem Impetus die lückenhafte Umsetzung beleben

(0.13) Im Juni 2018 wird unter französischem Vorsitz die 3. Überprüfungskonferenz des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms stattfinden. Die illegale Kleinwaffenproliferation bleibt weltweit eine der größten Herausforderungen, die es mit neuer Energie zu bekämpfen gilt. Mehr als 16 Jahre seit seinem Inkrafttreten leidet das Kleinwaffenaktionsprogramm an der lückenhaften Umsetzung seines zugegebenermaßen sehr weit gefassten Aktionsfeldes.

Umso bedeutsamer ist es, die allgemeinen Vorgaben endlich in konkrete definierbare Schritte zu gießen, die routinartig beispielweise in Nachkriegssituationen oder Peacekeeping angewandt werden. Ähnlich wie beim rechtlich

verbindlichen internationalen Waffenhandelsvertrag sollten auch für die nationale Ebene konkrete, implementierbare Schritte vereinbart werden.

Die 3. Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages: Vom Prozess zur Substanz?

(0.14) Vom 11.-15. September 2017 trafen sich 108 Staatenvertreter in Genf, um über die Fortschritte in der Umsetzung des internationalen Waffenhandelsvertrages (Arms Trade Treaty – ATT) zu beraten. Vor allem die zahlreichen Nicht-Regierungsorganisationen sowie das zivilgesellschaftliche Netzwerk „Control Arms“ verwiesen auf Waffenlieferungen führender westlicher Rüstungsexporteure an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, die Krieg im Jemen führen. Solche Rüstungsexporte verstießen aus ihrer Perspektive eindeutig gegen die Vorschriften des ATT.

Die Staatenkonferenz befasste sich zunächst jedoch vor allem mit den Berichten der drei Arbeitsgruppen, die zur Umsetzung des Vertrages im vergangenen Jahr eingerichtet worden waren. Sie alle wurden durch Beschlüsse der Konferenz nun verstetigt und als dauerhafte Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich zwischen den jährlichen Staatentreffen mit der Implementierung, der Berichterstattung und der Universalisierung des Vertrages befassen.

Die GKKE ist der Ansicht, dass der ATT-Prozess systematisch fortgesetzt werden muss. Sie bedauert allerdings sehr, dass substantielle Fragen, insbesondere eine Diskussion über Waffentransfers an Staaten wie Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate in den Diskussionen der Staatenvertreter so gut wie keine Rolle gespielt haben. Neben der weiteren Ausformulierung des Implementierungsprozesses des Vertrages braucht es substantielle Diskussionen über die unterschiedliche Auslegung der zentralen Kriterien für Waffentransfers, sonst wird der ATT kaum eine Wirkung entfalten und einen Beitrag zur Verringerung menschlichen Leids leisten können.

1 Schwerpunkt: Deutsche Rüstungsexportpolitik – Quo Vadis?

1.1 Die rüstungsexportpolitische Bilanz der Großen Koalition

Strukturelle und konzeptionelle Veränderungen: Transparenz, Kleinwaffengrundsätze, Vor-Ort-Kontrollen und „Ertüchtigung“

(1.01) Schon bald nach seinem Amtsantritt sorgte Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel für Schlagzeilen, als er ankündigte, einen restriktiveren Kurs bei Rüstungsexporten einzuschlagen. Die deutsche Rüstungsexportpolitik solle kein Mittel der Wirtschaftspolitik, sondern ein Instrument der Sicherheitspolitik sein. Bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von Union und SPD findet sich ein Bekenntnis zu einer zurückhaltenden Rüstungsexportpolitik sowie zu einer Verbesserung der Transparenz gegenüber Parlament und Öffentlichkeit. In der Tat hat die Große Koalition einige Veränderungen angestoßen, die insbesondere den strukturellen Rahmen von Rüstungsexportentscheidungen betreffen.

(1.02) Erstens wurde die Transparenz erhöht, indem die Bundesregierung seit 2014 ihren jährlichen Rüstungsexportbericht bereits im Sommer des Folgejahres vorlegt – und damit schneller, als dies bis dahin der Fall war. Zuvor erschien der Bericht oft erst im Herbst des Folgejahres. Zusätzlich legt die Bundesregierung seit 2014 im Herbst einen Zwischenbericht für das erste Halbjahr vor und unterrichtet den Wirtschaftsausschuss des Bundestages zeitnah über Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates. Trotz der nach wie vor bestehenden Transparenzdefizite – etwa des Fehlens von exakten Angaben zu den Rüstungsgütern sowie zu den tatsächlichen Endempfängern – sind diese Maßnahmen zu begrüßen.

(1.03) Zweitens hat die Bundesregierung mit den im Mai 2015 veröffentlichten Kleinwaffengrundsätzen („Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhr genehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer“) einige wichtige Festlegungen für den Kleinwaffenexport getroffen. Dazu gehört unter anderem, dass grundsätzlich keine Genehmigungen mehr für den Export von Komponenten und Technologien zur Herstellung von Fertigungsanlagen für Kleinwaffen an Drittstaaten erteilt werden. Hier lässt das Wort „grundsätzlich“ zwar die Hintertür offen, dass dies in Ausnahmefällen immer noch geschehen kann. Dennoch ist diese Regelung, zusammen mit anderen wichtigen Aspekten der Kleinwaffengrundsätze, etwa der Festschreibung des Grundsatzes

„Alt für Neu“ – die Empfängerländer müssen bei der Neubeschaffung von Kleinwaffen ihre Altbestände vernichten – ein Schritt in die richtige Richtung.

(1.04) Drittens hat die Bundesregierung auch beim Thema Endverbleibskontrolle eine wichtige Neuerung eingeführt. Ein Eckpunktepapier („Eckpunkte für die Einführung von Post-Shipment-Kontrollen bei deutschen Rüstungsexporten“), welches im Juli 2015 verabschiedet wurde, sieht vor, dass der Endverbleib deutscher Rüstungsexporte – in der Praxis geht es zunächst um Kleinwaffen – nun durch Vor-Ort-Kontrollen überprüft wird. Fälle, bei denen deutsche Kleinwaffen an Orten aufgetaucht sind, an denen sie nicht hätten sein sollen (2008 in Georgien, 2011 in Libyen oder 2015 im Jemen), zeigen, dass es höchste Zeit für eine solche Regelung war. Im Mai 2017 wurden die ersten Vor-Ort-Kontrollen in Indien durchgeführt. Natürlich muss auch dieses Instrument seine Wirksamkeit noch unter Beweis stellen. Zweifel, dass der Endverbleib überhaupt effektiv kontrollierbar ist, sind dadurch noch nicht ausgeräumt. Die Wirkung der Kontrollen wird nicht zuletzt von der Auswahl der zu kontrollierenden Staaten und gegebenenfalls auch von der Bereitschaft zu sanktionieren abhängen. Natürlich darf dieses Instrument nicht dazu missbraucht werden, den Export von Kleinwaffen pauschal zu legitimieren. Aber immerhin hat die Bundesregierung erste Schritte eingeleitet, um ein zentrales Strukturproblem der deutschen Rüstungsexportpolitik – die mangelhafte Endverbleibskontrolle – endlich anzugehen.

(1.05) Problematisch sind hingegen das Konzept der „Ertüchtigung“ und seine Implikationen für die deutsche Rüstungsexportpolitik. So findet sich die Rüstungsexportpolitik zunehmend eingebettet in die Bemühungen einer Neuorientierung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Bereits in der vorangegangenen Legislaturperiode hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel ihr Konzept der neuen „Gestaltungsmächte“ eingebracht, mit denen die Bundesregierung neue Sicherheitspartnerschaften eingehen wolle, beispielsweise im Rahmen der Afrikanischen Union oder der Arabischen Liga. Staaten, die bereit seien, sich zu engagieren, sollten auch dazu befähigt werden. Dazu gehöre auch der Export von Waffen zur Ausstattung solcher Staaten, die unter Anerkennung der bestehenden deutschen, europäischen und internationalen Rüstungsexportpolitischen Richtlinien erfolgen sollte. Das Konzept der „Ertüchtigung“ nicht nur von „Gestaltungsmächten“, sondern gegebenenfalls auch von aktiven Kriegsparteien, wurde von der Großen Koalition weiterverfolgt, wie die seit 2014 stattfindende Ausstattungshilfe und die damit verbundenen Waffenlieferungen an die kurdische Regionalregierung im Irak zeigen. Im Verteidigungsministerium wurde eigens eine Abteilung für Ertüchtigung eingerichtet.

Ausstattungs- und Militärhilfe sind dabei nur ein Baustein unter vielen, die allesamt das sich wandelnde Selbstverständnis der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik illustrieren und für den Wunsch stehen, Deutschland möge eine stärkere sicherheitspolitische Rolle in der Welt spielen.

Hohe Genehmigungswerte, kritische Genehmigungsfälle

(1.06) Die Bereitschaft der Bundesregierung, zumindest einige der strukturellen Probleme deutscher Rüstungsexportpolitik anzugehen, spiegelt sich allerdings nicht in der konkreten Genehmigungspraxis wider. Zwar war der Wert der Einzelausfuhrgenehmigungen für das Jahr 2014 – das erste Jahr, in welchem die Große Koalition die Entscheidung über alle Ausfuhren zu treffen hatte – mit knapp vier Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr (5,8 Milliarden Euro) deutlich zurückgegangen. Für die Jahre 2015 und 2016 wurden dann jedoch mit knapp 7,9 Milliarden Euro (2015) und 6,8 Milliarden Euro (2016) die höchsten Werte in den letzten 20 Jahren erreicht – und zwar sowohl bei den Gesamtwerten, wie auch bei den Genehmigungen an Drittstaaten.¹ Sigmar Gabriel erklärte diese Rekordzahlen mit Geschäften, die bereits von der schwarz-gelben Vorgängerregierung ihre ursprüngliche Genehmigung erhalten hätten, so etwa dem Export von Kampfpanzern und Haubitzen nach Katar, welcher in der Tat bereits 2013 eine Genehmigung nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz erhielt, bevor die tatsächliche Ausfuhr dann 2015 nach dem Außenwirtschaftsgesetz genehmigt wurde. Da das Kriegswaffenkontrollgesetz (§7) und auch das Verwaltungsverfahrensgesetz (§49) jedoch die Möglichkeit vorsehen, erteilte Genehmigungen zu widerrufen, kann sich die Regierung der Großen Koalition hier nicht der Verantwortung für problematische Exporte entziehen.

(1.07) Exemplarisch für die problematische Genehmigungspraxis ist der immens hohe Anteil der Genehmigungen an Drittstaaten. Gemäß den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern soll gerade der Export von Kriegswaffen an Drittstaaten die Ausnahme sein und nur dann genehmigt werden, wenn „besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen“ dafür sprechen. In der Genehmigungspraxis lag der Anteil der Drittstaaten gerade beim Export von Kriegswaffen seit

¹ Max M. Mutschler/Marius Bales, Begründungspflicht statt laissez faire, Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7/2017).

2012 stets über 50 Prozent. Waren es 2014 noch 81 Prozent, so wurden 2015 86 Prozent und 2016 74 Prozent an Drittstaaten geliefert.²

(1.08) Doch nicht nur solche hohen Zahlen sind es, die Sorgen bereiten, vielmehr waren und sind es die Einzelfälle in der Genehmigungspraxis der Großen Koalition, die regelmäßig für Schlagzeilen gesorgt haben. Ein Land sticht dabei besonders heraus: Saudi-Arabien. Das autokratische Land zählt seit langem zu den bedeutendsten Empfängern deutscher Rüstungsgüter. Während Wirtschaftsminister Gabriel die geplanten Lieferungen von Leopard 2 Panzern 2014 stoppte, genehmigte er gleichzeitig die Lieferung von Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien, deren Voranfrage noch von der Vorgängerregierung positiv beschieden worden war. „Was schwimmt, geht“ lautete das Credo deutscher Rüstungsexportpolitik seit den 1970er Jahren. Auch die Entscheidung der Großen Koalition, die Patrouillenboote nach Saudi-Arabien zu liefern, wurde damit begründet, dass es sich dabei lediglich um Schiffe zur Grenzsicherung handele, man also einem legitimen Sicherheitsinteresse des Landes nachkomme. Jedoch werden genau diese Schiffe jetzt zur Seeblockade im Golf von Aden genutzt, so dass keine Güter zur Gesundheitsversorgung und Ernährung der Zivilbevölkerung in den Jemen gelangen können. Zudem wurden Kleinwaffen, unter anderem auch des Typs G3, von Saudi-Arabien aus der Luft abgeworfen, um die Kämpfer vor Ort im Krieg gegen die schiitischen Huthi-Milizen zu unterstützen. Die Sturmgewehre stammen zwar aus der Waffenproduktion Saudi-Arabiens – Deutschland hatte die Lizenz für diese Produktion jedoch nur für den Eigenbedarf des Landes erteilt. Zusammengenommen zeigt dies, dass Rüstungsexporte nicht nur unmittelbaren Schaden anrichten, sondern auch mittel- und langfristige Folgen haben können, wie etwa den Einsatz solcher Waffen zur Konflikteskalation oder im Krieg.³

Insgesamt genehmigte die Große Koalition zwischen Januar 2014 und April 2017 Rüstungsexporte im Wert von über einer Milliarde Euro an Saudi-Arabien. Neben den genannten Patrouillenbooten fallen darunter auch verschiedene Komponenten für Tornado- und Eurofighter, Kampfflugzeuge für die saudische Luftwaffe sowie der Export von 41.644 Artilleriemultifunktionszündern. Die Bundesregierung rechtfertigt diese Lieferungen damit, dass es sich hier um die Zulieferung von Komponenten im Rahmen von Rüstungskooperationen mit europäischen Partnern wie Frankreich und Großbritannien handelt. Angesichts des von Saudi-Arabien geführten Krieges gegen die Huthi-Rebellen im Jemen

² Ebd.

³ Simone Wisotzki, Im Krieg mit deutschen Waffen? Eine Bilanz der Rüstungsexportpolitik der Großen Koalition, PRIF-Blog, 4. September 2017, abrufbar unter: <https://blog.prif.org/2017/09/04/im-krieg-mit-deutschen-waffen-eine-bilanz-der-ruistungsexportpolitik-der-grossen-koalition/> (17.11.2017).

sind diese Exporte jedoch unverantwortlich. Seit Beginn der militärischen Intervention im März 2015 hat Saudi-Arabien über 10.000 Luftangriffe im Jemen geflogen, welche häufig zivile Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäuser und Moscheen trafen. Laut Angaben der Vereinten Nationen sind dabei bisher über 10.000 Menschen getötet worden sein, darunter mehr als 4.000 Zivilisten. Eine Expertenkommission der Vereinten Nationen bewertet diese Angriffe auf Zivilisten als systematische Verletzungen des humanitären Völkerrechts.⁴

(1.09) In kaum einer anderen Weltregion wird so massiv aufgerüstet wie im Nahen und Mittleren Osten. Ein Mehr an Waffen schafft jedoch in der Regel keinen Gewinn an Sicherheit und Stabilität, sondern führt zur allgemeinen Verunsicherung potenzieller Konfliktparteien. Dieses Sicherheitsdilemma birgt ein unkalkulierbares Eskalationsrisiko. Deutschland lieferte unter der Großen Koalition 2016 Kampfpanzer und Panzerhaubitzen im Wert von 1,6 Milliarden Euro nach Katar, das inzwischen von den arabischen Staaten der Unterstützung des internationalen Terrorismus bezichtigt wird. Die unter der Großen Koalition getätigten Rüstungsexporte an die Vereinigten Arabischen Emirate erhalten angesichts der Kriegsbeteiligung des Landes im Jemen ebenfalls eine veränderte Konnotation. Auch in andere Regionen der Welt, die unter der Problematik zwischenstaatlicher Konflikte oder eines akuten Rüstungswettlaufs leiden, genehmigte Deutschland zwischen 2013 und 2017 den Export von Rüstungsgütern. Dies betrifft in erster Linie Indien und Pakistan – Indien zählte 2014 gar zu den Top-Empfängern deutscher Rüstungsgüter, obwohl das Land seit Jahrzehnten im Konflikt mit Pakistan um Kaschmir steht.

(1.10) Als problematisch zu bewerten sind auch die Rüstungsexporte nach Ägypten. Drei Jahre nach Beginn des arabischen Frühlings war das Land 2014 zur Militärdiktatur zurückgekehrt und machte durch brutale Unterdrückung der Oppositionskräfte von sich reden. Solche schweren Menschenrechtsverletzungen fanden auch in anderen arabischen Staaten statt, etwa in Saudi-Arabien. Zwar sind Menschenrechtsverletzungen laut den Politischen Grundsätzen und dem EU-Gemeinsamen Standpunkt von 2008 ein wichtiges Kriterium für die Prüfung einer Genehmigung oder Ablehnung von Rüstungsexporten, jedoch wird die Auslegung dieser Regel nicht immer restriktiv gehandhabt. In Algerien grassieren Korruption und Repression; die wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen werden immer schlechter – viele befürchten mit dem Tode des greisen Staatspräsidenten Abdelaziz Bouteflika ein Auseinanderfallen des Staates. Bundeskanzlerin Angela Merkel hatte bereits

⁴ Vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, Kapitel 5.1.

2008 eine Zusage an das Land für umfangreiche Rüstungsgeschäfte gegeben. Algerien wird als wichtiger Partner im Kampf gegen den internationalen Terrorismus bewertet. 2014 etwa stiegen die Rüstungsausfuhren an das Land gegenüber dem Vorjahr um 280 Prozent, weil der Export von Fuchs-Spürpanzern genehmigt wurde. Besonders problematisch bleibt in diesem Zusammenhang der Technologietransfer in Form einer Produktionsstätte für die Fuchs-Spürpanzer. Er unterstreicht, dass es vielen Empfängern deutscher Rüstungsgüter nicht allein um den Erwerb deutscher Waffen geht, sondern auch ein großes Interesse an Technologie und Knowhow für den Aufbau solcher Kapazitäten besteht. Mit dem Aufbau einer Produktionsfabrik in Algerien werden deutsche Rüstungstechnologien weitergegeben und ein instabiles Empfängerland bei der Modernisierung der eigenen Rüstungsindustrie unterstützt. So wird die Möglichkeit der Rückkehr zu einer restriktiven Rüstungsexportpolitik von vornherein untergraben, wie bereits der Fall Saudi-Arabiens mit der Genehmigung der G-36 Produktionsstätte im Jahr 2008 gezeigt hat.

(1.11) Die Politik der „Ertüchtigung“, die Bundeskanzlerin Merkel bereits in der Koalition mit der FDP vorangetrieben hatte, zeigte sich auch in der Großen Koalition in Form der Ausstattungshilfe an die kurdische Regionalregierung im Irak. 2014 wurden die Waffen- und Munitionslieferungen aus den Beständen der Bundeswehr zunächst genehmigt, um eine akute humanitäre Katastrophe zu verhindern und die vom IS im Sindschar-Gebirge eingekesselten und bedrohten Jesiden zu befreien. Dies taten dann jedoch nicht die aus Deutschland mit Waffen unterstützen kurdischen Peschmerga, sondern der PKK nahestehende Verbände. 2015 und 2016 setzte die Bundesregierung ihre Genehmigungspraxis für Ausstattungshilfe, Waffen und Munition an die kurdischen Peschmerga fort und begründete diese fortan mit der Unterstützung der kurdischen Regionalregierung im Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat. Was zuerst als Ausnahmesituation begründet wurde, entwickelte sich zunehmend – abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit in Deutschland – zur Routineangelegenheit, obwohl die kurdischen Peschmerga unmittelbar am Kriegsgeschehen teilnahmen.

In die Schlagzeilen gerieten diese Waffenlieferungen, als 2015 Berichte darüber auftauchten, dass deutsche Kleinwaffen auf den Waffenmärkten in Erbil aufgetaucht seien. Schon zuvor hatte unter anderem Human Rights Watch über Menschenrechtsverletzungen der Peschmerga-Verbände berichtet, die unter anderem die arabische Bevölkerung aus den vom IS zurückeroberten Gebieten vertrieben hatte. Auch kritische Journalisten sollen bedroht oder gar getötet worden sein. Auch auf die Gefahren kurdischer Autonomiebestrebungen wurde immer wieder hingewiesen. Die Befürchtung, dass diese nicht ohne Folge bleiben

würden, hat sich mit dem im September 2017 durchgeführten Referendum und der darauf folgenden Gewalteskalation zwischen den Kurden und der irakischen Zentralregierung bewahrheitet. Zwar hat Deutschland nicht nur Ausrüstungshilfe geleistet, sondern auch die Ausbildung der kurdischen Kämpfer im Rahmen einer multinationalen Allianz des Kurdistan Training Coordination Center (KTCC) geleistet, doch bleiben die Risiken erheblich, dass die von Deutschland insgesamt bislang gelieferten rund 30.000 Sturmgewehre und Pistolen in den illegalen Proliferationskreislauf gelangen. Dies konterkariert die ansonsten durchaus innovative Kleinwaffenkontrolle, der sich insbesondere Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel verschrieben hatte.⁵

1.2 Die Positionen der Parteien im Wahlkampf

(1.12) Noch im Wahlkampf waren sich die Parteien von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke einig, dass deutsche Kriegswaffen nicht nach Saudi-Arabien geliefert werden sollten, solange das Land sich aktiv am Krieg im Jemen beteiligt. Ob und inwieweit eine neue Regierung tatsächlich die durchaus restriktiven deutschen und europäischen Regelungen umsetzen wird, bleibt abzuwarten. Soweit die Parteien ihre Ziele im Hinblick auf den Umgang mit deutschen Rüstungsexporten überhaupt in ihren Wahlprogrammen skizziert haben, blieben ihre Absichten oftmals vage. Dies gilt insbesondere für die CDU/CSU, die keine detaillierteren Angaben zu ihren Plänen hinsichtlich einer restriktiveren Praxis im Hinblick auf deutsche Rüstungsexporte machte. Vielmehr war gerade von Seiten der CSU oftmals Kritik am Kurs von Wirtschaftsminister Gabriel zu vernehmen. Gerade die Weigerung, Leopard 2 Kampfpanzer nach Saudi-Arabien zu exportieren, rief 2014 die Kritiker auf den Plan. So warf der CSU-Abgeordnete Florian Hahn Gabriel vor, durch seine Entscheidung die gesamte deutsche Rüstungsindustrie „zu beerdigen“.⁶ Auch der bayrische Ministerpräsident hatte sich 2015 nach einer Reise nach Saudi-Arabien für Rüstungslieferungen an das Königreich stark gemacht.

(1.13) In ihren Wahlprogrammen haben vor allem SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke sich für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik ausgesprochen. So fordert die SPD eine Gesetzesinitiative, um die lediglich politisch verbindlichen Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000 rechtlich zu fixieren. Kern einer

⁵ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, Kapitel 7; GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, Kapitel 4.2.

⁶ Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 96.

solchen Gesetzesinitiative soll das grundsätzliche Verbot des Kleinwaffenexports an Drittstaaten außerhalb von EU, NATO und ihnen gleichgestellten Ländern sein. Die SPD will sich auch auf europäischer Ebene für eine einheitliche restriktive Rüstungsexportpolitik der EU-Staaten einsetzen.⁷ Bündnis 90/Die Grünen haben ihre Vorstellungen zu einer restriktiveren Rüstungsexportpolitik sogar in ihren 10-Punkte Plan, die Kernforderungen ihres Wahlprogrammes, einfließen lassen. Unter Punkt 10 findet sich unter „Fluchtursachen bekämpfen“ die Kritik, dass deutsche Rüstungsexporte „an Diktaturen und Krisenregionen zur Unsicherheit in der Welt“ beitragen.⁸ Auch deshalb fordern sie ein Rüstungsexportkontrollgesetz, in dem unter anderem ein Verbot von Rüstungsexporten in Konfliktgebiete und Länder verankert werden soll, die schwere Menschenrechtsverletzungen begehen. Zudem soll die Rüstungsexportkontrolle vom Wirtschafts- in das Außenministerium verlegt werden. Die Kontrollfunktionen des Deutschen Bundestages sollen gestärkt werden, und in heiklen Genehmigungsfällen soll der Bundestag vorab über anstehende Genehmigungen informiert werden. Die Linke fordert ein Verbot sämtlicher Rüstungsexporte aus Deutschland und die Konversion aller Produktionsstätten. Insbesondere macht sich die Partei jedoch für ein Exportverbot von Kleinwaffen und Waffenfabriken stark. Grundsätzlich sollten Rüstungsexporte nach Auffassung der Linken nicht mit Steuergeldern unterstützt werden, deshalb fordert die Partei in ihrem Wahlprogramm den Verzicht auf staatliche Absicherung von Rüstungsgeschäften durch Hermesbürgschaften. Ganz explizit spricht sich Die Linke auch für einen sofortigen Stopp von Rüstungsexporten an Saudi-Arabien aus.⁹

Die FDP spricht sich in ihrem Wahlprogramm gegen Waffenlieferungen in Krisengebiete und für ein Rüstungsexportgesetz aus, welches die bestehenden Exportrichtlinien präzisiert.¹⁰

1.3 Forderungen an die neue Bundesregierung

(1.14) Die Bundesregierung hat in den letzten vier Jahren mit einem transparenteren Berichtswesen, den Kleinwaffengrundsätzen und der Einführung von Vor-Ort-Kontrollen aus Sicht der GKKE Schritte in die richtige Richtung

⁷ Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Zeit für mehr Gerechtigkeit. Unser Regierungsprogramm für Deutschland, Berlin 2017, S. 104-105.

⁸ Bündnis 90/Die Grünen, Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017, Berlin 2017, S. 237.

⁹ DIE LINKE, Sozial. Gerecht. Frieden. Für alle. Die Zukunft, für die wir kämpfen. Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2017, Berlin 2017, S. 96.

¹⁰ Freie Demokratische Partei, Denken wir neu. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2017: „Schauen wir nicht länger zu.“, Berlin 2017, S. 116.

unternommen. Die neue Bundesregierung darf auf keinen Fall hinter diese gesetzten Standards zurückfallen. Gleichwohl bleibt die Genehmigungspraxis für Rüstungsexporte weiterhin hoch problematisch. Dies illustrieren nicht nur die hohen Gesamtwerte der Rüstungsexportgenehmigungen und der sehr hohe Anteil von Drittstaaten unter den Empfängern, sondern insbesondere auch die umfangreichen Exporte an autoritäre Regime, in Krisenregionen und an staatliche und semistaatliche Kriegsparteien. Die GKKE hatte entsprechende Exporte an Staaten wie Saudi-Arabien oder Katar in ihren jährlichen Berichten scharf kritisiert und plädiert deshalb nach wie vor für eine Kehrtwende in der Rüstungsexportpolitik. Sie fordert ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz, das eine tatsächlich restriktive Genehmigungspraxis sicherstellt.

(1.15) Die GKKE fordert die neue Bundesregierung insbesondere dazu auf, keine Rüstungsexporte mehr in Krisenregionen und an Empfänger zu genehmigen, die sich systematischer Menschenrechtsverletzungen schuldig machen. Insbesondere staatliche wie nicht-staatliche Akteure, die aktive Parteien in einem Gewaltkonflikt sind, dürfen grundsätzlich keine Rüstungsgüter erhalten.

Auch Lizenzverträge und Abkommen zur Rüstungskooperation darf die Bundesregierung nicht genehmigen, wenn solche Lieferungen bzw. eine entsprechende Weiterverbreitung durch die Partner nicht explizit ausgeschlossen sind. Die negativen Erfahrungen mit unerlaubter und unerwünschter Proliferation sprechen aus Sicht der GKKE sogar dafür, die Vergabe von Lizenzen zur Produktion von Rüstungsgütern in Drittstaaten, einschließlich des Exports von Technologien zu deren Herstellung, ausnahmslos zu verbieten. Dies gilt auch dann, wenn es sich um nicht gelistete Dual-Use-Güter handelt, die für eine Herstellung konventioneller Rüstungsgüter bestimmt sind. Auf jeden Fall muss für solche Technologien eine Untersagungsmöglichkeit geschaffen werden.

Generell fordert die GKKE die neue Bundesregierung auf, den Anteil der Drittstaaten unter den Empfängern deutscher Rüstungsgüter, insbesondere bei den Kriegswaffen, deutlich zu reduzieren und keine Hermes Bürgschaften für Rüstungsexporte zu gewähren.

(1.16) Die neue Bundesregierung sollte ihr Möglichstes tun, um internationale Instrumente zur Überwachung und Kontrolle des Waffenhandels zu stärken. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT). Die GKKE fordert die neue Bundesregierung außerdem dazu auf, keine Waffen mehr an Staaten zu exportieren, die den ATT nicht unterzeichnet haben. Die Bundesregierung könnte die 2018 anstehende Vertragsstaatenkonferenz dazu nutzen, diese Position anzukündigen und unter anderen Mitgliedsstaaten dafür zu werben. Außerdem sollten alle im ATT aufgeführten

Kriterien auch im inländischen Genehmigungsverfahren nach Außenwirtschaftsgesetz und Kriegswaffenkontrollgesetz transparent mitgeprüft werden.

(1.17) Die Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition an Staaten außerhalb der EU, NATO und NATO-gleichgestellten Staaten sollte grundsätzlich nicht mehr erfolgen. Gleiches sollte bei Lieferungen an nichtstaatliche Stellen und Händler gelten. Für in der Vergangenheit erteilte Lizenzgenehmigungen und Technologieausfuhren in Drittländer zur Herstellung von Kleinwaffen sowie deren Munition sollte die Möglichkeit eines Widerrufs geprüft werden. Die Aufrechterhaltung von Lizenzgenehmigungen sollte begründungspflichtig werden.

Die Genehmigung für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition sollte darüber hinaus mit der Auflage für die Empfängerstaaten versehen werden, sich aktiv am UN-Waffenregister sowie am Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen zu beteiligen.

(1.18) Bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2016 hatte die GKKE die Bundesregierung dazu aufgefordert, die deutschen Regelungen zu Fragen des Rüstungsexports zu systematisieren und in einem Rüstungsexportkontrollgesetz zusammenzufassen. Die GKKE hatte hierfür konkrete Vorschläge präsentiert.¹¹ Die GKKE erneuert ihre Forderung nach einem solchen Gesetz. Dieses sollte unter anderem die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU in deutsches Recht übernehmen und auch die Politischen Grundsätze der Bundesregierung rechtsverbindlich machen. Dass es sich dabei zum Teil um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, steht einem solchen Vorgehen, wie auch in zahlreichen anderen Gesetzen, nicht entgegen. Die Prüfung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes ist offenzulegen.

Auch die von der alten Bundesregierung eingeführten Kleinwaffengrundsätze und Regelungen zu den Vor-Ort-Kontrollen sowie die Neuerungen für eine zeitigere Berichterstattung sollten durch ein Rüstungsexportkontrollgesetz rechtsverbindlich gemacht werden.

(1.19) Ein Kernelement eines Rüstungsexportkontrollgesetzes sollte es sein, die Begründungspflicht von den Kritikern hin zu den Befürwortern von Rüstungsexporten zu verlagern. Natürlich kann dies schon allein aus praktischen Gründen nicht für jede einzelne der in der Regel über 10.000 Einzelausfuhrgenehmigungen pro Jahr gemacht werden. Es gilt daher, ein praktikables Verfahren einzuführen. Die GKKE hatte 2016 die Aufstellung einer Negativliste

¹¹ GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, Kapitel 6.

mit besonders problematischen Staaten vorgeschlagen – etwa solchen, die durch die illegale Weitergabe von Rüstungsgütern oder Verletzungen des humanitären Völkerrechts aufgefallen sind. Rüstungsexporte an Staaten auf dieser Liste dürften dann nur in Ausnahmefällen genehmigt werden, die von der Bundesregierung explizit zu begründen wären und dem Bundestag zur Debatte vorgelegt werden müssten.

Eine weitere Option ist es, den Genehmigungsanspruch in § 8 des Außenwirtschaftsgesetzes abzuschaffen und, zumindest für den Export von Rüstungsgütern an Drittstaaten, zunächst von einer Ablehnung auszugehen. Würde die Bundesregierung hiervon eine Ausnahme machen, dann hätte sie diese im Einzelnen positiv zu begründen. Auf Verlangen der Opposition – ausgestaltet als Minderheitenrecht – müsste die Begründung dann im Bundestag zumindest diskutiert werden.¹²

(1.20) Schließlich sollte ein Rüstungsexportkontrollgesetz auch klarstellen, dass alle Genehmigungen nach Kriegswaffenkontrollgesetz und Außenwirtschaftsgesetz nur unter Widerrufsvorbehalt erteilt werden. Genehmigungen sollten außerdem – mit zweimaliger Verlängerungsmöglichkeit – grundsätzlich befristet werden, z.B. auf zwei Jahre.

Alle Ausführer von Rüstungsgütern sollten mit ihren Anträgen das Vorhandensein eines internen Compliance-Programms nachweisen müssen. Die Zuverlässigkeit soll auch schon bei Anhaltspunkten für eine persönliche Unzuverlässigkeit einzelner Handelnder im Unternehmen oder bei einem Organisationsmangel verneint werden können.

Die GKKE plädiert mit Nachdruck für ein solches Rüstungsexportkontrollgesetz und fordert die neue Bundesregierung dazu auf, ein solches Gesetz auszuarbeiten.

(1.21) Im Hinblick auf eine Europäisierung der Rüstungsindustrie muss die neue Bundesregierung gut abwägen. Zum einen ist die Nachfrage nach Rüstungsgütern von Seiten der einzelnen EU-Staaten zu gering, um die nationalen Rüstungsindustrien der Mitgliedsstaaten vollkommen auszulasten. Eingebettet in eine Gesamtstrategie zur arbeitsteiligen Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie und dem Abbau von Überkapazitäten, könnte eine verstärkte europäische Rüstungskooperation dazu beitragen den Druck zu reduzieren, auch an Staaten außerhalb der EU zu exportieren, um profitabel zu bleiben. Allerdings dürfen Kooperationsvereinbarungen mit europäischen Part-

¹² Max M. Mutschler/Marius Bales, Begründungspflicht statt laissez faire, Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7\2017).

nern nicht dazu missbraucht werden, Rüstungsexporte an problematische Empfängerländer zu rechtfertigen und die selbstgesetzten Kriterien zu umgehen. Die Zulieferung deutscher Komponenten für Kampfflugzeuge für Saudi-Arabien macht deutlich, dass dies kein rein theoretisches Problem ist.

Die GKKE sieht es als problematisch an, dass die Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts der EU für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern nach wie vor allein in den Händen der nationalen Regierungen liegt. Dies erschwert eine einheitliche und restriktive Auslegung der gemeinsamen Kriterien. Die GKKE schließt sich deshalb den Forderungen des Europäischen Parlaments an, auf europäischer Ebene ein Aufsichtsgremium für die Überwachung von Rüstungsexporten und einen Sanktionsmechanismus für Mitgliedsstaaten, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten, einzurichten.¹³ Von der Bundesregierung erwartet die GKKE, dass sie sich für eine solche Stärkung des EU-Systems zur Rüstungsexportkontrolle einsetzt. Ohne effektive und restriktive Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene muss sich die Bundesregierung das Versagen von Genehmigungen für den Export von Komponenten auch im Rahmen der europäischen Rüstungskoooperation vorbehalten.

¹³ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2017/2020(INI)), Straßburg 2017.

2 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

2.1 Auftrag

(2.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum einundzwanzigsten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihr gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlichen Forschungsinstituten, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nicht-regierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2016) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will der Bericht der Entwicklung einer zunehmenden Europäisierung der Rüstungsexportpolitik gerecht werden. Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem unterstützt er mit seinen Informationen und Argumentationsmustern die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.

(2.02) Die kontinuierliche Berichterstattung der GKKE findet weithin politische Anerkennung und Aufmerksamkeit. Dies zeigte sich unter anderem daran, dass die GKKE dazu eingeladen wurde, im Rahmen des vom Bundeswirtschaftsministerium zwischen Oktober 2016 und März 2017 durchgeführten Konsultationsprozesses zur „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“ eine Stellungnahme abzugeben und an zwei der insgesamt fünf Anhörungen teilzunehmen.¹⁴

2.2 Politisch-ethische Beurteilung

Vorbemerkung

(2.03) Die GKKE erläutert in den nachfolgenden Ausführungen die Gründe und Kriterien ihrer kritischen Position zur Rüstungsexportpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Damit dokumentiert die GKKE zunächst den Konsens innerhalb ihrer Fachgruppe, in der durchaus unterschiedliche Haltungen vertreten sind. Diese Kriterien sollen auch andere zur eigenen Urteilsbildung anregen. Außer-

¹⁴ Siehe hierzu Kapitel 5.1 dieses Berichts.

dem begründet die GKKE auf diese Weise ihre Bewertungen aktueller Kontroversen in Politik und Öffentlichkeit, die Gegenstand der jährlichen GKKE-Rüstungsexportberichte sind.

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

Ethische Position

(2.04) Die GKKE geht von einer ethisch qualifizierten Position aus: Beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Gewaltmitteln, Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Leib, Leben und Freiheit von Menschen aber sind höchste Rechtsgüter und unterliegen dem Schutz der universalen Menschenrechte. Der Transfer von Waffen ist deshalb grundsätzlich nach denselben ethischen Kriterien zu beurteilen wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt. Nur unter speziellen Voraussetzungen und bei extremer Gefahrenlage kann Rüstungstransfer legitim sein. Denn Gewalt ist und bleibt eines der schwersten Übel, das Menschen einander zufügen können.¹⁵ Eine besondere Sorgfaltspflicht hinsichtlich dieser Transfers haben deshalb Staaten, die hier in Ausübung ihrer Souveränität einen Kontrollvorbehalt beanspruchen.

Parameter einer ethischen Urteilsbildung

(2.05) Die ethische Position zielt darauf ab, verbindliche Maßstäbe für das Handeln unter vergleichbaren Bedingungen zu nennen. Sie benennt mit der Würde des Menschen und den sie explizierenden Menschenrechten als höchsten Rechtsgütern verbindliche Maßstäbe für jegliches wirtschaftliches und politisches Handeln. Eine ethische Urteilsbildung hat jedoch genau deren Realisierbarkeit in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen.¹⁶ In Kenntnis der ethischen Verpflichtung sind Optionen und Folgen abzuwägen und Prioritäten zu bestimmen. Erst wenn dies in Problemfeststellung, Situations-

¹⁵ Vgl. Päpstlicher Rat *Justitia et Pax*, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.

¹⁶ Vgl. Wolfgang Huber, *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996, S. 41.

analyse, Normenauswahl, Urteilsbildung und reflektierende Rückschau einget, erfüllt das Urteil den Anspruch der ethischen Position.¹⁷ Denn dann erst kann kritisch beurteilt werden, was auf dem Spiel steht, welche Handlungsalternativen, Chancen und Risiken bestehen, welche Normen in welcher Gewichtung und mit welcher Bindungskraft zur Geltung kommen und welche soziohistorischen Kontexte ein- und welche ausgeblendet wurden. Die Selbstbindung an die ethische Position schließt ein, sie auch dann als verbindliche Handlungsorientierung zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen und wenn das möglicherweise heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen. Der empfohlene Entscheidungsgang macht ein solches Tun nicht einfach. Dieses Wissen mahnt zum Respekt vor denen, die sich der Verantwortung stellen.

Das Gebot der Transparenz

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

Folgende Kriterien geben Aufschluss über den erreichten Grad an Transparenz des Wissens: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).¹⁸ Transparenz ist die erste Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen.

¹⁷ In Anlehnung an Heinz Eduard Tödt, Kriterien evangelischethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: Heinz Eduard Tödt (Hrsg.), *Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt*, Gütersloh: GTB Siebenstern, 1979, S. 31-80.

¹⁸ Vgl. Eamon Surrey, *Transparency in the Arms Industry*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institut, 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f.; siehe auch: Bernhard Moltmann, *Im Dunkeln ist gut munkeln. Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik*, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/2011).

Kriterien der Beurteilung von Rüstungstransfers

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

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

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

Bewertungsbedingungen

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

- *(1) Begründungspflicht für Rüstungsexporte*
Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden und menschlicher Entwicklung entsprechen. Besonders bei Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen, an Regierungen, die für systematische Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sowie an Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern. Die Begründungspflicht bezieht sich auch auf die Genehmigung von Dual-Use-Gütern.
- *(2) Erweiterung des Horizontes einer Beurteilung – Die Dynamik des Rüstungssektors*
Zum einen internationalisiert sich die Kooperation von Rüstungsherstellern. Dies umfasst Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern. Das entwertet das Festhalten an Vorbehalten der nationalen Souveränität und fordert eine verstärkte internationale Perspektive.
Zum anderen vergrößert sich das Spektrum von Gütern und Leistungen, die dem Militär- bzw. Rüstungssektor zuzuordnen sind. Beziehen sich Rechtsnormen und Verfahren zur Kontrolle von Transfers noch vorrangig auf die Weitergabe von materiellen Gütern, gewinnt die Weitergabe von Wissen, Dienstleistungen und Infrastruktur im Zusammenhang von Rüstung und Sicherheit zunehmend an Relevanz. Vor allem sich rasch industrialisierende Empfängerländer sind am Erwerb von Technologie interessiert, um selbst einen eigenständigen Rüstungs-

sektor aufzubauen. Hier besteht ein Nachholbedarf an Kontrolle wie auch an der ethischen Bewertung solcher Transfers.

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

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

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

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

Risiken von Normenverletzungen und Instabilität nehmen dann zu. Die Bedingung von Sicherheit verhält sich somit komplementär, aber nicht übergeordnet zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

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

3 Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel

3.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

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

Zu den weltweit verlässlichsten Quellen gehört die jährliche Erhebung des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), die jedoch nur Großwaffensysteme und ihre Komponenten in den Statistiken erfasst. Da für die Berechnung ausschließlich konventionelle Großwaffensysteme erfasst werden, kann es im Vergleich zu offiziellen Zahlen zu abweichenden Angaben kommen. Dennoch sind die Zahlen von SIPRI zum weltweiten Handel mit Großwaffen transparent und dadurch überprüfbar, weisen eine hohe Kontinuität auf und sind darüber hinaus von Neutralität geprägt. Bei der unabhängigen Erfassung der Daten wendet das Friedensforschungsinstitut andere Berechnungs- und Erhebungsmethoden an als die offiziellen Berichte der Bundesregierung und der EU. SIPRI wertet Informationen über die weltweiten Exporte von Großwaffen in allgemein zugänglichen Quellen wie internationalen und nationalen Statistiken, Zeitschriften sowie Publikationen von Rüstungsherstellern aus. Indem dabei stets ein Fünfjahreszeitraum abgebildet wird, sollen Schwankungen auf dem Weltmarkt berücksichtigt werden. So sind eine Gegenüberstellung der verschiedenen Studien und ein direkter Vergleich mit den nationalen Rüstungsexportberichten und dem EU-Jahresbericht zu Rüstungsausfuhren nur bedingt möglich. In einer Gesamtschau liefern die Berichte von SIPRI jedoch wertvolle Informationen zu allgemeinen Trends. Trotz der oben genannten Einschränkungen gelten die Daten von SIPRI daher für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Handel mit Großwaffen und ihren Komponenten als relevant und zuverlässig.¹⁹

¹⁹ Die spezifischen Methoden zur Erfassung des internationalen Waffenhandels müssen in Betracht gezogen werden, wenn man die Zahlen von SIPRI für einen Vergleich heranzieht. Siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Bonn/Berlin 2011, S. 34 f.; Samuel Perlo-Freeman, Just how big is the international arms trade?, *Reinventing Peace*, 25. September 2017, abrufbar unter: <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2017/09/25/just-how-big-is-the-international-arms-trade-part-1/> (17.11.2017).

(3.02) Im Februar 2017 hat SIPRI seine aktuellen Daten zum weltweiten Handel mit Großwaffen vorgelegt. Das Volumen der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2012 und 2016 gegenüber dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2007 bis 2011) um 8,4 Prozent erhöht und damit den höchsten Wert (für einen fünf-Jahres Zeitraum) seit 1990 erreicht.²⁰

Die fünf wichtigsten Exporteure sind die USA, Russland, China, Frankreich und Deutschland. Zusammengenommen sind diese fünf Staaten für 74 Prozent des weltweiten Handels mit Großwaffen verantwortlich. Deutschland liegt mit einem Anteil von 5,6 Prozent wie im Vorjahr auf Platz fünf.

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2012 – 2016)

| Lieferstaaten | Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen | Wichtigste Abnehmer |
|---------------|--|--|
| USA | 33% | Saudi Arabien (13%), VAE (8,7%), Türkei (6,3%) |
| Russland | 23% | Indien (38%), Vietnam (11%), China (11%) |
| China | 6,2% | Pakistan (35%), Bangladesch (18%), Myanmar (10%) |
| Frankreich | 6,0% | Ägypten (19%), China (11%), VAE (9.1%) |
| Deutschland | 5,6% | Südkorea (13%), Griechenland (12%), USA (9,7%) |

(Quelle: SIPRI Fact Sheet, Februar 2017)

(3.03) Die fünf größten Importeure zwischen 2012 und 2016, gemessen an ihrem Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen, waren Indien (13 Prozent), Saudi-Arabien (8,2 Prozent), die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (4,6 Prozent), China (4,5 Prozent) und Algerien (3,7 Prozent). Damit ist Indien nach wie vor der weltweit größte Importeur von Großwaffen. Saudi-Arabien behauptet den zweiten Platz. Bemerkenswert ist, dass der Anteil an den weltweiten Importen Saudi-Arabiens für 2012 bis 2016 im Vergleich zum Zeitraum 2007 bis 2011 mit 212 Prozent massiv angestiegen ist.

²⁰ Aude Fleurant/Pieter D. Wezeman/Simon T. Wezeman/Nan Tian, Trends in International Arms Transfers, 2016, Stockholm: SIPRI, Februar 2017 (SIPRI Fact Sheet).

Die fünf größten Abnehmer- und ihre wichtigsten Lieferstaaten (2012 – 2016)

| Empfänger | Anteil am weltweiten Handel mit Großwaffen | Wichtigste Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen) |
|---------------|--|--|
| Indien | 13% | Russland (68%), USA (14%), Israel (7,2%) |
| Saudi-Arabien | 8,2% | USA (52%), Großbritannien (27%), Spanien (4,2%) |
| VAE | 4,6% | USA (62%), Frankreich (12%), Italien (6,5%), |
| China | 4,5% | Russland (57%), Ukraine (16%), Frankreich (15%) |
| Algerien | 3,7% | Russland (60%), China (15%), Deutschland (12%) |

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, Februar 2017)

(3.04) Mit einem Anteil von 43 Prozent ist Asien (einschließlich Ozeanien) nach wie vor die größte Empfängerregion von Großwaffenlieferungen im Zeitraum von 2012 bis 2016. Im Vergleich zum Zeitraum 2007 bis 2011 sind die Großwaffenimporte asiatischer Staaten um 7,7 Prozent gestiegen. Die größten Importeure der Region nach Indien, China und Australien sind Pakistan und Vietnam. Damit befindet sich die Hälfte der zehn größten Importeure weltweit in dieser Region.

Mit einem Anteil von 29 Prozent an den weltweiten Importen von Großwaffen liegt der Nahe und Mittlere Osten auf Platz zwei der Empfängerregionen hinter Asien und Ozeanien. Die Waffenlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten sind für den Zeitraum 2012 bis 2016 im Vergleich zu 2007 bis 2011 um 86 Prozent gestiegen. Über die Hälfte der Importe in diese Region für 2012 bis 2016 entfiel auf drei Staaten: Saudi-Arabien (28 Prozent), die Vereinigten Arabischen Emirate (16 Prozent) und die Türkei (11 Prozent). Hauptlieferant der Region sind nach wie vor die USA mit einem Anteil von 53 Prozent, gefolgt von Großbritannien mit 8,9 Prozent und Frankreich mit 8 Prozent, das Russland von Platz drei verdrängt hat. Insbesondere die Staaten der Golf-Region haben ihre Waffenimporte 2012 bis 2016 im Vergleich zu 2007 bis 2011 massiv erhöht. Nicht nur Saudi-Arabien hat seine Waffenimporte zwischen diesen beiden Vergleichszeiträumen stark gesteigert (um 212 Prozent), auch Katar (245 Prozent), Kuwait (175 Prozent) und die der Vereinigten Arabischen Emirate (63 Prozent) haben ihr Militär mit Hilfe von Waffenimporten verstärkt. Auch die Türkei mit einer Steigerung von 42 Prozent und Ägypten mit 69 Prozent rüsten auf.

Anteil der Weltregionen am weltweiten Import von Großwaffen (2012 – 2016)

| Weltregion | Anteil am weltweiten Import von Großwaffen | Größte Abnehmer |
|-----------------------|--|---------------------------------------|
| Asien und Ozeanien | 43% | Indien, China, Australien |
| Naher/Mittlerer Osten | 29% | Saudi-Arabien, VAE, Türkei |
| Europa | 11% | Großbritannien, Italien, Griechenland |
| Amerika | 8,6% | USA, Venezuela, Mexiko |
| Afrika | 8,1% | Algerien, Marokko, Nigeria |

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, Februar 2017)

(3.05) Der Anteil Europas am weltweiten Import von Großwaffen liegt bei elf Prozent. Im Vergleich zu 2007 bis 2011 ist er im Zeitraum 2012 bis 2016 um 36 Prozent gefallen. Dies geht teilweise immer noch auf den Rückgang von Waffenkäufen in Folge ökonomischer Krisen in Staaten wie Griechenland oder Spanien zurück. So sind beispielsweise die Waffenimporte Griechenlands 2012 bis 2016 im Vergleich zu 2007 bis 2011 um 67 Prozent zurückgegangen. Vor allem in Folge der russischen Annexion der Krim und im Zuge der anhaltenden Krise in der Ukraine ist jedoch der langjährige Trend sinkender Verteidigungsausgaben in Europa dabei, sich umzukehren. Insbesondere osteuropäische Staaten erhöhen ihre Militärausgaben und haben Beschaffungsvorhaben auf den Weg gebracht, um ihre Streitkräfte zu modernisieren. Dies dürfte sich in den kommenden Jahren auch in einer Erhöhung der Waffenimporte niederschlagen.²¹

Der Anteil des amerikanischen Kontinents an den weltweiten Waffenimporten für den Zeitraum 2012 bis 2016 liegt bei 8,6 Prozent. Er ist damit im Vergleich zum Zeitraum 2007 bis 2011 um 18 Prozent gefallen. Größter Importeur der Region sind weiterhin die USA, deren Waffenimporte zwischen 2012 und 2016 verglichen mit dem Zeitraum 2007 bis 2011 jedoch um 26 Prozent zurückgegangen sind.

Die Waffentransfers nach Afrika sind 2012 bis 2016 im Vergleich zu 2007 bis 2011 um 6,6 Prozent gefallen. Die drei größten Importeure sind Algerien (46 Prozent), Marokko (15 Prozent) und Nigeria (4,6 Prozent). Damit entfällt beinahe die Hälfte der Importe von Großwaffen in dieser Region auf Algerien, zu dessen Hauptlieferanten nach Russland und China auch Deutschland zählt – mit einem Anteil von 12 Prozent.

²¹ Max M. Mutschler, Globaler Militarierungsindex (GMI) 2016, Bonn: Bonn International Center for Conversion, Dezember 2016.

3.2 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(3.06) Wenn man die Zahlen zu den Rüstungsexportgenehmigungen des EU-Jahresberichts gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt zur Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern zugrunde legt, dann setzt sich der massive Anstieg der Genehmigungen für Rüstungsexporte der EU Mitgliedstaaten fort. Lagen sie 2013 noch bei 36,7 Milliarden Euro, so ist ihr Wert 2014 auf 98,4 Milliarden Euro gestiegen und 2015 – das aktuellste Jahr, für das die Zahlen des EU-Jahresberichts vorliegen – dann sogar auf 195,9 Milliarden Euro. Diese Zahlen sind jedoch mit größter Vorsicht zu betrachten. Ihre Aussagekraft ist gering, denn das Berichtswesen der EU zu Rüstungsexporten wird durch große Abweichungen zwischen den Mitgliedsstaaten ad absurdum geführt. Diese sind nämlich keineswegs dazu verpflichtet, ihre jährlichen Berichte entlang einheitlicher Standards abzuliefern. So nennen manche Staaten (z.B. Frankreich, Italien, Polen oder Spanien) neben den Genehmigungswerten auch die Werte für die im jeweiligen Jahr tatsächlich erfolgten Rüstungsausfuhren. Andere Staaten wie Deutschland und Großbritannien sind dazu nicht bereit oder, auf Grund mangelnder Erfassung, nicht in der Lage. Da auch die nationalen Lizenzierungssysteme nach wie vor unterschiedlich funktionieren, sind noch nicht einmal die Genehmigungswerte vergleichbar. So geht der Anstieg überwiegend auf den enormen Anstieg der französischen Zahlen zurück. Allerdings berichtet Frankreich seit 2014 nicht mehr die Werte für die tatsächlich genehmigten Ausfuhren, sondern des gesamten Volumens der Lizenzen für Verhandlungen mit potentiellen Abnehmern von Rüstungsgütern, die französischen Rüstungsunternehmen erteilt wurden. Die hohen französischen Zahlen für 2014 und 2015 spiegeln also nicht wahrscheinlich erfolgende Ausfuhren, sondern Verhandlungen über mögliche Verkäufe. Auch damit werden durchaus interessante Informationen geliefert – niemand kennt das Volumen der Geschäfte, über die deutsche Rüstungsfirmen verhandeln, da diese keine staatliche Genehmigungen dafür brauchen – aber sie sind nicht mit den Angaben der anderen Mitgliedsstaaten vergleichbar. Deutschland wiederum berichtet an die EU nur die Werte für die Einzelausfuhrgenehmigungen, nicht jedoch für die Sammelausfuhrgenehmigungen.

Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter ausgewählter EU-Staaten²²

(Angaben in Mio. Euro)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Frankreich | 9.991,5 | 13.760,3 | 9.538,4 | 73.297,3 | 151.584,7 |
| Deutschland | 5.414,5 | 4.703,9 | 5.845,6 | 3.973,8 | 7.858,8 |
| Ungarn | 156,1 | 269,8 | 513,0 | 432,4 | 1.283,5 |
| Italien | 5.261,7 | 4.160,1 | 2.149,3 | 2.650,9 | 7.882,6 |
| Niederlande | 415,7 | 941,0 | 963,4 | 2.065,3 | 872,6 |
| Polen | 849,2 | 633,0 | 858,0 | 919,8 | 1.268,7 |
| Spanien | 2.871,2 | 7.694,5 | 4.321,2 | 3.666,4 | 10.676,9 |
| Schweden | 1.188,6 | 1.099,3 | 1.194,1 | 511,5 | 563,8 |
| Großbritannien | 7.002,5 | 2.664,1 | 5.232,1 | 2.585,6 | 8.018,7 |
| <i>Summe</i> | <i>33.151,0</i> | <i>35.926,0</i> | <i>30.615,1</i> | <i>90.103,0</i> | <i>190.010,3</i> |

(3.07) Allerdings sind die Werte 2015 nicht nur bei Frankreich, sondern auch bei den meisten anderen größeren Rüstungsexporteurern der EU im Vergleich zum Vorjahr deutlich angestiegen, nachdem sie in den Jahren zuvor meist gesunken waren. Das gilt für Deutschland mit einem Anstieg von 3,9 auf 7,8 Milliarden Euro, aber insbesondere auch für Italien, Spanien und Großbritannien, die ihre jeweiligen Genehmigungswerte 2015 im Vergleich zum Vorjahr alle mehr als verdoppelt haben. Auch Polen und Ungarn haben die Marke von einer Milliarde Euro deutlich überschritten. 2015 war anscheinend ein besonders erfolgreiches Jahr für die europäische Rüstungsindustrie.

(3.08) Wie schon in den Jahren zuvor zeigen auch die Daten für 2015 die große Abhängigkeit europäischer Unternehmen vom Rüstungsexport an außereuropäische Staaten. Wie schon 2014 wurden auch 2015 gerade einmal etwas mehr als 15 Prozent der Ausfuhrgenehmigungen für den Export in andere EU-Staaten vergeben. In den Jahren davor (2012-2014) waren es um die 30 Prozent. Die Zahlen schwanken natürlich je nach Mitgliedstaat und insbesondere die hohen französischen Werte, von denen lediglich 9,4 Prozent auf EU-Staaten entfallen, schlagen hier zu Buche. Rechnet man die französischen Werte heraus, kommt

²² Die Daten basieren auf Angaben der Europäischen Union: Achtehnter Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel 2017, abrufbar unter: www.ruestungsexport.info (17.11.2017). Da die Daten für die EU-Berichte durch die einzelnen Mitgliedsstaaten immer noch unterschiedlich erhoben und nicht alle Lizenztypen abgebildet werden, sind die Daten nur begrenzt miteinander vergleichbar. Eine einheitliche Berichterstattung ist grundlegende Voraussetzung für mehr Transparenz.

man aber auch nur auf einen Wert von knapp 35 Prozent für den Export in andere EU-Staaten. Ein Großteil geht also an Empfänger außerhalb der EU.

Rüstungsexporte an EU-Mitgliedsstaaten im Verhältnis zu allen Rüstungsausfuhren für 2015²³

(Angaben in Mio. Euro)

| | Gesamtvolumen aller Rüstungsexporte (1) | Ausfuhren an EU Mitgliedsstaaten (2) | Anteil der Ausfuhren an EU-Mitgliedsstaaten in Prozent (1/2) |
|------------------------|---|--------------------------------------|--|
| Belgien | 1.115 | 0.231 | 20,7 |
| Bulgarien | 1.402 | 0.056 | 4,0 |
| Dänemark | 0.134 | 0.039 | 31,5 |
| Deutschland | 7.859 | 2.474 | 31,5 |
| Estland | 0.014 | 0.007 | 50,0 |
| Finnland | 0.361 | 0.187 | 51,8 |
| Frankreich | 151.585 | 14.278 | 9,4 |
| Irland | 0.043 | 0.006 | 14,0 |
| Italien | 7.883 | 3.940 | 50,0 |
| Kroatien | 0.382 | 0.007 | 1,8 |
| Lettland | 0.001 | 0.001 | 100 |
| Litauen | 0.059 | 0.007 | 11,9 |
| Niederlande | 0.873 | 0.168 | 19,2 |
| Österreich | 1.084 | 0.213 | 19,6 |
| Polen | 1.269 | 0.197 | 15,5 |
| Portugal | 0.068 | 0.032 | 47,1 |
| Rumänien | 0.220 | 0.041 | 18,6 |
| Slowakei | 0.283 | 0.095 | 33,6 |
| Slowenien | 0.031 | 0.002 | 6,5 |
| Spanien | 10.677 | 5.903 | 55,3 |
| Schweden | 0.564 | 0.221 | 39,2 |
| Tschechien | 0.382 | 0.001 | 0,3 |
| Ungarn | 1.283 | 0.179 | 14,0 |
| Vereinigtes Königreich | 8.019 | 1.314 | 16,4 |
| Gesamt | 195.591 | 29.599 | 15,1 |

²³ Ebd.

3.3 Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel

(3.09) Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z.B. Dieselmotoren) sind im Zeitraum 2012 bis 2016 verglichen mit den Jahren 2007 bis 2011 nach Angaben von SIPRI um 36 Prozent zurückgegangen. Mit einem Anteil von 5,6 Prozent am weltweiten Waffenhandel für 2012 bis 2016 liegt Deutschland damit, wie bereits in den beiden fünf-Jahres-Zeiträumen zuvor (2010 bis 2014, 2011 bis 2015) auf Platz fünf der Liste der weltweit größten Waffenexporteure. Der Rückgang um 36 Prozent muss jedoch auch im Kontext eines insgesamt zunehmenden Gesamtvolumens des internationalen Waffenhandels gesehen werden. Außerdem lagen die deutschen Waffenexporte für das Jahr 2016 bereits wieder im Durchschnitt des Zeitraums 2007 bis 2011, als Deutschland noch auf Platz drei der Liste der weltweit größten Waffenexporteure lag. Wie ein Blick auf die deutschen Exporte von Großwaffen und deren Komponenten von 2007 bis 2016 zeigt, geht der Rückgang um 36 Prozent maßgeblich auf die vergleichsweise geringen Werte für die beiden Jahre 2012 und 2013 zurück. Hier kamen die deutschen Waffenexporte laut SIPRI auf einen Wert von 727 Millionen für 2013 und 820 Millionen für 2012. Die Exporte von Großwaffen und ihren Komponenten erreichen für 2016 mit über 2,8 Milliarden hingegen den höchsten Wert seit 2007.²⁴

Deutsche Exporte von Großwaffen und deren Komponenten 2007-2016

| Jahr | Wert in Millionen TIV ²⁵ | Weltweite Platzierung |
|------|--|-----------------------|
| 2016 | 2.813 | 3 |
| 2015 | 1.792 | 4 |
| 2014 | 1.762 | 3 |
| 2013 | 727 | 8 |
| 2012 | 820 | 7 |
| 2011 | 1.345 | 5 |
| 2010 | 2.735 | 3 |
| 2009 | 2.534 | 3 |
| 2008 | 2.378 | 3 |
| 2007 | 3.310 | 3 |

(Quelle: SIPRI Arms Transfers Database)

²⁴ SIPRI Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (17.11.2017).

²⁵ SIPRI gibt die Werte als sogenannten Trend Indicator Value (TIV) an. Der TIV basiert auf den bekannten Produktionskosten für ein bestimmtes Waffensystem und repräsentiert damit nicht automatisch den tatsächlichen Verkaufswert des Transfers. Weiterführend, siehe SIPRI Arms Transfer Database, Sources and Methods, abrufbar unter: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods> (17.11.2017).

(3.10) Zwischen 2012 und 2016 hat SIPRI deutsche Exporte von Großwaffensystemen an insgesamt 60 Staaten registriert, darunter Algerien, Brasilien, Kolumbien, Ägypten, Griechenland, Indonesien, Israel, Polen, Katar, Saudi-Arabien, Süd-Korea, die Türkei und die USA. Mit 46,5 Prozent des Gesamtwertes der erfassten deutschen Waffenausfuhren stand der Schiffsexport zwischen 2012 und 2016 erneut an erster Stelle (2011 bis 2015: 35 Prozent), gefolgt von Landsystemen (gepanzerte Fahrzeuge), die 14,6 Prozent ausmachten (2011 bis 2015: 19 Prozent).²⁶

(3.11) Die Einordnung Deutschlands auf Platz fünf der weltweit größten Waffenexporteure wird auch vom jährlich erscheinenden Bericht „Conventional Arms Transfers to Developing Nations“ des Congressional Research Service (CRS) und dem vom US State Department herausgegebenen „World Military Expenditures and Arms Transfers“ (WMEAT) gestützt. Beide Quellen verwenden, allerdings in unterschiedlicher Weise, Daten, die von der US Regierung mit in den Publikationen nicht transparent gemachten Methoden gesammelt werden. Demnach betragen die deutschen Rüstungsexporte im Zeitraum 2008 bis 2015 insgesamt 22 Milliarden US Dollar (CRS) bzw. 25 Milliarden US Dollar für 2007 bis 2014 (WMEAT). Damit liegt Deutschland in beiden Publikationen auf Platz fünf der weltweiten Waffenexporteure; hinter den USA, Russland, Frankreich und Großbritannien. Von diesen 22 Milliarden im CRS-Bericht entfallen 15,2 Milliarden auf den Zeitraum zwischen 2008 bis 2011 und 6,8 Milliarden auf den Zeitraum 2012 bis 2015. Diese Daten deuten also einen Rückgang an, der sich in ähnlicher Form auch in den WMEAT-Daten findet. Allerdings geht er, wie auch im Falle der Berechnung auf Grundlage der SIPRI-Daten, vor allem auf die vergleichsweise geringen Werte für 2012 und 2013 zurück.²⁷

Laut der CRS-Studie beläuft sich das Gesamtvolumen der weltweiten Waffenlieferungen für den Zeitraum zwischen 2012 und 2015 auf 199 Milliarden US Dollar und liegt damit etwas höher als der Wert für die Jahre 2008 bis 2011 (189 US Dollar). Der Wert für das Jahr 2015 ist allerdings mit 46,2 Milliarden US Dollar im Vergleich zum Vorjahr gefallen (2014: 54,1 Milliarden US Dollar). Bei den Bestellungen von Waffensystemen beobachtet die CRS-Studie einen deutlichen Anstieg von 266,6 Milliarden US Dollar für 2008 bis 2011 auf 317

²⁶ SIPRI Arms Transfers Database, abrufbar unter: <https://sipri.org/databases/armstransfers> (17.11.2017).

²⁷ Catherine A. Theohary, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2008-2015, Washington DC: Congressional Research Service, Dezember 2016. Der aktuellste Bericht des CRS mit den Zahlen für 2016 lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor; United States Department of State, World Military Expenditures and Arms Transfers 2016, Dezember 2016, abrufbar unter: <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2016/index.htm> (17.11.2017). Der bisher letzte WMEAT-Bericht enthält Angaben für die Jahre 2004-2014.

Milliarden US Dollar für 2012 bis 2015.²⁸ Die WMEAT-Zahlen liegen mehr als doppelt so hoch, da vor allem die US-amerikanischen Rüstungsexporte auf Grund einer breiteren Definition von Rüstungsgütern deutlich höher angesetzt werden. Danach betrug das Gesamtvolumen des weltweiten Rüstungshandels 2008 bis 2011 im Durchschnitt 160 Milliarden US Dollar pro Jahr und in den Jahren 2012 bis 2014 im Durchschnitt 190 Milliarden US Dollar.²⁹

3.4 Bewertung

(3.12) Der weltweite Waffenhandel ist über die letzten Jahre gesehen deutlich angestiegen. Laut SIPRI-Zahlen hat sein Gesamtvolumen für den Fünfjahreszeitraum 2012 bis 2016 den höchsten Wert seit 1990 erreicht. Die Angaben auf der Grundlage der Informationen der US-Regierung zeigen das gleiche Bild. Nach den USA und Russland haben vor allem die EU-Mitgliedsstaaten hierzu beigetragen, allen voran Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Deutsche Rüstungsexporteure haben, in der Gesamtschau der verschiedenen nationalen und internationalen Statistiken, vom Anstieg des weltweiten Waffenhandels profitiert, wenn auch weniger als Hersteller in anderen Staaten, wie etwa den USA und China. Trotzdem bleibt Deutschland damit immer noch der fünfgrößte Waffenexporteur weltweit.

Die GKKE begrüßt, dass die Bundesregierung in ihrem Rüstungsexportbericht 2016 nun selbst auf die Zahlen von SIPRI verweist. Anscheinend erkennt sie diese damit als aussagekräftig an, nachdem staatliche Stellen unter Verweis auf Erhebungsmethoden immer wieder Kritik an unabhängigen Erhebungen zum weltweiten Rüstungshandel geübt hatten.

(3.13) Aus Sicht der GKKE bleibt der hohe Anteil europäischer Rüstungsexporte an Länder außerhalb der EU besorgniserregend. Bei vielen dieser Länder handelt es sich um Staaten, die in regionale Rüstungsdynamiken involviert sind und/oder die eine bedenkliche Menschenrechtspraxis aufweisen. Besonders stark angestiegen sind die Waffenlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten. Die GKKE beobachtet dieses Aufrüsten mit Sorge. Angesichts der vielen Konflikte und der Gewalteskalation der letzten Jahre – in Syrien, im Irak und im Jemen – braucht diese Region nicht mehr Waffen, sondern eine politische Initiative zur Beendigung der kriegerischen Gewalt und um einen belastbaren Frieden zu entwickeln. Es ist aus Sicht der GKKE deshalb äußerst irritierend und

²⁸ Catherine A. Theohary, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2008-2015*, Washington DC: Congressional Research Service, Dezember 2016. Der aktuellste Bericht des CRS mit den Zahlen für 2016 lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

²⁹ Ebd., Tabelle 4a.

nicht nachvollziehbar, dass Deutschland das Wettrüsten in dieser Region und die Gewalteskalation insbesondere im Jemen in Form von Rüstungsexporten unterstützt. Mit Saudi-Arabien und Katar zählen gerade die beiden Staaten mit den regional höchsten Steigerungsraten bei den Waffenimporten der letzten Jahre zu den besten Kunden der deutschen Rüstungsindustrie.

(3.14) Angesichts der steigenden europäischen Rüstungsexporte wiederholt die GKKE ihre Forderung nach einer Stärkung der EU-weiten Regelungen zur Rüstungsexportkontrolle. Hier hat es zwar in den letzten Jahren durchaus Bemühungen der Mitgliedsstaaten gegeben. Diese haben sich allerdings nur in einer ansatzweisen Harmonisierung bestimmter Verfahren, etwa zur Lizenzierung, niedergeschlagen, nicht jedoch zu einer echten Auseinandersetzung mit der Problematik unterschiedlicher nationalstaatlicher Rüstungsexportpolitischer Präferenzen geführt.³⁰ Die GKKE schließt sich deshalb den Forderungen des Europäischen Parlaments nach der Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für die Überwachung von Rüstungsexporten sowie der Etablierung eines Sanktionsmechanismus für Mitgliedsstaaten, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten, an.³¹ Die Bundesregierung sollte sich in diesem Sinne für eine Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene einsetzen. Dabei ist darauf zu achten, dass nicht der Durchschnitt der Implementierungspraxis aller EU-Mitgliedsstaaten, sondern ein anspruchsvoller, kriteriengerechter Massstab zur Anwendung gelangt.

Es ist bezeichnend, dass die Mitgliedsstaaten noch nicht einmal in der Lage sind, sich auf gemeinsame Standards für ihre Berichte an die EU zu verständigen. Dies ist insofern ein Problem, da die mangelnde Vergleichbarkeit der Angaben auch deren Bewertung stark erschwert. Eine Verbesserung des Transparenz-

niveaus innerhalb der EU ist deshalb dringend geboten. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, sich für eine Verbesserung der EU-Berichtspraxis einzusetzen. Hierzu gehört neben einer schnelleren Veröffentlichung des EU-Berichts (der im Mai 2017 vorgelegte Bericht bezieht sich auf die Zahlen für 2015!) vor allem eine Vereinheitlichung der nationalen Berichte. Die Bundesregierung sollte hier mit gutem Beispiel vorangehen, indem sie, wie viele andere Staaten auch, über die Werte für die tatsächlichen Ausfuhren berichtet.

³⁰ Diederik Cops/Nils Duquet/Gregory Gourdin, *Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States*, Brüssel: Flemish Peace Institute, 2017.

³¹ Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2017/2020(INI)), Straßburg 2017.

4 Deutsche Rüstungsexporte 2016/2017

4.1 Rüstungsausfuhren 2016: Genehmigungen, Ablehnungen, Empfänger

(4.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2016 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016 (Rüstungsexportbericht 2016)“ vom 14. Juni 2017 entnommen wurden.³² Damit hat die Bundesregierung erneut vor der Sommerpause, wie zu Beginn der Legislaturperiode angekündigt, den jährlichen Rüstungsexportbericht vorgelegt.

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

Die tatsächlich getätigte Ausfuhr erfassen staatliche Stellen derzeit nur von den als „Kriegswaffen“ aufgeführten Gütern. Das Volumen des realen Exports der weitaus umfangreicheren Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, bleibt unbekannt. Dies führt zu deutlichen Einbußen in der Transparenz. Außerdem schlüsselt der offizielle deutsche Rüstungsexportbericht die Einzelgenehmigungen nicht im Detail auf, sondern gibt für die Empfängerländer nur Gesamtwerte an. Präzisere Informationen dazu finden sich in den Zusammenstellungen, die der Europäische Rat jährlich zur Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern vom 8. Dezember 2008 veröffentlicht. Diese basieren auch auf Auskünften der Bundesregierung. Der EU-Bericht mit Daten aller EU-Mitgliedsstaaten für das Jahr 2016 ist jedoch erst Anfang 2018 zu erwarten.

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

³² Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016 (Rüstungsexportbericht 2016), Berlin 2017.

Im Jahr 2016 hat die Bundesregierung hinsichtlich kommerzieller Transfers insgesamt die Ausfuhr von Rüstungsgütern und Kriegswaffen im Wert von 6,91 Mrd. Euro genehmigt. Dies entspricht einem Rückgang von ca. 46 Prozent gegenüber 2015 (12,81 Mrd. Euro) und ist vor allem auf den deutlichen Rückgang der Sammelausfuhrgenehmigungen zurückzuführen.

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(4.02) Im Jahr 2016 erteilte die Bundesregierung insgesamt 12.215 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 6,848 Milliarden Euro. Im Jahr 2015 erreichten 12.687 Einzelausfuhrgenehmigungen ein Volumen von 7,859 Milliarden Euro. Damit ist die Anzahl der Genehmigungen wie schon zuvor ähnlich hoch geblieben, der Genehmigungswert ist aber von 2015 auf 2016 um rund eine Milliarde Euro zurückgegangen. Dies entspricht einem Rückgang um ca. 13 Prozent. Es ist allerdings anzumerken, dass die 7,8 Milliarden aus dem Jahr 2015 einen absoluten Rekordwert für deutsche Einzelausfuhrgenehmigungen darstellen. Deshalb liegt trotz des Rückgangs um rund eine Milliarde Euro 2016 immer noch der zweithöchste Genehmigungswert der letzten zwanzig Jahre vor; also seit die Bundesregierung damit begonnen hat, öffentlich über die Genehmigungswerte zu berichten.

An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2016 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 3,180 Milliarden Euro genehmigt worden (2015: 3,238 Mrd. Euro). Dies entspricht 46,4 Prozent (2015: 41) aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Hauptabnehmer hiervon sind die Vereinigten Staaten, an die 2016 Rüstungsausfuhren im Wert von über einer Milliarde Euro genehmigt wurden; vor allem für Munition und Munitionsteile.

Für alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) wurden 2016 Ausfuhren in Höhe von 3,668 Milliarden Euro genehmigt. Dies entspricht 54 Prozent der Einzelausfuhrgenehmigungen. 2015 waren es noch 4,621 Milliarden Euro (59 Prozent). Der Rückgang um ca. eine Milliarde bei den Einzelgenehmigungen ist also maßgeblich auf einen Rückgang bei den Genehmigungen für Rüstungsexporte an Drittstaaten zurückzuführen. Allerdings liegt auch diesbezüglich der zweithöchste Wert seit der öffentlichen Datenerhebung vor.

Einzelausfuhrgenehmigungen 2006 bis 2016: Insgesamt und an Drittstaaten³³
 (Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Einzelgenehmigungen gesamt | Davon an Drittstaaten | Anteil Drittstaaten in Prozent |
|------|-------------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| 2006 | 4.188 | 1.151 | 27 |
| 2007 | 3.668 | 1.230 | 34 |
| 2008 | 5.788 | 3.141 | 54 |
| 2009 | 5.043 | 2.492 | 49 |
| 2010 | 4.754 | 1.383 | 29 |
| 2011 | 5.414 | 2.298 | 42 |
| 2012 | 4.704 | 2.604 | 55 |
| 2013 | 5.846 | 3.606 | 62 |
| 2014 | 3.961 | 2.404 | 61 |
| 2015 | 7.859 | 4.621 | 59 |
| 2016 | 6.848 | 3.668 | 54 |

Abb. 1: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von 2006 bis 2015 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

(4.03) Mit Algerien, Saudi-Arabien und Ägypten befinden sich unter den fünf größten Empfängern deutscher Rüstungsgüter gleich drei Drittstaaten. Mit einem Gesamtgenehmigungswert von über 1,4 Milliarden Euro liegt Algerien

³³ Ebd.

sogar auf Platz eins der Empfänger deutscher Rüstungsgüter. Der größte Teil dieses Wertes entfällt auf die Genehmigung für eine Fregatte für die algerische Marine. Saudi-Arabien – auf Platz drei der Empfängerländer – erhält unter anderem Hubschrauber sowie Teile für Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber und Transportflugzeuge im Wert von über einer halben Milliarde Euro. Der größte Teil des Genehmigungswertes für Ägypten von über 399 Millionen Euro entfällt auf ein U-Boot, Unterwasserortungsgeräte sowie auf Teile für U-Boote, Fregatten und Korvetten.

Genehmigungswerte (in Euro) Einzelgenehmigungen 2016 nach Staaten (Top 20)³⁴

| | | |
|-----|-----------------------------|---------------|
| 1) | Algerien | 1.418.102.893 |
| 2) | Vereinigte Staaten | 1.156.475.661 |
| 3) | Saudi-Arabien | 529.705.969 |
| 4) | Ägypten | 399.826.609 |
| 5) | Vereinigtes Königreich | 333.787.015 |
| 6) | Südkorea | 275.767.901 |
| 7) | Australien | 201.714.795 |
| 8) | Vereinigte Arabisch Emirate | 169.475.128 |
| 9) | Kanada | 156.374.001 |
| 10) | Schweiz | 149.152.353 |
| 11) | Schweden | 122.805.536 |
| 12) | Niederlande | 121.354.143 |
| 13) | Frankreich | 119.573.395 |
| 14) | Indien | 104.685.099 |
| 15) | Rumänien | 103.402.613 |
| 16) | Singapur | 97.549.912 |
| 17) | Österreich | 86.367.358 |
| 18) | Spanien | 85.641.791 |
| 19) | Polen | 85.268.559 |
| 20) | Türkei | 83.900.411 |

(4.04) Die höchsten Werte erreichten im Jahr 2016 Einzelausfuhrgenehmigungen für Kriegsschiffe (1,43 Milliarden Euro), militärische Ketten- und Radfahrzeuge (1,37 Milliarden Euro), Munition (1,09 Milliarden Euro), militärische Luftfahrzeuge/-technik (920 Millionen), sowie Bomben, Torpedos und Flugkörper (434 Millionen Euro).

³⁴ Ebd.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(4.05) Sammelausfuhrgenehmigungen werden hauptsächlich für Rüstungsgüter erteilt, die im Rahmen von regierungsamtlichen Rüstungskoperationen mit anderen Ländern häufiger ein- und ausgeführt werden. In der Regel handelt es sich dabei um Kooperationen zwischen NATO- bzw. EU-Staaten. Es werden aber auch Drittländer auf der Grundlage solcher Genehmigungen beliefert. Sammelausfuhrgenehmigungen werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums klar definierte Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Höchstwerte solcher Genehmigungen unterschiedlich stark ausgenutzt werden und die Gesamtwerte starken jährlichen Schwankungen unterliegen. Sie hält es daher für unzulässig, Sammelausfuhrgenehmigungen mit Einzelausfuhrgenehmigungen gleichzusetzen.³⁵

Im Jahr 2016 erteilte die Bundesregierung 12 Sammelausfuhrgenehmigungen mit einem Gesamtwert von 58,7 Millionen Euro. Damit ist sowohl deren Anzahl als auch ihr Wert stark zurückgegangen. 2015 wurden noch 119 Sammelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 4,9 Milliarden Euro genehmigt.

Sammelausfuhrgenehmigungen 1996 bis 2015³⁶

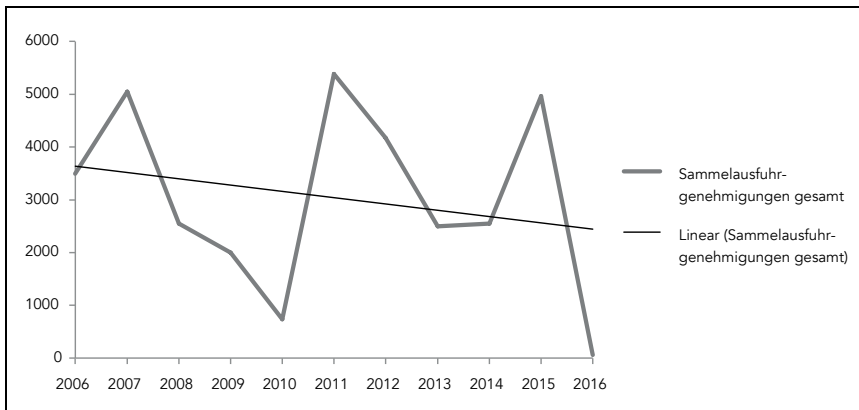
(Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Volumen Sammel- ausfuhrgenehmigungen | Jahr | Volumen Sammel- ausfuhrgenehmigungen |
|------|---|------|---|
| 1997 | 9.189 | 2007 | 5.053 |
| 1998 | 5.577 | 2008 | 2.546 |
| 1999 | 334 | 2009 | 1.996 |
| 2000 | 1.909 | 2010 | 737 |
| 2001 | 3.845 | 2011 | 5.380 |
| 2002 | 2.550 | 2012 | 4.172 |
| 2003 | 1.328 | 2013 | 2.494 |
| 2004 | 2.437 | 2014 | 2.545 |
| 2005 | 2.032 | 2015 | 4.960 |
| 2006 | 3.496 | 2016 | 59 |

³⁵ Ebd., S. 20.

³⁶ Ebd.

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



Quelle: Eigene Darstellung.

(4.06) Bei der Hälfte der insgesamt 12 erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen handelt es sich um Genehmigungen sogenannter Gemeinschaftsprogramme, die bi- und multinationale Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Dual-Use- und Rüstungsgüter umfassen. Dazu zählen unter anderem Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von 5 Millionen Euro im Rahmen einer Kooperation mit Italien, Spanien und Großbritannien zur Herstellung von Turbinen für den Eurofighter, die laut Rüstungsexportbericht 2016 „für arabische Staaten“ bestimmt sind; sowie eine Sammelausfuhrgenehmigung im Wert von 2 Millionen Euro für Teile des Kampfflugzeugs Tornado. Endempfänger im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms ist Großbritannien; aus dem Bericht geht jedoch hervor, dass der tatsächliche Endabnehmer des fertigen Kampfflugzeugs die saudische Luftwaffe sein dürfte.³⁷

Abgelehnte Ausfuhranträge

(4.07) Entsprechend der „Politischen Grundsätze für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ von 2000 werden Anträge von Lieferungen an EU-, NATO- oder diesen gleichgestellten Staaten grundsätzlich nicht beschränkt. In speziellen Fällen jedoch wird von dieser Praxis eine Ausnahme gemacht, etwa bei der Gefahr, dass ein Re-Export die Sicherheit Deutschlands gefährden könnte. Die Ausfuhr von Kriegswaffen an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU

³⁷ Ebd., Anlage 9, Sammelausfuhrgenehmigungen (SAG) im Jahr 2016.

noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – ist nur in Ausnahmefällen zulässig, und auch bei dem Export sonstiger Rüstungsgüter besteht die Möglichkeit einer Ablehnung des Ausfuhrantrages.

2016 wurden 61 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von knapp über 11 Millionen Euro abgelehnt (2015 waren es 100 Anträge mit einem Wert von etwas über 7 Millionen Euro). Die Ablehnungen machen damit nur 0,49 Prozent aus – wenn man die Gesamtzahl der eingegangenen Anträge auf Einzelausfuhrgenehmigungen zum Maßstab nimmt. Betrachtet man das finanzielle Volumen der Einzelausfuhrgenehmigungen, sind es sogar nur 0,16 Prozent. Darunter fanden sich Ausfuhranträge nach China (5,72 Millionen Euro), Vietnam (2,55 Millionen Euro) und Argentinien (0,69 Millionen Euro). Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass möglicherweise Rüstungsgeschäfte im Wege von Voranfragen bereits eine negative Beurteilung durch die Bundesregierung erfahren haben. Die Bundesregierung macht aber keine Angaben über Anzahl oder Volumina negativ beschiedener Voranfragen. Zudem darf angenommen werden, dass Anträge für Geschäfte, bei denen Käuferinteresse besteht, sich die entsprechenden Firmen aber keine Chance auf eine Genehmigung ausrechnen, gar nicht erst gestellt werden. Um welche Volumina es sich dabei handelt, ist reine Spekulation.

Auch wenn eine exakte Zuordnung auf Grundlage der Informationen des Berichts der Bundesregierung nicht möglich ist, lässt sich sagen, dass im Berichtsjahr 2016 erneut das Kriterium Sieben (Re-Export) des Gemeinsamen Standpunktes der EU zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern bei Ablehnungen am häufigsten zur Anwendung kam. Es folgen die Kriterien Zwei (Achtung der Menschenrechte) und Drei (innere Konfliktlage), sowie Kriterium Eins (Einhaltung internationaler Verpflichtungen). Kriterium Vier (Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region) spielte nur in fünf Fällen eine Rolle. Die restlichen drei Kriterien spielten bei den erteilten Ablehnungen keine Rolle.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(4.08) Interessant ist, dass in einigen Fällen Ausfuhranträge für bestimmte Rüstungsgüter unter Berufung auf eines oder mehrere der EU-Kriterien abgelehnt wurden, die Ausfuhr von Rüstungsgütern derselben Ausfuhrlistenposition an die jeweiligen Staaten jedoch genehmigt wurde. So wurden beispielsweise Exporte von Rüstungsgütern mit der Position A0001 (Handfeuerwaffen sowie Zubehör) und der Position A0003 (Munition) im Wert von 52.072 Euro an die Türkei unter Berufung auf Kriterium Drei, also die innere Lage im Bestimmungsland, abgelehnt. Dennoch wurden andere Ausfuhren von Rüstungsgütern mit diesen Positionen für die Türkei genehmigt. Insgesamt liegt der Genehmigungswert für die Türkei bei knapp 84 Millionen Euro. Für Indien wurden Exporte aus den Bereichen Landfahrzeuge (A0006) sowie Herstellungsausrüstung/Bestandteile (A0018) unter Berufung auf die Kriterien Eins, Vier und Sieben abgelehnt.

Die Bundesregierung scheint also nicht nur der Ansicht zu sein, dass hier Risiken für die Aufrechterhaltung von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region bestehen, sondern auch, dass das Risiko der Abzweigung von Militärtechnologie oder Militärgütern oder der unerwünschten Wiederausfuhr besteht. Dennoch genehmigte sie 2016 Rüstungsexporte in Höhe von über 100 Millionen an Indien; darunter auch Rüstungsgüter mit denselben Ausfuhrlistenpositionen (A0006 und A0018). Eine Erklärung hierfür könnten unterschiedliche, vorgesehene Endnutzer innerhalb der Länder sein. Aber aus dem Bericht der Bundesregierung erhalten wir hierzu keine genaueren Informationen.

Besonders erwähnenswert sind Ablehnungen von Rüstungsexporten an Saudi-Arabien und Südafrika, bei denen sich die Bundesregierung neben den EU-Kriterien (im Falle von Saudi-Arabien handelt es sich um Kriterium Zwei, bei Südafrika um Kriterium Zwei und Sieben) explizit auf die deutschen Kleinwaffengrundsätze beruft.

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(4.09) An Staaten, die seitens der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, sind im Jahr 2016 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 2,53 Milliarden Euro erteilt worden.³⁸ Das entspricht rund 37 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2015 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe im Wert von 1,16 Milliarden Euro gegangen, was rund 15 Prozent des Wertes aller Einzelgenehmigungen entsprach; 2014 waren es 727 Millionen Euro (18 Prozent); 2013 lag dieser Wert bei 1,75 Milliarden (30 Prozent). Wir haben hier also den höchsten Wert der letzten Jahre. Besonders zu Buche schlagen die hohen Genehmigungswerte für Rüstungsexporte nach Algerien und Ägypten. Vor allem bei den Genehmigungen für Rüstungsexporte in die am wenigsten entwickelten Länder (LDCs) handelt es sich häufig um Lieferungen an EU- und VN-Missionen in diesen Ländern.

³⁸ Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfeausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2014/2015/2016 aufgestellt hat (DAC List of ODA Recipients effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows). Exakte Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der aktuellen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat. Die Berichterstattung der Bundesregierung bezieht sich seit 2008 ebenfalls auf die DAC-Liste. Der Rüstungsexportbericht 2016 enthält die aktuelle DAC-Liste als Anhang.

Ausfuhrgenehmigungen 2016 in Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten³⁹

| | Ausfuhren 2016 in Mio. Euro | Wichtigste Empfängerländer |
|--|-----------------------------------|--|
| Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs) | 15,6 | Die höchsten Genehmigungswerte unter den LDCs erreichte Mali mit 2,77 Mio. Euro, überwiegend für Zielentfernungsmesssysteme (VN-Mission) und Schutzwesten. Nach Afghanistan wurden Lieferungen im Wert von 2,42 Mio. Euro, insbesondere für gepanzerte Geländewagen für die dortige VN-Mission, genehmigt. Für Angola wurde ebenfalls eine Lieferung von Geländewagen mit Sonderschutz im Wert von 2,03 Mio. Euro genehmigt. |
| Andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$ 1.045 in 2013) | 1,0 | Für Tadschikistan ergab sich ein Genehmigungswert von 0,87 Mio. Euro für die Lieferung von Geländewagen mit Sonderschutz. Der Genehmigungswert für Kenia lag 2016 bei 0,11 Mio. Euro und ergab sich vor allem aus Lieferungen von Munition für Pistolen und Gewehrmagazinen für die Beteiligung an einer VN-Mission. |
| Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$ 1.046 – \$ 4.125 in 2013) | 575,31 | Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Ägypten (399,83 Mio. Euro), Indien (104,69 Mio. Euro), Pakistan (23,60 Mio. Euro) und Indonesien (23,11 Mio. Euro). |
| Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UM-ICs; per capita GNI \$ 4.126 – \$ 12.745 in 2013) | 1.934,38 | Wie schon in den Vorjahren erreicht Algerien mit genehmigten Lieferungen im Wert von 1.418,40 Mio. Euro den Höchstwert. Es folgen die Türkei (83,90 Mio. Euro), Thailand (74,45 Mio. Euro) und Südafrika (62,71 Mio. Euro). |

³⁹ Eigene Berechnung auf Grundlage der Daten aus dem Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016 (Rüstungsexportbericht 2016), Berlin 2017.

(4.10) Die Bundesregierung nennt für die Gruppe der Entwicklungsländer im Jahr 2016 einen Wert von 581,1 Millionen Euro (2015: 277,5 Millionen Euro) für die Einzelgenehmigungen. Dies entspricht 8,5 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen im Jahr 2016. Die Differenz zu den hier errechneten 2,53 Milliarden Euro erklärt sich daraus, dass sich die Aufstellung der Bundesregierung nur auf die am wenigsten entwickelten Länder sowie Staaten mit einem niedrigen Einkommen bezieht. Neben den Lieferungen an NATO-Staaten wie die Türkei, die zugleich Empfänger staatlicher Entwicklungshilfe nach OECD-Standards ist, werden auch Lieferungen an UN-Missionen und an verbündete Streitkräfte im Afghanistan-Einsatz in diesem Teil der offiziellen Berichterstattung herausgerechnet.

4.2 Kriegswaffen 2016: Ausfuhr und Genehmigungen

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

Im Berichtsjahr 2016 sind Kriegswaffen im Wert von insgesamt 2,5 Milliarden Euro exportiert worden. 2015 lag dieser Wert noch bei 1,56 Milliarden und ist somit also um beinahe eine Milliarde angestiegen. Lediglich 7,5 Prozent der Kriegswaffenausfuhren 2016 gingen in EU, NATO und NATO-gleichgestellte Staaten. Hingegen entfielen die höchsten Werte auf die Ausfuhr einer Fregatte für Algerien, 33 Leopard 2 Kampfpanzer und 19 Panzerhaubitzen für Katar, 28 Lenkflugkörper Taurus für Südkorea sowie 41 Leopard 2 Kampfpanzer für Indonesien.

Bei der Ausfuhr von Kriegswaffen werden sowohl kommerzielle Exporte als auch Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr erfasst. Letztere haben im Jahr 2016 mit einem Wert von 20,56 Millionen Euro aber nur rund ein Prozent der gesamten Kriegswaffenausfuhren ausgemacht.

(4.12) Im Jahr 2016 wurden Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Kriegswaffen im Wert von 1,88 Milliarden Euro erteilt. Das entspricht einem Anteil von ca. 27,5 Prozent des Gesamtwerts aller Einzelausfuhrgenehmigungen. Damit ist der Genehmigungswert für Kriegswaffen im Vergleich zum Vorjahr (2015: 2,87 Mrd.) um etwa eine Milliarde Euro zurückgegangen. 1,39

Milliarden Euro davon entfallen auf Drittländer. Das entspricht einem Anteil von ca. 74 Prozent. Damit ist auch dieser Wert im Vergleich zu 2015, als der Wert mit 2,48 Milliarden Euro (86 Prozent) besonders hoch war, zurückgegangen. 2014 lag der Genehmigungswert für Kriegswaffen an Drittstaaten noch bei 1,139 Milliarden Euro. Maßgeblich verantwortlich für die nach wie vor hohen Genehmigungswerte bei den Drittstaaten ist der Export einer Fregatte nach Algerien sowie eines U-Boots nach Ägypten.

4.3 Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen

(4.13) Im Jahr 2016 genehmigte die Bundesregierung die Ausfuhr von Kleinwaffen im Wert von 46,89 Millionen Euro. Das ist ein Anstieg um ca. 15 Millionen Euro bzw. ca. 45 Prozent im Vergleich zu 2015 (32,4 Mio. Euro). Dieser Anstieg geht, wie die Bundesregierung betont, überwiegend auf Genehmigungen für EU-, NATO- und gleichgestellte Länder zurück. Dennoch entfallen Genehmigungen im Wert von 16,38 Mio. Euro auf Drittländer. Das entspricht einem Anteil von ca. 35 Prozent. 2015 lag dieser Anteil mit 14,5 Millionen Euro bei rund 45 Prozent des Gesamtgenehmigungswertes für Kleinwaffen. Während also der Anteil der genehmigten Kleinwaffenausfuhren an Drittländer am Gesamtgenehmigungswert etwas zurückgegangen ist, ist dieser Gesamtgenehmigungswert nun wieder gestiegen, nachdem er nach dem Rekordwert 2013 zwei Jahre in Folge zurückgegangen war.

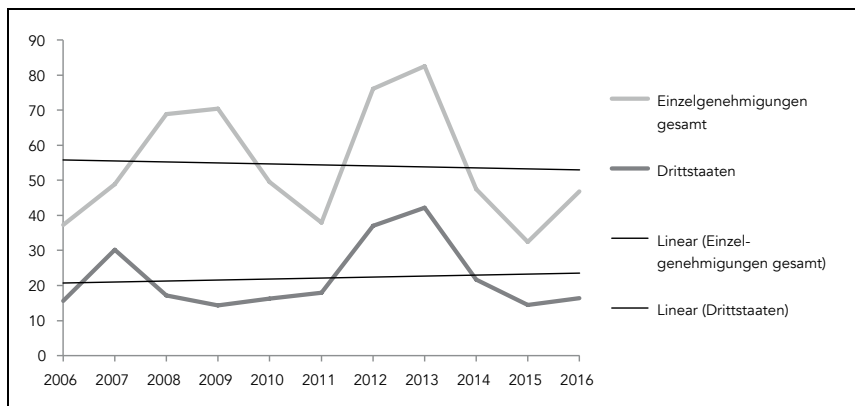
Erwähnt werden muss auch, dass die von der Bundesregierung angegebenen 46,89 Millionen Euro für die Genehmigung der Ausfuhr von Kleinwaffen 2016 weder Gewehre ohne KWL-Nummer, noch Revolver und Pistolen sowie Jagd- und Sportwaffen einschließen. Betrachtet man den Genehmigungswert für den gesamten Bereich der Ausfuhrlistenposition für Handfeuerwaffen (A0001), so liegt dieser Wert für 2016 bei 255,16 Millionen Euro.

Einzelausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen 2006 bis 2016: Insgesamt und an Drittstaaten ⁴⁰

(Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Einzelgenehmigungen gesamt | Davon an Drittstaaten | Anteil Drittstaaten in Prozent |
|------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 2006 | 37,28 | 15,60 | 42 |
| 2007 | 48,93 | 30,20 | 62 |
| 2008 | 68,85 | 17,18 | 25 |
| 2009 | 70,40 | 14,32 | 20 |
| 2010 | 49,54 | 16,30 | 33 |
| 2011 | 37,90 | 17,92 | 47 |
| 2012 | 76,15 | 37,09 | 49 |
| 2013 | 82,63 | 42,23 | 51 |
| 2014 | 47,43 | 21,63 | 46 |
| 2015 | 32,43 | 14,49 | 45 |
| 2016 | 46,89 | 16,38 | 35 |

Abb. 3: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen für Kleinwaffen von 2006 bis 2016 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

⁴⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2015 (Rüstungsexportbericht 2015), Berlin 2016.

(4.14) Unter die 2016 genehmigten Kleinwaffenexporte an Drittstaaten fallen unter anderem Gewehre (mit KWL-Nummer) und Maschinenpistolen für Brasilien, Indien und Indonesien und die Vereinigten Arabischen Emirate. Auf den höchsten Genehmigungswert kommt der Oman mit insgesamt 6,85 Millionen Euro. Der größte Teil davon ist für die Lieferung von 660 Maschinengewehren bestimmt. Für den Irak wurden Genehmigungen im Wert von 2,8 Mio. Euro erteilt. Diese entfallen maßgeblich auf die Lieferung von 4.000 Gewehren.

(4.15) Der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffenmunition ist im Vergleich zum Vorjahr (2015: 31,36 Millionen Euro) sprunghaft angestiegen. Lag er 2015 bei 31,36 Millionen Euro, so wird er für 2016 mit 327,76 Millionen Euro beziffert. Mit diesem Rekordwert hat sich das Volumen der Genehmigungen mehr als verzehnfacht. Zwar gehen nur rund fünf Prozent an Drittstaaten. Allerdings sticht auch dieser Wert mit 17,61 Millionen Euro deutlich heraus. Zum Vergleich: In den letzten Jahren lagen die Genehmigungen für Kleinwaffenmunition an Drittstaaten meist im Bereich zwischen 2 und 5 Millionen Euro. Lediglich 2008 war der Wert mit 18,65 Millionen Euro in einem ähnlich hohen Bereich.

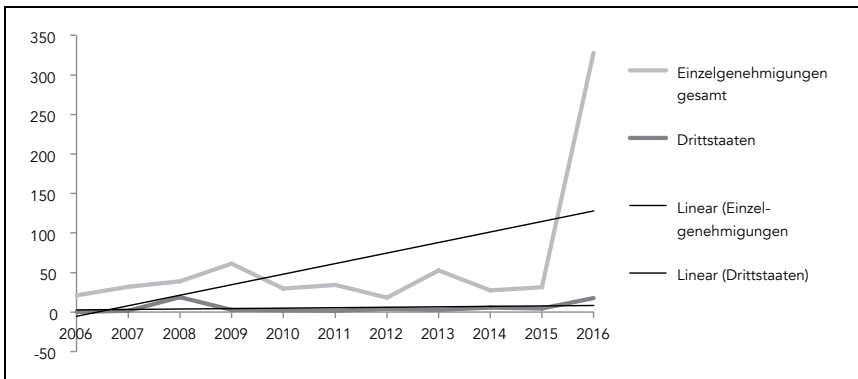
Einzelausfuhrgenehmigungen von Munition für Kleinwaffen 2006 bis 2016: Insgesamt und an Drittstaaten ⁴¹

(Werte in Mio. Euro)

| Jahr | Einzelgenehmigungen gesamt | Davon an Drittstaaten | Anteil Drittstaaten in Prozent |
|------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 2006 | 21,22 | 0,15 | 1 |
| 2007 | 31,76 | 1,40 | 4 |
| 2008 | 38,94 | 18,65 | 48 |
| 2009 | 61,35 | 2,63 | 4 |
| 2010 | 29,48 | 2,00 | 7 |
| 2011 | 34,55 | 1,77 | 5 |
| 2012 | 18,04 | 3,75 | 21 |
| 2013 | 52,51 | 2,82 | 5 |
| 2014 | 27,21 | 5,53 | 20 |
| 2015 | 31,36 | 4,28 | 14 |
| 2016 | 327,76 | 17,61 | 5 |

⁴¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016 (Rüstungsexportbericht 2016), Berlin 2017.

Abb. 4: Entwicklung der Werte der Einzelgenehmigungen von Munition für Kleinwaffen von 2006 bis 2016 (in Mio. Euro)



Quelle: Eigene Darstellung.

(4.16) Zu den Hauptempfängern von Kleinwaffenmunition unter den Drittstaaten zählen unter anderem Algerien, Brunei-Darussalam, Kuwait und die Vereinigten Arabischen Emirate. Mehr als zwei Drittel davon (12,7 Millionen Euro) entfallen allerdings auf die Lieferung von über 18 Millionen Schuss für Gewehre, die im Rahmen der Ausstattungshilfe für die kurdischen Peschmerga in den Irak gehen. Hauptempfänger unter den NATO-Staaten sind die USA.⁴²

(4.17) Die Zahlen zu den tatsächlichen Ausfuhren von Kleinwaffen und leichten Waffen finden sich in der Meldung Deutschlands an das VN-Waffenregister.⁴³ Dieses ist auch 2016 eine wichtige Informationsquelle über den weltweiten Waffenhandel. Es gibt sowohl über den Transfer von schweren Waffensystemen als auch über die Im- und Exporte von kleinen und leichten Waffen Aufschluss. Letzteres geschieht jedoch nur im Rahmen einer freiwilligen Meldung mit Hilfe eines gesonderten Formulars. Während Deutschland seit 2003 Angaben für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen macht, melden immer noch

⁴² Für einen Überblick über die Munitionsexporte aus Deutschland und die deutsche Munitionsindustrie – nicht nur für Kleinwaffenmunition – siehe: Otfried Nassauer, Explosiv & Tödlich. Munitionsexporte in deutscher Verantwortung, Karlsruhe/Berlin: Evangelische Kirche Baden/Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2017.

⁴³ Die Angaben finden sich auch im Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016 (Rüstungsexportbericht 2016), Berlin 2017, Anlage 11.

zahlreiche Staaten ihre Klein- und Leichtwaffenimporte aus Deutschland nicht an das UN-Waffenregister.

Ausfuhren von Kleinwaffen (2016)⁴⁴

| Waffenart | Stückzahl (insgesamt) | Stückzahl an Drittstaaten | Abnehmer unter Drittstaaten |
|--------------------------|-----------------------|---------------------------|---|
| Gewehre und Karabiner | 160 | 158 | Indien (158) |
| Maschinenpistolen | 6.599 | 1.331 | Indien (128), Indonesien (450), Jemen (5) [VN-Mission], Südkorea (25), Libanon (8), Malaysia (100), Oman (50), VAE (565) |
| Sturmgewehre | 20.922 | 5.862 | Argentinien (100), Brasilien (606), Indonesien (949), Irak (4000) [Ausstattungshilfe an kurdische Regionalregierung], Jemen (5) [VN-Mission], Südkorea (25), Malaysia (100), VAE (77) |
| Leichte Maschinengewehre | 677 | 670 | Malaysia (10), Oman (660) |

Ausfuhren von leichten Waffen (2016)⁴⁵

| Waffenart | Stückzahl (insgesamt) | Stückzahl an Drittstaaten | Abnehmer unter Drittstaaten |
|---|-----------------------|---------------------------|-----------------------------|
| In Handfeuerwaffen integrierte oder einzeln aufgebaute Granatwerfer | 1.957 | 16 | Argentinien (16) |
| Rückstoßfreie Gewehre | 525 | 0 | -- |
| Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und Raketensysteme | 87 | 5 | Südafrika (5) |

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Ebd.

(4.18) Im Jahr 2016 hat Deutschland insgesamt 30.927 Kleinwaffen und leichte Waffen ausgeführt. Das ist sehr viel weniger als in den beiden Vorjahren (2015: 81.006; 2014: 106.435). Dieser Rückgang ist eine Folge der vergleichsweise geringen Genehmigungswerte des Jahres 2015. Da der Genehmigungswert für Kleinwaffen 2016 wieder angestiegen ist, dürften auch die Zahlen für die tatsächlichen Ausfuhren im nächsten Jahr wieder ansteigen.

Zu den Hauptempfängern unter den Drittstaaten zählen Brasilien, Indien, Indonesien, Malaysia und die Vereinigten Arabischen Emirate. Das zahlenmäßig größte Kontingent – 4.000 Sturmgewehre – ging im Rahmen der Ausstattungshilfe für die kurdischen Peschmerga in den Irak. Diese Lieferungen umfassten bereits zwischen September und November 2014 unter anderem 16.000 Sturmgewehre (jeweils 8.000 G3 und G36), 40 Maschinengewehre MG 3, 200 Stück Panzerfaust 3, sowie 30 Panzerabwehrwaffen vom Typ MILAN inklusive dazugehöriger Munition bzw. Lenkflugkörpern. 2015 bekamen die kurdischen Peschmerga weitere 4.000 G3 Sturmgewehre, 10 Maschinengewehre MG 3, 200 Panzerfäuste und nochmals 30 MILAN Panzerabwehrwaffen.⁴⁶

4.4 Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(4.19) Mit staatlichen Ausfallbürgschaften (Hermes-Bürgschaften) unterstützt die Bundesregierung die Exportaktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung ausländischer Märkte. Dies schließt im Einzelfall auch Ausfuhren von Rüstungsgütern ein. In den letzten Jahren wurden auch immer wieder Hermes-Bürgschaften für größere Rüstungsexporte, insbesondere für die Lieferung von U-Booten erteilt. So wurden noch 2015 Rüstungsgeschäfte in Höhe von 0,6 Milliarden Euro abgesichert. Der allergrößte Teil davon entfiel auf Exportkreditgarantien für Bau, Erprobung und Lieferung von zwei U-Booten an Ägypten im Wert von 0,585 Milliarden Euro.⁴⁷ Im Jahr 2016 hat die Bundesregierung jedoch keine Exportkreditgarantien für militärische Güter übernommen.⁴⁸

⁴⁶ Die GKKE berichtete ausführlich über diese Lieferungen, vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 114-124; GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 73-75.

⁴⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2015, Berlin 2016.

⁴⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland. Jahresbericht 2016, Berlin 2017.

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

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

(4.21) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2016 4.658 Lizenzen (Vorjahr: 4.256) für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 85 Staaten (Vorjahr: 83) erteilt, die mindestens hinsichtlich eines der acht Kriterien des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind. Dies beinhaltet auch EU- und NATO-Mitgliedsstaaten, in denen interne Konflikte zu verzeichnen sind. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder ist mit 4,578 Milliarden Euro im Vergleich zum Vorjahr (4,535 Milliarden Euro) leicht angestiegen. Im Jahr 2014 lag er noch bei 2,617 Milliarden Euro.

2016 wurden Rüstungsexporte an 45 Länder genehmigt, die mindestens vier der Kriterien nicht erfüllen – nach Auffassung der GKKE eine Missachtung der EU-Richtlinien. Der Genehmigungswert für solche Länder ist damit von 1,607 Milliarden Euro (2015) auf 2,735 Milliarden deutlich angestiegen. 2014 lag der entsprechende Wert bei 1,466 Milliarden Euro.

(4.22) Im Jahr 2016 erhielten 66 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2015: 62 Länder); in 38 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es interne Gewaltkonflikte (2015: 34 Länder). Bei 58 Empfängerländern (2015: 51 Länder) ist die Aufrechterhaltung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in der Region gefährdet. Zusätzlich bestand in 12 Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen (2015: 9 Länder).

(4.23) Geographisch bildeten – wie bereits in den Vorjahren – Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppen „problematischer“ Empfängerstaaten. So wurden 2016 zum Beispiel umfangreiche deutsche Rüstungsexporte nach Algerien, Ägypten und Saudi-Arabien genehmigt.

Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte⁴⁹

| Land | Menschenrechts-situation | Interne Gewalt-konflikte | Regionale Sicherheit | Wert deutscher Ausfuhr-genehmigungen für Rüstungsgüter 2016 (in Millionen Euro) |
|---------------|--------------------------|--------------------------|----------------------|---|
| Algerien | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 1.418,1 |
| Ägypten | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 399,83 |
| Indien | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 104,69 |
| Indonesien | sehr schlecht | teilweise | sehr kritisch | 23,11 |
| Irak | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 44,53 |
| Israel | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 53,87 |
| Katar | schlecht | teilweise | kritisch | 39,2 |
| Malaysia | schlecht | teilweise | Kritisch | 61,86 |
| Oman | schlecht | teilweise | kritisch | 39,2 |
| Pakistan | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 23,6 |
| Saudi-Arabien | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 529,71 |
| Südafrika | sehr schlecht | ja | sehr kritisch | 62,71 |
| Südkorea | schlecht | nein | kritisch | 275,77 |

⁴⁹ Die Berechnungsgrundlage für die Bewertung kann hier eingesehen werden: http://ruestungsexport.info/uploads/images/website_manual.pdf (17.11.2017).

4.6 Rüstungsausfuhren Januar bis April 2017

(4.24) Zeitgleich mit ihrem Rüstungsexportbericht für 2016 legte die Bundesregierung im Juni 2017 auch einen Zwischenbericht über ihre Rüstungsexportpolitik für die ersten vier Monate des Jahres 2017 vor.⁵⁰ Dies ist das vierte Mal, dass die Bundesregierung einen Zwischenbericht vorlegt. Sie setzt damit eine Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag zur Erhöhung der Transparenz ihrer Rüstungsexportpolitik um. Anders als in den drei Jahren zuvor, als über die Rüstungsexporte für das gesamte erste Halbjahr berichtet wurde – diese Berichte erschienen im Herbst – erstreckt sich der Berichtszeitraum dieses Mal nur auf die ersten vier Monate des Jahres 2017. Die Bundesregierung begründet dieses Vorgehen damit, dass im Wahljahr 2017 noch vor der Sommerpause eine parlamentarische Beratung über den Inhalt stattfinden könne.

(4.25) In den ersten vier Monaten des Jahres 2017 erteilte die Bundesregierung insgesamt 3.724 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Gesamtwert von 2,42 Milliarden Euro. Im Vergleichszeitraum 2016 waren es 3,3 Milliarden Euro. Der Anteil für Drittländer liegt mit 1,31 Milliarden Euro (2016: 1,91 Milliarden Euro) bei ca. 54 Prozent.

Wie bereits im ersten Halbjahr 2016 entfällt der Großteil des Genehmigungswertes für Drittstaaten auf die Ausfuhr einer Fregatte nach Algerien, welches dadurch mit einem Gesamtgenehmigungswert von über 830 Millionen Euro auf Platz eins aller Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter für die ersten vier Monate 2017 steht. Weitere wichtige Empfänger unter den Drittstaaten sind Ägypten (128 Millionen Euro, u.a. für Torpedos und Flugkörper), die Vereinigten Arabischen Emirate (80 Millionen Euro, u.a. für gepanzerte Fahrzeuge und Teile für Kampfpanzer und Panzerhaubitzen), sowie Saudi-Arabien (48 Millionen Euro, u.a. für Patrouillenboote). Unter den EU- bzw. NATO-Partnern, die mit Rüstungsgütern beliefert werden, sticht Litauen mit einem Genehmigungswert von über 468 Millionen Euro heraus. Der größte Teil davon dürfte auf den geplanten Export von 88 Radpanzern des Typs Boxer entfallen.

Die Bundesregierung erteilte in den ersten vier Monaten 2017 fünf Sammelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 30 Millionen Euro. Sie lehnte 23 Anträge auf Ausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 9,4 Millionen Euro ab.

(4.26) Der Gesamtwert für die Genehmigung der Ausfuhren von Klein- und Leichtwaffen ist mit insgesamt 22,1 Millionen Euro im Vergleich zu den ersten

⁵⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Zwischenbericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter in den ersten vier Monaten des Jahres 2017, Berlin 2017.

vier Monaten 2016 (4 Millionen Euro) massiv angestiegen. 7,8 Millionen Euro entfallen dabei auf Drittstaaten. Damit liegt der Anteil für Kleinwaffengenehmigungen für Drittstaaten mit rund 35 Prozent auf demselben Niveau wie im Jahr 2016. Hauptempfänger sind Indien mit 3.253 Maschinenpistolen und der Oman mit 1.000 Gewehren und 500 Maschinenpistolen.

Der Genehmigungswert für Kleinwaffenmunition ist – nach den enorm hohen Werten des Vergleichszeitraums 2016 (231 Millionen Euro) – wieder sehr stark zurückgegangen (8,9 Millionen Euro).

(4.27) Aus den Antworten von Staatssekretär Matthias Machnig auf die schriftlichen Fragen des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) vom August 2017 erfahren wir einige vorläufigen Zahlen zu den Rüstungsexporten für das gesamte erste Halbjahr 2017. Demnach wurden in diesem Zeitraum Einzelausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 3,5 Milliarden Euro erteilt. Zwei Milliarden Euro davon entfallen auf Genehmigungen an Drittstaaten.⁵¹ Der Gesamtwert für Einzelgenehmigungen für Kleinwaffen beläuft sich für diesen Zeitraum auf 31,7 Millionen Euro. Etwas über acht Millionen Euro davon entfallen auf Genehmigungen an Drittstaaten.⁵²

4.7 Bewertung

(4.28) Die GKKE begrüßt auch weiterhin die Bemühungen der Bundesregierung, die Transparenz zu verbessern und ihre Berichte rechtzeitig zu veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung ihres Rüstungsexportberichts 2016 im Juni 2017 führt die Bundesregierung diese Praxis fort. Dass die Bundesregierung zeitgleich auch ihren Zwischenbericht zu den Rüstungsausfuhren in den ersten vier Monaten des Jahres 2017 vorgelegt hat, unterstreicht, dass eine zeitnahe Berichterstattung möglich ist.

Trotz dieser Verbesserungen bleiben strukturelle Defizite in der Berichtspraxis bestehen. Dazu zählen aus Sicht der GKKE vor allem die mangelhafte politische Begründung des Großteils der Genehmigungsentscheidungen sowie fehlende Angaben zu den exakten Rüstungsgütern und den tatsächlichen Endempfängern.

⁵¹ Bundestagsdrucksache 18/13338 vom 18. August 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zu den Einzel- sowie Sammelausfuhrgenehmigungen im ersten Halbjahr 2017.

⁵² Bundestagsdrucksache 18/13408 vom 25. August 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zu den Genehmigungen für den Export von Rüstungsgütern im ersten Halbjahr 2017.

Dies trägt dazu bei, dass die Entscheidungen der Bundesregierung in vielen Fällen weiterhin wenig nachvollziehbar bleiben. Die GKKE fordert die Bundesregierung deshalb dazu auf, diese Defizite zu beseitigen und vorrangig im Falle der Exportgenehmigungen von Kriegswaffen an Drittstaaten eine exakte Bezeichnung der Rüstungsgüter sowie die tatsächlichen Endempfänger zu benennen und explizite politische Begründungen für diese Entscheidungen abzugeben.

(4.29) Die Genehmigungspraxis der Bundesregierung bleibt aus Sicht der GKKE problematisch. Zwar können wir für 2016 einen Rückgang bei den Gesamtgenehmigungswerten beobachten. Allerdings ist der Wert für Einzelgenehmigungen 2016 mit 6,85 Mrd. Euro immer noch der zweithöchste Genehmigungswert, seit diese Daten öffentlich verfügbar sind. Der Rückgang im Vergleich zum Vorjahr ist also insbesondere dem Rekordwert für 2015 geschuldet. Problematisch ist insbesondere der nach wie vor hohe Anteil von Rüstungsexporten an Drittstaaten. Bei den Genehmigungen für Kriegswaffen liegt er für 2016 sogar bei 74 Prozent und bei den tatsächlichen Ausfuhren von Kriegswaffen sogar bei über 90 Prozent. Auch in Bezug auf alle Rüstungsexporte liegt der Drittstaatenanteil nun seit fünf Jahren in Folge bei über 50 Prozent. Die Bundesregierung spricht in diesem Zusammenhang immer wieder davon, dass es einzelne Fälle mit besonders hohen Genehmigungswerten seien, welche den Drittstaatenanteil in die Höhe treiben; so wie jüngst die Genehmigungen von Fregatten nach Algerien, von U-Booten nach Ägypten oder der 2015 genehmigte Export von Kampfpanzern nach Katar. Aber im Prinzip – so die offizielle Linie, wie sie auch in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung zum Rüstungsexport festgelegt ist – werde der Export von Kriegswaffen an Drittstaaten nur in Ausnahmefällen genehmigt, wenn „besondere außen- oder sicherheitspolitischen Interessen [...] für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen“.⁵³ Die GKKE hält es angesichts der kontinuierlich hohen Genehmigungswerte für den Export von Rüstungsgütern und von Kriegswaffen an Drittstaaten nicht mehr für vertretbar, hier von Ausnahmefällen zu sprechen. Vielmehr stellt sie fest, dass der Export an Drittstaaten mittlerweile zur Regel geworden ist. Die GKKE fordert deshalb die Bundesregierung dazu auf, sich an ihre selbstgesetzten Grundsätze zu halten und keine Kriegswaffen mehr an Drittstaaten zu liefern, es sei denn, sie kann tatsächlich besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen vorweisen. Diese sollte sie dann aber auch explizit benennen.

⁵³ Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin 2000, III. 2.

(4.30) Die GKKE kann nicht erkennen, dass die Bewaffnung von Regimen wie in Ägypten, Saudi-Arabien oder Katar im außen- oder sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands liegt. Das Gegenteil ist der Fall. Die fortgesetzte Bewaffnung von Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Koalition, die im Jemen Krieg führt, trägt nicht nur zum Leiden vieler Menschen im Jemen bei, sondern befördert auch die Aushöhlung zentraler Prinzipien des humanitären Völkerrechts, etwa des Schutzes der Zivilbevölkerung, welche von den kriegführenden Staaten verletzt werden.⁵⁴ Die Bundesregierung betont immer wieder, dass die Aufrechterhaltung einer regelbasierten internationalen Ordnung in ihrem außen- und sicherheitspolitischen Interesse liegt. Rüstungsexporte an Staaten der Kriegsparteien im Jemen, neben Saudi-Arabien zählen auch Katar, Ägypten und die Vereinigten Arabischen Emirate hierzu, stehen dazu im eklatanten Widerspruch. Die Bundesregierung hat 2016 unterschiedliche Rüstungsexporte an alle vier dieser Staaten genehmigt. Als besonders problematisch bewertet die GKKE die fortgesetzte Erteilung von Genehmigungen für die Lieferung von Teilen von Kampfflugzeugen und Kampfhubschraubern an Saudi-Arabien. Die GKKE hat diese Genehmigungspraxis bereits in den vergangenen Jahren kritisiert und ist nach wie vor der Ansicht, dass solche Genehmigungen nicht einfach mit dem Verweis auf Gemeinschaftsprogramme mit anderen Ländern entschuldigt werden können. Aus Sicht der GKKE verstoßen sie gegen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie. Die Bundesregierung ist deshalb dringend dazu angehalten, zusammen mit den europäischen Partnern, diese Exportpraxis an Saudi-Arabien zu stoppen.

Auch der Export von U-Booten an Ägypten ist hochproblematisch und lässt sich aus Sicht der GKKE auch nicht mit dem Hinweis rechtfertigen, dass mit Kriegsschiffen keine Menschenrechtsverletzungen begangen werden könnten. Dies kann nämlich sehr wohl der Fall sein, wenn Kriegsschiffe im Rahmen einer Seeblockade eingesetzt werden, unter der insbesondere die Zivilbevölkerung leidet, wie dies von der Militärkoalition gegen die Huthi-Rebellen im Jemen praktiziert wird. Außerdem bedarf es, zumindest laut den Politischen Grundsätzen, für den Export von Kriegswaffen an Drittstaaten ja einer positiven Begründung. Es würde also nicht genügen, wenn nichts dagegen spräche, sondern es müssten klare außen- und sicherheitspolitische Gründe dafür sprechen. Die GKKE kann diese im Fall von U-Boot Lieferungen an Ägypten nicht erkennen.

⁵⁴ Die GKKE hat über die Kriegführung der von Saudi-Arabien angeführten Militärkoalition und über die internationale Kritik daran bereits berichtet; vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 77-82.

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

Die GKKE erneuert ihre Forderung an die Bundesregierung, keine Rüstungsexporte an Regierungen zu genehmigen, deren interne gesellschaftliche Legitimität zweifelhaft ist, welche die Bedingungen des guten Regierens nicht erfüllen und die menschliche Sicherheit und Entwicklung in ihren Ländern gefährden. In solchen Staaten besteht häufig eine erhöhte Gefahr, dass die gelieferten Rüstungsgüter zur Unterdrückung von Teilen der Bevölkerung genutzt werden. Darüber hinaus verstärken solche Waffentransfers das Misstrauen zwischen den Staaten in diesen Regionen, wodurch eine weitere Aufrüstung gefördert wird. Auch die Gefahr von Korruption und das Risiko, dass die Waffen in fremde Hände gelangen können, müssen maßgeblich mit in den Entscheidungsprozess über Rüstungsexporte einfließen. „Legitime Regierungsführung“⁵⁵ sollte daher als Kriterium für die Genehmigung von Rüstungsexporten prominenter in den Politischen Grundsätzen verankert werden.

(4.32) Nachdem die Genehmigungswerte für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen in den Jahren 2014 und 2015 zwei Jahre in Folge gesunken sind, ist 2016 wieder ein Anstieg zu verzeichnen – und zwar sowohl insgesamt als auch bei den Exporten an Drittstaaten. Dies passt aus Sicht der GKKE nicht zum erklärten Ziel der Bundesregierung, bei Kleinwaffen besonders strenge Maßstäbe anzulegen. Vielmehr gewinnt die GKKE bei einem Blick auf die Genehmigungswerte für Kleinwaffen der letzten Jahre den Eindruck, dass die starken Schwankungen nach oben wie nach unten weniger einer bewussten Politik als der aktuellen Auftragslage geschuldet sind. Diese Einschätzung wird auch durch den vergleichsweise hohen Genehmigungswert der ersten vier Monate des Jahres 2017 gestützt.

Besonders der Rekordwert bei den Genehmigungen für den Export von Kleinwaffenmunition beunruhigt die GKKE. Sowohl der Wert für Exporte an EU- und NATO-Partner als auch an Drittstaaten ist 2016 enorm angestiegen. In den ersten vier Monaten des Jahres 2017 ist dieser Wert wieder deutlich zurückge-

⁵⁵ GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2014, S. 45.

gangen. Es bleibt also abzuwarten, inwiefern es sich bei den hohen Werten für 2016 um eine Ausnahme handelt.

(4.33) Sowohl bei den Kleinwaffen als auch bei der Kleinwaffenmunition sind die hohen Werte bei den Drittstaaten auch auf größere Lieferungen in den Irak zurückzuführen. Damit führt die Bundesregierung ihre Politik der Unterstützung der im Nordirak kämpfenden Peschmerga durch Waffenlieferungen fort. Die GKKE hatte diese Praxis bereits in ihren letzten beiden Rüstungsexportberichten kritisiert, und mahnt weiterhin, dass deutsche Waffenlieferungen an semi-staatliche Akteure in bewaffneten Konflikten nicht zur Routine und zum Ersatz einer regionalen sicherheitspolitischen Strategie werden dürfen.⁵⁶

Die Bundesregierung begründet die Unterstützung der Peschmerga mit deren Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat (IS). Aber die Peschmerga kämpfen nicht nur gegen den IS, sondern sind in verschiedene weitere Konflikte in der Region verwickelt. Es existieren beträchtliche Gewaltpotentiale; nicht nur zwischen den kurdischen Peschmerga und Einheiten der Zentralregierung in Bagdad, sondern auch zwischen Kurden und nicht-kurdischen Volksgruppen in den umstrittenen Gebieten, wie etwa in der Gegend um die Stadt Kirkuk.⁵⁷

In Folge des am 25. September 2017 durchgeführten Referendums der kurdischen Autonomieregion kam es zu Gefechten zwischen Streitkräften der irakischen Zentralregierung und kurdischen Peschmerga in den umstrittenen Gebieten, auf die sowohl die Zentralregierung als auch die Regionalregierung Anspruch erheben. Die irakischen Streitkräfte, und als Teil davon der schiitische Milizenverbund Haschd al-Shaabi, der jedoch unabhängig agiert, nahmen einen Großteil der umstrittenen Gebiete zwischen Bagdad und Erbil ein. Die deutschen Ausbildungsmaßnahmen für die Peschmerga-Kämpfer wurden daraufhin für ein Wochenende ausgesetzt, dann aber mit der Begründung wieder aufgenommen, dass sich die Lage konsolidiert hätte. Die Besetzung von Kirkuk, Sinjar und Tuz Khurmatu durch Einheiten der Haschd al-Shaabi und Berichte über deren Menschenrechtsverletzungen haben mehr als 100.000 Menschen veranlasst zu fliehen. Der Konflikt führte dazu, dass die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in der kurdischen Autonomieregion, die Anfang November stattfinden sollten, um acht Monate bis Juni 2018 verschoben wurden. Für die GKKE haben sich damit

⁵⁶ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2015, Bonn/Berlin 2016, S. 114-124; GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 73-75; Vgl. außerdem: Max M. Mutschler/Simone Wisotzki, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Margret Johannsen et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Berlin: LIT, 2016, S. 140-151; siehe auch Kapitel 4.2 in diesem Bericht.

⁵⁷ Carina Schlüsing/Katja Mielke, Drohende Gewalteskalation nach dem Referendum. Wie kann deutsche Einflussnahme in Kurdistan-Irak deeskalierend wirken? Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC Policy Brief 8\2017).

die Befürchtungen bezüglich der negativen Konsequenzen der Bewaffnung der kurdischen Peschmerga bewahrheitet.

Die GKKE steht deshalb einer Fortführung der „Ertüchtigung“ der Peschmerga kritisch gegenüber. Das Mandat des Deutschen Bundestages für die Ausbildung der Peschmerga durch die Bundeswehr läuft am 31. Januar 2018 aus. Sollte eine Verlängerung angestrebt werden, so muss aus Sicht der GKKE vorher dringend eine Aufarbeitung der Folgen der bisherigen Politik erfolgen. In der jetzigen Situation lehnt die GKKE eine weitere Belieferung der Peschmerga mit Waffen aus Deutschland ab.

(4.34) Die GKKE begrüßt, dass 2016 keine Rüstungsgeschäfte mit staatlichen Ausfallbürgschaften abgesichert wurden. Die GKKE hatte dies in den vergangenen Jahren immer wieder gefordert. Ob die Tatsache, dass es 2016 keine derartigen Absicherungen gab, auf einen gezielten Politikwechsel der Bundesregierung zurückgeht, ist nicht klar. Auf jeden Fall fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, auch in den kommenden Jahren keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungsgeschäfte zu erteilen.

5 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

5.1 Die Debatte um ein Rüstungsexportkontrollgesetz und der Konsultationsprozess „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“

(5.01) Im Januar 2016 hatte der damalige Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel verkündet, dass er darüber nachdenke, den Export von Rüstungsgütern durch ein neues Rüstungsexportkontrollgesetz klarer zu regeln. Der Minister wollte ursprünglich eine Expertenkommission einsetzen, um entsprechende Vorschläge auszuarbeiten zu lassen.⁵⁸ Hintergrund dieses Vorschlags war das Bekanntwerden der erneut hohen Genehmigungswerte für Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien im zweiten Halbjahr 2015. Der Bundeswirtschaftsminister betonte in diesem Zusammenhang – wie auch im Hinblick auf die Genehmigung für den Export von Kampfpanzern nach Katar und weitere Rüstungsgeschäfte – dass es sich hier um Fälle handele, in denen die ursprüngliche Entscheidung für den Export bereits von der schwarz-gelben Bundesregierung getroffen worden war. Der Minister erweckte den Eindruck, dass er keine Handhabe hätte, diese Entscheidungen zu ändern, und dass er dieses und weitere Probleme mit Hilfe eines Rüstungsexportkontrollgesetzes für zukünftige Fälle in den Griff bekommen wolle.

(5.02) Aus der Einsetzung einer solchen Expertenkommission wurde dann allerdings nichts. Erst im Oktober 2016, mehr als acht Monate nach der Ankündigung durch Gabriel, startete das Bundeswirtschaftsministerium einen Konsultationsprozess zur „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“. Zwischen Oktober 2016 und Februar 2017 fanden vier Expertenanhörungen zu unterschiedlichen Themenbereichen statt. Dabei wurden Vertreterinnen und Vertreter aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zu Fragen der Entscheidungsprozesse und der Transparenz von Rüstungsexportentscheidungen, deutscher Sicherheitsinteressen und Bündnisverpflichtungen, der wirtschaftlichen Situation der deutschen Rüstungsindustrie und zu den rechtlichen und politischen Grundlagen der Rüstungsexportkontrolle angehört.⁵⁹ Im März 2017 fand dann noch eine Abschlussveranstaltung statt. Es ist wichtig zu betonen, dass es sich hierbei nicht, wie ursprünglich vom Bundeswirtschaftsminister angekündigt, um eine Expertenkommission zur Erarbeitung konkreter Vorschläge für ein Rüstungsexportkontrollgesetz handelte. Vielmehr

⁵⁸ Gabriel will Waffenlieferungen klarer regeln, Spiegel Online, 15. Januar 2016.

⁵⁹ Dabei haben einige der Teilnehmerinnen und Teilnehmer schriftliche Stellungnahmen abgegeben. Diese sind abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ruestungsexportkontrolle.html> (17.11.2017).

haben das Bundeswirtschaftsministerium und die weiteren beteiligten Ressorts der Bundesregierung sich eine Reihe von Analysen und Meinungen einiger mit der Thematik beschäftigter Gruppen angehört. Eine gemeinsame Erarbeitung von Vorschlägen für ein Gesetz war nicht das Ziel dieses Prozesses und hat auch nicht stattgefunden. Das Bundeswirtschaftsministerium hat noch nicht einmal einen zusammenfassenden Bericht vorgelegt.⁶⁰ Wie oder ob dieser Prozess weitergeht, scheint im Moment völlig offen. Ein Grund für die Abkehr vom ursprünglichen Vorhaben, eine Expertenkommission einzusetzen und ernsthaft eine Erneuerung der rechtlichen Regelungen anzustreben, dürfte, neben Kritik von Seiten der Wirtschaftsverbände, insbesondere auch Druck vom Koalitionspartner gewesen sein.⁶¹

(5.03) Die GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte hat sich durch die Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen sowie die Teilnahme an einer der vier Expertenanhörungen und der Abschlussveranstaltung im März an diesem Konsultationsprozess beteiligt. Dabei hat sie die Forderung nach einem neuen Rüstungsexportkontrollgesetz unterstützt und ihre Überlegungen für ein solches Gesetz dargelegt, wie sie auch im Schwerpunkt des GKKE-Rüstungsexportberichts 2016 präsentiert wurden.⁶² Darin hatte die GKKE gefordert, die deutschen Regelungen zu Fragen von Rüstungsexporten in einem Rüstungsexportkontrollgesetz zu systematisieren und dabei die inhaltlichen Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU in das deutsche Recht zu übernehmen sowie die politischen Grundsätze der Bundesregierung zum Rüstungsexport endlich allgemein rechtsverbindlich zu machen. Weitere zentrale Forderungen sind die Erhöhung der Transparenz rüstungsexportpolitischer Entscheidungen und die Verlagerung der Begründungspflicht hin zu den Befürwortern von Rüstungsexporten,⁶³ stärkere Kontrollbefugnisse des Bundestages und die Einführung eines Verbandsklagerechts gegen Rüstungsausfuhrgenehmigungen.

(5.04) Gegen diese Forderungen der GKKE wurde unter anderem eingewandt, dass die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU zwar konkreter und umfangreicher seien als die Kriterien im Außenwirtschaftsgesetz (§ 4 Abs. 1 AWG), dass sie jedoch sowieso bereits von den Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen seien. Daher bringe ihre Übernahme in ein Gesetz keinen höheren Grad an

⁶⁰ Neues Gesetz zum Rüstungsexport: Mal wieder später als versprochen, Die Tageszeitung, 06. Juni 2017.

⁶¹ Gabriels Rüstungsexport-Prüfer verärgern die Union, Die Welt, 20. September 2016.

⁶² GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 94-108.

⁶³ Siehe hierzu auch: Max M. Mutschler, Für eine Begründungspflicht rüstungsexportpolitischer Entscheidungen der Bundesregierung, Stellungnahme der GKKE für den Konsultationsprozess „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“, 07. Oktober 2016, abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ruestingsexportkontrolle.html> (17.11.2017).

Verbindlichkeit. Durch die bestehenden Gesetze seien bereits alle wichtigen Fragen geregelt, so dass keine materiell-rechtliche Regelungslücke mehr bestehe. Gegen die Forderung nach stärkeren Kontrollbefugnissen des Bundestages wurde eingewandt, dass die Erteilung von Rüstungsexportgenehmigungen in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung falle und sich die Kontrollkompetenz des Bundestages daher erst auf abgeschlossene Genehmigungsverfahren beziehen könne. Der Bundestag dürfe hier nicht „mitregieren“. Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auch auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 GG), welches auch auf Rüstungsunternehmen als juristische Personen anwendbar sei. Zudem seien die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Rüstungsunternehmen zu wahren. Eine ausführliche Begründung der Genehmigungsentscheidung würde evtl. gegen dieses Grundrecht der Rüstungsunternehmen verstoßen sowie zudem ein Mitregieren des Bundestages ermöglichen und so potentiell den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen.⁶⁴

Bewertung

(5.05) Die GKKE bedauert, dass die Bundesregierung entgegen der ursprünglichen Ankündigung des damaligen Bundeswirtschaftsministers Gabriel nicht bereit war, eine Expertenkommission einzusetzen und damit zu beauftragen, konkrete Vorschläge für ein Rüstungsexportkontrollgesetz auszuarbeiten. Hier wurde eine Chance verpasst, die dringend notwendige Überarbeitung der bestehenden, mangelhaften Regelungen endlich in Angriff zu nehmen. Gleichwohl erkennt die GKKE an, dass mit dem Konsultationsprozess zur Zukunft der Rüstungsexportkontrolle zumindest ein erster Schritt hin zu einem Dialog zwischen den unterschiedlichen Positionen gemacht wurde. Dass es nicht gelungen ist, noch vor der Bundestagswahl einen Bericht über die Ergebnisse der Konsultation vorzulegen, ist ebenfalls zu bedauern. Dies bietet nun aber der neuen Bundesregierung die Chance, den Faden wieder aufzugreifen und die Diskussion fortzusetzen. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, dies zu tun und darauf zu achten, dass dabei ein breiteres Meinungsspektrum vertreten ist, als dies im bisherigen Prozess der Fall war. Dies gilt auch im Hinblick auf die wissenschaftliche und insbesondere die juristische Expertise.

⁶⁴ Hans-Michael Wolfgang, Stellungnahme zum rechtlichen Kontext von Rüstungsexportentscheidungen und zu möglichen regulatorischen Anpassungen, Januar 2017; Ulrich Battis, Stellungnahme zur 4. Expertenanhörung im Konsultationsprozess „Zukunft der Rüstungsexportkontrolle“, Januar 2017. Beide Stellungnahmen sind abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/ruestungsexportkontrolle.html> (17.11.2017).

(5.06) Die GKKE weist die im Rahmen des Konsultationsprozesses von zwei juristischen Gutachten vorgebrachte Kritik an den Vorschlägen für ein Rüstungsexportkontrollgesetz zurück. Zwar sind die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU gegenwärtig völkerrechtlich verbindlich, auch für deutsche Genehmigungsbehörden. Ihre Einhaltung kann jedoch nicht von deutschen Gerichten kontrolliert werden. Eine Übernahme der Kriterien des Standpunktes in ein deutsches Rüstungsexportkontrollgesetz, zusammen mit den bislang lediglich für den internen Bereich der Bundesregierung verbindlichen, über den Standpunkt hinausgehenden Kriterien der Politischen Grundsätze der Bundesregierung, würde daher das Recht der Rüstungsexportkontrolle präziser und durchsetzungsstärker machen, vor allem in Kombination mit dem von der GKKE unterstützten Vorschlag eines Verbandsklagerechts auf Einhaltung der einschlägigen Vorschriften.

In den Gutachten wurde, was die Information des Bundestages angeht, auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Oktober 2014⁶⁵ Bezug genommen. Das Gericht hatte dort Informationsansprüche der Abgeordneten zurückgewiesen, soweit sie über die Auskunft über getroffene Genehmigungsentscheidungen hinausgehen. Allerdings hatte das Verfassungsgericht über die bestehende Verfassungsrechtslage zu urteilen. Dass bestimmte Informationsansprüche sich nicht aus dem Grundgesetz selbst ergeben, besagt nicht, dass sie nicht per Gesetz neu geschaffen werden könnten. Genau darauf aber zielt der Vorschlag der GKKE ab. Grundrechte der Unternehmen, die von Informationsansprüchen des Bundestages betroffen werden, sind zwar im Einzelfall zu berücksichtigen. Dies ist jedoch kein absolutes Hindernis, sondern tritt in ähnlicher Form auch bei anderen privaten oder parlamentarischen Informationsansprüchen auf und spricht nicht gegen den Anspruch an sich.

Die GKKE hält deshalb an ihrer Forderung nach einem Rüstungsexportkontrollgesetz fest und fordert die Bundesregierung dazu auf, ein solches Gesetz auszuarbeiten.

5.2 Keine Rüstungsexporte an die Türkei⁶⁶

(5.07) Als NATO-Partner ist die Türkei ein wichtiges Empfängerland deutscher Waffen und Rüstungsgüter. Gemäß den politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern aus dem Jahr 2000 unterliegen die Ausfuhren derartiger Güter an EU, NATO und

⁶⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Oktober 2014, 2 BvE 5/11.

⁶⁶ Die in diesem Abschnitt vorgestellten Informationen basiert auf einer Zuarbeit von Selin Aksoy, Georgetown University.

NATO-gleichgestellte Länder grundsätzlich keiner Beschränkung. Eine solche wäre nur „aus besonderen politischen Gründen in Einzelfällen“ geboten.⁶⁷ 2009 vereinbarten Deutschland und die Türkei zudem ein „Abkommen über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Forschung, Entwicklung, Herstellung und Beschaffung von Wehrmaterial und der logistischen Betreuung sowie die industrielle Zusammenarbeit“, welches seither die Kooperationsgrundlage für deutsche Waffen- und Rüstungsexporte darstellt. In den vergangenen Jahren lieferte die Bundesrepublik vorrangig Kleinwaffen, Panzer und Kriegsschiffe in die Türkei. Der Wert der tatsächlich gelieferten Kriegswaffen erhöhte sich von 26,5 Millionen Euro im Jahr 2015 auf 49 Millionen Euro in 2016. Daneben genehmigte die Bundesregierung 2016 insgesamt 213 Ausfuhren von Rüstungsgütern im Gesamtwert von 84 Millionen Euro in die Türkei. Ein Antrag für eine Lieferung von Kleinwaffen und Munition wurde mit Verweis auf interne Spannungen abgelehnt.⁶⁸

(5.08) Vor dem Hintergrund des bewaffneten Konflikts zwischen dem türkischen Militär und kurdischen Milizen sind deutsche Waffenexporte in die Türkei schon seit langem Gegenstand einer kontroversen politischen Auseinandersetzung. In Folge des gescheiterten Putschversuchs vom Juli 2016 und des anschließend verschärften Vorgehens der türkischen Regierung gegen Regimekritiker und Oppositionsgruppen, kündigte die Bundesregierung an, Rüstungsexporte in die Türkei restriktiver zu handhaben, also von der Ausnahmeregelung in den politischen Grundsätzen für Rüstungsexporte Gebrauch zu machen. Tatsächlich liegen die genehmigten Ausfuhren zwischen Januar und April 2017 (57 Einzelausfuhrgenehmigungen im Wert von knapp 22 Millionen Euro) deutlich unter dem Volumen der ersten vier Monate des Vorjahres (115 Genehmigungen im Wert von 62,7 Millionen Euro).⁶⁹ Und während zwischen 2010 und 2015 insgesamt nur acht Anträge zurückgewiesen wurden, versagte die Bundesregierung seit November 2016 bereits elf Genehmigungen. Als Begründung gibt das zuständige Wirtschaftsministerium die sich verschlechternde Menschenrechtslage sowie das Risiko des Einsatzes deutscher Waffen „im Kontext interner

⁶⁷ Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, Berlin 2000, S. 3.

⁶⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016 (Rüstungsexportbericht 2016), Berlin 2017, S. 88.

⁶⁹ Redaktionsnetzwerk Deutschland, Deutschland liefert Erdogan Rüstungsgüter für 5,6 Millionen Euro, 10. August 2017, abrufbar unter: <http://www.rnd-news.de/Exklusive-News/Meldungen/August-2017/Deutschland-liefert-Erdogan-Ruestungsgueter-fuer-5-6-Millionen-Euro> (17.11.2017).

Repressionen oder des Kurdenkonflikts“ an.⁷⁰ Eine abschreckende Wirkung auf Rüstungsgeschäfte deutscher Unternehmen könnte zudem die ausgesprochene Absage an weitere Hermes-Bürgschaften für Exportkredite in die Türkei haben. Mit Verweis auf die mangelnde Rechtssicherheit im Land wurden deutsche Unternehmen zuletzt davor gewarnt, in der Türkei zu investieren.⁷¹

(5.09) Im August 2017 verkündete Außenminister Sigmar Gabriel, dass die Bundesregierung mittlerweile kaum noch Rüstungsexporte an die Türkei genehmige. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein Großteil der Anträge abgelehnt wurde; diese liegen zurzeit nur auf Eis.⁷² Während die Entwicklungen im Nachgang des gescheiterten Putschversuchs scheinbar eine Veränderung in der deutschen Rüstungsexportpolitik eingeleitet haben, kommen diese Maßnahmen keinem Lieferstopp von Kriegs- und Rüstungsgütern gleich, wie er von Teilen der Opposition in Deutschland gefordert wurde.

(5.10) Hinzu kommt, dass ein klares Durchgreifen in Bezug auf deutsch-türkische Rüstungskoperationen fehlt: Der Rüstungskonzern Rheinmetall ist seit Oktober 2016 mit 40 Prozent an einem Gemeinschaftsunternehmen zum Bau von Panzern an den Standorten Istanbul und Izmir beteiligt. Medienberichten zufolge sind die türkische Firma BMC und die malaysische Holdinggesellschaft Etika Strategi ebenfalls Teilhaber des Joint Venture *Rheinmetall BMC Defense Industry* (türkische Abkürzung *RBSS*). Rheinmetall hält trotz öffentlicher Kritik im Zuge des türkischen Verfassungsreferendums vom 16. April 2017 an den umstrittenen Plänen fest. Zwar verweist das Wirtschaftsministerium darauf, dass die Weitergabe deutscher Rüstungstechnologie weiterhin der Genehmigungspflicht unterliegt. Rheinmetall zufolge fällt das Entsenden von Experten, welche Partner beraten und ausbilden, hingegen nicht darunter. So erklärte der Firmenchef im März 2017: „Wenn wir deutsche Technologie in die Türkei liefern wollen, muss die Bundesregierung zustimmen. Wenn wir in der Türkei deutsche Technologie bauen, muss Deutschland auch das genehmigen. Aber wenn wir mit Partnern in der Türkei einen türkischen Panzer entwickeln und bauen, dann ist die Bundesregierung daran nicht beteiligt.“⁷³ Das Unternehmen stützt sich hier

⁷⁰ Bundestagsdrucksache 18/11533 vom 17. März 2017, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 13. März 2017 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, S. 32.

⁷¹ Auswärtiges Amt, Ausschrift des Pressestatements von Außenminister Sigmar Gabriel zur Lage in der Türkei, 20. Juli 2017, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/tuerkei-node/170720-bm-tuerkei/291468> (17.11.2017).

⁷² Rüstungsdeals mit der Türkei: Waffenexporte, mehr oder weniger, Die Tageszeitung, 13. September 2017.

⁷³ „Die türkische Regierung möchte, dass wir in der Türkei produzieren“, Der Tagesspiegel, 19. März 2017.

darauf, dass es laut Außenwirtschaftsverordnung für die Entsendung von Experten zur technischen Unterstützung solcher Rüstungsvorhaben im Ausland keiner Genehmigung durch die Bundesregierung bedarf.⁷⁴ Weiterhin verweist der Konzern darauf, dass die Türkei ein „wichtiger Handelspartner Deutschlands, ein voll integrierter NATO-Partner und nach wie vor ein Beitrittskandidat für die Europäische Union“ sei.⁷⁵

Sollten deutsche Rüstungsunternehmen künftig stärker auf die Produktion von Rüstungsgütern in der Türkei setzen und dabei die Genehmigungspflicht für Rüstungslieferungen umgehen, könnte dies zwar zu einem Rückgang der Genehmigungsanfragen deutscher Unternehmen für Rüstungsausfuhren in die Türkei führen. *De facto* blieben deutsche Unternehmen jedoch aufgrund einer Regelungslücke am Ausbau türkischer Militärkapazität beteiligt.

Bewertung

(5.11) In der Vergangenheit wurden deutsche Rüstungsexporte in die Türkei, trotz der problematischen Menschenrechtslage, mit ihrer NATO-Mitgliedschaft und EU-Beitrittskandidatur gerechtfertigt. Im Lichte der aktuellen innenpolitischen Entwicklungen in der Türkei überzeugt dieses Argument immer weniger. Die EU-Beitrittsgespräche liegen aufgrund der repressiven Maßnahmen in Folge des Putschversuchs auf Eis. Mit der wiederholten Verweigerung des Besuchsrechts für Bundestagsabgeordnete bei deutschen Soldaten, die in der Türkei stationiert sind, stellt die türkische Regierung zudem Prinzipien in Frage, die in Beziehungen zwischen NATO-Partnern selbstverständlich sein sollten.

Ein Bericht des Hochkommissariats für Menschenrechte der Vereinten Nationen vom Februar 2017 wirft außerdem den türkischen Streitkräften schwere Menschenrechtsverletzungen in den kurdischen Gebieten des Landes vor.⁷⁶ Die Bundesregierung kann nicht gewährleisten, dass das türkische Militär keine deutschen Waffen und Rüstungsgüter für seine Operationen in den kurdischen Gebieten verwendet. Ebenso ist nicht auszuschließen, dass Waffen an islamistische Terrorgruppen, mit denen die Türkei am Krieg in Syrien beteiligt ist (*Ahrar-al-Sham*), weitergegeben werden.

⁷⁴ Vgl. Rheinmetall beteiligt sich an Panzerproduktion in der Türkei, Stern, 08. März 2017; siehe auch: Panzerbau in der Türkei: Was hat Rheinmetall in der Türkei zu verbergen?, Stern, 11. August 2017.

⁷⁵ Rheinmetall buhlt um Aufträge in der Türkei, Stern, 08. März 2017.

⁷⁶ Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen, Report on the human rights situation in South-East Turkey, July 2015 to December 2016, Februar 2017, abrufbar unter: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/TR/OHCHR_South-East_TurkeyReport_10March2017.pdf (17.11.2017).

(5.12) Die GKKE begrüßt daher, dass die Bundesregierung beschlossen hat, Rüstungsexporte in die Türkei restriktiver zu handhaben und dass sie sich der Frage nach den Folgen der besorgniserregenden Entwicklungen der türkischen Politik für deutsche Rüstungsexportgenehmigungen nicht unter Berufung auf die NATO-Mitgliedschaft der Türkei entzieht. Gleichwohl ist dann konsequenterweise eine noch restriktivere Rüstungsexportpolitik gegenüber der Türkei geboten. Aus Sicht der GKKE hätte die Bundesregierung dann Anträge für Rüstungsexporte in die Türkei direkt ablehnen sollen, anstatt diese nur in die Warteschleife zu schicken. In jedem Fall fordert die GKKE die Bundesregierung dazu auf, neue Anträge für Rüstungsexporte in die Türkei bis auf weiteres abzulehnen. Bereits erteilte Ausfuhrgenehmigungen sollten widerrufen werden. Eine Beteiligung deutscher Unternehmen an der Waffen- und Rüstungsproduktion in der Türkei hält die GKKE für äußerst problematisch. Die Bundesregierung sollte ausloten, auf welchem Weg dies unterbunden werden kann. Grundsätzlich wäre darüber nachzudenken, ob es nicht sinnvoll wäre, das bereits in der Außenwirtschaftsverordnung vorhandene Erfordernis einer Genehmigung für die technische Unterstützung durch Deutsche in Drittländern auszuweiten. Bislang besteht diese lediglich im Zusammenhang mit ABC-Waffen, bestimmten Gütern der Kommunikationsüberwachung und bei Embargoländern (§ 49, 50 und 52 AWW), nicht jedoch im Zusammenhang mit Kriegswaffen oder sonstigen Rüstungsgütern.

5.3 Der Stellenwert der Rüstungsexportpolitik in der neuen Krisenpräventionsstrategie der Bundesregierung

(5.13) Am 14.06.2017 legte die Bundesregierung ihren Rüstungsexportbericht für das Jahr 2016 vor. In der gleichen Sitzung verabschiedete das Bundeskabinett auch die Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“.⁷⁷

Auch wenn dieses Zusammentreffen vermutlich eher Zufall war, hängen beide Politikfelder zusammen. Denn einer der zentralen Grundsätze der Krisenprävention lautet: Einer Krise oder Konflikteskalation ist am ehesten vorzubeugen, wenn man selbst nichts unternimmt, was Spannungen auflädt und die Neigung zur Gewaltanwendung fördert. Eine solche Wirkung kann von jeder Lieferung von Rüstungsgütern in Krisen- und Konfliktgebiete ausgehen. Von solchen Fällen enthält auch der Rüstungsexportbericht 2016 wieder eine Reihe von Beispielen. Ein wirksames Vorbeugen von Risiken der Gewalteskalation von Krisen und Konflikten

⁷⁷ Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin 2017.

hat deshalb immer mit der Selbstreflexion über das zu beginnen, was ein einzelner Akteur selbst zu einer solchen Entwicklung beigetragen hat oder beiträgt.⁷⁸

Aufgaben und Aufbau der Leitlinien

(5.14) Mit Bezug auf die Agenda 2030 bilden die Leitlinien gemeinsam mit dem Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr von 2016⁷⁹ und dem 15. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung (2017)⁸⁰ den Rahmen für das Engagement der Bundesregierung in Sachen Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung. Die Leitlinien des Auswärtigen Amtes lösen in diesem Sinne den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aus dem Jahr 2004 ab.

Zum Auftakt der Arbeit an den Leitlinien hatte der damalige Außenminister Frank-Walter Steinmeier formuliert: „Neuen Krisen vorbeugen, bestehende Konflikte beilegen, Krisengebiete stabilisieren und langfristig positiven Frieden fördern – das sind die Herausforderungen für Deutschland – Aber tun wir das Richtige?“⁸¹ Als Antwort auf diese Frage formulieren die Leitlinien das Leitbild eines nachhaltigen Friedens. Es soll das Fundament einer kohärenten Politik für das deutsche Engagement in Konflikten bilden und die Grundlage sein für eine Kooperation mit dem Parlament, der Gesellschaft und der Wirtschaft sowie für die internationale Zusammenarbeit auf diesem Feld. Unter der Ägide des Auswärtigen Amtes soll auf diese Weise eine angemessene Arbeitsstruktur der gesamten Bundesregierung und ihrer Ressorts entstehen.

(5.15) Das Leitlinien-Dokument beginnt mit einem systematischen Kapitel und entfaltet daraus das friedenspolitische Leitbild, an dem die Bundesregierung ihr Tun, ihre Instrumente und ihre Partnerschaften ausrichten will. Darauf aufbauend benennt das Dokument verschiedene Handlungsfelder und entwickelt Vorschläge, wie das alles zu bewerkstelligen sei. Der Text mündet in einen Katalog von fünfzig Selbstverpflichtungen. Diese sollen nach vier Jahren einer Bilanz unterworfen werden.

⁷⁸ Vgl. auch Jan Grebe, Die Bedeutung von Selbstreflexivität in der Rüstungsexportpolitik für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, in: Sicherheit und Frieden, im Erscheinen.

⁷⁹ Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2016. Zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2016; siehe dazu: GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2016, S. 63-73.

⁸⁰ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Berlin 2017.

⁸¹ Frank-Walter Steinmeier anlässlich der Eröffnung der Konsultationen zu den neuen Leitlinien am 5. Juli 2016 in Berlin.

Schon im Vorjahr hatte das Auswärtige Amt als Konsequenz des Review-2014-Prozesses eine neue Abteilung geschaffen, die die Aktivitäten und Instrumente der Krisenprävention, der Stabilisierung, der Friedenskonsolidierung und der humanitären Hilfe organisatorisch zusammenfasst. Die Leitlinien von 2017 liefern nachträglich den argumentativen Unterbau für bereits getroffene organisatorische Maßnahmen.

Das friedenspolitische Leitbild und das Bekenntnis zur menschlichen Sicherheit

(5.16) Zum ersten Mal hat sich eine Bundesregierung mit dem Dokument der Leitlinien daran gewagt, ein Leitbild für ihre Friedenspolitik zu formulieren. Dieses lautet: „Frieden beginnt mit der Abwesenheit organisierter, physischer Gewaltanwendung. Er kann jedoch nur nachhaltig sein, wenn weitere Elemente wie politische und soziale Teilhabe, Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung, der Schutz und die Gewährleistung der Menschenrechte hinzukommen. Nachhaltiger Frieden ist überall dort gegeben, wo Menschen unabhängig von ihrer Herkunft und ihren Lebensumständen in ihren unveräußerlichen Rechten geachtet werden und die Freiheit haben, ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten.“⁸² Die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik folgt der Vision eines positiven, nachhaltigen Friedens. Das Gewaltverbot, wie es schon in der VN-Charta verankert ist, ist dabei das unverzichtbare Fundament jeder internationalen Ordnung. Deshalb tritt die deutsche Politik in Gewaltkonflikten für die unbedingte Achtung und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts ein.

(5.17) Aus diesen Prämissen folgern die Leitlinien: „Legitime und leistungsfähige politische Ordnungen, die vor politischer Willkür schützen, die Menschenrechte achten sowie Partizipation, Pluralismus und Transparenz politischen Handelns sichern, sind die beste institutionelle Gewährleistung für friedliche, gerechte und inklusive Gesellschaften sowie für nachhaltige Entwicklung.“⁸³ „Die Vermeidung von Krieg und Gewalt in den internationalen Beziehungen, das Verhindern von Völkermord und schweren Menschenrechtsverletzungen und das Entstehen für bedrohte Minderheiten sowie für die Opfer von Unterdrückung und Verfolgung gehören zur deutschen Staatsraison. ... Instrumente der Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung verhindern destabilisierende

⁸² Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 18/19.

⁸³ Ebd., S. 19.

Streitkräfteentwicklungen und -aktivitäten und fördern Stabilität auf regionaler und globaler Ebene.“⁸⁴

(5.18) Das ausformulierte friedenspolitische Leitbild bietet, ganz im Sinne der kirchlichen Überlegungen zum Konzept des Gerechten Friedens, die plausible Grundlage, sich auch beim Denken von Sicherheit den Konzepten menschlicher Sicherheit zuzuwenden. So heißt es in den Leitlinien: „‘Menschliche Sicherheit’ steht für ein erweitertes Verständnis von Sicherheit, dem die Garantie des Rechts von Individuen auf ein Leben in Freiheit und Würde, frei von Armut, Furcht, Not und Verzweiflung zugrunde liegt.“ Die primäre Verantwortung dafür liegt bei einer gesellschaftlich legitimierten Staatlichkeit. Bei Konzepten der ‘menschlichen Sicherheit’ steht nicht der Schutz des Staates, sondern der Menschen im Mittelpunkt. Um die ‘menschliche Sicherheit’ zu verwirklichen, bedarf es eines legitimen staatlichen Gewaltmonopols. Dieses manifestiert sich in “einem politisch legitimierten, rechenschaftspflichtigen und professionell agierenden Sicherheitssektor (Streitkräfte, Polizei, Justiz, Nachrichtendienste, Zivil- und Katastrophenschutz)“.⁸⁵

Rüstungsexportpolitik als Marginalie

(5.19) Aspekte der Rüstungsexportpolitik finden in den Leitlinien ihren Platz im Kapitel zur Reform des Sicherheitssektors, einem der vorgeschlagenen Mittel der Krisenprävention und Friedensförderung. In diesem Zusammenhang verpflichtet sich die Bundesregierung, ihre Reforminitiativen auf Afrika zu konzentrieren, sich stärker für Abrüstung und Rüstungskontrolle zu engagieren und ihre Programme zur Räumung von Minen und Kampfstoffen auszubauen. Außerdem will man die Kontrolle von Kleinwaffentransfers verbessern. Weitere Bezüge zur Rüstungsexportpolitik im Allgemeinen, zum Beispiel im Hinblick auf Lizenzvergaben, eine Beschränkung von Verlagerungen von Produktionsstätten in Drittstaaten oder auf den wichtigen Sektor der Munition, fehlen.

Der 15. Entwicklungspolitische Bericht war in dieser Sache mutiger. Hier heißt es: „Eine friedensorientierte Politik schließt eine zurückhaltende und verantwortungsvolle Rüstungspolitik ein.“⁸⁶

⁸⁴ Ebd., S. 19/20.

⁸⁵ Ebd., S. 35.

⁸⁶ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 49.

(5.20) In den Leitlinien wird das Thema Rüstungsausfuhren parallel zu jenem der Abrüstung und Rüstungskontrolle in einer gesonderten Textbox mit der Überschrift „Kontrolle des Exports von konventionellen Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern“ behandelt.⁸⁷ Damit wird dieser Aspekt einerseits hervorgehoben, andererseits aber nicht in seinen Implikationen und Konsequenzen für das Vorhaben der Leitlinien ausbuchstabiert. Die Ausführungen in der Textbox des Leitlinien-Dokuments nennen als Grundlage für die rüstungsexportpolitische Praxis die Politischen Grundsätze von 2000, den EU-Gemeinsamen Standpunkt von 2008 und den Internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) von 2014 sowie die neuen Kleinwaffengrundsätze von 2015. Der zentrale Pfeiler der deutschen Rüstungsexportpolitik, Art. 26,2 des Grundgesetzes, findet dagegen keine Erwähnung, ebenso wenig wie das Kriegswaffenkontroll- und das Außenwirtschaftsgesetz und daraus abgeleitete Verordnungen. Die Komplexität, wenn nicht Widersprüchlichkeit der Rechtslage, lässt sich nur an dem Hinweis auf die gebotene Differenzierung zwischen Kriegswaffen, sonstigen Rüstungsgütern und Dual-Use-Gütern erkennen, die jeweils unterschiedlich im Genehmigungsverfahren für Ausfuhren behandelt werden.

(5.22) Die Darlegung der Kriterien für Entscheidungen über Exportanträge wiederholt die Formeln, derer sich die Bundesregierung gleichsam standardmäßig bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen bedient: Einzelfallentscheidungen – Auswirkungen eines Transfers auf die Achtung der Menschenrechte im Empfängerland – die Relevanz des Transfers für den Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region – Risiken des Missbrauchs durch den Endabnehmer – Absage an Lieferungen, die eine konfliktverschärfende Wirkung haben könnten. Davon, dass deutsche Kriegswaffen grundsätzlich nicht in Krisen- und Konfliktregionen geliefert werden sollen, wie es die Politischen Grundsätze noch vorsehen, ist jedoch nicht die Rede.

Dagegen lobt sich die Bundesregierung aufgrund der „pilotmäßigen Einführung von sog. Post-Shipment-Kontrollen“. Mit deren Hilfe soll der Verbleib bestimmter, aber nicht aller deutschen Rüstungslieferungen vor Ort mit Einwilligung des Empfängers überprüft werden.

Im Hinblick auf die Exportgenehmigungen für Dual-Use-Güter, die den Vorgaben einer entsprechenden EU-Verordnung folgen, will die Bundesregierung erreichen, dass der Schutz der Menschenrechte ein größeres Gewicht erhält. Die EU-weiten Regelungen nennen eine mögliche Verletzung der Menschenrechte durch einen Transfer nur als Soll-Vorschrift, aber nicht als ausdrückliches Ausschlusskriterium. Aus Sicht der GKKE ist die Absichtsbekundung, das zu

⁸⁷ Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 37.

ändern, begrüßenswert. Allerdings gibt die Bundesregierung in dem Zahlenwerk ihrer jährlichen Rüstungsexportberichte keine Auskunft über die Ausfuhrgenehmigungen von Dual-Use-Gütern. Deshalb können die Relevanz bzw. Irrelevanz des Menschenrechtskriteriums von außen bislang nicht hinreichend beurteilt werden.

(5.23) Die Randposition der Rüstungsexportpolitik im Rahmen der neuen Konzeption deutscher Friedenspolitik kommt nicht von ungefähr. Schon im Konsultationsprozess, den das Auswärtige Amt parallel zur Ausarbeitung der Leitlinien initiiert hatte, finden entsprechende Stichworte nur vereinzelt Erwähnung.

Das Ministerium hatte das Global Public Policy Institute (GPPI) beauftragt, unter dem Titel „PeaceLab 2016: Krisenprävention weiterdenken. Impulse für die Leitlinien der Bundesregierung ‘Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern’“ eine Internet-Plattform zu eröffnen und eine Reihe einschlägiger fachöffentlicher Tagungen zu begleiten.⁸⁸ Den Blog bedienten 116 Autoren, und an den 27 Veranstaltungen beteiligten sich mehr 1.800 Teilnehmer.

Stefan Liebich (MdB, Die Linke) forderte in seinem Blog-Beitrag die deutsche Selbstverpflichtung zu einem Verbot von Waffenexporten, zumindest in Krisenregionen. Auch Befürworter von Ausbildungs- und Ausstattungshilfe als notwendige Stabilisierungsinstrumente wiesen auf die Risiken von Waffentransfers hin: Ausrüstungslieferungen bis hin zu überlassenen Waffen könnten in falsche Hände geraten und selbst zu Instrumenten der Repression genutzt werden. Deutschland fehle es an einer umfassenden Ertüchtigungsstrategie, die die Dilemmata von Waffenlieferungen deutlich ansprechen und daraus strikte Bedingungen dafür ableiten. Weiterhin weist Elisabeth Strohscheidt (Misereor) unter dem Stichwort „Politikkohärenz“ darauf hin, dass im Sinne eines Do-no-Harm-Ansatzes „Friedensanstrengungen nicht durch eine verfehlte Rüstungsexport-, Rohstoff- oder Handelspolitik zunichte“ gemacht werden dürfen⁸⁹.

Unter den im PeaceLab2016 durchgeführten Veranstaltungen griff nur jene am 27.10.2016 unter dem Titel ‘Krisenprävention und Rüstungslieferungen – Passt das zusammen?’ die Thematik der Rüstungsexporte auf. Dabei kamen die Risiken zur Sprache, dass der Einsatz vormals gelieferter Waffen deutscher Herkunft nachfolgende Friedensanstrengungen gefährden könnte. Die prominent besetzte Veranstaltung war in Heidelberg vom Bundesverband Sicherheits-

⁸⁸ Eine Zusammenfassung der Blog-Beiträge und Berichte zu den Veranstaltungen ist abrufbar unter: www.peacelab2016.de/ (29.08.2017).

⁸⁹ Elisabeth Strohscheidt, Eine Chance für mehr zivile Mittel, Politikkohärenz und Menschenrechte, 13. September 2016, abrufbar unter: <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/politikkohaerenz/article/eine-chance-fuer-mehr-zivile-mittel-politikkohaerenz-und-menschenrechte/> (17.11.2017).

politik an Hochschulen organisiert worden. An ihr beteiligte sich auch der Vorsitzende der GKKE-Fachgruppe Max Mutschler.

(5.24) Es bleibt offen, ob die geringe Präsenz der Rüstungsexportpolitik in dem ansonsten für seine Offenheit und Pluralität gelobten Konsultationsprozess ursächlich für die marginale Position dieses Themas in dem Leitlinien-Dokument ist. Dennoch sollte dieser Vorgang kritisch den Blick auf den Diskurs dazu im Rahmen der Debatte über Frieden, Entwicklung und Sicherheit öffnen. Anscheinend ist es nicht gelungen, das Thema Rüstungsexporte mit dem gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Engagement für die allgemeineren Anliegen von Frieden, Sicherheit und Entwicklung zu verknüpfen. Die Rüstungsexportpolitik mit ihren Dilemmata und Aporien bleibt hier immer noch ein Spezialgebiet. Es bleibt daher geboten, die politischen, sozialen und ökonomischen Verwerfungen aufzudecken, die Rüstungslieferungen in Krisen- und Konfliktregionen auslösen, untermauert mit einsichtiger empirischer Evidenz.

Bewertung

(5.25) Die GKKE begrüßt, dass das Leitlinien-Dokument explizit ein friedenspolitisches Leitbild vorgibt, das sich an dem Leitbild des Gerechten Friedens orientiert und damit an einem positiven Verständnis von Frieden und dem Gebot der Nachhaltigkeit ausrichtet. Damit öffnet sich die politische Praxis einer Orientierung, wie sie weiten Teilen zivilgesellschaftlichen Handelns auf diesem Feld eigen ist. Daraus ergeben sich neue Anschlussmöglichkeiten für einen wechselseitigen Austausch und eine Zusammenarbeit.

Außerdem setzt sich das Leitbild im Leitlinien-Dokument prominent von jenen Vorstellungen ab, die auf einem engen Sicherheitsbegriff fußen und der Bestandsicherung staatlicher Strukturen oder propagierter nationaler Interessen Vorrang einräumen. Die parallel dazu postulierten Visionen der 'menschlichen Sicherheit' weisen zahlreiche Schnittstellen zu den Kriterien auf, die die GKKE ihrer Beurteilung der Rüstungsexportpolitik zugrunde legt.⁹⁰

Allerdings warnt die GKKE davor, die Notwendigkeit eines staatlichen Gewaltmonopols mit der Existenz eines entsprechend ausgestatteten Sicherheitssektors, u.a. von Nachrichtendiensten, gleichzusetzen. Hier müssen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der gesellschaftlichen Legitimation, der Rechenschaftspflicht oder der Transparenz, wie sie im Leitbild ihren Niederschlag gefunden haben, Vorrang haben gegenüber der Neigung, vorschnell auf Leistungsfähigkeit und Ausstattung von staatlichen Sicherheitsorganen zu setzen.

⁹⁰ Siehe oben Abschnitt 1.2.

(5.26) Das lobenswerte friedenspolitische Leitbild der Bundesregierung erfährt seine erste Prüfung jedoch bereits in den praktischen Schlussfolgerungen, die das Leitlinien-Dokument selbst daraus zieht. Hier konstatiert die GKKE, dass die hehren Worte des friedenspolitischen Leitbildes nicht dazu passen, wie das Leitlinien-Dokument die kontroverse Problematik der Rüstungsausfuhren behandelt. Die Art des Umgangs mit Gewaltmitteln als krisen- und konfliktrelevantem Faktor führt zur Vermutung, dass die Autoren der Leitlinien sich zwar bewusst waren, etwas zu diesem Thema sagen zu müssen. Aber sie schienen nicht gewillt zu sein, nach unmittelbaren Bezügen zwischen dem Leitbild und diesem Gegenstand unterschiedlicher Bewertungen zu suchen.

Dass die Rüstungsexportpolitik in den friedenspolitischen Leitlinien nur eine marginale Rolle spielt, ist aus Sicht der GKKE äußerst bedauerlich. Überraschend ist dies hingegen nicht. Das in dieser Sache federführende Bundesministerium für Wirtschaft und Energie war in deren Ausarbeitung nicht unmittelbar involviert. Auch im Auswärtigen Amt selbst ist die Rüstungsexportkontrolle seit langem in der Abteilung für Wirtschaft und nachhaltige Entwicklung mit drei regional spezifizierten Referaten angesiedelt.⁹¹

(5.27) Der im Frühjahr 2017 aus dem Wirtschaftsressort ins Auswärtige Amt gewechselte Minister Sigmar Gabriel hatte zwar in seiner vorangegangenen Funktion klar dafür plädiert, rüstungsexportpolitische Entscheidungen vor allem unter außen- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten zu treffen.⁹² Doch hat sich seine Position, die zudem von der seines Vorgängers an der Spitze des Auswärtigen Amtes abwich, bislang nicht in einer Umstrukturierung der Zuständigkeiten innerhalb des Hauses niedergeschlagen. Vielmehr bleibt die Rüstungsexportkontrolle weiterhin von den abrüstungs- bzw. rüstungskontrollpolitischen Referaten oder der neu geschaffenen Abteilung entfernt, die sich mit Krisenprävention, Konfliktsteuerung und Friedenskonsolidierung befassen soll. Die in den Leitlinien geforderte Kohärenz des Regierungshandelns ist nach Einschätzung der GKKE auch im Auswärtigen Amt selbst noch herzustellen.

In seiner Rede am 30. Juni 2017 im Bundestag thematisierte Sigmar Gabriel die Ambivalenzen, die jeder rüstungsexportpolitischen Entscheidung eigen sind, und forderte die Offenheit, auch Fehler einzugestehen.⁹³ Doch gerade diese selbstkritische Auseinandersetzung mit möglichen eigenen Beiträgen zur Konflikt-

⁹¹ Auswärtiges Amt, Organisationsplan des Auswärtigen Amtes, abrufbar unter: www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/373560/publicationFile/230312/Organisationsplan.pdf (17.11.17).

⁹² GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, Bonn/Berlin 2015, S. 116/117.

⁹³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/244 vom 30. Juni 2017, S. 25164-25167.

verschärfung durch Rüstungsexporte findet kaum statt. Diese bezeichnende Lücke markiert aktuelle systemische Grenzen einer kohärenten Friedenspolitik, die fehlende Bereitschaft und die fehlenden Instrumente bzw. Verfahren, aus Fehlern zu lernen. Diese Kohärenzdefizite sind gravierend und haben das Potenzial, die Glaubwürdigkeit der deutschen Friedenspolitik und damit auch deren Wirksamkeit erheblich zu beschädigen.⁹⁴

⁹⁴ Siehe auch: Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Stellungnahme der GKKE zu den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, abrufbar unter: http://www3.gkke.org/fileadmin/files/downloads-allgemein/17_09_18_Friedenspolitische_Leitlinien_GKKE_Stellungnahme.pdf (17.11.2017).

6 Europäische Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik

(6.01) Die GKKE hatte in ihren Rüstungsexportberichten der letzten Jahre immer wieder über die von der Bundesregierung betriebene, sogenannte Ertüchtigungsinitiative berichtet, die sich inzwischen in verschiedenen Schlüsseldokumenten der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik findet, beispielsweise dem 15. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung oder im Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr.⁹⁵ Für die Ausbildung und Ausrüstung von Streitkräften, Polizei und Grenzposten in Drittstaaten sind im Bundeshaushalt 2016 unter dem „Ertüchtigungs“-Titel 100 Millionen und 2017 130 Millionen Euro eingestellt worden. Partnerländer der deutschen „Ertüchtigungsinitiative“ waren 2016 Irak, Jordanien, Tunesien, Mali und Nigeria. 2017 kommen der Libanon, Niger und Tschad hinzu. Einige dieser Länder sind auch Teilnehmer des gemeinsamen Partnerschaftsabkommens der EU zur Bekämpfung der irregulären Migration.

Blickt man auf die neueren politischen Vorstöße der EU-Kommission, so lässt sich schnell feststellen, dass das von Deutschland geförderte Konzept der „Ertüchtigung“ auch dort übernommen wurde. Die krisenhaften Entwicklungen in unmittelbarer Nachbarschaft der Europäischen Union haben in den vergangenen zwei Jahren zu einer schleichenden Militarisierung der zivilen Programme für Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit geführt. So machte die EU-Kommission kürzlich den Vorstoß, das Instrument für Stabilität und Frieden – den friedenspolitischen Kernpfeiler der EU mit Fokus auf zivile Krisenprävention und Friedenskonsolidierung – künftig auch zur Finanzierung der Ausbildung und Ausrüstung von Partnerarmeen, Polizeien und Grenzkontrolleuren zu nutzen.

Kapitel 6.1 kritisiert, dass damit auch eine Umwidmung von Mitteln verbunden ist, die aus den zivilen und entwicklungspolitischen Budgets abgezogen werden. So setzt sich ein Trend innerhalb der EU fort, Sicherheit zur Krisenabwehr im Sinne eines militärischen Verständnisses zu interpretieren. Damit einher geht etwa auch die Tatsache, dass öffentliche EU-Gelder erstmals für Forschung und Entwicklung im Rüstungsbereich eingesetzt werden sollen, wie Kapitel 6.2 zeigen wird.

⁹⁵ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Entwicklungspolitik als Zukunfts- und Friedenspolitik. 15. Entwicklungspolitischen Bericht der Bundesregierung, Berlin 2017; GKKE-Rüstungsexportbericht 2016, Bonn/Berlin 2017, S. 63-72.

6.1 Militärische „Ertüchtigung“ mit Instrumenten für zivile Konfliktbearbeitung und auf Kosten von Entwicklung⁹⁶

(6.02) Im Juli 2016 legte die EU-Kommission den Mitgliedsstaaten einen Vorschlag zur Ergänzung der seit 2014 geltenden Verordnung zum „Instrument für Stabilität und Frieden“ (Instrument contributing to Stability and Peace, IcSP) vor.⁹⁷ Sie möchte das IcSP in Zukunft für die Finanzierung der Ausbildung und Ausrüstung von Partnerarmeen in Drittstaaten nutzen.⁹⁸ Die deutsche Regierung hat das Projekt im Schulterschluss mit einigen anderen EU-Mitgliedsstaaten stark mit vorange-trieben. Im Deutschen Bundestag wurde der Vorschlag im Sommer 2016 schließlich ohne weitere Diskussion durchgewunken. Zwar nutzten einige wenige Abgeordnete Fragestunden des Bundestages kurz vor der Sommerpause noch für kritische Nach-fragen, aber weder der Auswärtige Ausschuss noch der Entwicklungsausschuss setzten das Thema auf ihre Agenda. Um rechtskräftig zu werden, muss der Kom-missionsvorschlag die Regularien der EU-Gremien für Gesetzestexte durchlaufen.

Die Debatte im Europäischen Parlament

(6.03) Im Frühsommer 2017 befassten sich die Fachausschüsse im Europäischen Parlament (EP) damit, und es wurde deutlich, dass die Initiative in den Reihen der Abgeordneten stark polarisierte. Der Franzose Arnaud Danjean (Europäische Volks-partei, EVP), der als Berichterstatter für das IcSP benannt wurde, setzte sich im federführenden Auswärtigen Ausschuss vehement für den Kommissionsvorschlag ein und versuchte, diesen noch durch die Formulierung zu ergänzen, dass die Aus-gaben im Rahmen des IcSP im Einklang mit den „strategischen und industriellen“ Interessen der EU erfolgen sollten.⁹⁹ Für kontroverse Diskussionen sorgte der

⁹⁶ Die in diesem Abschnitt vorgestellten Informationen basieren auf Recherchen und Blog-Beiträgen von Dr. Martina Fischer, Referentin für Frieden und Konfliktbearbeitung bei Brot für die Welt, abrufbar unter: <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/dr-martina-fischer> (17.11.2017).

⁹⁷ Europäische Union, Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt, 11. März 2014, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32014R0230&from=DE> (17.11.2017); Europäische Kommission, Regulation of the EP and of the Council amending Regulation (EU) No 230/2014 establishing an instrument contributing to stability and peace, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/key-documents/com_2016_447_f1_proposal_for_a_regulation_en_v7_p1_855656.pdf (17.11.2017).

⁹⁸ Die GKKE berichtete hierüber bereits in ihrem Rüstungsexportbericht 2016, Kapitel 5.2.

⁹⁹ Europäisches Parlament, DRAFT REPORT on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 establishing an instrument contributing to stability and peace (COM(2016)0447-C8- 0264/2016-2016/0207(COD)) Committee on Foreign Affairs, 31. März 2017, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-601.194&format=PDF&language=EN&secondRef=01> (17.11.2017).

Vorschlag der Kommission aber vor allem deshalb, weil er an die Möglichkeit geknüpft wurde, für die Aufstockung des IcSP-Budgets (von 2,3 auf 2,4 Milliarden Euro für den Zeitraum 2017 bis 2020) auch Mittel aus dem Entwicklungsinstrument der EU zu verwenden. Dies ist auch im Haushaltsentwurf der EU-Kommission dokumentiert. Danjean gelang es, eine Mehrheit der EVP-Abgeordneten und auch aus der Fraktion der Sozialdemokraten, wie auch der Liberalen hinter sich zu bringen, nachdem er mit seinen Änderungsanträgen teilweise wieder zurückgerudert war und sich bereit erklärte, eine Erklärung aufzunehmen, nach der die Mittel für eine Aufstockung des IcSP-Budgets nicht aus dem Entwicklungsinstrument umgewidmet werden sollten.

Die Fraktionen der Grünen (GREENS/EFA) und Linken (GUE/NGL), sowie einzelne Abgeordnete aus der liberalen Fraktion und europakritischen Parteien hingegen lehnten die Öffnung des IcSP für militärische Zwecke von Anfang an generell ab. Sie wenden sich nicht nur gegen die mögliche Verwendung von EZ-Mitteln für militärische Aufgaben, sondern auch gegen die Zweckentfremdung von Mitteln, die für zivile Konfliktbearbeitung gedacht waren. Sie meinen, dass die Kommission mit dem IcSP schlicht das falsche Instrument gewählt hat, und dass die zahlreichen zivilen Ansätze der Krisenprävention und Friedensförderung, die daraus eigentlich gefördert werden sollen, in der Konkurrenz mit dem Militär den Kürzeren ziehen werden. Außerdem halten sie die Erweiterung des IcSP, die eine Finanzierung militärischer Aufgaben durch den Gemeinschaftshaushalt mit sich bringen würde, für rechtlich problematisch und nicht mit den EU-Verträgen vereinbar.¹⁰⁰

(6.04) Die Befürworter des Kommissionsvorschlags weisen immer wieder darauf hin, dass dieser die Lieferung von Waffen und Munition ausschließe. Dennoch eröffnet er eine erhebliche Grauzone. Da der Text keinerlei Aussagen dazu macht, welche Art von technischer Hilfe und welche Ausrüstung zu welchem Zweck geliefert werden darf, kann von der Uniform bis zur IT-Infrastruktur oder zum Aufbau von Stützpunkten eine Fülle von militärisch relevantem Gerät darunterfallen. Paavo Väyrynen, Stellvertretender Vorsitzender des entwicklungspolitischen Ausschusses im EP, forderte, dass alle Ausgaben, die über das IcSP getätigt werden, den Kriterien des OECD-Entwicklungsausschusses entsprechen, bzw. ODA-anrechenbar sein müssten.¹⁰¹ Jedoch stimmte sowohl

¹⁰⁰ Vgl. Heidi Hautala, Europe's legal U-turn on militarising development policy, 03. Juli 2017, abrufbar unter: <https://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/europes-legal-u-turn-on-militarising-development-policy/> (17.11.2017).

¹⁰¹ Committee of Foreign Affairs, 21. März 2017, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170316IPR67174/committee-on-foreign-affairs-21-03-2017-pm> (17.11.2017).

der Entwicklungsausschuss (DEVE) als auch der Auswärtige Ausschuss (AFET) des EP im Juli 2017 dem Vorhaben mehrheitlich zu.

(6.05) Im September 2017 hatten dann die Abgeordneten im Plenum des EP darüber zu befinden, ob die Vorlage des federführenden AFET in die interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Europäischen Rat und der Kommission eingehen soll. 430 MdEPs (darunter vor allem Abgeordnete der EVP, aber auch die überwiegende Mehrheit der Fraktion der Sozialdemokraten, S&D) stimmten am 14.9. für die Vorlage des AFET und nur eine Minderheit von 157 dagegen (bei 23 Enthaltungen). Obwohl zu dem Thema gar keine Aussprache vorgesehen war, erhielt (zur großen Überraschung der Anwesenden) die Hohe Beauftragte Federica Mogherini quasi als (einzige) Gastrednerin Gelegenheit, für den Vorschlag zur Erweiterung des IcSP zu werben.¹⁰² Sie unterstützte diesen nachdrücklich. Zahlreiche Partner würden auf die militärische Ausbildungs- und Ausrüstungsunterstützung seit langem warten, und die Öffnung des Instruments sei ein Beitrag zur Umsetzung des „Nachhaltigen Entwicklungsziels Nr. 16“ (SDG-16), das Sicherheit und Entwicklung miteinander verknüpfe. Anschließend wurde der revidierte Gesetzestext zwischen EP, Rat und Kommission verhandelt und am 30.11.2017 letztmalig im Plenum abgestimmt. Mit einer großen Mehrheit der EVP und der S&D wurde der Vorschlag zur Umfunktionierung des IcSP (mit der o.g. rechtsunverbindlichen Erklärung) angenommen. 473 Parlamentarinnen und Parlamentarier votierten dafür und 163 dagegen (bei 7 Enthaltungen). Abgeordnete der Fraktion der Greens/EFA und der GUE/NGL stimmten gegen das Vorhaben.¹⁰³

Das bedeutet, dass mit dem bis dahin vorrangig für die Unterstützung von zivilen Initiativen der Konfliktprävention, Krisenbewältigung und Aussöhnung verwendeten IcSP-Budget zukünftig auch Partnerarmeen in den afrikanischen Ländern noch stärker als bisher für Grenzsicherung, „Migrationsmanagement“ und Anti-Terrorkampf ausgestattet und „ertüchtigt“ werden.¹⁰⁴ Schon aktuell (im Haushaltsjahr 2017) wird fast ein Drittel der im IcSP enthaltenen flexiblen Mittel für „migration management“ and „border control“ in der Türkei gebunden. Zukünftig werden zusätzlich aus dem EU-Haushalt finanzierte militärische Ausrüstung und Dienstleistungen in die Sahelstaaten gehen. Gleichzeitig wird der europäischen Rüstungsindustrie damit ein neuer Absatzmarkt eröffnet.

¹⁰² Europäisches Parlament, Plenarsitzung vom 14.09.2017 in Straßburg, 14. September 2017, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/EN/vod.html?mode=unit&vodLanguage=EN&vodId=1505384636108#> (17.11.2017).

¹⁰³ Martina Fischer, EP für Nutzung ziviler Budgets für Militärhilfe, Blogbeitrag v. 30.11.2017, <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/ep-nutzung-ziviler-budgets-militaerhilfe>.

¹⁰⁴ Vgl. Martina Fischer, Entwicklungsgelder für die Ertüchtigung von Armeen, 11. Juli 2017, abrufbar unter: <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/entwicklungsgelder-ertuechtigung-armeen> (17.11.2017).

Die europäische Rüstungsindustrie als „natürlicher Partner“?

(6.06) Die europäische Rüstungsindustrie und ihre Verbände begrüßen diese Entwicklungen. Sie stehen auch bereit, um den zusätzlichen Markt zu bedienen, der sich mit EU-gestützten „Ertüchtigungsprogrammen“ eröffnen könnte. Der Industrieverband Aerospace and Defence Industries Association of Europe (ASD) begrüßte in einem Positionspapier am 20.6.2016 die Revision des IcSP.¹⁰⁵ Er empfiehlt, diese Budgetlinie schwerpunktmäßig auf Grenzüberwachung, Terrorismusabwehr, Verbrechensbekämpfung und den Schutz von Infrastruktur auszurichten und dafür Entwicklungsgelder in Anspruch zu nehmen. Bislang seien „mit dem IcSP vor allem die Aktivitäten Internationaler Organisationen, NGOs und Thinktanks etc. gefördert worden. Der natürliche Partner für die Versorgung mit EU-finanzierter Ausrüstung und Dienstleistungen sollten die Europäischen Industrien sein“, so fordert der Verband, und regt an, dafür einen „strukturierten Dialog“ mit den Rüstungsfirmen zu etablieren. Vor dem Hintergrund der erklärten Interessen der Rüstungsunternehmen versteht man auch das Plädoyer des IcSP-Berichterstatters Arnaud Danjean besser, die Umfunktionierung des IcSP mit den „strategischen und industriellen Interessen“ zu verknüpfen (s.o.).

(6.07) Entwicklungspolitische Organisationen, kirchennahe und säkulare Hilfswerke haben sich hingegen klar gegen die geplante Zweckentfremdung des IcSP ausgesprochen. *Brot für die Welt* sieht die Pläne, Gelder, die für zivile Zwecke der Friedensförderung oder für Entwicklung bestimmt sind, für Militärhilfe umzuwidmen, weiterhin als falsches Signal und Affront für alle Initiativen, die sich in Krisenregionen für friedliche Konfliktlösung und Aussöhnung einsetzen.¹⁰⁶ Dieser Tabubruch, so das protestantische Hilfswerk, werde die friedenspolitische Glaubwürdigkeit der EU massiv untergraben. *Brot für die Welt* weist auch darauf hin, dass die Zweckentfremdung von Entwicklungsgeldern noch nicht vom Tisch ist, weil über die Mittelverwendung (getrennt von den Beratungen über die Gesetzesinitiative) erst im Zuge von Haushaltsverhandlungen Entscheidungen fallen werden. Aber auch die anderen Töpfe, die für die Aufstockung des IcSP herangezogen werden sollen – Nachbarschaftshilfe, Heading 4 und Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – sind bislang zivile Instrumente. Jeder Euro, der aus zivilen oder Entwicklungsbudgets umgewidmet werde, sei ein Euro zu viel, weil die

¹⁰⁵ AeroSpace and Defence Industries Association of Europe, Considerations on 'Capacity building in support of security and development (CBSD) in third countries', 20. Juni 2016, abrufbar unter: http://asd-europe.org/sites/default/files/atoms/files/ASD_Position_Paper_on_CBSD.pdf (17.11.2017).

¹⁰⁶ Vgl. Martina Fischer, Friedenspolitische Glaubwürdigkeit der EU in Gefahr, 14. September 2017, abrufbar unter: <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/eu-friedenspolitische-glaubwuerdigkeit-gefahr> (17.11.2017).

Mittel für die Armutsbekämpfung und für die Bewältigung von Kriegsursachen benötigt würden. Das ökumenische Netzwerk *Church and Peace*¹⁰⁷ spricht von einem „tiefgreifenden Paradigmenwechsel“ dahingehend, dass Gelder für Friedensarbeit und Entwicklungshilfe zunehmend für andere Zielsetzungen wie den Aufbau militärischer Fähigkeiten oder Migrationskontrolle instrumentalisiert werden. Die EU-Außenpolitik, die von „good governance, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung“ rede, werde dadurch unglaubwürdig, und die „militärische Abschreckung von Flüchtlingen ersetzt die Bekämpfung der Ursachen von bewaffneten Konflikten“. Auch die *Conference of European Churches (CEC)*¹⁰⁸ hat sich gegen die Umfunktionierung des IcSP ausgesprochen, wie auch die *Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden (AGDF)*, und der *Verband der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen (VENRO)*. Der Friedensbeauftragte der Evangelischen Kirche in Deutschland, Renke Brahms, meldete sich anlässlich der jüngsten Plenarabstimmung im EP ebenfalls zu Wort und lehnte die Zweckentfremdung des IcSP für militärische Ertüchtigungsmaßnahmen ab.¹⁰⁹

Bewertung

(6.08) Die GKKE sieht, ähnlich wie die hier aufgeführten Kritiker, die friedenspolitische Glaubwürdigkeit der EU in Gefahr. Sie kritisiert, dass die Befürworter von „Ertüchtigungsmaßnahmen“ (im englischen wird gern der Begriff „Capacity Building for Security and Development“ benutzt) ausgerechnet das bislang einzige Instrument der EU heranziehen wollen, das zur Stärkung der zivilen Ansätze für Krisenprävention und Friedensförderung eingerichtet wurde. Wenn die Möglichkeit der Militärhilfe einmal ins IcSP aufgenommen wird, so lässt sich absehen, dass dann das Militär mit den zivilen, in der Friedensförderung engagierten Akteuren um die knappen Mittel konkurriert und letztere den Kürzeren ziehen. Um genau diese Konkurrenz zu verhindern, könnten die an „Ertüchtigungsmaßnahmen“ interessierten Mitgliedsstaaten dafür einen eigenständigen Mechanismus, ein neues Instrument aufsetzen, für das sie dann aber

¹⁰⁷ Church and Peace, Church an Peace warnt vor Ausweitung de EU-Instruments für Stabilität und Frieden auf militärische Unterstützung von Drittstaaten, abrufbar unter: http://www.church-and-peace.org/fileadmin/downloads/Pressemitteilungen/CP-PM-EU-IcSP-D_10-2016.pdf (17.11.2017).

¹⁰⁸ Conference of European Churches, Prioritise peacebuilding and reconciliation instead of the militarisation of the EU, 11. Juli 2017, abrufbar unter: <http://www.ceceurope.org/prioritise-peacebuilding-and-reconciliation-instead-of-the-militarisation-of-the-eu/> (17.11.2017).

¹⁰⁹ EKD-Friedensbeauftragter: Geld zur Krisenprävention, nicht für Militär, abrufbar unter: <https://www.evangelisch.de/inhalte/145941/13-09-2017/ekd-friedensbeauftragter-geld-zur-krisenpraevention-nicht-fuer-militaer> (17.11.2017).

auch die erforderlichen zusätzlichen Mittel bereitstellen müssen, anstatt diese aus anderen Haushaltspostitionen umzuwidmen.

(6.09) Über den Sinn und Zweck militärischer „Ertüchtigungsprogramme“ lässt sich streiten (einige der damit einhergehenden Probleme wurden bereits in Kapitel 5.2 des Rüstungsexportberichts 2016 der GKKE angesprochen). Maßnahmen zur Reform des Sicherheitssektors können sinnvoll sein, vorausgesetzt, dass gesellschaftlich legitimierte staatliche Strukturen und der politische Wille zur Reform von Streitkräften gegeben sind. „Ertüchtigung“ in fragilen Staaten kann hingegen sehr problematische Folgen zeitigen. In jedem Fall fordert die GKKE, dass diejenigen, die sie durchführen, sehr genau nachweisen, welche Partner sie nach welchen Kriterien für „Ertüchtigungsmaßnahmen“ auswählen, um zu verhindern, dass die mit europäischer Unterstützung übergebene Ausrüstung für Operationen eingesetzt wird, die Menschenrechte verletzen oder die eigene Bevölkerung unterdrücken. Von den Befürwortern, darunter der Hohen Beauftragten Mogherini, wird immer wieder auf die Notwendigkeit eines vernetzten Ansatzes hingewiesen, und dass „Entwicklung“ Investitionen in „Sicherheit“ voraussetze. Am Beispiel der Kooperation mit Milizen in Libyen wurde in den vergangenen Monaten jedoch überdeutlich, dass dafür bislang weder zuverlässige Konzepte noch effiziente Kontrollmechanismen existieren. Inzwischen erhärten sich die Belege dafür, dass Partner weniger nach ihren demokratischen Eignungen ausgewählt werden, als vielmehr nach der Fähigkeit und Bereitschaft, im Rahmen von sogenannten „Migrationspartnerschaften“ Flüchtlinge in ihrer Bewegungsfreiheit einzuschränken und mit fragwürdigen Methoden – z.B. der Kontrolle entwürdigender Auffanglager – die Verlagerung der EU-Außengrenzen in die afrikanischen Länder zu unterstützen.¹¹⁰

(6.10) Die Erweiterung des IcSP wirft also über die Frage der Mittelverschiebungen hinaus auch weitergehende Fragen bezüglich des Charakters und

¹¹⁰ In welchem problematischem Kontext sich die militärischen Ertüchtigungsprogramme bewegen, verdeutlichen eine ZDF-Monitor-Sendung vom 15. Juni 2017 und Berichte von Michael Obert in der Sendung „Titel, Thesen, Temperamente“ am 9. Juli 2017. Es werden Belege dafür angeführt, dass sich die EU-Länder bei der Seenotrettung von Geflüchteten im Mittelmeer zunehmend zurücknehmen, während die – mit EU-Mitteln ausgebildete – libysche Küstenwache private Seenotrettungsmaßnahmen von NGOs unterband. Geflüchtete, auch wenn sie sich bereits in internationalen Gewässern befinden, werden auf das libysche Festland zurückgebracht, und in Lagern interniert, in denen Menschenrechte systematisch missachtet werden. Die Reportagen verdeutlichen auch, dass der „Kooperationspartner“ Küstenwache von selbsternannten Warlords und Gewaltunternehmern befehligt wird, die eigene Interessen verfolgen, und dass die Regierung keine Kontrolle über das Land hat. Abrufbar unter: <http://www.ardmediathek.de/tv/Monitor/Monitor-vom-15-06-2017/Das-Erste/Video?bcastId=438224&documentId=43577116>; <http://www.daserste.de/information/wissen-kultur/ttt/sendung/sendung-vom-09072017-102.html> (17.11.2017).

der Schwerpunktsetzungen in der zukünftigen Ausrichtung der EU-Politik im globalen Rahmen auf. Die Lektüre der einschlägigen Papiere der EU-Kommission und des Rats zu außen- und sicherheitspolitischen Fragen offenbaren ein enges, vorwiegend an Gewaltmitteln orientiertes Verständnis von Sicherheit. Dieser Trend hat inzwischen zahlreiche Ebenen der EU-Politik erfasst. So hat die Europäische Union in den vergangenen zehn Jahren begonnen, zunehmend auch Sicherheitsforschung zu subventionieren und mit dem geplanten Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) sollen EU-Mittel für die Rüstungsforschung und -beschaffung bereitgestellt werden (siehe hierzu Kapitel 6.2 dieses Berichts).

Die GKKE bewertet diese Entwicklung als zutiefst problematisch. Bei den Produkten, die die EU nach Öffnung des IcSP bei den Rüstungsunternehmen der Mitgliedsstaaten erwerben und global verteilen wird, handelt es sich um technische Ausrüstung, die teilweise für kriegerische Handlungen eingesetzt werden kann, auch wenn keine Waffen und Munition geliefert werden.

Terroristische Strukturen, Staatszerfall und Fluchtbewegungen lassen sich auf lange Sicht nicht durch die Stärkung militärischer Kapazitäten aufhalten. Es wäre weiterhin Aufgabe der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, dem Ausbau der zivilen und entwicklungspolitischen Instrumente Priorität vor militärischen Kapazitäten einzuräumen. Außerdem sollte sich die EU darauf konzentrieren, ihre Politik in den unterschiedlichen Säulen und Ressorts so zu gestalten, dass sie dazu beiträgt, Kriegs- und Fluchtursachen zu bewältigen, anstatt eine Politik zu unterstützen, die auf militärische und polizeiliche Abschottung vor Geflüchteten setzt und die durch Europa mit verursachten globalen Probleme ignoriert. Dafür wäre eine Politik erforderlich, die den Export von militärischer Ausrüstung konsequent reduziert, anstatt neue Absatzmärkte in Krisengebieten zu erschließen.

6.2 Europäisierung der Rüstungsindustrie: erstmals EU-Gelder für Rüstungsforschung und -beschaffung

(6.11) Im Hinblick auf die Europäisierung der Rüstungsindustrie im Kontext der EU ist für das zurückliegende Jahr ein qualitativer Sprung festzustellen: Erstmals werden explizit Mittel aus dem EU-Haushalt für Rüstungsforschung und -entwicklung bereitgestellt. Zudem wurde mit der Unterzeichnung einer Grundakte am 13. November 2017 durch 23 EU-Mitgliedsstaaten der Beschluss gefasst, diese Praxis auszuweiten und auf Dauer zustellen. Dies stellt eine gewichtige Veränderung der bisherigen EU-Politik dar, da damit die Regelung, dass EU-Gelder nur zu zivilen Zwecken ausgegeben werden dürfen, durch eine stillschweigende Neuinterpretation des entsprechenden Artikels des EU-Vertrags aufgehoben wurde. Artikel 41, Abs. 2 des Lissabon-Vertrags lautet: „Die operativen Ausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung dieses Kapitels

[Besondere Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik] gehen ebenfalls zulasten des Haushalts der Union, mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt.“

Strategische Autonomie als Ziel der Globalen Strategie der EU

(6.12) Die Neuinterpretation der eindeutigen Vertragsbestimmungen ergibt sich aus einer Neufassung der „operativen“ Aufgaben, die der EU im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zufallen. Insbesondere die Neueinschätzung der sicherheitspolitischen Lage, die im Juni 2016 in der neuen Globalen Strategie der EU (EUGS)¹¹¹ dokumentiert wird, und die daraus folgenden Vorgaben für die Politik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten eröffnen ein neues Verständnis des Begriffs „operativ“, wenn man sich die strategischen Zielsetzungen der EUGS vor Augen hält. Dazu heißt es u.a.: *„Als Europäer müssen wir mehr Verantwortung für unsere Sicherheit übernehmen. Wir müssen bereit und in der Lage sein, Bedrohungen von außen zu verhindern, darauf zu reagieren und uns davor zu schützen ... Geeignete Zielvorgaben und strategische Autonomie sind wichtig, damit Europa fähig ist, innerhalb wie außerhalb der eigenen Grenzen den Frieden zu fördern und Sicherheit zu gewährleisten ... Die europäischen Anstrengungen auf dem Gebiet der Sicherheit und der Verteidigung sollten die EU in die Lage versetzen, autonom zu handeln ...“* (EUGS 12f.)¹¹²

Daraus folgt: *„Drittens benötigen die Mitgliedsstaaten bei den militärischen Spitzenfähigkeiten alle wichtigen Ausrüstungen, um auf externe Krisen reagieren und die Sicherheit Europas aufrechterhalten zu können. Dies bedeutet, dass das gesamte Spektrum an land-, luft-, weltraum- und seeseitigen Fähigkeiten, einschließlich der strategischen Grundvoraussetzungen, zur Verfügung stehen muss.“* (EUGS 36) Im Hinblick auf die rüstungsindustrielle Basis bedeutet das: *„Eine tragfähige, innovative und wettbewerbsfähige europäische Verteidigungsindustrie ist von wesentlicher Bedeutung für die strategische Autonomie Europas und eine glaubwürdige GSVP¹¹³.“* (EUGS 37)

¹¹¹ Europäische Union, Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel 2016.

¹¹² Ausführlich wird dies unter dem Stichwort Europäische Armee eher affirmativ diskutiert in: Hans-Peter Bartels/Anna Maria Kellner/Uwe Optenhögel (Hrsg.): Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas. Auf dem Weg zur Europäischen Armee? Bonn: Dietz, 2017.

¹¹³ GSVP steht für Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Diese bildet einen Teil der GASP der EU.

Wurden folglich bisher unter den „operativen Ausgaben“ die Kosten erfasst, die sich für die GASP aus der politisch-bürokratischen Implementierung und Verwaltung der GASP-Beschlüsse ergaben, so wird mit der EUGS deutlich, dass Konfliktbearbeitung mit militärischen Mitteln für die EU problemlos möglich sein soll und der Begriff „operativ“ nun eher einen deutlichen Bezug zur Kriegsführungsfähigkeit erhält und damit viel weiter gefasst wird. Er soll damit die Möglichkeit eröffnen, Forschungs- und Beschaffungsmaßnahmen auch aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Angepriesen wird dieses Programm mit einem Hinweis auf das europäische Friedensversprechen, wenn die Hohe Vertreterin der Union, Mogherini, und der EU-Kommissar für Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit, Katainen, im Vorwort zum Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung schreiben: „Für Europa und unsere Bürgerinnen und Bürger steht sehr viel auf dem Spiel. Wir sind es dieser und den künftigen Generationen schuldig, das europäische Friedensversprechen umzusetzen.“¹¹⁴

Der Europäische Verteidigungsfonds

(6.13) Der Europäische Verteidigungsaktionsplan, dessen Idee der Europäische Rat am 14.11.2016 gebilligt hatte, wurde in einer detaillierteren Form von der Europäischen Kommission am 30. November 2016 vorgestellt sowie vom Europäischen Parlament am 14.12.2016 gebilligt. Er zielt darauf ab, die angedachte Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie umzusetzen.¹¹⁵ Als Herzstück sieht der Aktionsplan einen Europäischen Verteidigungsfonds (EDF) vor, der wiederum aus zwei Komponenten besteht. Die eine Komponente soll der Förderung der Rüstungsforschung dienen, die andere der Rüstungsbeschaffung. Beide werden Gelder aus dem regulären EU-Haushalt bekommen.

Die Rüstungsforschung soll ab 2020 (bis zunächst 2027) mit jährlich 500 Mio Euro gefördert werden. Ein Vorbereitungsprogramm sieht jedoch vor, schon 2017 25 Mio und bis Ende 2019 weitere 65 Mio Euro dafür bereitzustellen. Damit soll die Entwicklung so genannter innovativer Verteidigungsgüter gefördert werden. Als mögliche Bereiche werden genannt: Elektronik, Metawerkstoffe, verschlüsselte Software, Robotertechnik sowie unbemannte Systeme im Marineumfeld und der Soldatensysteme.

Der Beschaffungsfonds ist als finanzieller Anreiz für die Mitgliedsstaaten gedacht, bei der Entwicklung und Beschaffung von Rüstungstechnologien und

¹¹⁴ Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung, COM(2017) 315 vom 07.06.2017, S. 3.

¹¹⁵ Europäische Kommission, Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, COM(2016) 950 vom 30.11.2016.

Rüstungsgütern zu kooperieren. Die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedsstaaten bei Rüstungsprojekten war bisher begrenzt, wenn möglich wurden regelmäßig nationale Beschaffungen bevorzugt.

Für den Beschaffungsfonds wird aus dem EU-Haushalt ab 2021 (bis zunächst 2027) jährlich 1 Mrd. Euro bereitgestellt. Für 2019 und 2020 sind als Einstieg in dieses Programm 500 Mio. Euro vorgesehen. Die Kommission hofft, dadurch auch umfangreiche nationale Rüstungsinvestitionen in gemeinsame Entwicklungs- und Beschaffungsprojekte anzustoßen und rechnet deshalb damit, dass jährlich 5 Mrd. Euro von den Mitgliedsstaaten der EU in kooperative Vorhaben investiert werden. Bei der Vergabe der Mittel aus dem Beschaffungsfonds soll darauf geachtet werden, dass auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU) aus mehreren Ländern, die miteinander kooperieren, gefördert werden.

Die Finanzierung soll durch Umschichtungen von EU-Geldern vorgenommen werden; es werden also keine neuen Beiträge von den Mitgliedsstaaten verlangt. Gedacht ist dabei an Mittel aus dem Europäischen Fonds für Strategische Innovationen (EFSI), der derzeit mit 315 Mrd. Euro gefüllt ist und der in der nächsten Haushaltsrunde (2021-2027) auf 500 Mrd. Euro aufgestockt werden soll. Außerdem besteht für die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, sich die nationalen Ausgaben nicht auf die Defizitberechnung nach dem Stabilitäts- und Wachstumspakt anrechnen zu lassen. Hier können also Schulden gemacht werden, ohne sich an die üblichen Regeln halten zu müssen.

(6.14) Begründet wird die Förderung der Rüstungskooperation nicht nur mit strategischen Notwendigkeiten, die Rüstung in EU-Europa zu vereinheitlichen und interoperabel zu machen,¹¹⁶ sondern auch mit dem fiskalpolitischen Argument, dass die nationalen Finanzmittel – trotz der in der NATO anvisierten Steigerungsrates der Militärausgaben auf zwei Prozent des BSP – nicht mehr ausreichen, um wettbewerbsfähige nationale Rüstungsindustrien aufrecht zu erhalten.¹¹⁷ Für die Staaten werden zumeist folgende Vorteile genannt: vertretbare Kosten für die Waffensysteme, höhere Effizienz der Forschungsbeihilfen,

¹¹⁶ Der „Munich Security Report“ vom Februar 2017 veröffentlichte eine Erhebung von McKinsey, deren „zufolge in der EU 178 große Waffensysteme in Betrieb seien, während es in den USA (...) gerade einmal 30 wären.“ Andreas Seifert, Auf dem Weg zu einer EU-Rüstungsindustrie? Triebfedern und Hindernisse, in: Informationsstelle Militarisierung (IMI) (Hrsg.), Kein Frieden mit der Europäischen Union, Tübingen: IMI, 2017, S.34-36.

¹¹⁷ Einer Pressemitteilung der Kommission vom 7.6.2017 entnimmt man, dass durch eine gebündelte Beschaffung „bis zu 30% der jährlichen Verteidigungsausgaben eingespart werden können.“ Die Schätzungen für die Realbeträge schwanken zwischen 26 bis 130 Mrd. Euro jährlich. Würde man diese Aussage ernstnehmen, wären die Absichten, die Ausgaben zu steigern, letztlich unnötig.

modernere Waffen und höhere Versorgungssicherheit.¹¹⁸ Außerdem werden Argumente wie die Sicherung der Arbeitsplätze, der technologischen Innovation und der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungswirtschaft ins Feld geführt.¹¹⁹ Keine Rolle scheint jedoch in der EU-Debatte das Argument zu spielen, dass durch eine verstärkte Rüstungskoooperation – wie eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung aufzeigt¹²⁰ – die betriebswirtschaftlichen Gründe erheblich abgemildert werden könnten, die immer wieder als Notwendigkeiten für Rüstungsexporte angeführt werden. Dies deutet darauf hin, dass die Exportpolitik nicht wirklich geändert werden soll.

Rüstungskoooperation im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit

(6.15) Eine erste Umsetzung zeichnet sich bereits ab. Nachdem Deutschland und Frankreich – noch vor dem Brexit-Votum und lange bevor Donald Trump als neuer US-amerikanischer Präsident feststand – im Juni 2016 eine verstärkte militärische Zusammenarbeit in der EU gefordert hatten, sind diese beiden nun auch die ersten, die sich darum bemühen, die Mittel des Verteidigungsfonds in Anspruch zu nehmen. Am 14. Juli 2017 beschlossen der französische Präsident Macron und Bundeskanzlerin Merkel eine umfassende deutsch-französische Rüstungskoooperation im Rahmen der EU. Beobachterinnen und Beobachter bezeichneten diese Kooperationsabsichten denn auch als „Revolution“.¹²¹ Geplant ist, gemeinsam ein neues Kampfflugzeug, einen neuen Kampfpanzer und ein neues Artilleriegeschütz zu entwickeln. Außerdem soll die Entwicklung einer Euro-Drohne, die Erneuerung der Seefernaufklärer und die Vereinheitlichung der Kommunikation sowie ein gemeinsames Cyber-Kommando vorangetrieben werden.¹²² Diese Rüstungskoooperation erfolgt als Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO), die durch Mehrheitsbeschluss im Rat und durch die Unterzeichnung einer Grundakte durch 23 der 28 EU-Mitgliedsstaaten am 13. November 2017 begründet wurde. Die Vereinbarung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit ist eine wichtige Voraussetzung dafür, um in den Genuss der Mittel des EDF zu kommen. Beim Beschluss im

¹¹⁸ Vgl. Seifert, a.a.O., S.35.

¹¹⁹ Vgl. Wendela de Vries, Stop Wapenhandel. European money for the arms industry, Amsterdam, 2017.

¹²⁰ Jörg Weingarten/Peter Wilke/Herbert Wulf, Perspektiven der wehrtechnischen Industrie in Deutschland, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, 2015, S.211-215.

¹²¹ Claudia Major/Christian Mölling, Eine Revolution für Europas Rüstungsindustrie, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 2017 (DGAP-Standpunkt 6/2017).

¹²² Deutsche Wirtschaftsnachrichten, 14. Juli 2017.

November wurden 47 Projekte vereinbart. Deutschland und Frankreich hatten die Mitarbeit anderer Staaten jedoch an zwei Bedingungen geknüpft: Zum einen müssen die Militärausgaben dieser Länder ständig erhöht werden und zum anderen müssen sie mindestens 20% in neue militärische Technologie investieren. Diese Rüstungskooperation wird deshalb nicht nur von Frankreich und Deutschland initiiert, sondern wohl auch dominiert.

Mit dem Europäischen Verteidigungsfonds findet nicht nur eine quantitative Ausweitung im Hinblick auf die Anreize für Kooperation statt, er bedeutet auch eine qualitative Veränderung im Hinblick auf den Koordinationsgrad der Rüstungsentwicklung und -beschaffung in der EU. Die bisherigen Bemühungen,¹²³ die seit langem zu beobachten sind und unter anderem zur Gründung der Europäischen Verteidigungsagentur führten, waren vor allem darauf ausgerichtet, mögliche gemeinsame Vorhaben zu identifizieren und zu koordinieren.

(6.16) Konzeptionell und argumentativ vorbereitet wurde der Europäische Verteidigungsfonds durch zwei Studien. Bereits 2011 setzte die EU-Kommission eine Defence Industry Task Force unter der Leitung des heutigen Präsidenten des Europäischen Parlaments und damaligen EU-Kommissars Tajani ein. Er war früher auch Vorsitzender der Sky and Space Intergroup, die wiederum Mitglied der rüstungs-industriellen Lobbygruppe ASD ist. Auch EU-Kommissarin Bienkowska, zuständig unter anderem für Binnenmarkt und Industrie, arbeitete in diese Richtung. Sie setzte eine High Level Group ein. Der Titel deren Reports 2015 wies bereits deutlich in die nun beschlossene Richtung. Er lautete: „European Defence Research. The case for an EU-funded defence R&T program“. Gemeinsam mit der deutsch-französischen Initiative und den Anforderungen, die in der EUGS formuliert sind, war damit der Boden für den Europäischen Verteidigungsfonds bereitet. Der Rüstungsindustrie selbst, die in der High Level Group sehr gut vertreten war, eröffnet dies neue Gewinnaussichten.

(6.17) Die politischen Widerstände gegen den Europäischen Verteidigungsfonds sind begrenzt, nachdem Großbritannien seinen Austritt aus der EU erklärt hat. Es hatte frühere Versuche, die Rolle der EU zu stärken, weitgehend abgelehnt. Außerdem haben Dänemark, Malta, Irland und Portugal die Grundakte nicht unterzeichnet. Darüber hinaus ist noch nicht ausgemacht, wie sich die Europäische Investitionsbank zu der Absicht verhalten wird, die von ihr verwalteten Mittel des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) für militärische Projekte entgegen ihren Vergabekriterien zur Verfügung zu stellen. Kritisch äußerte sich dazu bereits EIB-Präsident Hoyer¹²⁴, der zudem

¹²³ Vgl. dazu Seifert, a.a.O.

¹²⁴ Vgl. Süddeutsche Zeitung, 10./11. Dezember 2016, S.8.

darauf verwies, dass die Bank etliche Investoren habe, die nicht in Anleihen investieren dürfen, die mit Rüstung zu tun haben.

Deutliche Kritik gab es aus dem Lager der Linken¹²⁵ und der Grünen¹²⁶ sowie von zahlreichen Nichtregierungsorganisationen¹²⁷, die die Rüstungspolitik in der EU kritisch begleiten. Zentrale Argumente dabei sind, dass der Impetus, europäische Institutionen zu gründen, in der Förderung des allgemeinen Wohlstandes durch ökonomische Kooperation und der Kontrolle der Rüstung bestanden habe und dass die Einrichtung des Verteidigungsfonds einen Bruch mit der Ursprungsidee und dem zivilen Charakter der EU darstelle. Frieden sei zudem nicht durch Aufrüstung, sondern durch Stärkung der zivilen Elemente der Konfliktbearbeitung zu erreichen. Der Ausbau der zivilen Säule der GSVP lasse aber auf sich warten. Konkrete Pläne dafür seien nicht vorgelegt worden. Zudem wird die Missachtung des Artikel 41,2 des Lissabon Vertrags, die damit einhergehende Militarisierung der EU-Außenpolitik, die Umwidmung für zivile Zwecke bestimmter Mittel sowie die Tatsache kritisiert, dass Rüstungsgüter zu normalen Waren auf einem Markt gemacht werden. Bestritten werden zudem die Argumente, dass Investitionen in die Rüstungsindustrie viele Arbeitsplätze schaffen und dem technologischen Fortschritt dienlich seien. ENAAT, das europäische Netzwerk gegen Waffenhandel, hat deshalb die Kampagne „Kein EU-Geld für Waffen“ ins Leben gerufen.

6.2.1 Bewertung

(6.18) Aus Sicht der GKKE bedarf eine verstärkte Koordination der Rüstungsbeschaffung und gemeinsamen Rüstungsproduktion innerhalb der EU und eine damit zusammenhängende Europäisierung der Rüstungsindustrie unabdingbar und zuerst einer Stärkung der Exportkontrolle auf nationaler und europäischer Ebene, um nicht zu einem Exportboom in Europa hergestellter Rüstungsgüter zu führen. Immer wieder wird von Vertreterinnen der EU die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsgüter auf dem Weltmarkt als ein Ziel der aktuellen Aktivitäten betont. In der Mitteilung der Kommission vom 07.06.2017 heißt es dazu: „Von ihm [dem EDF] gehen ganz neue Impulse für die strategische Autonomie der EU und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Verteidigungsindustrie aus.“ Diese Wettbewerbsfähigkeit misst sich faktisch am Weltrüstungsmarkt und lässt deshalb vermuten, dass diese wettbewerbsfähigen Güter weltweit

¹²⁵ Vgl. Sabine Lösing, Revolution der EU-Rüstung, in: Neues Deutschland, 27. Juli 2017.

¹²⁶ Vgl. Pressemitteilung der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen vom 07. Juni 2017.

¹²⁷ Vgl. dazu u.a. Wendela de Vries, a.a.O. und European Network Against Arms Trade (ENAAT), abrufbar unter <http://enaat.org/de/europaeische-union> (17.09.2017).

nachgefragt werden sollen. Das zeigt sich auch daran, dass nicht nur die Hohe Vertreterin der EU, Mogherini, sondern immer auch der EU-Kommissar für Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit mit von der Partie ist, wenn es um die Umsetzung des EU-Planes geht. Explizit wird davon gesprochen, dass ein „echte[r] Binnenmarkt für Verteidigungsgüter“ notwendig ist und ein industrieller Wettbewerb stattfinden soll.¹²⁸

Mehr europäische Kooperation in der Rüstungsindustrie erschwert nationale Rüstungsexportkontrolle und eröffnet Rüstungsfirmen neue Möglichkeiten des Unterlaufens restriktiver Bestimmungen im Rüstungsexport. Mehr Koordination der Rüstungspolitik innerhalb der EU erhöht daher die Gefahren politisch bedenklicher Rüstungsexporte. Die GKKE betont deshalb erneut, dass an erster Stelle gemeinsame verbindliche Regelungen für eine restriktive Rüstungsexportpolitik zu stehen haben, bevor Deutschland Mittel aus dem Beschaffungsfonds des EDF in Anspruch nimmt. Andernfalls eröffnet die neue EU-Politik Tür und Tor, um die vergleichsweise restriktiven Regelungen einzelner Mitgliedsstaaten zu unterlaufen. Mit dem „Rahmenabkommen über Maßnahmen der Erleichterung der Umstrukturierung und Tätigkeit der Europäischen Rüstungsindustrie“ von 2001 liegt eine Vereinbarung zwischen den sechs wichtigsten europäischen Rüstungsherstellern einschliesslich Deutschland vor, das hierfür Ansätze liefert.¹²⁹ So wurde dort zum Beispiel beschlossen, vor Beginn eines gemeinsamen Rüstungsvorhabens eine „weisse Liste“ der Drittländer zu vereinbaren, in die ein Export möglich sein sollte. Das Rahmenabkommen ist bisher zwar nicht formal umgesetzt worden, aber viele seiner Grundsätze für die Erleichterungen europäischer Rüstungsk Kooperation sind auf anderem Wege bereits realisiert worden. Demgegenüber hinkt die Verbesserung der Exportkontrolle deutlich hinterher. Die GKKE fordert daher, analog zu Artikel 13 des Rahmenabkommens für neue Gemeinschaftsvorhaben, dass sich die beteiligten Länder vor Beginn eines Gemeinschaftsvorhabens über mögliche Empfängerländer von Exporten einigen.

(6.19) Doch nicht nur die nationalen Regierungen haben sich mit diesem Thema zu befassen. Das Europäische Parlament, das im Hinblick auf den EDF mit Mehrheit die Politik der Kommission stützt, beschäftigt sich zugleich auch mit

¹²⁸ Vgl. Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung, COM(2017) 315 vom 07.06.2017, S.11.

¹²⁹ Rahmenübereinkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, dem Königreich Schweden, dem Königreich Spanien und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über Maßnahmen zur Erleichterung der Umstrukturierung und der Tätigkeit der Europäischen Rüstungsindustrie, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001 Teil II Nr. 4, Bonn, abrufbar unter: <https://bmwi-sicherheitsforum.de/gbh/bibliothek/download/213,803,0,1,0.html> (31.10.2017).

der Überarbeitung und Verbesserung des Gemeinsamen Standpunktes (2008/944/GASP). Dazu hat das Parlament am 13. September 2017 eine Entschließung verabschiedet, in der die Einrichtung eines Aufsichtsgremiums für die Überwachung von Rüstungsexporten, sowie die Schaffung eines Sanktionsmechanismus für Mitgliedstaaten, die sich nicht an den Gemeinsamen Standpunkt halten, gefordert wird. Darüber hinaus fordert das Europäische Parlament die Einbeziehung des Korruptionsrisikos in die Liste der Bewertungskriterien für Rüstungsexporte, die Verbesserung der Transparenz bei der Berichterstattung über Rüstungsexporte und die Schaffung wirksamer Kontrollen nach erfolgter Lieferung. Zudem wird festgestellt, dass Lieferungen nach Saudi-Arabien gegen den Gemeinsamen Standpunkt verstoßen.¹³⁰ Die GKKE begrüßt diese Positionierung des Europäischen Parlaments und unterstützt die hier genannten Forderungen. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, sich in diesem Sinne für eine Stärkung der Rüstungsexportkontrolle auf EU-Ebene einzusetzen.

(6.20) Darüber hinaus weist die GKKE auf einige Widersprüche in den Argumenten der Verfechter eines Europäischen Verteidigungsfonds hin und betont, dass die dieser Politik zugrundeliegenden Annahmen zunächst kritisch hinterfragt werden müssten. Zum einen ist zu kritisieren, dass empirisch nicht belegte Mythen über die ökonomischen Wirkungen von Rüstungsausgaben ungefragt übernommen werden. Technologischer Fortschritt, die Sicherung von Arbeitsplätzen und der Glaube an einen kostendämpfenden Wettbewerb von Anbietern der Rüstungsgüter werden ins Feld geführt. Jede dieser Annahmen kann begründet hinterfragt werden. So kann am Ende eines durch Gemeinschaftsvorhaben begünstigten Konsolidierungsprozesses der Rüstungsindustrie weniger Wettbewerb in Europa stehen als heute schon, zumal auch in Zukunft seitens der Rüstungsfirmen staatliche Abnahmegarantien verlangt werden dürften. Die USA, in der trotz des weit größeren Rüstungsmarktes in weiten Bereichen der Wettbewerb durch die Existenz einzelner großer Marktführer stark eingeschränkt ist, liefert hierfür vielfältige Anschauungsfälle. Zudem ist fraglich, warum die USA im Reflexionspapier der EU-Kommission als die Referenzgröße für die eigenen Rüstungsausgaben gilt. Unkommentiert werden die Rüstungsausgaben der USA in Höhe von 545 Mrd. Euro denen der EU-Staaten in Höhe von 227 Mrd. Euro gegenübergestellt. Dabei wäre kritisch zu fragen, ob es ein Ziel der EU sein soll, ähnlich wie die USA, eine Politik der globalen Machtprojektion zu verfolgen.

¹³⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes 2008/944/GASP (2017/2020(INI)).

(6.21) Abschließend verweist die GKKE darauf, dass auch die grundsätzlichen Prämissen, die diese Debatte um den EDF bestimmen, problematisch sind. Es wird davon ausgegangen, dass von außen – und offenbar unbeeinflusst von der EU-Politik selbst – fast schon naturwüchsig Bedrohungen auf Europa zukommen, die unabwendbar nur noch unter Rückgriff auf militärische Mittel zu lösen sind. So gesehen ist die Debatte vollständig in der Sicherheitslogik¹³¹ mit all ihren Aporien und katastrophalen Folgen gefangen. Deshalb klingt es auch aufgesetzt, eigenartig fremd und unpassend, wenn davon gesprochen wird, das „europäische Friedensversprechen“ einzulösen. Vielmehr wird hier den EU-Bürgerinnen und Bürgern ein Sicherheitsversprechen gegeben, das allerdings mit dieser Politik kaum einzulösen sein wird. Wird schon nicht hinterfragt, wie wahrscheinlich die Risiken und Bedrohungen sind und woher sie kommen, so fehlt in dieser Debatte zudem eine Erörterung, ob den künftigen Risiken denn mit Kampfjets, Kampfpanzern und neuer Artillerie begegnet werden kann. Und es fehlt eine kritische Diskussion darüber, welche Bedrohungen mit der Aufrüstung durch EU-Europa nah und fern erzeugt werden.

¹³¹ Vgl. dazu Sabine Jaberg, Frieden und Sicherheit, in: Ines-Jacqueline Werkner/Klaus Ebeling (Hrsg.), Handbuch Friedensethik, Wiesbaden: Springer VS, 2017, S 43-53; Klaus Ebeling, Sicherheit statt Frieden, in: Kompass, Heft 7/8, 2017, S. 6-9.

7 Internationale Bemühungen zur Kontrolle des Waffenhandels

7.1 Die 3. Überprüfungskonferenz des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms: Mit neuem Impetus die lückenhafte Umsetzung beleben

(7.01) Das Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen (UN Program of Action on the Illicit Trafficking of Small Arms and Light Weapons, PoA) ist das einzige globale Instrument, das den Herausforderungen der unkontrollierten und illegalen Proliferation von Klein- und Leichtwaffen in Gänze begegnet. So sind alle Staaten aufgefordert, ihre legalen Waffenbestände der Polizei und Armee ausreichend zu kontrollieren, überschüssige Bestände an Klein- und Leichtwaffen beispielsweise nach Friedensschlüssen zu vernichten oder gegen die illegale Verbreitung von Waffen in der Zivilgesellschaft aktiv vorzugehen. Das Kleinwaffenaktionsprogramm von 2001 ist lediglich politisch verbindlich und krankt seit Anbeginn seines Bestehens an einer eher zähen und punktuellen Umsetzung seiner vielfältigen Vorschriften.

Umso bedeutsamer sind die regelmäßig alle zwei Jahre veranstalteten Staatentreffen sowie die Überprüfungskonferenzen. Auch wenn das PoA alle Staaten miteinbezieht, so verursacht das Konsensprinzip in diesen Verhandlungen meist Schwierigkeiten und führt dazu, dass sich die Staaten aufgrund ihrer heterogenen Prioritäten und Problemlagen nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen können. Für die 3. Überprüfungskonferenz im Juni 2018, die unter französischem Vorsitz stattfinden wird, sind die folgenden wichtigen Themenschwerpunkte vorgesehen: 1. Neue Technologien; 2. Synergien bei der Umsetzung mit anderen Instrumenten; 3. Kleinwaffenkontrolle in Konfliktsituationen und Nachkriegssituationen sowie 4. Der Zusammenhang zwischen Kleinwaffenproliferation, geschlechtsspezifischer Gewalt und den nachhaltigen Entwicklungszielen (SDG).

(7.02) Der Fokus der neuen Chancen und Herausforderungen durch neue Technologien beschäftigt die Staatenkonferenzen schon seit 2014. Waffen aus dem 3D-Drucker stellen eine neue Herausforderung für die Kleinwaffenkontrolle dar. Zugleich können neue Technologien beispielsweise in Form elektronischer Waffensicherung oder auch in der sicheren Lagerung von Kleinwaffen die Kontrollen verbessern. Viel Hoffnung liegt auf der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDG) und ihrer Verbindung zur illegalen Kleinwaffenproliferation, die es laut Ziel 16.4 zu beseitigen gilt. Da hierzu auf nationaler Ebene Maßnahmen getroffen werden müssen, hoffen die Befürworter einer aktiveren Kleinwaffenkontrolle, dass dadurch auch dem PoA-Prozess und seiner bislang eher schleppenden Umsetzung

neues Leben eingehaucht werden könnte. Die französische Präsidentschaft für 2018 sieht sich gleichzeitig auch in der Pflicht, die Synergien mit anderen Instrumenten, wie etwa dem internationalen Waffenhandelskontrollvertrag (ATT), dem Feuerwaffenprotokoll oder dem konventionellen Waffenregister der VN (UNROCA) auszuloten. Zum einen geht es darum, Schnittstellen zu finden, die von französischer Seite etwa in der Terrorismusabwehr gesehen werden. Auch will Frankreich die Gemeinsamkeiten nutzen, um das Berichtswesen zu vereinfachen und eventuell auch zu vereinheitlichen. Das Kleinwaffenaktionsprogramm leidet unter anderem auch darunter, dass immer weniger Staaten ihrer zweijährigen Berichtspflicht nachkommen. Insgesamt hat sich die französische Präsidentschaft zum Ziel gesetzt, die Überprüfungskonferenz 2018 dazu zu nutzen, messbare Ziele zu erreichen, „die einen erfahrbaren Fortschritt vor Ort“ erreichen.

Bewertung

(7.03) Die illegale Kleinwaffenproliferation bleibt weltweit eine der größten Herausforderungen, die es mit neuer Energie zu bekämpfen gilt. Mehr als 16 Jahre nach seinem Inkrafttreten leidet das Kleinwaffenaktionsprogramm an der lückenhaften Umsetzung seines zugegebenermaßen sehr weit gefassten Aktionsfeldes. Umso begrüßenswerter ist die Initiative des französischen Vorsitzenden, dem Prozess neue Impulse zu verleihen, indem einerseits konkret zu implementierende Schritte für greifbare Fortschritte im Kampf gegen die illegale Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen definiert werden und andererseits Synergien mit anderen Instrumenten der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der Kriminalitätsbekämpfung gesucht werden sollen. Dabei ist darauf zu achten, dass diese Synergiebestrebungen nicht zu Verzögerungen bei der Umsetzung der jeweiligen Instrumente führen. Auf globaler Ebene bleibt das Kleinwaffenaktionsprogramm das einzige Instrument im Baukasten der Rüstungskontrolle und Abrüstung, das die illegale Kleinwaffenproliferation umfassend zu bekämpfen versucht, einschließlich der Nachfrageseite. Umso bedeutsamer ist es, die allgemeinen Vorgaben endlich in konkrete definierbare Schritte zu gießen, die routineartig beispielweise in Nachkriegssituationen oder beim Peacekeeping angewandt werden. Ähnlich wie beim rechtlich verbindlichen internationalen Waffenhandelsvertrag sollten auch für die nationale Ebene konkrete, implementierbare Schritte vereinbart werden. Der Vorteil des PoA ist, dass alle Staaten angesprochen werden.

7.2 Die 3. Staatenkonferenz des internationalen Waffenhandelsvertrages: Vom Prozess zur Substanz?

(7.04) Der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT – Arms Trade Treaty) trat im Dezember 2014 in Kraft und legt eine Reihe von verbindlichen Standards für den internationalen Waffenhandel fest.¹³² Vom 11.-15. September 2017 trafen sich 108 Staatenvertreter in Genf, um über die Fortschritte in der Umsetzung des ATT zu beraten. Allerdings sind nicht alle diese Staaten vollwertige Mitglieder des Waffenhandelsvertrages, sondern nur 79. Weitere 23 Staaten haben den Vertrag unterzeichnet, aber nicht ratifiziert. 4 Staaten waren als Beobachter zur Konferenz gekommen, unter ihnen China und Kanada, die den Vertrag bislang weder unterzeichnet noch ratifiziert haben. Andere Staaten, unter ihnen die weltweit führenden Rüstungsexporteure und -importeure, wie Russland, Indien oder die Mehrheit der arabischen Staaten, waren erst gar nicht zugegen im Verhandlungssaal.

Das unterstreicht einmal mehr eine der Schwierigkeiten, mit denen der ATT zu kämpfen hat: Seine Universalisierung und somit eine möglichst globale Mitgliedschaft, um die verschiedenen Ziele des Vertrages zu realisieren. Immerhin hat der Vertrag seit seinem Inkrafttreten im Dezember 2014, also in weniger als drei Jahren, 82 Mitglieder und weitere 51 Signatarstaaten. Seit dem letzten Staatentreffen haben weitere fünf Staaten den Vertrag unterzeichnet: Benin, Cap Verde, Honduras, Madagaskar und Südkorea. Da die asiatisch-pazifische Region bislang im regionalen Vergleich am wenigsten Vertragsstaaten im ATT vorzuweisen hat, ist insbesondere die Unterzeichnung Südkoreas erfreulich; auch weil das Land über eine signifikante Rüstungsindustrie verfügt.

(7.05) Zum Auftakt des Staatentreffens zeigten sich sogleich die Unterschiede in der Wahrnehmung der beteiligten Akteure, welche Ziele der ATT verfolgen soll. Vor allem die zahlreichen Nicht-Regierungsorganisationen sowie das zivilgesellschaftliche Netzwerk „Control Arms“ betonten, dass der Vertrag darauf abzielen sollte, das menschliche Leid zu verringern, das in Folge des weltweiten konventionellen Waffenhandels entsteht. Die Staaten und Vertreter internationaler Organisationen definierten die Ziele des ATT auch anderweitig. Frankreich verwies etwa darauf, dass der ATT vor allem dazu beitragen sollte, den illegalen Waffenhandel – vordringlich auch von Klein- und Leichtwaffen – einzudämmen, damit solche Waffen nicht in die Hände von Terroristen fielen. Die UN-Hochkommissarin für Abrüstungsfragen, Izumi Nakamitsu, sah im Vertrag gar einen Beitrag zur weltweiten Abrüstung, während insbesondere die Rüstungsexportie-

¹³² Max M. Mutschler, Der internationale Waffenhandel und der Versuch ihn zu regulieren, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol. 64, Nr. 35-37, 2014, S. 11-17.

renden Staaten ihr souveränes Recht des kontrollierten, legalen Handels mit konventionellen Rüstungsgütern betonten. Die Nicht-Regierungsorganisationen verwiesen hingegen auf Waffenlieferungen führender westlicher Rüstungsexporteure an Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, die Krieg im Jemen führen. Solche Rüstungsexporte verstießen aus ihrer Perspektive eindeutig gegen die Vorschriften des ATT. Grund genug für die versammelte Zivilgesellschaft, die Staatenvertreter dazu aufzufordern, die 3. Staatenkonferenz dazu zu nutzen, sich weniger den Prozessen der Umsetzung des Vertrages zu widmen, als sich vielmehr den wirklich substanziellen Sachfragen zuzuwenden: ob also Waffen an Staaten geliefert werden dürfen, die sich im Krieg befinden oder Menschenrechtsverletzungen begehen, oder ob damit gegen die Vorschriften des internationalen Waffenhandelsvertrages verstoßen wird.

(7.06) Die Staatenkonferenz befasste sich zunächst jedoch vor allem mit den Berichten der drei Arbeitsgruppen, die zur Umsetzung des Vertrages im vergangenen Jahr eingerichtet worden waren. Sie alle wurden durch Beschlüsse der Konferenz nun verstetigt und als dauerhafte Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich zwischen den jährlichen Staatentreffen mit der Implementierung, der Berichterstattung und der Universalisierung des Vertrages befassen. Zahlreiche Staaten machten deutlich, dass mit der Unterschrift und der Ratifizierung des Vertrages zwar häufig wichtige Schritte in Richtung einer angemessenen Gesetzgebung getan worden wären, die eigentliche praktische Umsetzung aber erst danach anfangen. Wichtigster Meilenstein ist dabei die Einrichtung eines nationalen Kontrollsystems, um die konventionellen Rüstungsimpporte und -exporte zu überwachen.¹³³ Zahlreiche Staaten bekräftigten die Bedeutung der Arbeitsgruppen gerade im Hinblick auf einen Informationsaustausch, um voneinander zu lernen. Schweden präsentierte einen Verhandlungsvorschlag, um die Teilnahme von Experten an den Treffen der Arbeitsgruppe zu erhöhen, die im eigenen Land mit dem Auf- und Ausbau nationaler Kontrollsysteme befasst sind.

(7.07) Eng verknüpft mit den Schwerpunkten der Arbeitsgruppe zur Implementierung ist auch das Themenfeld der Arbeitsgruppe Universalisierung.¹³⁴ Hierbei

¹³³ Ad Hoc Working Group on Effective Treaty Implementation, Co-chairs' Draft Report to CSP3, 15. September 2017, abrufbar unter: http://thearmstradetreaty.org/images/CSP3_Documents/WG_documents/WGETI_-_Draft_Report_to_CSP3_-_Rev1_-_EN.pdf (17.11.2017).

¹³⁴ Working Group on Treaty Universalization, Co-chairs' Draft Report to CSP3, abrufbar unter: http://thearmstradetreaty.org/images/CSP3_Documents/WG_documents/WGTU_-_Draft_Report_to_CSP3_-_Rev1_-_EN.pdf (17.11.2017).

geht es nicht allein darum, neue Mitglieder für den internationalen Waffenhandelsvertrag zu gewinnen, sondern vor allem auch darum, die 51 Signatarstaaten dazu zu befähigen, ihren Ratifizierungsprozess im eigenen Land erfolgreich abzuschließen. Die Hindernisse, die es dabei zu bewältigen gilt, sind ganz unterschiedlicher Natur. Allein in Sub-Sahara Afrika sind es noch 17 Staaten, die den ATT in nationale Gesetzgebung umsetzen müssen. Oft fehlt es an Kapazitäten und Ressourcen oder die Bürokratien dieser Staaten haben zu viele wichtige Themen gleichzeitig zu bearbeiten, neben den Problemen des illegalen Waffenhandels etwa auch die Bekämpfung der Korruption oder des Menschenhandels.¹³⁵ Oft fehlt es auch an Fachkenntnissen sowie an der politischen Überzeugung, sich für das Thema der Kontrolle des Waffenhandels einzusetzen. Manches Mal scheidet eine rasche Ratifizierung auch an der notwendigen Übersetzung in die Landessprache sowie an der Vorbereitung der nationalen Gesetzgebungen, wie das Beispiel Malaysias in der Region Asiens verdeutlicht. Zudem zeigt sich, dass die Schwierigkeiten nicht nur von Staat zu Staat, sondern auch von Region zu Region höchst unterschiedlich sind. So macht beispielsweise den Inselstaaten im Pazifik und in der Karibik vor allem die illegale Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen zu schaffen – gerade auch durch Schiffs- und Flugpassagen. Um das Risiko der illegalen Weitergabe insbesondere von Klein- und Leichtwaffen zu vermindern, wie es in Artikel 11 des ATT gefordert wird, müssen nationale Grenzkontrollen entsprechend verbessert und das entsprechende Personal geschult werden.

Lateinamerika sieht sich mit einer hohen Zahl von illegalen Kleinwaffen konfrontiert, deren Schmuggel oft auch im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität und Drogenhandel geschieht. Kolumbien kämpft beispielsweise gerade mit der Umsetzung des Friedensabkommens, in dessen Rahmen auch die Entwaffnung der FARC-Rebellen begonnen hat. Brasilien hat sich inzwischen zum größten Exporteur und Importeur von konventionellen Waffen in der Region entwickelt. Im Kleinwaffenhandel ist das Land gar auf Platz 3 der Weltrangliste der größten Exporteure vorgerückt und hat Deutschland auf Platz 4 verdrängt.¹³⁶ Immerhin hat Brasilien den ATT unterzeichnet und auf der Konferenz angekündigt, den Ratifikationsprozess in Kürze abzuschließen.

(7.08) Die dritte Arbeitsgruppe befasst sich mit Fragen der Transparenz und den Berichtspflichten. Immerhin haben 61 Staaten und damit 72 Prozent der Vertragsstaaten inzwischen ihren ersten Bericht abgegeben, der mit dem Beitritt zum Vertrag fällig geworden war. Dagegen sind nur 64 Prozent der Mitgliedsstaaten

¹³⁵ Elli Kytömäkki, *Arms Trade Treaty Signatory States – Gaps and Possibilities for Treaty Universalization*, Saferglobe, 2017.

¹³⁶ Paul Holtom/Irene Pavesi, *Trade Update 2017. Out of the Shadows*, Genf: Small Arms Survey, 2017.

ihrer jährlichen Berichtspflicht nachgekommen.¹³⁷ Auch andere Institutionen der Rüstungskontrolle leiden an der Berichtsmüdigkeit der internationalen Staatengemeinschaft. Auf der Konferenz in Genf wurde deshalb auch die Möglichkeit von Synergien zwischen den einzelnen Abkommen erörtert, um auf diese Weise Berichte, die für das Kleinwaffenaktionsprogramm oder das UN-Waffenregister (UNROCA) fällig werden, zusammenzulegen. Doch das scheint angesichts der Zähigkeit solcher Diskussionen und ihrer mangelnden Nachhaltigkeit noch Zukunftsmusik zu sein.

(7.09) Angesichts dieser Vielzahl von Hindernissen und Schwierigkeiten ist es umso wichtiger, dass die bereits angelaufenen Unterstützungsprogramme für betroffene Länder fortgesetzt werden. Hierzu hat die EU für die kommenden drei Jahre erneut sieben Millionen Euro budgetiert, die primär vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) in Eschborn und der eigens eingerichteten „Outreach“-Referate dazu verwendet werden, Staaten in Lateinamerika und Sub-Sahara Afrika bei der Einrichtung eines nationalen Kontrollsystems zu unterstützen. Im Vertragssystem des internationalen Waffenhandelsvertrages ist zudem ein freiwilliger Unterstützerfonds (VTF) eingerichtet worden, der 2016 und 2017 von elf Geberstaaten – unter ihnen Deutschland – mit insgesamt rund zwei Millionen US Dollar finanziert worden ist. Im vergangenen Jahr sind hieraus 17 Projekte im Wert von 1,5 Millionen US Dollar durchgeführt worden. Inhaltlich beschäftigten sich diese Projekte in Staaten wie Kamerun, Guatemala oder Sierra Leone damit, Lücken in der bestehenden Gesetzgebung für die Umsetzung des ATT zu identifizieren oder Kenntnisse zum Vertrag in der jeweiligen Bürokratie zu vertiefen.

Bewertung

(7.10) Zusammengefasst zeigte die 3. Staatenkonferenz, dass dieser junge Vertrag noch am Anfang seiner Umsetzung steht. Die GKKE ist der Ansicht, dass dieser Prozess systematisch fortgesetzt werden muss. Der finnische Präsident der Konferenz, Klaus Korhonen, hat mit seiner Konferenzdiplomatie gleichzeitig Standards gesetzt, um die Skeptiker unter den Staaten davon zu überzeugen, dem ATT beizutreten. Sein Nachfolger aus Japan will diese Praxis fortsetzen und gleichzeitig die nächste Staatenkonferenz 2018 in Japan abhalten, um den Prozess näher an die zögerlichen Staaten aus dem asiatisch-pazifischen Raum heranzutragen. Der Beitritt Südkoreas zum ATT war hierfür schon ein wichtiger Meilenstein.

¹³⁷ Reaching Critical Will, ATT Monitor 10:4, 14. September 2017, S. 4.

(7.11) Die GKKE bedauert allerdings sehr, dass substantielle Fragen, insbesondere eine Diskussion über Waffentransfers an Staaten wie Saudi-Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate in den Diskussionen der Staatenvertreter so gut wie keine Rolle gespielt haben. Es ist beklagenswert, dass die große Mehrheit der Staaten es alleine den Nicht-Regierungsorganisationen überlassen hat, diese Themen anzusprechen. Neben der weiteren Ausformulierung des Implementierungsprozesses des Vertrages darf die Substanz nicht außer Acht gelassen werden. Richtig ist, dass die Gesetzgebungen und Genehmigungsverfahren westlicher Staaten zu den rigidesten gehören. Dennoch bleibt es aus der Sicht der rund 40 anwesenden Nicht-Regierungsorganisationen und auch der GKKE beklagenswert, dass konventionelle Kriegswaffen an Staaten gelangen, die sich aktiv im Krieg befinden, zum Teil gar Verbrechen gegen die Menschlichkeit begehen oder Menschenrechtsverletzungen verüben. Hier sollten die Artikel 6 und 7 des internationalen Waffenhandelsabkommens gerade von diesen Staaten befolgt werden, die zu den stärksten Befürwortern des Vertrages zählen. Ohne substantielle Diskussionen über die unterschiedliche Auslegung der zentralen Kriterien für Waffentransfers wird der ATT kaum eine Wirkung entfalten und einen Beitrag zur Verringerung menschlichen Leids leisten können.

Anhang 1: Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

1. Das Bonn International Center for Conversion (BICC) hat auf Anregung der GKKE und mit finanzieller Unterstützung durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) eine Internet-Website mit *Hintergrundinformationen zur deutschen Rüstungsexportpolitik* eingerichtet (www.ruestungsexport.info). Sie nennt Grunddaten zu den deutschen Rüstungsausfuhren und informiert mit Hilfe ausgewählter Indikatoren darüber, wie sich 170 Staaten zum Kriterienkatalog des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten (2008) verhalten. Außerdem finden sich „links“ zu den jährlichen Rüstungsexportberichten der Bundesregierung und der GKKE sowie zu anderen internationalen Informationsquellen. „Länderportraits“ beschreiben die wichtigsten Empfängerländer unter den Drittstaaten, gegliedert nach den europäischen Entscheidungskriterien für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren (u.a. Sicherheitssituation, Menschenrechtslage, Entwicklungsstand, Verhältnis zu internationalen Rüstungskontrollregimen).
Mit seinem seit 2009 geführten *Globalen Militarisierungsindex* (GMI) hat das BICC erstmals den Versuch unternommen, die weltweite Militarisierung abzubilden. Der GMI setzt Militärausgaben eines Landes ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie zu seinen Aufwendungen für die medizinische Versorgung. Er stellt die Gesamtzahl militärischer und paramilitärischer Kräfte eines Landes der Zahl seines medizinischen Personals gegenüber. Schließlich erfasst er die Menge an schweren Waffen, die den Streitkräften jeweils zur Verfügung stehen. Mittels dieser und anderer Indikatoren wird das „ranking“ eines Landes ermittelt, das es erlaubt, den jeweiligen staatlichen Militarisierungsgrad im Verhältnis zu anderen Staaten zu messen. Beim GMI geht es also nicht um die Frage, ob ein Land „militaristisch“ ist, sondern um einen auf Daten basierenden Vergleich (<http://gmi.bicc.de/>).
2. Die Aktion „Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ wird von zahlreichen Friedensinitiativen, christlichen Gruppen und kirchlichen Werken getragen. Ziel der Kampagne ist, Waffenexporte grundsätzlich zu verbieten. Außerdem setzt sich die Kampagne dafür ein, dass geplante und vollzogene Rüstungsausfuhren bekannt gemacht werden. Ferner bemüht sie sich, Alternativen zur Rüstungsproduktion aufzuzeigen. Informationen finden sich unter: <http://www.aufschrei-waffenhandel.de>.

3. Seit Juli 2011 stellt Jan van Aken, von 2009 bis 2017 Bundestagsabgeordneter der Partei Die Linke, auf der Webseite „www.waffenexporte.org“ Informationen und Dokumente zur deutschen Rüstungsexportpolitik zusammen. Das erlaubt neben den Recherchen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten. Das Bundeswirtschaftsministerium veröffentlicht seinerseits eine Zusammenstellung aller beantworteten parlamentarischen Anfragen dazu.

4. Das Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS) unterhält ein umfangreiches Archiv mit Informationen zu Rüstungsexporten (Zeitschriften, Studien, Bücher, graue Literatur und Dokumente) sowie eine Datenbank zu deutschen Rüstungslieferungen. Im Internet steht eine Sammlung der wichtigsten Grundlagendokumente zum deutschen Rüstungsexport unter http://www.bits.de/main/topics1_NEU.htm zur Verfügung. Artikel über einzelne Exportvorhaben sind zu finden unter <http://www.bits.de/frames/publibd.htm>. Seit 2015 unterhält das BITS zusätzlich eine umfangreiche Datenbank mit Informationen über deutsche Rüstungsexporte bereit. Die Datenbank ist erreichbar unter: <http://www.ruestungsexport-info.de>.

5. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS): Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich den DAKS-Kleinwaffen-Newsletter heraus, der insbesondere über aktuelle Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen informiert (daks-news@rib-ev.de). Zugänglich unter: www.rib-ev.de.
 Unter der Anschrift des Rüstungsinformationsbüros findet sich auch das größte deutschsprachige Archiv der Kampagne „Produzieren für das Leben – Rüstungsexporte stoppen“. Das Archiv ist nach Empfängerländern und rüstungsproduzierenden Unternehmen geordnet und enthält Material, das bis zum Jahr 1985 zurückreicht.

Internationale Kontakte

1. International Action Network on Small Arms (IANSA): Diese britische Nichtregierungsorganisation betreibt mit Amnesty International und Oxfam International die Initiative Control Arms. Ursprüngliches Ziel dieser Initiative war es, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen. Nach Inkrafttreten des Internationalen Waffenhandelsvertrags (Arms Trade Treaty, ATT) begleitet Control Arms die Weiterentwicklung des ATT; Adresse: www.controlarms.org.

2. Das European Network Against Arms Trade ist ein Zusammenschluss europäischer Nichtregierungsorganisationen und Kampagnen, das 1984 gegründet wurde. Das Netzwerk und seine Mitglieder setzen sich für ein Ende des Waffenhandels ein; Adresse: <http://www.enaat.org/>.

3. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter den Adressen:
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-transfers-and-military-spending>
<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/dual-use-and-arms-trade-control>

Anhang 2: Ausgewählte Quellen und Literatur

1 Dokumente

Bundesregierung

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016 (Rüstungsexportbericht 2016), Berlin 2017.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Zwischenbericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter in den ersten vier Monaten des Jahres 2017, Berlin 2017.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2016, Berlin 2017.

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

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

Bundesregierung, Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin 2017.

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle

18/155 vom 18. Februar 2016.

18/184 vom 8. Juli 2016.

18/242 vom 28. Juni 2017.

18/244 vom 30. Juni 2017.

Deutscher Bundestag: Drucksachen

18/9970 vom 13. Oktober 2016, Antwort des Staatssekretärs Stephan Steinlein an den Abgeordneten Uwe Kekeritz (Bündnis 90/ Die Grünen) zu Rüstungsexporten und der Ertüchtigungsinitiative.

18/10596 vom 7. Dezember 2016, Antwort des Staatssekretärs Dr. Rainer Sontowski (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage zu den Exportgenehmigungen für die Türkei Juli-Dezember 2016.

- 18/10695 vom 13. Dezember 2016, Antwort der Staatsministerin Dr. Maria Böhmer (Auswärtiges Amt) auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Sevim Dagdelen (Die Linke) zum Export von Scharfschützengewehren in die Türkei seit 2015.
- 18/10923 vom 18. Januar 2017, Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin Brigitte Zypries (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zur Genehmigung von Munitionsexporten in die Türkei seit August 2016.
- 18/11212 vom 16. Februar 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen u.a. (Die Linke) „Die waffentechnische Zusammenarbeit Deutschlands mit der Türkei und die Folgen“.
- 18/11516 vom 14. März 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien 2015 und 2016“.
- 18/11553 vom 16. März 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zu den abgelehnten Exportanträgen in die Türkei 2016.
- 18/11833 vom 3. April 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte 2013 bis 2017“
- 18/11889 vom 7. April 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Ertüchtigung von Partnerstaaten“
- 18/12307 vom 11. Mai 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen u.a. (Die Linke) „Der Panzerdeal von Rheinmetall in der Türkei und die Bundesregierung“.
- 18/12309 vom 11. Mai 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Agnieszka Brugger u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Deutsche Unterstützung beim Aufbau der Panzerindustrie in der Türkei“.
- 18/12335 vom 15. Mai 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Begleitung von Mitgliedern der Bundesregierung auf Auslandsreisen durch Vertreterinnen und Vertreter der Rüstungsindustrie“.

- 18/12676 vom 7. Juni 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien – tatsächliche Ausfuhren“.
- 18/12707 vom 12. Juni 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte und Rüstungsexportförderung durch das Bundesministerium für Verteidigung“.
- 18/13166 vom 24. Juli 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Doris Wagner u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) „Rüstungsexporte aus Bayern im Jahr 2016.“
- 18/13277 vom 4. August 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dagdelen u.a. (Die Linke) „Rheinmetall und andere Rüstungsunternehmen in der Türkei und den Golfstaaten und die Internationalisierung des Rüstungsgeschäfts“.
- 18/13307 vom 9. August 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage der Abgeordneten Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) zum Ergebnis der Post-Shipment-Kontrolle in Indien.
- 18/13338 vom 18. August 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zu den Einzel- sowie Sammelausfuhrgenehmigungen im ersten Halbjahr 2017.
- 18/13338 vom 16. August 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zu den Rüstungsexportgenehmigungen an MENA-Staaten im 1. HJ 2017.
- 18/13408 vom 25. August 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zu den Genehmigungen für den Export von Rüstungsgütern im ersten Halbjahr 2017.
- 18/13408 vom 23. August 2017, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) auf die schriftliche Frage des Abgeordneten Jan van Aken (Die Linke) zu den Genehmigungen für Kleinwaffenexporte an die MENA-Staaten im 1. HJ 2017.

Europäische Union

18. Jahresbericht gemäß Artikel 8 Absatz 2 des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP des Rates betreffend gemeinsame Regeln für die Kontrolle der Ausfuhr von Militärtechnologie und Militärgütern, Brüssel 2017.
- Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, User's Guide to Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing the control of exports of military technology and equipment, COARM 172 CFSP/PESC 393, Brüssel 2015.
- Europäisches Parlament, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2017 zu Waffenexporten und der Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts 2008/944/GASP (2017/2020(INI)), Straßburg 2017.
- Europäische Kommission, Reflexionspapier über die Zukunft der europäischen Verteidigung, COM(2017) 315 vom 07.06.2017.
- Europäische Kommission, Europäischer Verteidigungs-Aktionsplan, COM(2016) 950 vom 30.11.2016.
- Europäische Union, Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa. Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Brüssel 2016.

Vereinte Nationen

- United Nations, UN Register of Conventional Arms, abrufbar unter: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/> (17.11.2017).
- United Nations, UN Register of Small Arms, abrufbar unter: <http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?type=0&Col=DE> (17.11.2017).

2 Literatur

- Bartels, Hans-Peter/Kellner, Anna Maria/Optenhögel, Uwe (Hrsg.): Strategische Autonomie und die Verteidigung Europas. Auf dem Weg zur Europäischen Armee? Bonn: Dietz, 2017.
- Boemcken, Marc von, Verantwortung durch Ertüchtigung? Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen als Mittel deutscher Außenpolitik, in: Janet Kursawe et. al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2015, Berlin: LIT, 2015, S. 85-111.

- Boemcken, Marc von/Grebe, Jan, Gemeinsam Uneinig? Ambivalenzen in der Kontrolle Europäischer Rüstungsexporte, in: Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2014, Berlin: LIT, 2014, S. 140-153.
- Cops, Diederik/Duquet, Nils/Gourdin, Gregory, Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States, Brüssel: Flemish Peace Institute, 2017.
- Ebeling, Klaus, Sicherheit statt Frieden, in: Kompass, Heft 7/8, 2017, S. 6-9.
- Fischer, Martina, Entwicklungsgelder für die Ertüchtigung von Armeen, 11. Juli 2017, abrufbar unter: <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/entwicklungsgelder-ertuechtigung-armeen> (17.11.2017).
- Fischer, Martina, Friedenspolitische Glaubwürdigkeit der EU in Gefahr, 14. September 2017, abrufbar unter: <https://info.brot-fuer-die-welt.de/blog/eu-friedenspolitische-glaubwuerdigkeit-gefahr> (17.11.2017).
- Fleurant, Aude/ Perlo-Freeman, Sam/Wezeman, Pieter D./ Wezeman, Simon T., Trends in international arms transfers, Trends in International Arms Transfers, 2016, Stockholm: SIPRI, Februar 2017 (SIPRI Fact Sheet).
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportbericht, Berlin/Bonn, jährlich ab 1997.
- Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn: International Center for Conversion, 2013.
- Grebe, Jan, Die Bedeutung von Selbstreflexivität in der Rüstungsexportpolitik für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, in: Sicherheit und Frieden, im Erscheinen.
- Hansen, Susanne Therese, Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime, in: European Journal of International Relations, 2015, S. 1-25.
- Holtom, Paul/Pavesi, Irene, Trade Update 2017. Out of the Shadows, Genf: Small Arms Survey, 2017.
- Huber, Wolfgang, Gerechtigkeit und Recht: Grundlinien christlicher Rechtsethik, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996.
- International Crisis Group, Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict, Brüssel: International Crisis Group, 2015 (Middle East Report Nr. 158).
- Jaberg, Sabine, Frieden und Sicherheit, in: Ines-Jacqueline Werkner/Klaus Ebeling (Hrsg.), Handbuch Friedensethik, Wiesbaden: Springer VS, 2017, S 43-53.

- Major, Claudia/ Mölling, Christian 2017: Eine Revolution für Europas Rüstungsindustrie, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 2017 (DGAP-Standpunkt 6/2017).
- Mölling, Christian, Der europäische Rüstungssektor: Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015 (SWP-Studie 12/2015).
- Moltmann, Bernhard, Im Dunkeln ist gut munkeln. Oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (HSFK-Standpunkt 1/ 2011).
- Mutschler, Max M., Der internationale Waffenhandel und der Versuch ihn zu regulieren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Vol. 64, Nr. 35-37, 2014, S. 11-17.
- Mutschler, Max M., Globaler Militarisierungsindex (GMI) 2016, Bonn: Bonn International Center for Conversion, Dezember 2016.
- Mutschler Max M./Bales, Marius, Begründungspflicht statt laissez faire, Empfehlungen an die neue Bundesregierung für eine Reform der deutschen Rüstungsexportpolitik, Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC-Policy Brief 7\2017).
- Mutschler, Max M./Wisotzki, Simone, Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten, in: Margret Johannsen et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2016, Berlin: LIT, 2016, S. 140-151.
- Nassauer, Otfried, Hemmungslos in alle Welt. Die Munitionsexporte der Rheinmetall AG, Berlin: Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2016 (BITS-Research Report 16.01).
- Nassauer, Otfried, Explosiv & Tödlich. Munitionsexporte in deutscher Verantwortung, Karlsruhe/Berlin: Evangelische Kirche Baden/Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit, 2017.
- Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994.
- Schlüsing, Carina/Mielke, Katja, Drohende Gewalteskalation nach dem Referendum. Wie kann deutsche Einflussnahme in Kurdistan-Irak deeskalierend wirken? Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2017 (BICC Policy Brief 8\2017).

- Seifert, Andreas, Auf dem Weg zu einer EU-Rüstungsindustrie? Triebfedern und Hindernisse, in: Informationsstelle Militarisierung (IMI) (Hrsg.), Kein Frieden mit der Europäischen Union, Tübingen: IMI, 2017, S.34-36.
- SIPRI Arms Transfers Database, abrufbar unter:
<https://sipri.org/databases/armstransfers> (17.11.2017).
- Theohary, Catherine A., Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2008-2015, Washington DC: Congressional Research Service, Dezember 2016.
- United States Department of State, World Military Expenditures and Arms Transfers 2016, Dezember 2016, abrufbar unter:
<https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2016/index.htm> (17.11.2017).
- Weingarten, Jörg/Wilke, Peter/Wulf, Herbert, Perspektiven der wehrtechnischen Industrie in Deutschland, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung, 2015 (Study Nr. 309).
- Wisotzki, Simone, Die grenzenlose Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen: Argumente für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, Vol. 3, Nr. 2, 2014, S. 305-321.
- Wisotzki, Simone, Im Krieg mit deutschen Waffen? Eine Bilanz der Rüstungsexportpolitik der Großen Koalition, PRIF-Blog, 4. September 2017, abrufbar unter: <https://blog.prif.org/2017/09/04/im-krieg-mit-deutschen-waffen-eine-bilanz-der-ruestungsexportpolitik-der-grossen-koalition/> (17.11.2017).

Anhang 3: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

Dr. Marc von Boemcken, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn

Andreas Dieterich, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Berlin

Klaus Ebeling, Institut für Theologie und Frieden, Hamburg

Dr. Wolfgang Heinrich, Schömberg

Dr. Volker Kasch, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

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

Dr. Max M. Mutschler, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn (Vorsitzender der Fachgruppe)

Dr. Thomas Nielebock, Eberhard Karls Universität Tübingen

Dr. Sebastian Roßner M.A., Heinrich-Heine Universität Düsseldorf

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

Horst Scheffler, Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden, Bonn/ Zornheim

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

Dr. Arnold Wallraff, Bonn, ehemals Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)

Jonas Wipfler, Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR, Berlin

Dr. Simone Wisotzki, Leibnitz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main (Stellvertretende Vorsitzende der Fachgruppe)

Korrespondierende Mitglieder

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

Dr. Jan Grebe, Associate Researcher, Internationales Konversionszentrum (BICC), Bonn

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

Geschäftsführung

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

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

