

GKKE-Schriftenreihe

Heft

62

Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE

Vorgelegt von der GKKE-
Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung
Joint Conference Church
and Development



Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE

Vorgelegt von der
GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte

GKKE

**Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung**
Joint Conference Church
and Development



In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst und die Deutsche Kommission Justitia et Pax zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu Fragen einer gerechten und nachhaltigen Entwicklung weltweit.

Rüstungsexportbericht 2015 der GKKE

Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstr. 53/54
10117 Berlin
Geschäftsführer:
Tim Kuschnerus
eMail: info@gkke.org

Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161
53113 Bonn
Geschäftsführerin:
Gertrud Casel
eMail: justitia-et-pax@dbk.de

Die Publikationen sind über die katholische Geschäftsstelle der GKKE zu beziehen. Als PDF-Dateien auch abrufbar unter www.gkke.org

Impressum

Vorgelegt von der Fachgruppe Rüstungsexporte
der Gemeinsamen Konferenz Kirche und
Entwicklung (GKKE), Bonn/Berlin 2015
Redaktion: Gertrud Casel / Tim Kuschnerus
Schriftenreihe der GKKE 62
ISBN 978-3-940137-68-5
Bonn/Berlin, Januar 2016

Inhaltsverzeichnis

0	Anstelle eines Vorworts	6
1	Zusammenfassung	8
1.1	Der internationale Waffenhandel und deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2014	8
1.2	Rüstungsausfuhren 2014: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen	9
1.3	Aktuelle Debatten und Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	10
1.4	Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle	12
1.5	Schwerpunkt: Deutsche Waffen an die Peschmerga	15
2	Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung	18
2.1	Auftrag	18
2.2	Politisch-ethische Beurteilung	18
3	Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel	25
3.1	Entwicklungen des internationalen Waffenhandels	25
3.2	Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union	31
3.3	Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel	36

4	Deutsche Rüstungsexporte 2014/2015	41
4.1	Rüstungsausfuhren 2014: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen	41
4.2	Empfänger deutscher Rüstungslieferungen	48
4.3	Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen	52
4.4	Deutsche Rüstungsausfuhren im Spiegel der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsausfuhren	55
4.5	Rüstungsausfuhren im 1. Halbjahr 2015	58
4.6	Bewertung	59
5	Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik	65
5.1	Kleinwaffengrundsätze und Endverbleibskontrolle: Instrumente der Exportkontrolle	66
5.2	Parlamentarische Aktivitäten	75
5.3	Das Urteil des Bundesverfassungsgericht und Veränderungen der Berichtspraxis	78
5.4	Förderung der Exportpolitik: Neue Märkte als Hoffnung für die deutsche Rüstungsindustrie und die Unterstützung durch Politik und Bundeswehr	86
5.5	Saudi-Arabien: Streitpunkt um die Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik	95
6	Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle	101
6.1	Das Waffenembargo gegen Russland	101

6.2	Die Überprüfung des EU Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien	103
6.3	Ein Jahr nach Inkrafttreten des internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT): Die erste Vertragsstaatenkonferenz im August 2015	108
7	Schwerpunkt: Deutsche Waffen an die Peschmerga	114
7.1	Bundeswehrwaffen in den Irak: Ein Überblick	115
7.2	Die Debatte um die Waffenlieferungen in Deutschland	118
7.3	Die Konsequenzen der Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga	120
7.4	Fazit: Ertüchtigung ohne sicherheits- und friedenspolitische Ziele	123

Anhang

Anhang 1:	Hinweise auf Möglichkeiten, sich weiter zu informieren	125
Anhang 2:	Quellen und Literatur	128
Anhang 3:	Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE	137

0 Anstelle eines Vorworts

Auszüge aus den Statements von Prälat Dr. Karl Jüsten; Katholischer Vorsitzender GKKE, und Prälat Dr. Martin Dutzmann, Evangelischer Vorsitzender der GKKE, bei der Pressekonferenz zur Vorstellung des Rüstungsexportberichtes 2015 am 17.12.2015 vor der Bundespressekonferenz in Berlin.

Wir stellen Ihnen heute den 19. Rüstungsexportbericht der GKKE vor, den die Fachgruppe Rüstungsexporte unter Leitung von Dr. Jan Grebe erstellt hat. Als die Bundesregierung ihren Bericht über Rüstungsexporte in 2014 im Juni dieses Jahres veröffentlichte, haben wir den Rückgang der Einzelausfuhrgenehmigungen in 2014 begrüßt. Genehmigungen für Einzel- und Sammelausfuhren wurden im Wert von 6,52 Milliarden Euro erteilt, darunter Kriegswaffen im Wert von insgesamt 1,823 Milliarden Euro. Es ist allerdings mehr als ein Wermutstropfen, dass die Zahlen für das 1. Halbjahr 2015, die die Bundesregierung jetzt im Oktober des Jahres veröffentlicht hat, wieder einen deutlichen Anstieg der Rüstungsausfuhren zeigen. Angesichts der üblichen Schwankungen bei Rüstungsexporten und der gut gefüllten Auftragsbücher vieler Unternehmen ist leider nicht davon auszugehen, dass sich der Rückgang von 2014 in diesem Jahr verstetigen wird.

Wir begrüßen die weiteren Schritte der Bundesregierung, die Transparenz zu verbessern und die angekündigten Berichte rechtzeitig zu veröffentlichen. Dies ermöglicht eine zeitnahe Diskussion über Rüstungsexportentscheidungen sowohl im Parlament als auch in der Öffentlichkeit. Die Debatten im Parlament haben zugenommen, und die Antworten auf die schriftlichen Fragen sind aussagekräftiger geworden.

Im inhaltlichen Schwerpunkt unseres Berichtes fragen wir, ob und inwieweit die in 2014 beschlossenen Waffenlieferungen an die Peschmerga im Nordirak sich im Rückblick von 1 Jahr als zielführend erwiesen haben, und welche Risiken für die Region damit verbunden waren und sind. Unser politisches Fazit: dieser Waffenhilfe mangelt es wie manch anderer Ausbildungsmission und flankierender Militärhilfe an klaren sicherheits- und friedenspolitischen Zielen und normativen Vorgaben.

Wir haben als GKKE auch in der Vergangenheit die sogenannte Ertüchtigung mit Waffenlieferungen an vermeintliche Stabilitätspartner in Konfliktregionen

höchst kritisch bewertet. Wir halten deshalb fest: Keine Militär- und Waffenhilfe, keine „Ertüchtigung“ ohne sicherheits- und friedenspolitische Ziele.

Liefergenehmigungen in Drittstaaten – Länder außerhalb von EU und NATO – machen auch im ersten Halbjahr 2015 immer noch fast die Hälfte aller deutschen Rüstungsexporte aus; das ist viel zu viel für eine Ausnahmeregelung. Empfänger deutscher Rüstungsexporte sind nach wie vor zahlreiche Länder mit einer schwierigen Menschenrechtssituation, mit internen oder regionalen Gewaltkonflikten.

Ein besonders problematisches Empfängerland ist Saudi-Arabien. Manche sehen in dem Golfstaat einen strategischen Partner, gerade wegen seiner Rolle im Golfkooperationsrat. Die Menschenrechtspraxis des Landes ist abgründig, das regionale Machtstreben des Königshauses ausgeprägt, die Rolle in der Region gerade nicht stabilisierend. Die Beziehungen zu den Salafisten und ihren Organisationen werfen viele Fragen auf. Dennoch hat die Bundesregierung im Januar 2015 den Export von Rüstungsgütern nach Saudi-Arabien im Wert von 110 Millionen Euro genehmigt. Die Vorstellung, dass deutsche Waffen über Saudi-Arabien an Salafisten und terroristische Gruppen in Nordafrika, Nigeria und Mali gelangen könnten, finden wir schlichtweg empörend. Aber noch in 2015 hat die Bundesregierung die Ausfuhr von 15 Patrouillenbooten frei gegeben. Hier geht es wohl um die Umsetzung einer von der Vorgängerregierung erteilten Genehmigung, bei deren Nicht - Einlösung erhebliche Kompensationsansprüche auf die Bundesregierung zukommen. Der Widerruf der Ausfuhrgenehmigung für die Lieferung eines Gefechtsübungszentrums nach Russland und der Stopp von dessen Auslieferung im August 2014, haben aber gezeigt, dass ein solcher Widerruf möglich ist, wenn der politische Wille stark genug ist.

Es stellt sich die Frage, ob die Bundesregierung nicht Vorsorge treffen muss, um Entscheidungen, die unter anderen außen- und sicherheitspolitischen Voraussetzungen gefällt wurden, widerrufen zu können. Ein gesetzlich verankerter genereller Widerrufsvorbehalt bei politischer Neubewertung von Ausfuhrvorhaben würde die Gefahr von hohen Kompensationszahlungen wesentlich reduzieren, wenn nicht gar ausschließen. Gerade wenn man sich die lange Dauer von Rüstungsgeschäften von der Voranfrage bis zur Lieferung ansieht, sollte man auch prüfen, ob die Bindungswirkung von Altentscheidungen nicht grundsätzlich befristet werden sollte.

1 Zusammenfassung

Kernforderungen GKKE

1. Die GKKE fordert aufgrund der Gesamtlage in dem Land und in der Region, Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien zu stoppen.
2. Die GKKE drängt auf eine rasche Umsetzung der Kleinwaffengrundsätze und der neuen Regelungen zur Endverbleibskontrolle.
3. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, keine Waffen an Staaten zu exportieren, die den Internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) nicht unterzeichnet haben.
4. Die GKKE fordert die Bundesregierung dazu auf, die Genehmigungen für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition an Staaten mit der Auflage zu versehen, sich aktiv am UN-Waffenregister sowie am Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen zu beteiligen.
5. Die GKKE sieht die Bundesregierung in der Pflicht, die Ausfuhrgenehmigungen für Drittstaaten deutlich zu reduzieren. Daran wird sich eine Kehrtwende in der Rüstungsexportpolitik messen lassen müssen.
6. Die GKKE drängt darauf, Rüstungsgeschäfte nicht politisch zu flankieren und keine Exportförderung zu gewähren, – anders als die Bundesregierung im Strategiepapier zur Stärkung der Verteidigungsindustrie es als Ziel erklärt hatte.

1.1 Der internationale Waffenhandel und deutsche Rüstungsausfuhren im Jahr 2014

Deutsche Rüstungsausfuhren im internationalen Vergleich

(0.01) Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z.B. Dieselmotoren) sind zwischen 2010 und 2014 nach Angaben des schwedischen Friedensforschungsinstituts SIPRI um 43 Prozent (verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2005 und 2009) zurückgegangen und lagen dabei zwischen 2010 und 2014 bei 5 Prozent des weltweiten Waffenhandels. Es wurden Lieferungen von Großwaffensystemen an 55 Staaten registriert, darunter an Algerien, Brasilien, Brunei, Chile, China, Kolumbien, Ghana, Indien, Indonesien, Irak, Malaysia, Saudi-Arabien, Singapur sowie die Vereinigten Arabischen Emirate. Obwohl die Exporte zurückgegangen sind, zählt Deutschland weiterhin zu einem der größten Rüstungsexporteure auf dem Weltrüstungsmarkt und nimmt laut SIPRI die vierte Position im globalen

Vergleich ein. Zusammen mit anderen EU-Staaten, die insgesamt einen Exportanteil von etwa 25 Prozent auf dem Weltmarkt erreichten (2010-2014), ist Deutschland einer der zentralen Akteure auf dem Weltrüstungsmarkt. Zwar ist der europäische Anteil im Vergleich zum Zeitraum von 2009 bis 2013 um zwei Prozentpunkte gefallen, aber die Nachfrage nach europäischen Rüstungsgütern wird auch durch Chinas Aufstieg als Rüstungsexporteur nicht geschmälert.

1.2 Rüstungsausfuhren 2014: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen

Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen

(0.02) Im Jahr 2014 hat die Bundesregierung bezogen auf kommerzielle Transfers insgesamt Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen im Wert von 6,52 Milliarden Euro erteilt, darunter Kriegswaffen im Wert von insgesamt 1,823 Milliarden Euro. Der tatsächliche Ausfuhrwert von Kriegswaffen an Drittstaaten belief sich auf 1,34 Milliarden Euro (2013: 568,1 Mio. €). An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2014 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 1,570 Milliarden Euro genehmigt worden (2013: 2,240 Mrd. €). Dies entspricht 39 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe von 2,404 Milliarden Euro (2013: 3,606 Mrd. €) erfolgt, was einen Rückgang um 33 Prozent gegenüber 2013 bedeutet. Dies entspricht 61 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

Die Zahlen für das erste Halbjahr 2015 zeigen einen deutlichen Anstieg der Rüstungsausfuhren: Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Gesamtwert von 3,308 Milliarden Euro liegen um 1,079 Milliarden Euro höher als im Vorjahreszeitraum (1. Halbjahr 2014: 2,229 Mrd. Euro). Diese Gesamtbilanz der deutschen Rüstungsexportgenehmigungen ist weiterhin aus friedensethischer Sicht höchst problematisch.

Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(0.03) Zu den wichtigsten Empfängerländern gehörten Israel, die USA und Singapur. Aus den Daten für 2014 ist zu erkennen, dass im Berichtsjahr 100 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von 9,72 Millionen Euro abgelehnt wurden. Das Volumen der abgelehnten Ausfuhranträge ist damit nur geringfügig gefallen (2013: 10 Mio. €).

Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen

(0.04) Bezüglich der Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen lässt sich für das Jahr 2014 ein erneuter Anstieg verzeichnen, nachdem die Ausfuhren im Jahr 2013 mit einer Anzahl von 69.872 Waffen bereits einen Rekordwert erreicht hatten. Im Jahr 2014 beliefen sich die Ausfuhren auf insgesamt 106.435 Stück. Deutschland ist damit nach wie vor einer der weltweit größten Exporteure kleiner und leichter Waffen. Insbesondere Waffenlieferungen an den Irak im Rahmen der Ausstattungshilfe für die kurdischen Peschmergatruppen im Kampf gegen den Islamischen Staat (IS) trugen zu dem drastischen Anstieg der Stückzahl bei, ebenso Lieferungen an kanadische Sicherheitskräfte.

1.3 Aktuelle Debatten und Kontroversen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

(0.05) Auch im aktuellen Berichtszeitraum ebnete die Diskussion über deutsche Rüstungsexporte nicht ab. Dabei stand neben Einzelfällen sowie grundsätzlichen Fragen der Exportkontrolle auch der Umgang mit Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien im Mittelpunkt. Die GKKE fordert aufgrund der Gesamtlage in dem Land und in der Region, Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien zu stoppen. Denn es besteht nicht nur eine katastrophale Menschenrechtslage im Land selbst. Saudische Truppen sind zudem in Kampfhandlungen im Nachbarland Jemen verstrickt, und die Region befindet sich insgesamt in einer instabilen Situation, zu der Rüstungslieferungen weiter beitragen.

Zu Kontroversen führte auch, dass einzelne Mitglieder des Bundeskabinetts Unternehmen bei der wirtschaftlichen Erschließung neuer Märkte politisch unterstützen. In zahlreichen parlamentarischen Debatten ging es vor allem um die generelle Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik, ihre Orientierung an außen- und sicherheitspolitischen Interessen, die Proliferations- und Kontrollproblematik bei Klein- und Leichtwaffen sowie um eine bessere Endverbleibskontrolle.

Kleinwaffengrundsätze und Endverbleibskontrolle: Instrumente der Exportkontrolle

(0.06) Kritiker der Rüstungsexportpolitik fordern seit Jahren eine stärkere Kontrolle oder gar ein Exportverbot von kleinen und leichten Waffen. Als Gefahr gilt insbesondere die illegale und unkontrollierte Weitergabe von ursprünglich legal exportierten Waffen. Wissenschaftliche Belege stützen die

Befürchtungen eines solchen Proliferationsrisikos und deuten auf beträchtliche wirtschaftliche, aber vor allem auch menschliche Folgeschäden hin. Im Kontext des jemenitischen Bürgerkriegs hat die Debatte neuen Aufwind bekommen. Im April 2015 verteilten dort sunnitische Milizionäre deutsche G-3 Sturmgewehre, die von saudischen Militärflugzeugen abgeworfen worden waren. Ihre Herkunft ist zwar nicht abschließend geklärt, es ist jedoch davon auszugehen, dass sie nicht aus deutscher, sondern vermutlich aus saudischer Lizenzproduktion stammen. Im Sommer 2015 drängte die Bundesregierung das saudische Königshaus zur Aufklärung.

(0.07) Die GKKE, die in der Vergangenheit immer wieder auf die verheerende Wirkung von Klein- und Leichtwaffen hingewiesen hat, begrüßt die Vorlage neuer Kleinwaffengrundsätze und das Ziel, den Export kleiner und leichter Waffen restriktiver zu gestalten. Sie erneuert ihre Mahnung zur Zurückhaltung beim Export dieser Waffen. Die Kleinwaffengrundsätze sind ein wichtiger Schritt, um die Proliferationsrisiken, die bei dem Export von Klein- und Leichtwaffen stets bestehen, stärker als zuvor einzudämmen. Sie enthalten wichtige Ansätze und Überlegungen. Wichtig ist nun, diese in die Praxis umzusetzen. Die Einhaltung der Grundsätze wird die GKKE in Zukunft beobachten.

Parlamentarische Aktivitäten

(0.08) Das Thema Rüstungsexporte war im zurückliegenden Jahr Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Debatten und Auseinandersetzungen. Wieder einmal zeigten sich in den Diskussionen die üblichen Trennlinien zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsparteien. Auf der einen Seite standen wirtschaftspolitische Argumente und die Bedeutung einer starken, wettbewerbsfähigen Rüstungsindustrie, die andere Seite betonte die Berücksichtigung der Menschenrechtssituation sowie die Auswirkungen von Waffenlieferungen in instabilen Regionen und auf Konfliktsituationen. Neben einigen parlamentarischen Auseinandersetzungen zu Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien, debattierte der Bundestag im Februar einen Antrag „Nationales Konversionsprogramm entwickeln – Umwandlung der Militärwirtschaft in eine Friedenswirtschaft ermöglichen“ der Fraktion Die Linke sowie im Juni den von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Antrag „Eckpunkte eines Rüstungsexportkontrollgesetzes“. In dem Antrag fordert die Fraktion die Verabschiedung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes mit dem primären Ziel, die bestehenden Kriterien zur Menschenrechtssituation im Empfängerland, die Gefahr innerer Repressionen oder die Verwicklung in einen bewaffneten

Konflikt im Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollgesetz (AWG und KWKG) zu verankern. Darüber hinaus wurde bereits im März 2015 im Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages über Rüstungsexporte debattiert. Das Bündnis „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ hatte für seine Petition 95.000 Unterschriften gesammelt, um eine Änderung des Artikels 26, Absatz 2 des Grundgesetzes zu erreichen. Bundeswirtschaftsminister Gabriel zeigte sich dabei gegenüber einer restriktiveren Exportpolitik grundsätzlich offen und will diese auch umsetzen. Eine *rechtliche* Änderung auf dem Weg zu einem Verbot von Rüstungsexporten hält er jedoch für nicht notwendig.

Das Urteil des Bundesverfassungsgericht und Veränderungen der Berichtspraxis

(0.09) Ein wichtiges, aus Sicht der Rüstungsexportkontrolle zweischneidiges Urteil hat das Bundesverfassungsgericht am 21. Oktober 2014 gefällt. Den Hintergrund bilden Anfragen von Bundestagsabgeordneten über die im Sommer 2011 bekannt gewordenen Pläne der damaligen Bundesregierung, die Lieferung von Kampfpanzern nach Saudi-Arabien zu genehmigen. Das Bundesverfassungsgericht stellte zunächst fest, dass ein Mitglied der Bundesregierung Auskunft gegenüber Abgeordneten des Deutschen Bundestages nicht mit der Begründung verweigern kann, es sei ressortmäßig für die Beantwortung der Frage nicht zuständig. Das Gericht verpflichtete weiterhin die Regierung, das Parlament auf Nachfrage über die Beschlüsse des Bundessicherheitsrates zu unterrichten. Es lehnte aber eine Pflicht zur Auskunft über Entscheidungen von Voranfragen ebenso ab wie zur Information über die Begründung, die einer Genehmigung zugrunde liegt. Das Urteil hat weitreichende Bedeutung, denn es definiert die Informationsansprüche des Bundestages in Rüstungsexportangelegenheiten insgesamt.

1.4 Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle

Das Waffenembargo gegen Russland

(0.10) Im letzten Jahr rückte auf europäischer Ebene das Waffenembargo gegen Russland in den Fokus der Aufmerksamkeit. Als Reaktion auf die Ukraine Krise und die Annexion der Krim stoppten die EU-Staaten die Waffenlieferungen nach Russland und die Bundesregierung stornierte im August 2014 die Auslieferung eines bereits seit 2011 für Russland zugesagten

Gefechtsübungszentrums. Der Widerruf der Ausfuhrgenehmigung für ein Gefechtsübungszentrum galt als wichtiges politisches Zeichen, das wiederum Frankreich unter Druck setzte, die Liefervereinbarung von zwei Mistral-Hubschrauberträgern aufzulösen. Frankreich hielt lange Zeit an der Lieferung dieser beiden Hubschrauberträgern nach Russland fest, bis im September vergangenen Jahres die Aussetzung des geplanten Geschäfts bekannt wurde. Im Sommer dieses Jahres einigten sich die französische und russische Führung auf die endgültige Auflösung des Vertrages über die Lieferung im Wert von 1,2 Milliarden Euro. Deutschland hingegen lieferte trotz des Waffenembargos von 2014 Rüstungsgüter nach Russland. Mit der Genehmigung für den Export von zwei Eisbrechern mit militärischer Schutzausrüstung an Russland hat die Bundesregierung einen Positionswandel vollzogen. Denn bei der Einführung des Waffenembargos im letzten Jahr hatte sie noch auf strengere Regelungen gedrungen, damit ein Ausfuhrstopp von Waffen und Rüstungsgütern nach Russland auch Altfälle umfasst.

Die Überprüfung des EU Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien

(0.11) Der Gemeinsame Standpunkt zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien ist eine Fortentwicklung des 1998 beschlossenen EU-Verhaltenskodex, der nach einer Reihe von Skandalen von den damaligen EU-Mitgliedsstaaten verabschiedet wurde und der insgesamt acht Kriterien enthält. Während des Überprüfungsprozesses der Kriterien war jedoch nicht immer ausreichend Transparenz gegeben. Am 20. Juli 2015 veröffentlichte der Rat der Europäischen Union das aktualisierte, veränderte EU-Benutzerhandbuch, in das die Ergebnisse des Überprüfungsprozesses eingeflossen waren. Eine wesentliche Veränderung besteht darin, dass das Kriterium Zwei (Menschenrechte) um die Bestimmungen des weltweiten Waffenhandelsvertrages (ATT) ergänzt wurde. Dort wird nun auch, wie im ATT, auf geschlechterspezifische Gewalt verwiesen. Um die Gefahr der unerlaubten Weitergabe zu minimieren, haben sich die EU-Mitgliedsstaaten (wesentlich auf Initiative Belgiens) zu einer Verbesserung des Kriteriums Sieben verständigt, auch um den Gemeinsamen Standpunkt auf die Bedingungen des ATT abzustimmen. Das aktuelle Benutzerhandbuch sieht einen intensiveren Informationsaustausch bei Kenntnissen illegaler Exporte von Waffen vor. Auch beim Kriterium Acht haben sich die EU-Mitgliedsstaaten auf Anpassungen im Benutzerhandbuch verständigt. Zum einen wurde das Kriterium teilweise um Fragen der Korruption erweitert – so sollen Mitgliedsstaaten in Zukunft bei der Erteilung von Genehmigungen auch bewerten, ob

Rüstungsbeschaffungsvorhaben durch Anti-Korruptionsmaßnahmen flankiert werden. Zusätzlich sollen Staaten in Anwendung von Kriterium Acht auch Fragen der Regierungsführung im Empfängerland mit in die Bewertung einfließen lassen. Dass ein Schwerpunkt bei der Überprüfung auf die Vermeidung der illegalen Weiterleitung von Waffen gelegt wurde, begrüßt die GKKE ausdrücklich, bedauert jedoch, dass bei der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes die Chance verpasst wurde, die Kriterien strikter zu formulieren. Die GKKE ruft daher alle EU-Mitgliedsstaaten dazu auf, stärker auf eine Harmonisierung der Rüstungsexportkontrolle hinzuarbeiten. Gleichzeitig begrüßt die GKKE ausdrücklich, dass sich die Bundesregierung im Strategiepapier zu einer Weiterentwicklung europäischer Konvergenz in der Rüstungsexportkontrolle bekennt und die Angleichung der Anwendung des EU-Gemeinsamen Standpunktes erreichen will.

Der internationale Waffenhandelsvertrag (ATT): Die erste Vertragsstaatenkonferenz im August 2015

(0.12) Am 24. Dezember 2014 trat der internationale Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty/ATT) in Kraft, nachdem er von mehr als 50 Staaten, darunter auch Deutschland, ratifiziert worden war. Bis zum Oktober 2015 haben insgesamt 59 Staaten den Vertrag bislang nur unterzeichnet, und 73 haben ihn darüber hinaus ratifiziert. Das Ziel des Vertrags ist es, den internationalen Handel mit konventionellen Waffen – dazu zählen neben den sieben Kategorien des VN-Waffenregisters auch Klein- und Leichtwaffen – entlang gemeinsam vereinbarter Standards zu regulieren. Im August 2015 fand die erste Vertragsstaatenkonferenz mit 120 teilnehmenden Staaten in Cancun (Mexiko) statt. Die GKKE begrüßt, dass mit dem ATT nun ein Vertragswerk in Kraft ist, welches verbindliche Standards für den internationalen Waffenhandel etabliert. Dass sich die Staaten in Cancun in einigen zentralen Punkten bezüglich der Ausgestaltung und Umsetzung des Vertrages einigen konnten, ist sehr erfreulich. Gleichzeitig bedauert die GKKE jedoch, dass sich die Vertragsstaaten nicht auf standardisierte Vorlagen für die Berichterstattung verständigen konnten und die Vorlage für den jährlichen Bericht unterschiedliche Angaben zulässt. So können die Staaten beispielsweise entweder über ihre tatsächlichen Waffentransfers berichten oder nur über deren Autorisierung. Das erschwert die Vergleichbarkeit der getätigten Angaben.

1.5 Schwerpunkt: Deutsche Waffen an die Peschmerga

(0.13) Eine bedeutende Debatte im Jahr 2014 wurde über die umstrittenen Waffenlieferungen an die Peschmergatruppen im Nordirak zur Bekämpfung des Islamischen Staats geführt. Bis Ende November 2015 wurden Ausrüstungsgegenstände und auch Waffen und Munition der Bundeswehr in den Nordirak geliefert. In einem vertiefenden Schwerpunkt wird die Frage aufgegriffen, ob und inwieweit Waffenlieferungen in Kriegsgebiete zielführend sein können und welche Risiken für die Region damit verbunden sind. Dabei sollen mögliche Folgen solcher Waffenlieferungen in unübersichtlichen Konfliktlagen, in denen die Konfliktparteien und Gegner kaum mehr ausgemacht werden können, mit in Betracht gezogen werden. Der Schwerpunkt schaut auch auf andere Konfliktsituationen und zeigt auf, dass gerade bei Kriegsende hohe Waffenaukommen – insbesondere von Klein- und Leichtwaffen – erhebliche Risiken der unkontrollierten Weiterverbreitung und damit verbunden der regionalen Destabilisierung von Anrainerstaaten birgt.

Bundeswehrwaffen in den Irak: Ein Überblick

(0.14) Waffenlieferungen von Deutschland an die Peschmerga sind im Rüstungsexportbericht 2014 aufgelistet und finden sich auch in den Angaben des UN-Waffenregisters. Anders als bei Rüstungsexporten in Deutschland sonst üblich, wurden diese Lieferungen detailliert und nach Rüstungsgütern sortiert aufgelistet und dem Deutschen Bundestag und somit auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Im September 2015 lag der Bundesregierung nun eine neuerliche Anfrage der Führung der irakischen Kurden vor, die sich weitere deutsche Waffenlieferungen für den Kampf gegen den Islamistischen Staat wünschen. Angefragt worden sind neben weiterer Munition auch Milan-Raketen. Darüber hinaus erteilte der Deutsche Bundestag bereits am 29. Januar 2015 der Bundeswehr ein Ausbildungsmandat für die kurdischen Peschmerga.

Die Debatte um die Waffenlieferungen in Deutschland

(0.15) Schon unmittelbar nach der Entscheidung der Bundesregierung, Waffen in den Nordirak zu liefern, gab es kritische Stimmen aus den Reihen der Abgeordneten des Deutschen Bundestags. Doch selbst die Opposition war sich durchaus uneinig in ihrer Bewertung und anerkannte zumindest teilweise die Ausnahmesituation im Nordirak und die unmittelbare Gefährdung der Jesiden. Kritik kam zudem von der katholischen und evangelischen Kirche. 2015 zeigt

sich dagegen ein einheitlicheres Bild, denn beide Oppositionsparteien äußerten ihre Kritik an den fortgesetzten Waffenlieferungen, aber auch an der Ausbildungsmission der Bundeswehr im Nordirak.

Die Konsequenzen der Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga

(0.16) Der Begründungszusammenhang für Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga hat sich verändert. Stand bei der Entscheidung im vergangenen Jahr der unmittelbare Handlungszwang des humanitären Schutzes der Jesiden im Vordergrund, so sind es jetzt vor allem die sicherheitspolitischen Begründungen, wie die Unterstützung der kurdischen Regionalregierung und der Peschmerga im Kampf gegen den IS. Mit der Genehmigung der Ausbildungsmission durch die Bundeswehr werden weitere Waffen- und Munitionslieferungen an die Peschmerga zur Routineangelegenheit. Derzeit mehren sich Meldungen, dass die Waffen nicht immer an ihren Bestimmungsort gelangt oder zumindest nicht dort geblieben sind. So sollen Waffen aus der Lieferung der Bundeswehr an die PKK weitergegeben worden sein, die in Deutschland und anderen Staaten als Terrororganisation gelistet ist.

Eine wichtige Debatte dreht sich zudem um die kritische Menschenrechtslage. Den Peschmerga wird unter anderem die bewusste Zerstörung der mehrheitlich sunnitisch-arabisch bewohnten Stadt Barzanke im August 2014 sowie die unrechtmäßige Inhaftierung von Gefangenen des IS vorgeworfen. Hier verweist die Bundesregierung jedoch darauf, dass der Kriegsgefangenenstatus des III. Genfer Abkommens über die Behandlung von Kriegsgefangenen in dem nichtinternationalen Konflikt gegen den IS keine Anwendung findet.

(0.17) Generell lässt sich die Debatte um Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga in den Kontext der deutschen außenpolitischen Diskussion um mehr „Verantwortung Deutschlands“ und der „Ertüchtigungsstrategien“ als Mittel der Sicherheitspolitik einordnen. Über das Für und Wider solcher Waffenlieferungen und Militärhilfe lässt sich streiten, die Risiken sind erheblich und sollten offen benannt und diskutiert werden. Neben der Waffenhilfe sind auch in Deutschland die Rufe nach militärischer Intervention immer wieder zu vernehmen. Ein Blick in die Vergangenheit zeigt jedoch, dass keine der militärischen Interventionen in der jüngeren Vergangenheit im Nahen Osten erfolgreich war, bzw. zu einem nachhaltigen und stabilen Frieden geführt hat. Gleichzeitig lässt sich festhalten, dass die Bewegung des IS militärisch nicht besiegt werden konnte, vielmehr weitet sie sich derzeit über Irak und Syrien nach Libyen und nach Afghanistan aus. Die Ertüchtigung zum Krieg durch

deutsche Militärhilfe und Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga folgt einer anderen Logik als die der Sicherheitssektorreform in Regionen fragiler Staatlichkeit. In diesem Fall geht es gerade nicht um den Aufbau einer einheitlichen staatlichen Ordnung für den gesamten Irak. Vielmehr wird die Möglichkeit, dass die Kurden einen eigenen Staat ausrufen könnten, in Kauf genommen. Selbst die Menschenrechtsverletzungen der Peschmerga sind für die Bundesregierung kein Grund, an der Angemessenheit der Waffenlieferungen zu zweifeln. Vor allem aber mangelt es an Ausbildungsmissionen und flankierender Militär- und Waffenhilfe an Zielsetzungen und normativen Vorgaben von Ordnungsvorstellungen.

2 Die Berichterstattung durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung

2.1 Auftrag

(1.01) Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) legt zum neunzehnten Mal seit 1997 einen Rüstungsexportbericht vor. Der Bericht wird von der GKKE-Fachgruppe „Rüstungsexporte“ erstellt. Ihr gehören Fachleute von Universitäten sowie wissenschaftlichen Forschungsinstituten, der kirchlichen Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit sowie aus Nichtregierungsorganisationen an. Der Bericht stellt öffentlich verfügbare Informationen über die deutschen Ausfuhren von Kriegswaffen und Rüstungsgütern des Vorjahres (2014) bzw. deren Genehmigungen zusammen und bewertet die Rüstungsexportpolitik aus Sicht der Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Mit einem intensiven Blick auf das europäische Rüstungsexportkontrollsystem will der Bericht der Entwicklung einer zunehmenden Europäisierung der Rüstungsexportpolitik gerecht werden. Der Bericht soll dem öffentlichen Dialog über diesen Politikgegenstand dienen. Außerdem richtet er sich mit seinen Informationen und Argumentationsmustern an die Meinungsbildung im kirchlichen Raum.

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

2.2 Politisch-ethische Beurteilung

Vorbemerkung

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

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

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

Ethische Position

(1.04) Die GKKE geht von einer ethisch qualifizierten Position aus: Beim grenzüberschreitenden Transfer von Kriegswaffen und Rüstungsgütern handelt es sich um die Weitergabe von Gewaltmitteln, Waren und Leistungen, die unmittelbar oder mittelbar den Tod von Menschen verursachen können. Leib, Leben und Freiheit von Menschen aber sind höchste Rechtsgüter und unterliegen dem Schutz der universalen Menschenrechte. Der Transfer von Waffen ist deshalb grundsätzlich nach denselben ethischen Kriterien wie die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu beurteilen. Nur unter speziellen Voraussetzungen und bei extremer Gefahrenlage kann Rüstungstransfer legitim sein. Denn Gewalt ist und bleibt eines der schwersten Übel, das Menschen einander zufügen können.¹ Eine besondere Sorgfaltspflicht hinsichtlich dieser Transfers haben deshalb Staaten, die hier in Ausübung ihrer Souveränität einen Kontrollvorbehalt beanspruchen.

Parameter einer ethischen Urteilsbildung

(1.05) Die ethische Position zielt darauf ab, verbindliche Maßstäbe für das Handeln unter vergleichbaren Bedingungen zu nennen. Die ethische Position benennt mit der Würde des Menschen und den sie explizierenden Menschenrechten als höchsten Rechtsgütern verbindliche Maßstäbe für jegliches wirtschaftliche und politische Handeln. Eine ethische Urteilsbildung hat jedoch genau deren Realisierbarkeit in konkreten Fällen und angesichts von Zielkonflikten zu prüfen.² In Kenntnis der ethischen Verpflichtung sind Optionen und Folgen abzuwägen und Prioritäten zu bestimmen. Erst wenn dies in

¹ Vgl. Päpstlicher Rat *Justitia et Pax*, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion (21. Juni 1994), hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994, Ziffer 12 – 13.

² Vgl. Wolfgang Huber, *Gerechtigkeit und Recht. Grundlinien christlicher Rechtsethik*, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996, S. 41.

Problemfeststellung, Situationsanalyse, Normenauswahl, Urteilsbildung und reflektierende Rückschau eingeht, erfüllt das Urteil den Anspruch der ethischen Position.³ Denn dann erst kann kritisch beurteilt werden, was auf dem Spiel steht, welche Handlungsalternativen, Chancen und Risiken bestehen, welche Normen in welcher Gewichtung und mit welcher Bindungskraft zur Geltung kommen und welche soziohistorischen Kontexte ein- und welche ausgeblendet wurden. Die Selbstbindung an die ethische Position schließt ein, sie auch dann als verbindliche Handlungsorientierung zu respektieren, wenn aktuelle Umstände anderes nahelegen und wenn das möglicherweise heißt, auf Vorteile zu verzichten, die andere nutzen.

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

Das Gebot der Transparenz

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

Folgende Kriterien geben Aufschluss über den erreichten Grad an Transparenz des Wissens: Verfügbarkeit von Informationen (Möglichkeit des Zugangs) – Verlässlichkeit (Belastbarkeit der Daten) – Reichweite (Erfassung aller in Frage kommenden Bereiche) – Präzision (Detailschärfe) – Vergleichbarkeit (Stimmigkeit der Informationen mit anderen Quellen) – Relevanz (Aussagekraft der Daten).⁴ Transparenz ist die erste Voraussetzung, geltende Normen vor einer verdeckten oder offenen Demontage zu schützen.

³ In Anlehnung an Heinz Eduard Tödt, Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: ders., Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt, Gütersloh: GTB Siebenstern 1979, S. 31 – 80, S. 47 – 50.

⁴ Nach: Eamon Surrey, Transparency in the Arms Industry, Stockholm (SIPRI) 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f. Siehe auch: Bernhard Moltmann, Im Dunkeln ist gut munkeln oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main 2011 (HSFK-Standpunkt 1/ 2011).

Kriterien der Beurteilung von Rüstungstransfers

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

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

das Ringen um eine ungelöste außen- und sicherheitspolitische Weichenstellung.

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

Bewertungsbedingungen

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

- *(1) Begründungspflicht für Rüstungsexporte*
Es ist zu begründen, dass die Rüstungsexporte tatsächlich den Vorgaben von Frieden und Entwicklung entsprechen. Besonders bei Genehmigungen von Rüstungsausfuhren in Konfliktregionen, an Staaten, die für massive Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, sowie an Staaten, die öffentliche Entwicklungshilfe erhalten, liegt die Begründungspflicht bei deren Befürwortern. Die Begründungspflicht bezieht sich auch auf die Genehmigung von Ausfuhren sonstiger Rüstungs- und Dual-use-Güter, die militärisch genutzt werden können.
- *(2) Erweiterung des Horizontes einer Beurteilung – Die Dynamik des Rüstungssektors*
Zum einen internationalisiert sich die Kooperation von Rüstungsherstellern. Sie umfasst Entwicklung, Herstellung und Vertrieb von Rüstungsgütern. Dieser Kontext von Rüstungsproduktion und -vermarktung wird zu einer zentralen Referenzgröße. Er entwertet das Festhalten an Vorbehalten der nationalen Souveränität und fordert eine verstärkte internationale Perspektive.

Zum anderen vergrößert sich das Spektrum von Gütern und Leistungen, die dem Militär- bzw. Rüstungssektor zuzuordnen sind. Beziehen sich Rechtsnormen und Verfahren zu Kontrolle von Transfers noch vorrangig auf die Weitergabe von materiellen Gütern, gewinnt die Weitergabe von Wissen, Dienstleistungen und Infrastruktur im Zusammenhang von Rüstung und Sicherheit zunehmend an Relevanz. Vor allem sich rasch industrialisierende Empfängerländer sind am Erwerb von Technologie interessiert, um selbst einen eigenständigen Rüstungssektor aufzubauen. Hier besteht ein Nachholbedarf an Regelung und Kontrolle wie auch an der ethischen Bewertung solcher Transfers.

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

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

- (4) *Die Problematik fragiler Staatlichkeit:*

In vielen Konfliktregionen fehlt es an gesellschaftlich legitimierten Sicherheitsstrukturen. Herstellung und Wahrung des demokratisch legitimierten staatlichen Gewaltmonopols sind jedoch Voraussetzungen, um Sicherheit und Teilhabe der Menschen an öffentlichen Gütern zu gewährleisten. Dies kann Hilfen beim Aufbau von Polizei und Sicherheitskräften als legitimen Inhabern staatlicher Gewalt erfordern, in besonders zu rechtfertigenden Fällen auch die Lieferung von Waffen und Ausrüstung. Eine solche Lieferung kann aber nur dann erfolgen, wenn Sicherheitskräfte einer wirksamen gesellschaftlichen Kontrolle unterliegen und wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass sie zur Bewahrung oder Durchsetzung eines gesellschaftlich legitimierten Gewaltmonopols

eingesetzt werden. Dies gilt ebenfalls für die Weitergabe von Waffen und militärischer Ausrüstung bei internationalen Friedensmissionen. Die Bedingung von Sicherheit verhält sich somit komplementär, aber nicht übergeordnet zu einem Leben in friedlichen und gerechten Verhältnissen.

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

3 Trends im weltweiten Waffen- und Rüstungshandel

3.1 Entwicklungen des internationalen Waffenhandels

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

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

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

Trotz der oben genannten Einschränkungen gelten die Daten von SIPRI daher für die Bewertung von Deutschlands Position im weltweiten Rüstungshandel als relevant und zuverlässig.⁵

Eine verlässliche Quelle zum weltweiten Waffenhandel war auch der jährliche Bericht des Congressional Research Service „Conventional Arms Transfers to Developing Nations“. Leider hat der Congressional Research Service seine Erhebungen 2012 eingestellt, wodurch eine wichtige Quelle zur unabhängigen Überprüfung und zur Darstellung globaler Trends nicht länger zur Verfügung steht. Dennoch erlauben die Berichte einen internationalen Vergleich des globalen Waffenhandels über einen langen Zeitraum.

(2.02) SIPRI hat am 16. März 2015 die aktuellen Daten zum weltweiten Rüstungshandel vorgelegt. Die Zahl der globalen Waffentransfers hat sich im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 gegenüber dem vorangegangenen Vierjahreszeitraum (2005 bis 2009) erneut um 16 Prozent erhöht.⁶ Allerdings ist im Gegensatz zu den vorherigen Jahren, als der deutsche Anteil am weltweiten Rüstungshandel weitestgehend konstant geblieben ist und bei sieben Prozent lag, dieser nun auf fünf Prozent gefallen. Damit wurde Deutschland mittlerweile von China überholt, liegt aber immer noch auf Platz vier hinter den USA, Russland und China.

Liefer- und Abnehmerstaaten

Die wichtigsten Liefer- und ihre Abnehmerstaaten (2010 – 2014)

Lieferstaaten	Anteil am Weltrüstungshandel	Wichtigste Abnehmer
USA	31%	Südkorea (9%), VAE (9%), Australien (8%)
Russland	27%	Indien (39%), China (11 %), Algerien (8%)
China	5%	Pakistan (41%), Bangladesch (16%), Myanmar (12%)
Deutschland	5%	USA (11%), Israel (9%), Griechenland (7%)
Frankreich	5%	Marokko (18%), China (14%), VAE (8%)

⁵ Die spezifischen Methoden zur Erfassung des internationalen Waffenhandels müssen in Betracht gezogen werden, wenn die Zahlen von SIPRI für einen Vergleich herangezogen werden. Siehe auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2007, Bonn/Berlin 2008, S. 23 und 33; GKKE-Rüstungsexportbericht 2010, Bonn/Berlin 2011, S. 34f.

⁶ Pieter D. Wezeman/Simon T. Wezeman, Trends in international arms transfers, 2014, Stockholm, March 2015 (SIPRI Fact Sheet).

(2.03) Die größten Importeure zwischen 2010 und 2014, gemessen an ihrem Anteil am Weltrüstungshandel, waren Indien (15 Prozent), Saudi-Arabien (5 Prozent), China (5 Prozent), Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) (4 Prozent), Pakistan (4 Prozent), Australien (4 Prozent), Türkei (3 Prozent), USA (3 Prozent), Südkorea (3 Prozent), Singapur (3 Prozent). Gerade Indien hat in den letzten Jahren seine Position als weltweit größter Rüstungsimporteur untermauert und seine Lieferanten diversifiziert. Allein zwischen 2005-2009 und 2010-2014 stiegen Indiens Rüstungsimporte um 140 Prozent. Indien verfolgt zwar einen ambitionierten Modernisierungskurs, ist jedoch bis heute kaum in der Lage, selber hochtechnologische Waffensysteme herzustellen.

Die fünf größten Abnehmer- und ihre wichtigsten Lieferstaaten für Rüstungstransfers (2010 – 2014)

Empfänger	Anteil am Weltrüstungshandel	Wichtige Lieferstaaten (Anteil an Gesamtlieferungen)
Indien	15%	Russland (70%), USA (12%), Israel (7%)
Saudi-Arabien	5%	Großbritannien (36%), USA (35%), Frankreich (6%)
China	5%	Russland (61%), Frankreich (16%) ⁷ , Ukraine (13%)
VAE	4%	USA (58%), Frankreich (9%), Russland (9%),
Pakistan	4%	China (51%), USA (30%), Schweden (5%)

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, March 2014)

(2.04) Mit 48 Prozent ist Asien (einschließlich Ozeanien) die größte Empfängerregion von Waffenlieferungen im Zeitraum 2010 bis 2014. In diesem Zeitraum haben Rüstungstransfers in alle Regionen bis auf Europa zugenommen. So sank der Anteil Europas am weltweiten Rüstungshandel um 36 Prozent gegenüber dem Zeitraum von 2005 bis 2009. In Europa gehören Großbritannien (14 Prozent aller Importe) und Aserbaidschan (13 Prozent aller Importe) zu den größten Waffenimporteuren. Aufgrund der territorialen Streitigkeiten mit Armenien erhöhte Aserbaidschan seine Waffenimporte (zu 85

⁷ Obwohl gegen China weiterhin ein Waffenembargo der Europäischen Union verhängt ist, hat Frankreich im Jahr 2013 laut dem EU-Rüstungsexportbericht die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 164 Millionen Euro (2012: 147 Millionen Euro) genehmigt und war damit für rund 60 Prozent aller Ausfuhren der EU-Mitgliedsstaaten nach China verantwortlich. Dies umfasst auch Lieferungen von Überwachungstechnologie (ML 15) im Wert von 99 Millionen Euro. Laut SIPRI umfassten die französischen Exporte in den vergangenen Jahren u.a. Dieselmotoren und Helikopter.

Prozent aus Russland) zwischen 2010 und 2014 um 249 Prozent gegenüber dem Zeitraum 2005 bis 2009. Zusätzlich zeigt sich insbesondere in Osteuropa eine Tendenz, ausgemustertes Material anstatt neuer Waffen zu kaufen. Viele Staaten importieren Waffen aus westeuropäischen oder nordamerikanischen Überschussbeständen, die im Zuge der Finanzkrise immer größer geworden sind. Zusätzlich haben in Folge der Krise in der Ukraine zahlreiche osteuropäische Staaten ihre Rüstungsanstrengungen verstärkt, dies hat sich jedoch bis jetzt noch nicht in umfangreichen Beschaffungsmaßnahmen niedergeschlagen. Vielmehr setzen zahlreiche osteuropäische Staaten Modernisierungsmaßnahmen für ihre Streitkräfte um, die sie bereits vor einigen Jahren geplant haben.

Die Staaten Asiens haben ihre Position als größte Rüstungsimporteure auf dem Weltmarkt gefestigt und ihren Anteil an Waffenimporten zwischen 2010 und 2014 gegenüber dem Zeitraum 2005 bis 2009 um 37 Prozent gesteigert, wobei der Großteil davon nach Südasien (46 Prozent aller Importe in der Region) gelangt. Indien hat zwischen 2010 und 2014 seinen Platz als weltweit größter Importeur behauptet und im Vergleich zum davorliegenden Vierjahreszeitraum (2005 bis 2009) seine Waffenimporte um 140 Prozent erhöht. Indien bezieht dabei einen Großteil seiner Rüstungsgüter aus Russland. China wird angesichts des schnellen Ausbaus einer eigenen Rüstungsindustrie zusehends unabhängiger vom Waffenimport. Während es vor einigen Jahren noch zu den größten Importeuren zählte, liegt China mit einem Anteil von fünf Prozent am weltweiten Rüstungsmarkt zwar noch immer auf Platz drei, die Rüstungseinfuhren sind jedoch zwischen 2010 und 2014 um 42 Prozent gegenüber dem Zeitraum von 2005 bis 2009 gesunken. China ist jedoch inzwischen nicht mehr nur ein großer Importeur von Waffen, sondern avancierte darüber hinaus auch zum drittgrößten Waffenexporteur, wodurch es Deutschland auf den vierten Rang verdrängte. Ein weiterhin treibender Faktor für Rüstungsbeschaffungen in Südostasien bleiben die zahlreichen ungelösten Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer zwischen China, den Philippinen und Vietnam sowie einigen anderen Ländern.⁸ Australien ist ebenfalls zu einem großen Rüstungsimporteur aufgestiegen. Zwischen 2010 und 2014 hat das Land die Einfuhren von Waffen im Vergleich zum vorherigen Zeitraum (2005-2009) um 65 Prozent gesteigert. Neben einer Modernisierung der Streitkräfte strebt das Land eine Verbesserung der Langstreckenfähigkeiten an, wozu es eine Reihe moderner Tankflugzeuge und amphibische Schiffe gekauft hat.

⁸ Vgl. Oliver Bräuner, Rüstungstransfers ins maritime Südostasien – Wettrüsten oder Proliferation?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41, 2014, S. 22-28.

Während in den vergangenen Jahren die Aufrüstung der Seestreitkräfte im Fokus vieler Länder Südostasiens stand, rückt zunehmend die bessere Ausstattung der Luftwaffe in den Mittelpunkt der Beschaffungspläne. Neben der Anschaffung neuer Kampfflugzeuge zielen einige Länder auch auf den Kauf von modernen Tankflugzeugen, um den Operationsradius ihrer Streitkräfte deutlich zu erweitern. Dabei gibt es kaum ein Land in der Region, das nicht in den Kauf moderner Kampfflugzeuge investiert hat. Die Maschinen werden aus verschiedenen Ländern geliefert, wie z.B. aus den USA, Russland, Schweden oder Südkorea.⁹

Rüstungstransfers nach Afrika sind im Zeitraum zwischen 2010 und 2014 im Vergleich zu den vorangegangenen fünf Jahren (2005 – 2009) um 45 Prozent gestiegen. Wie schon im vorherigen Jahr, geht ein Großteil der Waffenimporte auf nordafrikanische Staaten wie Algerien (30 Prozent) und Marokko (26 Prozent) sowie den Sudan (6 Prozent) zurück. Besonders Algerien und Marokko treiben die Aufrüstung der eigenen Streitkräfte weiter voran. Dazu hat Algerien neben Luftabwehrsystemen aus China auch einen Hubschrauberträger aus Italien angeschafft. Marokko hingegen hat eine moderne Fregatte aus den Niederlanden erhalten. Besonders bei Algerien stehen noch umfangreiche Lieferungen in den kommenden Jahren an. Zusätzlich haben Nigeria und Kamerun, sowie andere Länder in Westafrika, die vom Terror der Gruppe Boko Haram bedroht sind, Hubschrauber und gepanzerte Fahrzeuge von verschiedenen Lieferanten erhalten.

Waffenlieferungen in den Nahen und Mittleren Osten gelangten überwiegend nach Saudi-Arabien (23 Prozent), in die Vereinigten Arabischen Emirate (20 Prozent) und in die Türkei (16 Prozent). Bedeutendster Exporteur für die Staaten der Region sind die USA, die mit 47 Prozent der Waffenlieferungen für fast die Hälfte aller Rüstungsimporte verantwortlich sind. Besonders die Bedeutung Saudi-Arabiens als Rüstungsimporteur in der Region ist zwischen 2010 bis 2014 deutlich gestiegen. Es hat zahlreiche neue Kampfflugzeuge aus Großbritannien, Kampfhubschrauber aus den USA und hunderte gepanzerte Mannschaftstransporter aus Kanada importiert.

Auf dem amerikanischen Kontinent stieg die Anzahl importierter Waffen zwischen 2010 und 2014 um sieben Prozent gegenüber dem vorherigen Untersuchungszeitraum. Die USA sind weiterhin der größte Importeur in der Region und sechstgrößter Käufer in der Welt. Zweitgrößter Importeur und größter Käufer des südamerikanischen Kontinents ist Venezuela. Daneben ist

⁹ Pieter D. Wezeman/Simon T. Wezeman, Trends in international arms transfers, 2014, Stockholm, March 2015 (SIPRI Fact Sheet).

Brasilien einer der größten Importeure in der Region. Trotz überwiegend guter Beziehungen zu seinen Nachbarn hat das Land in den letzten Jahren einige umfassende und große Beschaffungsvorhaben angestoßen, die zu einer deutlichen Steigerung der militärischen Kapazitäten führen dürften. Dahinter steht neben einer fälligen Modernisierung des teilweise veralteten Materials auch die militärische Untermauerung geopolitischer Ambitionen. Ein wichtiges Element brasilianischer Rüstungspolitik ist das Interesse an moderner Rüstungstechnologie. Neben Brasilien hat auch Kolumbien seine Waffenimporte fortgesetzt, um die Waffen insbesondere gegen innerstaatliche Rebellengruppen einzusetzen.

Anteil der Weltregionen am Weltrüstungshandel (2010 – 2014)

Weltregion	Anteil am Weltrüstungshandel	Größte Abnehmer
Afrika	9%	Algerien, Marokko, Sudan
Amerika	10%	USA, Venezuela
Asien und Ozeanien	48%	Indien, China, Pakistan
Europa	12%	Großbritannien, Aserbajdschan
Naher/Mittlerer Osten	22%	Saudi-Arabien, VAE, Türkei

(Quelle: SIPRI-Fact Sheet, March 2015)

(2.05) SIPRI betont die zunehmende Verbreitung von unbemannten Flugkörpern (UAV). Zwar wurden die ersten Drohnen schon vor einigen Jahrzehnten gehandelt, inzwischen ist der Kreis der Verkäufer und Käufer dieser Waffensysteme allerdings deutlich angewachsen. Zwischen 2010 und 2014 haben immerhin 35 Staaten Drohnen beschafft. Zu den größten Exporteuren dieser Systeme gehören die USA und Israel. Zusätzlich sind Ausfuhren von Drohnen auch aus China, Deutschland, Frankreich, Iran, Italien, Österreich, Südafrika und Schweden bekannt. Bei der überwiegenden Anzahl handelt es sich um Drohnen zur Aufklärung und nicht um bewaffnete UAVs. Interessanterweise haben nur Großbritannien aus den USA und Nigeria aus China bewaffnete Drohnen bekommen.

3.2 Entwicklung der Rüstungsexporte in der Europäischen Union

(2.06) Im Jahr 2013 waren die Rüstungsexporte der EU-Mitgliedsstaaten seit drei Jahren erstmals wieder rückläufig (2012: 39,8 Mrd. Euro). Das Gesamtvolumen der Exportlizenzen liegt mit 36,7 Milliarden Euro aber weiterhin auf dem Niveau der vergangenen Jahre.

Insbesondere Großbritannien weist gestiegene Rüstungsexporte auf, wobei der Wert für 2013 immer noch unter dem Volumen von 2011 liegt. Auch in Deutschland haben die Exporte 2013 zugenommen, wenngleich sich für 2014 – wie nationale Berichte zeigen – ein Rückgang verzeichnen lässt. Im Gegensatz dazu sind die Rüstungsausfuhren Frankreichs auffallend rückläufig und auch Italien verzeichnet niedrigere Exporte.

Betrachtet man indes einen längeren Zeitraum, wird der kontinuierliche Anstieg der Exportgenehmigungen deutlich. Im Falle Spaniens beispielsweise waren die Genehmigungswerte allein 2013 zehnmals höher als noch 2004.¹⁰ Laut den Autoren der Studie „Spanish Arms Exports 2004-2013“ missachtet die spanische Regierung regelmäßig die EU-Kriterien bei der Lizenzvergabe. Gleichzeitig werden die Defizite parlamentarischer Kontrolle bemängelt. Erschwerend kommt hinzu, dass Spaniens Rüstungsindustrie früher strukturell bedingt sehr stark von der heimischen Nachfrage abhängig gewesen war. Durch die Finanzkrise und sinkende Verteidigungsausgaben unterstützte die Regierung Unternehmen bei Exportgeschäften in neue Märkte, um die nationale Rüstungsindustrie zu schützen. Ende 2014 kamen rund 70 Prozent der Unternehmensgewinne aus dem Exportgeschäft.¹¹ Dies unterstreicht exemplarisch die starke Abhängigkeit europäischer Unternehmen vom Rüstungsexport.

¹⁰ Tica Font, Eduardo Melero, Camino Simarro, Spanish Arms Exports 2004-2013. Does the Government Promote Illegal Arms Exports?, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, N°. 24, Barcelona Juli 2014.

¹¹ Andrew MacDonald, Industry Briefing: Spanish succession, Janes Defence Weekly, 1. April 2015.

Ausfuhrgenehmigungen von relevanten rüstungsexportierenden EU-Staaten¹²

(Angaben in Mio. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Frankreich	12.668,0	11.181,8	9.991,5	13.760,3	9.538,4
Deutschland ¹³	5.043,4	4.754,1	5.414,5	4.703,9	5.845,6
Italien	6.692,6	3.251,4	5.261,7	4.160,1	2.149,3
Niederlande	1.314,7	921,9	415,7	941,0	963,4
Spanien	3.193,4	2.238,4	2.871,2	7.694,5	4.321,2
Schweden	1.097,4	1.402,2	1.188,6	1.099,3	1.194,1
Großbritannien	3.461,8	2.836,8	7.002,5	2.664,1	5.232,1
<i>EU: insgesamt</i>	<i>40.302,1</i>	<i>31.722,9</i>	<i>37.524,8</i>	<i>39.862,7</i>	<i>36.711,8</i>

(2.07) Die Ausgaben für Beschaffung innerhalb der NATO waren bis 2014 rückläufig. Zwischen 2010 und 2014 sind die Beschaffungsausgaben innerhalb der europäischen NATO-Staaten um knapp 14 Milliarden US-Dollar gesunken. Dies entspricht einem Rückgang von 23 Prozent in dem Zeitraum. Betrachtet man die gesamten NATO-Staaten, einschließlich Kanada und der USA, sind die Ausgaben für Beschaffungen und Ausrüstung zwischen 2010 und 2014 um rund 47 Milliarden US-Dollar gesunken. Damit steht den europäischen Rüstungsfirmen auch nicht mehr der US-Markt zur Verfügung, wie es in der Vergangenheit der Fall war. Daher geraten europäische Rüstungsunternehmen immer stärker unter Druck, in Drittländer zu exportieren. Gleichzeitig setzt sich in Europa stärker denn je die Ansicht durch, dass nationale Rüstungsindustrien, die eine ganze Bandbreite von Produkten für die heimischen Streitkräfte anbieten sollen, nicht mehr bezahlbar sind. Daher werden zunehmend

¹² Die Daten basieren auf Angaben der Europäischen Union: EU-Jahresberichten gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgüter (944/2008/GASP), abrufbar unter: www.ruestungsexport.info. Da die Daten für die EU-Berichte durch die einzelnen Mitgliedsstaaten immer noch unterschiedlich erhoben und nicht alle Lizenztypen abgebildet werden, sind die Daten nur begrenzt untereinander zu vergleichen. Eine einheitliche Berichterstattung ist grundlegende Voraussetzung für mehr Transparenz.

¹³ Im Bericht der Europäischen Union werden nur die Einzelausfuhrgenehmigungen für Deutschland erfasst, wodurch die Daten mit der Gesamtsumme (Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen) des jährlichen Rüstungsexportberichts der Bundesregierung nicht übereinstimmen.

Strategien gesucht, wie man einen europäischen Rüstungssektor aufbauen und stärken kann.¹⁴

Zwar deuten die Schätzungen der NATO von 2015 auf einen deutlichen Zuwachs der Beschaffungsausgaben hin. Aber ob dies angesichts der üblichen Fluktuationen auch ein länger anhaltender Trend sein wird und somit das von der NATO avisierte Ziel, zwei Prozent des Bruttoinlandsproduktes für die Verteidigungsausgaben aufzuwenden, erreicht wird ist allerdings ungewiss. Zumindest die Entwicklungen in Osteuropa und die Ankündigungen zahlreicher Staaten, die Militärausgaben in den kommenden Jahren zu erhöhen, sprechen jedoch für eine mittelfristige Erhöhung der Beschaffungsausgaben.¹⁵

Beschaffungsausgaben der europäischen NATO Staaten, 2010 bis 2015¹⁶

(Angaben in konstanten Mio. US-Dollar (2011))

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Beschaffungsausgaben	60093	51790	50869	49590	46239	53385
Veränderungen in Prozent zum Vorjahr	1,3	-13,8	-1,8	-2,5	-6,8	15,5

(2.08) Einmal mehr zeigen die Daten von 2013 die weiterhin große Abhängigkeit europäischer Unternehmen vom Rüstungsexport an Staaten außerhalb der EU. Nicht mal 30 Prozent aller Exportgenehmigungen wurden für den Export in andere EU-Staaten vergeben.

¹⁴ Christian Mölling, Der europäische Rüstungssektor. Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung, SWP-Studie S 12, Berlin, Juni 2015.

¹⁵ Jan Grebe/Max Mutschler, Globaler Militarisierungsindex (GMI) 2015, BICC: Bonn, November 2015.

¹⁶ Die Daten entstammen der offiziellen NATO Mitteilung über die Verteidigungsausgaben:

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf (abgerufen am: 29. Juli 2014). Die Darstellung basiert auf eigenen inflations- und wechselkursbereinigten Berechnungen in US-Dollar mit dem Basisjahr 2011. Die Daten für 2015 sind Schätzungen der NATO.

Rüstungsexporte an EU-Mitgliedsstaaten im Verhältnis zu allen Rüstungsausfuhren für 2013¹⁷

(Angaben in Mio. Euro)

	Gesamtvolumen aller Rüstungsexporte (1)	Ausfuhren an EU Mitgliedsstaaten (2)	Anteil der Ausfuhren an EU-Mitgliedsstaaten in Prozent (1/2)
Belgien	613	199	32,5
Bulgarien	491	39	7,9
Dänemark	782	32	4,1
Deutschland ¹⁸	5846	1169	20,0
Finnland	344	312	90,7
Frankreich	9538	2786	29,2
Irland	62	22	35,5
Italien	2149	894	41,6
Niederlande	963	69	7,2
Österreich	2374	226	9,5
Polen	858	142	16,6
Spanien	4321	3276	75,8
Schweden	980	82	8,4
Ungarn	513	109	21,2
Vereinigtes Königreich	5232	1089	20,8
Gesamt	35066	10446	29,8

(2.09) In dem im Sommer veröffentlichten Strategiepapier zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland betonte die Bundesregierung erneut die Bedeutung einer Europäisierung der Rüstungsindustrie, um die Ziele einer Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Stärkung der NATO zu fördern.¹⁹ Die Bundesregierung betont, dass sie ein

¹⁷ Die Daten basieren auf Angaben der Europäischen Union: EU-Jahresberichte gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr und Kontrolle von Militärtechnologie und Militärgütern (944/2008/GASP), abrufbar unter: www.ruestungsexport.info

¹⁸ Im Bericht der Europäischen Union werden nur die Einzelausfuhrgenehmigungen für Deutschland erfasst, wodurch die Daten mit der Gesamtsumme (Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen) des jährlichen Rüstungsexportberichts der Bundesregierung nicht übereinstimmen.

¹⁹ Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der

Interesse daran hat, „den bisher stark fragmentierten europäischen Verteidigungsmarkt neu zu gestalten und die wehrtechnische industrielle Basis Europas zu stärken“²⁰. Es folgt der Hinweis, dass aufgrund sinkender nationaler Verteidigungshaushalte und dem internationalen Wettbewerb die nationalen Rüstungsindustrien vor steigenden Herausforderungen stehen. Es gibt indes Zweifel an der Umsetzung einer „europäischen verteidigungstechnologischen und -industriellen Basis“. Trotz mehrfacher Bekundungen auf EU-Gipfeln herrscht Unklarheit in den EU-Staaten, wo genau sie in diesem Prozess stehen. Selbst die EU-Kommission erkennt an, dass etwa bei der Umsetzung der EU-Direktive zur Vereinfachung des Binnenhandels mit Rüstungsgütern Mitgliedsstaaten kaum die gegebenen Möglichkeiten ausgeschöpft haben. Zur besseren Umsetzung der EU-Direktive 2009/43/EC haben sich die EU-Kommission und die EU-Mitgliedsstaaten auf die Gründung einer Arbeitsgruppe verständigt, um die Harmonisierung des innereuropäischen Handels mit Rüstungsgütern voranzubringen.²¹

Eine Europäisierung erscheint grundsätzlich sinnvoll, da so eine Konsolidierung der Industrie möglich würde, wodurch auch Produktionskapazitäten verringert werden können. Sie wird durch die faktische nationale Ausrichtung vieler, auch deutscher, Unternehmen jedoch konterkariert. Diese kooperieren oft lieber mit Unternehmen in Abnehmerregionen wie dem Nahen und Mittleren Osten oder Asien.²² Durch diese Kooperation entstehen Joint-Ventures oder Tochtergesellschaften in den Zielländern. Die starke Fokussierung auf den außereuropäischen Markt geht zu Lasten der industriellen Basis in Europa und damit auch zu Lasten der Chance, eine Konsolidierung der europäischen Industrie voranzutreiben. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass Waffen und Rüstungstechnologie unkontrolliert weitergegeben werden.

Verteidigungsindustrie in Deutschland, Juli 2015, abrufbar unter:
<http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiepapier-bundesregierung-staerkung-verteidigungsindustrie-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

²⁰ Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Juli 2015, S. 2.

²¹ European Commission, Report on the Implementation of the European Commission's Communication on Defence, Mai 2015, online:
http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/files/communication-implementation-report_en.pdf

²² Christian Mölling, Der europäische Rüstungssektor. Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung, SWP-Studie S 12, Berlin, Juni 2015.

3.3 Die deutsche Position im weltweiten Waffenhandel

(2.10) Die deutschen Ausfuhren von konventionellen Großwaffen und Komponenten (z.B. Dieselmotoren) sind zwischen 2010 und 2014 nach Angaben von SIPRI um 43 Prozent (verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2005 und 2009) zurückgegangen. Zwischen 2010 und 2014 lag der deutsche Anteil am weltweiten Waffenhandel bei fünf Prozent und ist damit gegenüber 2009 bis 2013 um zwei Prozentpunkte gefallen. Verglichen mit dem Zeitraum zwischen 2005 und 2009, in dem der deutsche Anteil noch elf Prozent betrug, ist er um sechs Prozentpunkte gesunken. Damit sieht man einen deutlichen Rückgang des deutschen Anteils am internationalen Waffenhandel. Nicht nur der Anteil am Weltmarkt ist gesunken, auch den dritten Platz hat Deutschland abgegeben. Allerdings ist dieser Rückgang auch im Kontext eines insgesamt zunehmenden Gesamtvolumens des internationalen Waffenhandels zu sehen. Verantwortlich für den großen Weltmarktanteil in den vergangenen Jahren waren umfangreiche Aufträge für Schiff- und Landsysteme (z.B. gepanzerte Fahrzeuge).²³ Angesichts des jüngsten Geschäfts mit Katar über die Lieferung von Kampfpanzern und Panzerhaubitzen, dem Verkauf von über 100 Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien und von Fregatten und hunderten gepanzerten Fahrzeugen an Algerien sowie vier Fregatten nach Israel ist es jedoch gut möglich, dass der Weltmarktanteil in den kommenden Jahren wieder steigen wird. Sollte das umfangreiche U-Bootgeschäft mit Australien realisiert werden, dürfte sich das auch deutlich auf den Anteil Deutschlands am internationalen Waffenhandel auswirken. SIPRI weist darauf hin, dass die Auftragsbücher deutscher Rüstungsfirmen gut gefüllt sind.²⁴

(2.11) SIPRI hat insgesamt zwischen 2010 und 2014 deutsche Exporte von Großwaffensystemen an 55 Staaten registriert, darunter an Algerien, Brasilien, Brunei, Chile, China²⁵, Kolumbien, Ghana, Indien, Indonesien, Irak, Malaysia, Saudi-Arabien, Singapur sowie die Vereinigten Arabischen Emirate. Mit 34 Prozent des Gesamtwertes der erfassten deutschen Rüstungsausfuhren stand der Schiffsexport zwischen 2010 und 2014 erneut an erster Stelle (zwischen 2009 und 2013: 34 Prozent), gefolgt von Landsystemen (gepanzerte

²³ SIPRI Arms Transfers Database (14. Juli 2015)

(<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>)

²⁴ Pieter D. Wezeman/Simon T. Wezeman, Trends in international arms transfers, 2013, Stockholm, March 2014 (SIPRI Fact Sheet).

²⁵ Laut SIPRI umfasst dies die Lieferung von MTU-883 Dieselmotoren.

Fahrzeuge), die 26 Prozent aller Waffenausfuhren ausmachten (zwischen 2009 und 2013: 26 Prozent).

Nach SIPRI-Recherchen lieferte Deutschland im Jahr 2014 ein Patrouillenboot nach Brunei, zwei EC-145 Hubschrauber nach Bolivien, einen Pionierpanzer sowie weitere Leopard-Kampfpanzer nach Indonesien sowie mindestens zwei leichte Transportflugzeuge des Typs Do-228 nach Venezuela.

Einordnung und Bewertung der deutschen Position

(2.12) Deutschland zählt weiterhin zu einem der größten Rüstungsexporteure auf dem Weltrüstungsmarkt und nimmt laut SIPRI die vierte Position im globalen Vergleich ein. Die Zahlen der EU legen indes eine andere Rangfolge dar: Dort liegt Frankreich deutlich vor Deutschland (selbst wenn für Deutschland die Sammelausfuhrgenehmigungen hinzugerechnet werden). Dabei ist die unterschiedliche Rangfolge das Ergebnis verschiedener Berechnungsmethoden.²⁶

Ungeachtet des Rückgangs von Anteilen am weltweiten Waffenhandel bestätigen zahlreiche Geschäfte der jüngsten Vergangenheit das kontinuierliche Interesse an deutscher Rüstungstechnologie. Zwar dürfte die derzeitige Diskussion um eine strengere Auslegung der Exportrichtlinien in Deutschland mit kritischem Blick aus vielen interessierten Ländern verfolgt werden, ihr Interesse an dem Kauf deutscher Rüstungsgüter scheint dadurch aber nicht gehemmt zu werden. Allenfalls die Frage nach der Verlässlichkeit bei Lieferungen oder der Erteilung von Ausfuhrgenehmigungen dürfte viele Staaten beim Kauf umtreiben. SIPRI vermerkt für 2014 noch ausstehende Bestellungen oder Kaufabsichten von Patrouillenbooten aus Saudi-Arabien, Fregatten aus Israel, U-Booten aus Ägypten und gepanzerten Mannschaftstransporter aus Algerien.

1. Deutschland gehört weiterhin zu einem der weltweit größten Rüstungsexporteure und ist zusammen mit anderen EU-Staaten, die insgesamt einen Exportanteil von etwa 25 Prozent auf dem Weltmarkt erreichten (2010-2014), mit einer der zentralen Akteure auf dem Weltrüstungsmarkt. Zwar ist der europäische Anteil im Vergleich zum Zeitraum von 2009 bis 2013 um zwei Prozentpunkte gefallen, aber die Nachfrage nach europäischen Rüstungsgütern wird auch durch Chinas Aufstieg als Rüstungsexporteur nicht geschmälert. Viele Staaten haben weiterhin ein Interesse an moderner Rüstungstechnologie aus

²⁶ Siehe auch Ziffer 2.01

- europäischen Ländern und zahlreiche Staaten, wie etwa Frankreich und Spanien, verfolgen umfangreiche politische Unterstützungsprogramme für die eigene Rüstungsindustrie, um Rüstungsexporte zu stärken und den Unternehmen zu einer besseren Position auf dem Weltmarkt zu verhelfen.
2. Der Anteil der Kriegswaffenexporte beläuft sich auf etwa 0,1 bis 0,2 Prozent am deutschen Außenhandel. 2014 lag er bei 0,16 Prozent (2013: 0,09).²⁷ Bezogen auf den Wert der gesamten deutschen Ausfuhren ist der Umfang der Rüstungsexporte laut Angaben der Bundesregierung ebenfalls gering: er liegt in etwa bei einem Prozent.
 3. Immer noch setzen der Umbau und die Reduzierung des deutschen Militärs im Zuge der Bundeswehrstrukturreform große Mengen an Waffen und Rüstungsgütern frei, obwohl durch die politischen Entwicklungen in Osteuropa und die Beziehungen zu Russland Kampfpanzer wieder für die Bundeswehr zur Verfügung gestellt werden sollen. Zwar haben im Kontext der Ukraine Krise zahlreiche osteuropäische EU-Staaten ihr Interesse an Überschussbeständen der Bundeswehr signalisiert, wie der Wunsch Litauens an deutschen Panzerhaubitzen zeigt. Aber ungeachtet dessen gehen Überschussbestände der Bundeswehr direkt oder über Unternehmen weiterhin auch an Drittstaaten. Grundsätzlich werden Klein- und Leichtwaffen nicht weitergegeben, sondern bei Aussonderung durch die Bundesregierung zerstört. Bei der Ausstattung kurdischer Gruppen im Nordirak wurde hingegen auf altes Bundeswehrmaterial einschließlich kleiner und leichter Waffen zurückgegriffen. Dennoch dürfte die sicherheitspolitische Entwicklung im Osten Europas zu einem Umdenken innerhalb der Bundesregierung und der Bundeswehr geführt haben. Seit dem Sommer hat die Bundeswehr veranlasst, dass ab sofort kein „feldverwendungsfähiges Material des Heeres“ mehr ausgesondert werden soll.²⁸ Ausgenommen scheint wohl Material, das überaltert ist.
 4. Neben den Bündnispartnern, die in den letzten Jahren immer mehr an Bedeutung als Abnehmer deutscher Rüstungsgüter verloren haben, weil auch sie von Sparzwängen betroffen sind, werden immer stärker solche Staaten zu den wichtigsten Abnehmern deutscher Rüstungsgüter, die über umfassende und ausreichende finanzielle

²⁷ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014 (Rüstungsexportbericht 2014), S. 34.

²⁸ Tagesschau.de, 19. August 2015.

Ressourcen verfügen. Sie haben Interesse an Komponenten für komplexe Waffensysteme, weil sie entweder in regionale Rüstungsdynamiken involviert sind oder sich im Zentrum internationaler Spannungen befinden. Bei diesen Staaten steht die Modernisierung der eigenen Streitkräfte oft im Vordergrund. Besonders die aufstrebenden Staaten haben darüber hinaus großes Interesse an dem Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie. Dies folgt weniger ökonomischen Prämissen als sicherheitspolitischen Überlegungen.

5. Im Rahmen großer Rüstungsgeschäfte geht es darum nicht mehr um den reinen Transfer des Waffensystems, sondern neben langfristigen Verträgen zur Unterstützung, Wartung und Ausbildung auch um den Transfer von Rüstungstechnologie. Der Stellenwert von Technologietransfers an Staaten, die am Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie als Teil ihrer Industrialisierungsstrategie interessiert sind, nimmt zu. Auch Deutschland ist an diesen Transfers beteiligt, wie der Aufbau einer Produktionsstätte für Fuchs Spürpanzer in Algerien zeigt. Dieser Aufbau von Rüstungskapazitäten kann jedoch dazu führen, dass einzelne Staaten zusätzlich auf den Weltrüstungsmarkt drängen und dort selber zu Anbietern von Rüstungsgütern werden.

Da auch andere Staaten bereitwillig Technologietransfers leisten, sieht sich Deutschland einer doppelten Konkurrenz auf dem Weltrüstungsmarkt ausgesetzt – einerseits durch die „Newcomer“ und andererseits durch diejenigen, die ihnen neue Technologien verfügbar machen. Dadurch entsteht für traditionelle Rüstungsanbieter eine ambivalente Situation. Einerseits geht es um den Zugang zu neuen Märkten, andererseits haben Unternehmen aber kein Interesse daran, den Technologievorsprung gegenüber anderen Staaten zu verlieren.²⁹ Auch wenn man sich mit dieser Konkurrenzsituation verstärkt auseinandersetzen und schauen muss, was dies für die deutsche Rüstungsindustrie bedeutet, darf sie keineswegs als Argument für mehr deutsche Lieferungen an Drittstaaten gelten. Vielmehr wird hierdurch dringlich die Frage nach den Exportkriterien und einem internationalen Kontrollregime aufgeworfen. Mit dem Inkrafttreten des internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT) und seiner Umsetzung und

²⁹ Heiko Borchert/Ralph Thiele, Rüstungsindustrie im Umbruch: Schrumpfende Heimatmärkte und aggressive Schwellenländer erfordern rüstungspolitischen Gestaltungswillen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 7, 2014, 3, S. 381.

der ersten Vertragsstaatenkonferenz im Sommer 2015 wurden erste Schritte in diese Richtung unternommen (siehe Kapitel 5.3).

4 Deutsche Rüstungsexporte 2014/2015

4.1 Rüstungsausfuhren 2014: Genehmigungen, Ausfuhren und Ablehnungen

(3.01) Die folgenden Angaben zu den deutschen Rüstungsexporten im Jahr 2014 stützen sich auf Informationen, die dem „Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014 (Rüstungsexportbericht 2014)“ vom 24. Juni 2015 entnommen sind.³⁰ Damit hat die Bundesregierung erneut vor der Sommerpause, wie zum Amtsbeginn angekündigt, den jährlichen Rüstungsexportbericht vorgelegt. Die GKKE begrüßt die verbesserte Transparenz durch die frühzeitige Veröffentlichung.

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

Die tatsächlich getätigte Ausfuhr erfassen staatliche Stellen derzeit nur von den als „Kriegswaffen“ aufgeführten Gütern. Das Volumen des realen Exports des weitaus größeren Teils der Rüstungstransfers, der sogenannten „sonstigen Rüstungsgüter“, bleibt vage. Dies führt zu deutlichen Einbußen in der Transparenz von Rüstungsexportentscheidungen. 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 2014 ist jedoch erst Anfang 2016 zu erwarten. Problematisch bleibt weiterhin, dass die Bundesregierung etwa auf die genaue Aufschlüsselung der Endabnehmer von deutschen Rüstungslieferungen verzichtet. Neben der Kenntnis des exportierten Waffensystems ist eine präzise Beschreibung des Endabnehmers jedoch entscheidend für eine genaue Bewertung der Rüstungsexportpraxis.

³⁰ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014 (Rüstungsexportbericht 2014), abrufbar unter:
<http://www.bmw.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/ruestungsexportbericht-2014,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Im Jahr 2014 hat die Bundesregierung bezogen auf kommerzielle Transfers insgesamt Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter und Kriegswaffen im Wert von 6,52 Milliarden Euro erteilt (Summe aus Einzel- und Sammelausfuhrgenehmigungen). Dies belegt einen deutlichen Rückgang der Rüstungsexporte.

Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern

(3.02) Im Jahr 2014 erteilte die Bundesregierung insgesamt 12.090 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Wert von 3,974 Milliarden Euro. Im Jahr 2013 erreichten 17.280 Einzelausfuhrgenehmigungen ein wertmäßiges Volumen von 5,846 Milliarden Euro. Dies ist ein Rückgang um 1,8 Milliarden Euro und entspricht damit einer Reduktion von rund 32 Prozent. Es ist daher für das Jahr 2014 einer der niedrigsten Werte von Einzelausfuhrgenehmigungen seit 1996 festzustellen.³¹

Die größten Genehmigungswerte finden sich für Exporte in folgende Staaten:

Israel	684,6 Mio. €
USA	415,4 Mio. €
Singapur	329,0 Mio. €
Südkorea	253,8 Mio. €
Großbritannien	217,7 Mio. €
Saudi-Arabien	209,0 Mio. €
Algerien	163,6 Mio. €
Vereinigte Arabische Emirate	121,2 Mio. €
Indonesien	108,4 Mio. €
Brunei	104,9 Mio. €
Italien	101,2 Mio. €
Belgien	94,2 Mio. €
Kanada	91,0 Mio. €
Irak	86,1 Mio. €
Frankreich	84,8 Mio. €
Niederlande	79,8 Mio. €
Schweiz	75,1 Mio. €
Türkei	72,4 Mio. €
Schweden	56,9 Mio. €
Polen	55,7 Mio. €

³¹ Seit 1996 liegen verlässliche Zahlen zu den Einzelausfuhrgenehmigungen vor.

Die höchsten Werte erreichten im Jahr 2014 Ausfuhrgenehmigungen für Kriegsschiffe im Wert von 1,010 Milliarden Euro, militärische Ketten- und Radfahrzeuge im Wert von 869,7 Millionen Euro, militärische Elektronik im Wert von 376,5 Millionen Euro und neben militärischer Luftfahrzeuge/-technik (291,1 Millionen €) auch Munition im Wert von 243 Millionen Euro. Hohe Genehmigungswerte erreichten auch Handfeuerwaffen im Umfang von 189,9 Millionen Euro (2013: 285,8 Mio. €), wobei die Bundesregierung darauf hinweist, dass die Genehmigungswerte überwiegend zivile Waffen wie Jagd-, Sport- und Selbstverteidigungswaffen umfassen.

Sammelausfuhrgenehmigungen

(3.03) Sammelausfuhrgenehmigungen werden grundsätzlich im Rahmen von Rüstungskoperationen zwischen NATO- bzw. EU-Staaten erteilt. Diese werden im Hinblick auf Adressaten, Güter und Einzelumfang in den offiziellen Rüstungsexportberichten nicht weiter aufgeschlüsselt. Die Sammelausfuhrgenehmigungen erfassen das Gesamtvolumen, innerhalb dessen während eines mehrjährigen Zeitraums die klar definierten Güter beliebig oft zwischen den zugelassenen Lieferanten und Empfängern im Rahmen eines Gemeinschaftsprojekts transferiert werden können. Der Wert des Rüstungsguts wird bei jedem Transfer von Deutschland in ein anderes Land verbucht. Im Rüstungsexportbericht 2013 hat die Bundesregierung erstmals die Empfängergruppen von Sammelausfuhrgenehmigungen weiter aufgeschlüsselt, auch wenn dies nur begrenzt mit der konkreten Nennung von Staaten oder gar spezifischeren Endabnehmern verbunden ist. Im Jahr 2014 erteilte die Bundesregierung nach offiziellen Angaben 62 Sammelausfuhrgenehmigungen für gemeinsame Rüstungsprojekte im Gesamtwert von rund 2,545 Milliarden Euro. Im Jahr 2013 hatte das Volumen der erteilten Sammelausfuhrgenehmigungen bei 2,494 Milliarden Euro gelegen. Damit ist der Wert gegenüber 2013 nur geringfügig gestiegen. Angesichts der üblichen Fluktuation bei Rüstungsgeschäften bleibt abzuwarten, ob Sammelausfuhrgenehmigungen tatsächlich auf diesem Niveau verharren oder in Zukunft wieder ansteigen werden. Möglicherweise bedingen *Gemeinschaftsprojekte* einen erneuten Anstieg. Die Bundesregierung gibt an, dass 20 Sammelausfuhrgenehmigungen für „Gemeinschaftsprogramme“ vergeben wurden, die bi- und multinationale Entwicklungs- und Fertigungsprogramme für Dual-Use- und Rüstungsgüter umfassen und an denen die deutsche Bundesregierung als Vertragspartei beteiligt ist. In 11 Fällen wurden nach offiziellen Angaben Sammelausfuhrgenehmigungen für „regierungsamtliche Kooperationen“ erteilt, die Herstellung und Entwicklung

unter staatlicher Beteiligung einschließen. Insgesamt acht Sammelausfuhrgenehmigungen wurden für „sonstige internationale Projekte“ vergeben, worunter insbesondere Kooperationen mit Unternehmen aus Frankreich, Großbritannien, Schweden, Spanien und Italien fallen.

Noch immer gibt es Defizite in der Berichterstattung über Sammelausfuhrgenehmigungen. Durch die Nennung der Häufigkeit eines Endempfängers in einem bestimmten Empfängerland bei Sammelausfuhrgenehmigungen konnte zumindest das Transparenzniveau erhöht werden. Hier wäre es jedoch hilfreich, konkret den Bezug zwischen den neuerteilten Sammelausfuhrgenehmigungen und den Empfängerländern herzustellen, ebenso wie den Wert der Genehmigungen anzugeben. Es reicht als Begründung nicht aus, dass es keine elektronische Erfassung gibt und die Daten daher händisch zusammengetragen werden müssten.³² Der jährliche Rüstungsexportbericht wäre der geeignete Ort, um diese Information detailliert aufzuschlüsseln. Auch der Hinweis, dass für den einzelnen Wert keine Angaben gemacht werden können, weil eine „dafür erforderliche Erfassung mit Auswertungsmöglichkeit [nicht] existiert“³³, deutet auf die strukturellen Defizite innerhalb des Berichtswesens hin.

³² Bundestagsdrucksache 18/1378 vom 6. Mai 2014, Antwort der parlamentarischen Staatssekretärin Brigitte Zypries (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Nicole Gohlke (Die Linke) auf die schriftliche Frage 5/3.

³³ Bundestagsdrucksache 18/1378 vom 6. Mai 2014, Antwort der parlamentarischen Staatssekretärin Brigitte Zypries (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Nicole Gohlke (Die Linke) auf die schriftliche Frage 5/3.

Sammelausfuhrgenehmigungen 1996 bis 2014³⁴

(Werte in Mio. Euro)

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

(3.04) Auffällig bleibt, dass Sammelausfuhrgenehmigungen nicht nur für Exporte an EU- und NATO-Staaten bzw. ihnen gleichgestellte Länder erteilt werden. Im Jahr 2014 fanden Sammelausfuhrgenehmigungen auch für Exporte an sogenannte Drittländer Anwendung, obwohl die Bundesregierung in der Vergangenheit immer wieder betont hat, dass diese grundsätzlich nur für Ausfuhren an EU- und NATO-Staaten bzw. ihnen gleichgestellte Länder erteilt werden. Im Rüstungsexportbericht 2014 verweist die Bundesregierung darauf, dass in „geringem Umfang [...] auf Grundlage von Sammelausfuhrgenehmigungen auch Drittstaaten beliefert“ werden.³⁵ Als Gründe führt sie vorübergehende Ausfuhren für Erprobungs- und Demonstrationszwecke an. Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit die Erteilung von Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsexporte an Drittstaaten mit Serviceleistungen vor Ort begründet, die etwa Lieferungen von Ersatzteilen für bereits gelieferte Rüstungsgüter vorsehen. Die Ausdehnung von Sammelausfuhrgenehmigungen auf Drittstaaten umfasst möglicherweise nicht nur Serviceleistungen. Es ist davon auszugehen, dass Sammelausfuhrgenehmigungen auch jenseits von Lieferungen für andere gemeinsame Rüstungsvorhaben mit Drittstaaten vergeben werden.

³⁴ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014 (Rüstungsexportbericht 2014)

³⁵ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014 (Rüstungsexportbericht 2014). S. 22.

Ausfuhr von Kriegswaffen

(3.05) Nach Feststellung des Statistischen Bundesamtes sind im Berichtsjahr 2014 Kriegswaffen im Wert von insgesamt 1,823 Milliarden Euro exportiert worden. Im Jahr 2013 war dieser Wert auf 957 Millionen Euro beziffert worden. Gegenüber dem Vorjahr ist somit ein deutlicher Anstieg von 866 Millionen Euro auszumachen.

Dabei werden sowohl kommerzielle Exporte als auch Lieferungen aus Beständen der Bundeswehr erfasst. Letztere haben im Jahr 2014 mit einem Wert von 218,8 Millionen Euro rund zwölf Prozent der gesamten Ausfuhren von Kriegswaffen ausgemacht. Die Bundesregierung betont, dass dabei allein Lieferungen im Wert von 154,6 Millionen Euro an Polen gingen.

Im Jahr 2014 wurden Ausfuhrgenehmigungen für Kriegswaffen an Drittstaaten im Wert von 1,34 Milliarden Euro erteilt (2013: 568,1 Mio. €). Dies ist ein deutlicher Anstieg um 772 Millionen Euro oder 136 Prozent. Angesichts der Fluktuationen im Rüstungshandel und der ausstehenden Lieferungen von Kampfpanzern an Drittstaaten (Katar und Indonesien) sowie dem Verkauf von U-Booten an Singapur ist anzunehmen, dass die Werte in Zukunft auf einem ähnlichen Niveau verharren. Die Bundesregierung betont, dass Lieferungen im Volumen von 607 Millionen Euro an Israel sowie weitere Lieferungen an Südkorea, die Vereinigten Arabischen Emirate und Brunei gingen.

Abgelehnte Ausfuhranträge

(3.06) 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 wird von dieser Praxis jedoch eine Ausnahme gemacht, etwa bei der Gefahr, dass ein Re-Export die Sicherheit Deutschlands gefährden könnte. Genehmigungsanträge für Kriegswaffenausfuhren an Drittstaaten – also Staaten, die weder der EU noch der NATO angehören oder diesen Ländern gleichgestellt sind – sind nur in Ausnahmefällen zulässig und auch bei dem Export sonstiger Rüstungsgüter besteht die Möglichkeit einer Ablehnung des Ausfuhrantrages. Aus den Daten für 2014 ist zu erkennen, dass im Berichtsjahr 100 Anträge für die Genehmigung von Rüstungsausfuhren im Gesamtwert von 9,72 Millionen Euro abgelehnt wurden. Das Volumen der abgelehnten Ausfuhranträge ist damit nur geringfügig gefallen (2013: 10 Mio. €). Die Ablehnungen machen 0,8 Prozent aller beantragten Ausfuhrgenehmigungen aus. Darunter fanden sich beispielsweise Ausfuhranträge nach Venezuela (5,03 Mio. €), Thailand (0,95 Mio. €) und Indonesien (0,9 Mio. €).

Im Berichtsjahr 2014 wurde erneut das Kriterium Sieben (Re-Export) des Gemeinsamen Standpunktes der EU zum Export von Militärtechnologie und Militärgütern bei Ablehnungen am häufigsten zur Anwendung gebracht, gefolgt von Kriterium Zwei (Menschenrechte) sowie Kriterium Drei und Vier (interne und regionale Konfliktlage). Kriterium Eins (Einhaltung internationaler Verpflichtungen) wurde in einigen Fällen herangezogen, während Kriterium Fünf (Sicherheit von Alliierten), Sechs (Verhalten des Käuferlandes gegenüber internationalen Rüstungsabkommen) und Acht („Entwicklungsverträglichkeit“) bei Ablehnungsbescheiden keine Rolle spielten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Empfänger deutscher Rüstungslieferungen

(3.07) An Staaten, die der EU bzw. der NATO angehören oder diesen gleichgestellt sind, sind im Jahr 2014 Rüstungsausfuhren (Einzelgenehmigungen) im Wert von 1,570 Milliarden Euro genehmigt worden (2013: 2,240 Mrd. €). Dies entspricht 39 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

An alle übrigen Staaten („Drittstaaten“) sind Rüstungsausfuhren in Höhe von 2,404 Milliarden Euro (2013: 3,606 Mrd. €) erfolgt, was einen Rückgang um 33 Prozent gegenüber 2013 bedeutet. Dies entspricht 61 Prozent aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen.

Entwicklungsländer als Abnehmer deutscher Rüstungslieferungen

(3.08) An Staaten, die seitens der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, sind im Jahr 2014 Einzelgenehmigungen für die Ausfuhr von Rüstungsgütern im Wert von 727 Millionen Euro erteilt worden.³⁶ Das entspricht 18,3 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen. Im Jahr 2013 waren Einzelausfuhrgenehmigungen an diese Ländergruppe im Wert von 1,750 Milliarden Euro ergangen (2013: 29,9 Prozent). Dies ist ein deutlicher Rückgang um mehr als eine Milliarde Euro und bewegt sich damit wieder etwa auf dem Niveau von 2012. Auch wenn der NATO-Partner Türkei und die Lieferungen an UN-Missionen sowie an verbündete Streitkräfte herausgerechnet werden, ergibt sich noch immer eine weitaus höhere Zahl als bei den offiziellen Angaben der Bundesregierung. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen an Länder, die gemäß der OECD als Empfängerländer offizieller Entwicklungshilfe eingestuft werden, beläuft sich dann auf etwa 450 Millionen Euro. Dies entspricht 11,3 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelgenehmigungen.

Die Bundesregierung nennt für diese Ländergruppe im Jahr 2014 einen Wert von 217,8 Millionen Euro (2013: 562,5 Mio. €). Dies entspricht 5,5 Prozent des Wertes aller erteilten Einzelausfuhrgenehmigungen. Die Differenz erklärt sich daraus, dass sich die amtliche Aufstellung nur auf die ärmsten 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 in der offiziellen Berichterstattung auch Lieferungen an UN-Missionen und an verbündete Streitkräfte im Afghanistan-Einsatz in diesem Teil der offiziellen Berichterstattung herausgerechnet.

³⁶ Die Aufstellung folgt der Liste der Empfänger offizieller Entwicklungshilfe, die der Entwicklungshilfesausschuss der OECD für die Berichterstattung der Jahre 2011/2012/2013 aufgestellt hat (DAC List of ODA Recipients effective for reporting on 2011, 2012 and 2013 flows). Vergleiche mit Genehmigungswerten für die vorangegangenen Jahre sind nicht möglich, weil sich mit der aktuellen DAC-Liste die Zuordnung der Länder nach Einkommensgruppen verändert hat. Die Berichterstattung der Bundesregierung bezieht sich seit 2008 ebenfalls auf die DAC-Liste. Der Rüstungsexportbericht 2013 enthält zudem als Anlage die aktuelle DAC-Liste.

(3.09) Von den Ausfuhrgenehmigungen an Staaten, die offizielle Entwicklungshilfe erhalten, entfielen im Jahr 2014 auf:

	Ausfuhren 2014 in Mio. Euro	Wichtigste Empfängerländer
Am wenigsten entwickelte Länder (LDCs)	11,5	Den höchsten Genehmigungswert unter den LDCs erreichte Afghanistan (3,36 Mio.€), wohin unter anderem Geländewagen mit Sonderschutz für den afghanischen Präsidenten sowie Teile für Kräne für die amerikanische Armee geliefert wurden. Nach Somalia sind im Wert von 1,58 Mio. Euro Geländewagen mit Sonderschutz und ballistischer Schutz für eine EU-Mission sowie Teile für Minenräumgeräte für eine UN-Mission genehmigt worden. In Angola und Uganda sind Lieferungen von LKW und Minenräumgeräte an Hilfsorganisationen genehmigt worden, die zu Genehmigungswerten im Millionenbereich beitragen.
Andere Länder mit niedrigem Einkommen (other LICs; per capita GNI < \$ 1.045 in 2013)	0,3	Für Kenia ergab sich ein Genehmigungswert von 332.700 Euro, der sich aus Lieferungen von Störsendern für den Fahrzeugschutz des kenianischen Präsidenten sowie Revolvern, Pistolen, Jagd- und Sportflinten und Munition für Gewehre für die UN-Mission ergibt.
Länder mit niedrigem mittlerem Einkommen (LMICs; per capita GNI \$ 1.046 - \$ 4.125 in 2013)	212,3	Die höchsten Genehmigungswerte erreichen Indonesien (108,5 Mio. €), die Ukraine (25,4 Mio. €), Ägypten (22,7 Mio. €), Pakistan (21,8 Mio. €) und Indien (21,3 Mio. €). In diesen Fällen umfassen die Genehmigungen keine Lieferungen an UN- oder EU-Missionen.
Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMICs; per capita GNI \$	502,9	In dieser Kategorie erreicht Algerien mit genehmigten Lieferungen im Wert von 163,7 Millionen Euro den Höchstwert. Darüber hinaus sind umfangreiche

4.126 - \$ 12.745 in 2013)		Genehmigungen im Wert von 86,1 Millionen Euro an den Irak gestattet worden, wobei Genehmigungen im Wert von 65,3 Millionen Euro als Ausstattungshilfe für die kurdische Regionalregierung vorgesehen waren. Weiterhin weisen die Türkei (72, 5 Mio. €), Malaysia (37,4 Mio. €) und Brasilien (30,9 Mio. €) hohe Genehmigungswerte auf. Libyen wurden im Wert von 2,53 Millionen Euro Geländewagen mit Sonderschutz für EU-Mission, Botschaft und Personenschutz sowie Teile für Geländewagen mit Sonderschutz für die EU-Mission genehmigt.
----------------------------	--	---

Hermes-Bürgschaften für Rüstungsexporte

(3.10) Mit staatlichen Ausfallbürgschaften („Hermes-Bürgschaften“) unterstützt die Bundesregierung die Exportaktivitäten deutscher Unternehmen zur Erschließung ausländischer Märkte. Dies schließt im Einzelfall auch Ausfuhren von Rüstungsgütern ein. Die Bundesregierung betont, dass der „Förderzweck dieses Instruments [...] insbesondere der Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland“³⁷ ist. Die Vergabe von Hermes-Bürgschaften zur Absicherung von Rüstungsgeschäften wird nicht im jährlichen Rüstungsexportbericht der Bundesregierung aufgeführt. Eine Erklärung dazu gibt es seitens der Bundesregierung ebenfalls nicht.

(3.11) „Hermes-Bürgschaften“ haben im Jahr 2014 zwei Rüstungsgeschäfte in Höhe von 1,112 Milliarden Euro (2013: 1,2 Mrd. Euro) abgesichert. Sie bezogen sich auf Lieferungen an Algerien und Saudi-Arabien. Im Falle von Algerien handelt es sich um die Absicherung der Lieferung von Überwachungsradaranlagen im Wert von 0,006 Milliarden Euro. Für Geschäfte mit Saudi-Arabien wurden Hermes-Bürgschaften im Gesamtwert von 1,106 Milliarden Euro bereitgestellt, um ein geplantes Geschäft über den Verkauf von Patrouillenbooten für den Küstenschutz abzusichern. Dafür wurden auch

³⁷ Bundestagsdrucksache 17/14756 vom 16. September 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Förderung des Rüstungsexports durch die Bundesregierung – Hermes-Bürgschaften, Auslandsmesseprogramm und Rüstungslobbyismus“.

industri- und beschäftigungspolitische Gründe angeführt. Insgesamt beläuft sich der Anteil der Kreditgarantien für Rüstungsgeschäfte auf 4,5 Prozent aller erteilten Hermes-Bürgschaften.³⁸

Insbesondere im Falle von U-Boot-Geschäften hat die Bundesregierung regelmäßig Hermes-Bürgschaften ausgesprochen. Insgesamt hat sie zwischen 2000 und 2013 U-Boot-Geschäfte mit sechs Ländern (Ägypten, Israel, Korea, Singapur, Südafrika und Türkei) im Gesamtwert von 8,122 Milliarden durch Ausfallbürgschaften abgesichert.³⁹

4.3 Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen

Exporte: Werte, Güter und Empfänger

(3.12) Im Jahr 2013 erreichten die Ausfuhren von Klein- und Leichtwaffen einen Rekordwert, als Deutschland die Ausfuhr von 69.872 Waffen genehmigte.⁴⁰ Im Jahr 2014 stieg die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen nochmals deutlich an und belief sich auf insgesamt 106.435 Stück. Diese im UN-Waffenregister registrierte Summe verdeutlicht, dass die Kleinwaffenexporte aus Deutschland in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen sind. Deutschland ist nach wie vor einer der weltweit größten Exporteure kleiner und leichter Waffen. Allerdings umfassten die Lieferungen auch 16.000 Revolver und Selbstladepistolen in den Irak, sehr wahrscheinlich im Rahmen der Ausstattungshilfe für die kurdischen Peschmergatruppen im Kampf gegen den Islamischen Staat (IS), sowie 48.000 Gewehre oder Karabiner für Kanada.

Während sich in Folge der Unterstützungsleistung kurdischer Peschmergatruppen ein drastischer Anstieg der Stückzahl beobachten lässt, beläuft sich der Gesamtwert aller genehmigten Ausfuhren für Klein- und Leichtwaffen dabei auf 47,43 Millionen Euro (2013: 82,63 Mio. Euro).⁴¹ Nach einem stetigen Anstieg der letzten Jahre bis 2013, als das Ausfuhrvolumen mehr als 80 Millionen Euro betrug, ist das finanzielle Volumen der Kleinwaffenausfuhren aus Deutschland im Jahr 2014 deutlich zurückgegangen.

³⁸ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2014, April 2015, http://www.agaportal.de/pdf/berichte/jb_2014.pdf (abgerufen am 13. Juli 2015).

³⁹ Bundestagsdrucksache 18/946 vom 25. März 2014, Antwort von Staatssekretär Stefan Kapferer (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Stefan Liebich (Die Linke) auf die schriftliche Frage 3/10.

⁴⁰ <http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?type=0&Col=DE>

⁴¹ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014 (Rüstungsexportbericht 2014), S. 28.

Der Wert der Ausfuhrgenehmigungen für Munition ist im Vergleich zum Vorjahr (2013: 52,5 Mio. €) auf 27,21 Millionen Euro zurückgegangen. Damit haben sich die Ausfuhren von Munition für Kleinwaffen einschließlich Munitionsteile im Vergleich zum Vorjahr halbiert. Zwar ist der deutliche Rückgang zu begrüßen, der Anteil an Lieferungen an Drittstaaten lag jedoch bei 5,53 Millionen Euro (2012: 2,82 Mio. €) und ist damit gegenüber dem Vorjahr deutlich angestiegen. Der Anstieg ist auch das Ergebnis von Munitionslieferungen im Wert von 3,6 Millionen Euro an die irakische Regierung, darunter sechs Millionen Schuss für Gewehre.

Zu dieser Entwicklung trugen sowohl Importe von NATO-Mitgliedsstaaten als auch von Drittländern maßgeblich bei. Dabei ist insbesondere zu beobachten, dass sich – trotz eines deutlichen Rückganges gegenüber dem Vorjahr – die Verteilung der exportierten Güter nur geringfügig verschoben hat. Im Vergleich zum Vorjahr (50 Prozent) wurden 2014 rund 42 Prozent der Kleinwaffen in Drittstaaten exportiert. Die Ausfuhren an NATO-Partner sind mit 41 Prozent konstant geblieben. Vier Prozent der Kleinwaffenlieferungen gingen an Entwicklungsländer (2013: 1 Prozent).

Zu den größten Abnehmern unter den Drittstaaten gehörte 2014 der Irak, wobei die Waffen überwiegend an die Peschmerga geliefert wurden. Im Rahmen der Ausstattungshilfe im Kampf gegen den IS lieferte Deutschland im vergangenen Jahr nicht nur 16.000 Revolver, sondern auch insgesamt 16.000 Sturmgewehre sowie 30 Panzerabwehrwaffen (Milan). Zu den wichtigen Abnehmern deutscher Kleinwaffen gehört aber auch eine Reihe weiterer Staaten aus dem Mittleren Osten. So wurden an den Oman beispielsweise 500 Maschinenpistolen und an Jordanien 1026 Sturmgewehre geliefert.

Genehmigte Ausfuhren von Kleinwaffen (2014)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Abnehmer unter Drittstaaten
Revolver und Selbstladepistolen	16.000	16.000	Irak (16.000)
Gewehre und Karabiner	48.002	0	--
Maschinenpistolen	5.710	1.049	Oman (500), Indonesien (414), Jordanien (45), Montenegro (30), Mali (25), VAE (24), Südafrika (5), Jemen (4), Malaysia (2)
Sturmgewehre	20.533	17.794	Irak (16.000), Jordanien (1026), Indonesien (550), Mali (110), Brasilien (55), VAE (30), Uruguay (23)

Genehmigte Ausfuhren von leichten Waffen (2014)

Waffenart	Stückzahl (insgesamt)	Stückzahl an Drittstaaten	Abnehmer unter Drittstaaten
Schwere Maschinenpistolen	1	0	--
Leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatwerfer	11566	10	Uruguay (9), Kuwait (1)
Tragbare Panzerabwehrwaffen	60	30	Irak (30)
Rückstoßfreie Waffen	4391	4330	Singapur (2770), Brunei Darussalam (1020), Oman (300), Irak (240)
Tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und -raketenysteme	272	270	Irak (270)

(3.13) Wie auch in den vergangenen Jahren hatten eine Vielzahl von Staaten eine geringe Anzahl – meist Einzelexemplare – kleiner oder leichter Waffen erhalten (Jemen, Kuwait, Malaysia und Südafrika). Diese zahlreichen Einzelkäufe lassen sich unterschiedlich interpretieren. So könnte es sich um Ausstellungs- bzw. Anschauungsstücke handeln, welche beispielsweise im Rahmen einer Waffenmesse gezeigt wurden. Möglicherweise sind sie aber auch Testexemplare im Vorfeld weiterer Großeinkäufe. Einzelkäufe dienen unter Umständen auch dem Versuch, die in den kleinen und leichten Waffen enthaltene Technologie in die Hände zu bekommen und kopieren zu können.

(3.14) Das UN-Waffenregister ist auch 2014 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.

Nach wie vor melden zahlreiche Drittstaaten ihre Klein- und Leichtwaffenimporte aus Deutschland deshalb nicht an das UN-Waffenregister. Auch wenn Deutschland seit Beginn des UN-Waffenregisters regelmäßig an die Vereinten Nationen berichtet hat und dies auch seit 2003 für die Ausfuhr von kleinen und leichten Waffen macht, gibt es weiterhin stellenweise Defizite in der Berichterstattung. Beispielsweise übermittelt Deutschland bis heute keine Informationen über die Ausfuhr von Selbstverteidigungs-, Sport- oder Jagdwaffen. Positiv ist hingegen zu betonen, dass Deutschland dem UN-Waffenregister die Lieferung von 16.000 Revolvern an den Irak gemeldet hat. Dass diese Meldung jedoch nicht im nationalen Exportbericht auftaucht, wirft Fragen der Kohärenz in der Berichterstattung auf.

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

(3.15) Die deutsche Genehmigungspraxis für die Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern orientiert sich an den deutschen Normen und Gesetzen und am Verhaltenskodex der Europäischen Union für Rüstungsexporte von 1998, der 2008 zum Gemeinsamen Standpunkt aufgewertet wurde. Seit 2005 erhebt das Internationale Konversionszentrum Bonn/Bonn International Center for Conversion (BICC) regelmäßig Daten zum Verhalten der Empfängerländer deutscher Rüstungsgüter im Kontext der acht Kriterien, die der EU-Kodex enthält (<http://www.ruestungsexport.info>). Dies betrifft vor allem die Menschenrechtssituation, die innere und regionale

Stabilität sowie die Verträglichkeit von Rüstungsausgaben mit Anforderungen einer nachhaltigen menschlichen Entwicklung im Empfängerland. Als Datengrundlage für die Bewertung einzelner Länder nutzt das BICC verschiedene, offen zugängliche Quellen, u. a. die periodischen Berichte der Weltbank, die Menschenrechtsberichte von Amnesty International und die Angaben zu weltweiten Militärausgaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

(3.16) Nach Ermittlungen des BICC hat die Bundesregierung im Jahr 2014 4.165 Lizenzen (Vorjahr: 5.812) für die Ausfuhr von Rüstungsgütern in 83 Staaten erteilt, die hinsichtlich des EU-Verhaltenskodex als problematisch einzustufen sind. Dies beinhaltet auch EU- und NATO-Mitgliedstaaten, in denen interne Konflikte zu verzeichnen sind. Die Zahl der Empfängerländer, welche den Kriterien des EU-Kodex nicht in vollem Umfang gerecht wurden bzw. werden, also in mindestens einem der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes (siehe Ziffer 3.06) eine negative Bewertung erhielten, ist somit gegenüber dem Vorjahr (81 Staaten) relativ konstant geblieben. Der Wert der erteilten Ausfuhrgenehmigungen in diese Länder ist jedoch von 4,234 Milliarden Euro (2013) auf 2,617 Milliarden Euro deutlich gesunken. Der Wert der genehmigten Rüstungslieferungen in Länder, die mindestens vier der Kriterien nicht erfüllen – nach Auffassung der GKKE eine eindeutige Missachtung der EU-Richtlinien –, ist von 1,964 Milliarden Euro (2013) auf 1,466 Milliarden Euro um rund eine halbe Milliarden Euro zurückgegangen. Zu den problematischsten Empfängerländern, an die immer noch geliefert wird, gehören Algerien, Indonesien und Saudi-Arabien (siehe Tabelle 2).

(3.17) Im Jahr 2014 erhielten 62 Länder, deren Menschenrechtssituation vom BICC als sehr bedenklich eingestuft wird, Rüstungsgüter aus Deutschland (2013: 61 Länder); in 30 Empfängerländern deutscher Rüstungsgüter gab es interne Gewaltkonflikte (2013: 34 Länder). Zusätzlich bestand in 14 Empfängerländern nach Berechnungen des BICC eine erhöhte Gefahr, dass unverhältnismäßig hohe Rüstungsausgaben die menschliche und wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigten. Zu diesen Staaten gehörten unter anderem Angola, Kasachstan, Kirgistan und Pakistan.

(3.18) Geographisch bildeten – wie auch bereits im Vorjahr – Staaten in der Region des Nahen und Mittleren Ostens sowie Nordafrika eine der größten Gruppen „problematischer“ Empfängerstaaten. So wurden 2014 zum Beispiel deutsche Rüstungsexporte im Umfang von 209 Millionen Euro nach Saudi-Arabien sowie im Wert von 121,2 Millionen Euro in die Vereinigten Arabischen

Emirate genehmigt. Eine weitere Region mit zahlreichen vom BICC als bedenklich eingestuften Empfängern ist ebenso wie im letzten Jahr Süd- und Südostasien: Hier sind vor allem die erteilten Genehmigungen für Rüstungslieferungen nach Indonesien (208,4 Mio. €) und Brunei Darussalam (104,9 Mio. €) kritisch zu überprüfen.

Beispiele für problematische Empfängerländer deutscher Rüstungsexporte⁴²

Land	Menschenrechts-situation	Interne Gewaltkonflikte	Regionale Sicherheit	Wert deutscher Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter 2014 (in Millionen Euro)
Algerien	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	163,6
Ägypten	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	22,7
Brunei	Schlecht	teilweise	kritisch	104,9
Indien	schlecht	ja	sehr kritisch	21,3
Indonesien	sehr schlecht	teilweise	sehr kritisch	108,4
Irak	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	86,1
Israel	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	684,6
Katar	schlecht	nein	kritisch	15,4
Malaysia	sehr schlecht	teilweise	sehr kritisch	37,4
Oman	sehr schlecht	teilweise	kritisch	12,5
Pakistan	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	21,8
Russland	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	4,2
Saudi-	sehr schlecht	teilweise	kritisch	209,0

⁴² Die Berechnungsgrundlage für die Bewertung kann hier eingesehen werden: http://ruestungsexport.info/uploads/images/website_manual.pdf

Arabien				
Singapur	schlecht	nein	unkritisch	329,0
Südkorea	schlecht	teilweise	kritisch	253,8
Türkei	sehr schlecht	ja	sehr kritisch	72,4
VAE	schlecht	teilweise	kritisch	121,2

4.5 Rüstungsausfuhren im 1. Halbjahr 2015

(3.19) Im Oktober 2015 legte die Bundesregierung zum zweiten Mal einen Zwischenbericht über Rüstungsexporte vor.⁴³ Damit setzte sie die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag um, die Transparenz hinsichtlich von Rüstungsexporten zu verbessern. Neben der Berichterstattung über die genehmigten Ausfuhren, enthält der Bericht auch einige Ausführungen zur generellen Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik.

(3.20) Im ersten Halbjahr 2015 erteilte die Bundesregierung insgesamt 6341 Einzelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter im Gesamtwert von 3,308 Milliarden Euro. Damit stieg der Wert um 1,079 Milliarden Euro gegenüber dem Vorjahreszeitraum (1. Halbjahr 2014: 2,229 Mrd. Euro). Im Gegensatz zum Vorjahreszeitraum wurden rund 200 Genehmigungen mehr für den Export an Drittstaaten erteilt. Im Gegensatz zu den Exporten von Rüstungsgütern sind die Ausfuhren von Klein- und Leichtwaffen gesunken. Sie fielen im ersten Halbjahr 2015 auf 12,4 Millionen Euro und verringerten sich somit um 8,9 Millionen Euro gegenüber dem Vorjahreszeitraum (2014: 21,3 Mio. Euro). Im Falle der Drittländer ist jedoch ein deutlicher Anstieg der Ausfuhren von kleinen und leichten Waffen von 1,4 Millionen Euro auf 5,8 Millionen Euro zu verzeichnen. Die Liefergenehmigungen für Rüstungsgüter in Drittländer außerhalb von EU und NATO sind mit 49 Prozent noch immer hoch. Auf diese Ländergruppe entfielen Ausfuhrgenehmigungen im Gesamtwert von 1,591 Milliarden Euro, womit der Wert gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen ist (2014: 1,417 Mrd. Euro). Dabei sollte die Lieferung an Drittstaaten eine Ausnahme und nicht die Regel sein. Die Bundesregierung betont, der Genehmigungsanteil an Drittstaaten sei gegenüber 2014 um 14,5 Prozent gesunken. Zwar entfällt ein

⁴³ Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2015, abrufbar unter:
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/bericht-der-bundesregierung-ueber-ihre-exportpolitik-fuer-konventionelle-ruestungsgueter-im-ersten-halbjahr-2015,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Großteil der Genehmigungswerte auf die Ausfuhr eines U-Boots nach Israel (600 Mio. Euro). Unter den größten Abnehmern deutscher Rüstungsgüter befinden sich jedoch auch weiterhin Saudi-Arabien, Algerien, Indien und Kuwait sowie Russland, an das zwei Eisbrecher mit militärischer Schutzausstattung ausgeliefert wurden. Die Bundesregierung hatte bereits in ihrer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage betont, dass es sich bei dem Geschäft mit Russland um einen „Altfall im Sinne der Embargoregelung“ handelt.⁴⁴ (siehe auch Kapitel 4.1)

(3.21) Die Bundesregierung erteilte im ersten Halbjahr 2015 ebenfalls 73 Sammelausfuhrgenehmigungen (2014: 40 Genehmigungen) für Ausfuhren im Rahmen wehrtechnischer Kooperationen im Wesentlichen zwischen EU- und NATO-Partnern im Gesamtwert von 3,045 Milliarden Euro. Im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (2014: 518,92 Mio. Euro) sind die Werte für Sammelausfuhrgenehmigungen damit um 486 Prozent sehr deutlich angestiegen. Ob darunter auch Genehmigungen für Drittstaaten fallen, geht aus dem Bericht nicht hervor.

4.6 Bewertung

(3.22) Die GKKE begrüßt die weiteren Bemühungen der Bundesregierung, die Transparenz zu verbessern und die angekündigten Berichte rechtzeitig zu veröffentlichen. Dadurch wird eine zeitnahe Diskussion über Rüstungsexportentscheidungen ermöglicht. In der Antwort auf die schriftliche Frage zu den Ausfuhrgenehmigungen des ersten Halbjahres 2015 hat die Bundesregierung stellenweise kurze Begründungen für einzelne Exportentscheidungen eingefügt.⁴⁵ Obwohl dies begrüßenswerte Schritte sind, beheben die knappen Ausführungen nicht die strukturellen Defizite in der Berichtspraxis, zu denen neben der mangelhaften politischen Begründung von Genehmigungsentscheidungen vor allem auch das Fehlen von Angaben zu den tatsächlichen Endempfängern zählt, so dass die Entscheidungen der Bundesregierung weiterhin wenig nachvollziehbar bleiben.

Bei der Vorlage des Rüstungsexportberichts 2014 der Bundesregierung wurde deutlich, dass die deutschen Rüstungsausfuhren und zugesagten Lieferungen

⁴⁴ Bundestagsdrucksache 18/5737 vom 3. August 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 8/1.

⁴⁵ Bundestagsdrucksache 18/5737 vom 3. August 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 8/1.

im Vergleich zum Vorjahr insgesamt um 1,8 Milliarden Euro gesunken sind. Dies entspricht einem Rückgang von 32 Prozent. Bei den Ausfuhrgenehmigungen für Klein- und Leichtwaffen zeigt sich dabei kein eindeutiges Bild: Während einerseits das Volumen der Ausfuhrgenehmigungen deutlich zurückgegangen ist, ist die Anzahl der gelieferten Waffen auffällig gestiegen. Darin enthalten sind auch die Abgaben an die Peschmerga im Norden des Iraks. Insgesamt vermittelt der Bericht weiterhin nicht den Eindruck einer differenzierten Genehmigungspraxis, die sich an die eigenen restriktiven Maßstäbe hält und der Einhaltung der Menschenrechte eine hervorgehobene Bedeutung einräumt. Obwohl die Bundesregierung immer das Gegenteil beteuert, werden Staaten, in denen Menschenrechtsverletzungen begangen werden, mit deutschen Rüstungsgütern beliefert.

Aus Sicht der GKKE ist der allgemeine Rückgang der Rüstungsexportgenehmigungen im Jahr 2014 eine positive Entwicklung. Angesichts der üblichen Schwankungen bei Rüstungsexporten und in Anbetracht der gut gefüllten Auftragsbücher vieler Unternehmen sowie noch einiger offener Lieferungen ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung verstetigen wird. In der Praxis wird sich ein Rückgang, sofern er von der Bundesregierung gewollt ist, sicherlich erst mittelfristig abbilden, da gegenwärtig ein Großteil der getroffenen Entscheidungen der vorherigen Bundesregierung umgesetzt wird. Die Genehmigungen für das erste Halbjahr 2015 weisen im Gegensatz zum Rückgang 2014 einen deutlichen Anstieg auf.

Weiterhin versuchen deutsche Rüstungsunternehmen, die sinkende Nachfrage in Europa auf dem Weltmarkt durch neue Kunden zu kompensieren. Dies soll in Zukunft stärker politisch flankiert werden, um Schlüsseltechnologien in Deutschland halten zu können, was die GKKE ablehnt (Vgl. dazu Kapitel 4.4).

Die wichtige Rolle von Drittstaaten als Abnehmer deutscher Rüstungsgüter wird im Rüstungsexportbericht 2014 erneut deutlich. Immerhin sind 2014 61 Prozent der Exportgenehmigungen für Ausfuhren an Drittstaaten erteilt worden (2013: 62 Prozent), auch wenn die Zahlen absolut rückläufig waren und die Bundesregierung die Höhe mit der Lieferung eines U-Bootes nach Israel erklärt. Die Geschäfte mit Katar und Indonesien legen nahe, dass die Rüstungsausfuhren aus Deutschland in Zukunft wieder zunehmen werden. Im UN-Waffenregister sind bereits die ersten Ausfuhren nach Indonesien registriert sind und weitere Lieferung schwerer Kampfpanzer dürften in den nächsten Jahren folgen.

(3.23) Die Bundesregierung betont im aktuellen Rüstungsexportbericht erneut, dass Sammelausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter grundsätzlich nur für Ausfuhren in NATO- und NATO-gleichgestellte Länder erteilt werden. Die

tatsächliche Anwendung dieses Lizenztyps auf Drittstaaten widerspricht dem jedoch. Die GKKE lehnt die Erteilung von Sammelausfuhrgenehmigungen an Drittstaaten ab, insbesondere dann, wenn sie für Erprobungs- und Demonstrationszwecke erteilt werden. Insbesondere durch diese Konstruktion in der Genehmigungspraxis wird nicht ersichtlich, welche Produkte für Erprobungs- und Demonstrationszwecke an welches Land geliefert werden.

Zwar hat die Bundesregierung die Transparenz in der Berichterstattung über Sammelausfuhrgenehmigungen in den letzten Jahren verbessert. Die GKKE fordert die Bundesregierung darüber hinaus jedoch auf, nicht nur die Gesamtzahl der Sammelausfuhrgenehmigungen offen zu legen, sondern ebenfalls Informationen über den Wert der einzelnen Lizenzen sowie die Art des exportierten Rüstungsgutes bereitzustellen. Darzustellen wäre ebenso die tatsächliche Endverwendung, gerade wenn es sich um Ausfuhren in Drittstaaten handelt, über die der Bericht keine Auskunft gibt.

(3.24) Die Zahlen für 2014 zeigen, dass weiterhin ein beachtlicher Anteil der Einzelgenehmigungen an Entwicklungsländer geht. Legt man den Berechnungen die Liste der OECD-DAC zugrunde, liegt der Anteil bei 18,3 Prozent (2012: 29,9 Prozent). Hierunter fallen somit auch große Abnehmer wie Algerien und Indien, die gemäß den Kriterien der OECD ein mittleres Einkommen vorweisen und Empfänger staatlicher Entwicklungshilfe sind. Die Bundesregierung beschränkt sich jedoch in ihrer Datenkompilation darauf, allein die Staaten, die die OECD als „am wenigsten entwickelte Länder“ oder als „Entwicklungsländer mit einem geringen Einkommen je Einwohner“ klassifiziert, als „Entwicklungsländer“ einzustufen. Dadurch gelangt sie zu einem niedrigen Wert. Im Berichtszeitraum gingen demnach 5,5 Prozent aller deutschen Einzelausfuhrgenehmigungen an Entwicklungsländer (2013: 9,6 Prozent).

Die GKKE warnt abermals davor, die Zahlenwerke solange zu verändern, bis ein günstiges Ergebnis erreicht ist. Im Zwischenbericht zum ersten Halbjahr 2015 wird wiederum eine andere Klassifikation herangezogen – zur Vergleichbarkeit der Zahlen ist eine einheitliche Definition jedoch geboten. Das entsprechende Kriterium des Gemeinsamen Standpunktes der EU für Rüstungsausfuhren (Kriterium 8: Entwicklungsverträglichkeit) sollte aufgewertet werden.

Richtig ist, dass arme und ärmste Länder nur selten zu den Hauptkunden deutscher Rüstungsindustrie zählen. Zwar sind sie nicht Empfänger konventioneller Großwaffensysteme, sie gehören aber durchaus zu den Abnehmern deutscher Klein- und Leichtwaffen. Gerade diese Waffen haben desaströse Auswirkungen auf innerstaatliche Gewaltkonflikte. Aus dem Rüstungsexportbericht geht darüber hinaus nicht genau hervor, in welchem

Maße die Bundeswehr altes Material im Rahmen von Länderabgaben oder Ausrüstungsunterstützung an arme oder ärmste Länder weitergegeben hat. Ungeachtet dessen betont die GKKE, dass Rüstungstransfers sicherheits-, friedens- und entwicklungspolitische Konsequenzen haben, die bei Entscheidungen über Rüstungsexporte stärker als bislang in den Mittelpunkt gerückt werden müssen. Darüber hinaus müssen auch die von der Bundesregierung unterstützten „Sustainable Development Goals (SDGs)“ stärker die Rüstungsexportpolitik beeinflussen.

(3.25) Auffällig ist ebenfalls, dass umfangreiche Rüstungstransfers in Regionen erfolgen, in denen aktuell Gewaltkonflikte und regionale Rüstungsdynamiken zu beobachten sind, so zum Beispiel nach Südasien, in den Nahen und Mittleren Osten sowie besonders nach Nordafrika. Diese Entwicklungen haben weitreichende Folgen für Menschen und Gesellschaften.

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“⁴⁶ sollte daher als Kriterium über Rüstungsexporte prominenter in den Politischen Grundsätzen verankert werden.

(3.26) Deutschland war auch im Jahr 2014 ein wichtiger Lieferant von Klein- und Leichtwaffen. Zwar gehören EU- und NATO-Staaten weiterhin zu wichtigen Käufern deutscher Klein- und Leichtwaffen. Unter den Abnehmern finden sich jedoch seit Jahren auch zahlreiche Drittstaaten wie Brunei Darussalam, Indonesien, Jordanien und der Oman. Problematisch erweist sich auch die Ausfuhr von Munition für kleine und leichte Waffen an Drittstaaten – häufig als Folgegeschäft der Lieferung von Waffen.

Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, keine Klein- und Leichtwaffen an Regime zu liefern, deren Legitimität zweifelhaft ist. Auch die Lieferung solcher Waffen in Spannungsgebiete oder an Regierungen, die diese zur internen

⁴⁶ Siehe auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, S. 45.

Repression einsetzen, sollte unterlassen werden. Gerade im Bereich der kleinen und leichten Waffen bedarf es aus Sicht der GKKE einer deutlich restriktiveren Rüstungsexportpolitik angesichts ihrer Auswirkungen auf menschliche Sicherheit und der Problematik der Endverbleibskontrolle. Insofern begrüßt die GKKE den von der Bundesregierung beabsichtigten Kurs, weniger Klein- und Leichtwaffen in Spannungsgebiete zu exportieren (vgl. Kapitel 4.1).⁴⁷

Die GKKE erneuert ihre Aufforderung an die Bundesregierung, sich für eine bessere Berichterstattung einzusetzen und die Genehmigungen für die Ausfuhr von Klein- und Leichtwaffen sowie Munition an Staaten mit der Auflage zu versehen, sich ihrerseits am UN-Waffenregister sowie am Kleinwaffenaktionsprogramm der Vereinten Nationen zu beteiligen. Dasselbe sollte für den weltweiten Waffenhandelsvertrag (ATT) gelten: Ausfuhrgenehmigungen sollten nur an solche Staaten erteilt werden, die ihrerseits den ATT unterzeichnet haben und sich an der Berichterstattung im Rahmen des ATT beteiligen.⁴⁸

(3.27) Die Zahlen für das erste Halbjahr 2015 zeigen einen deutlichen Anstieg der Rüstungsausfuhren. Diese Gesamtbilanz der deutschen Rüstungsexportgenehmigungen ist weiterhin aus friedensethischer Sicht höchst problematisch. Aus Sicht der GKKE ergibt sich aus dem jeweiligen Gesamtwert nicht automatisch eine positive oder negative Bewertung. Entscheidender dafür sind die Werte der Rüstungsexporte an problematische Empfänger. Dennoch bestand im letzten Jahr noch die Hoffnung, der Rückgang der Rüstungsexportzahlen sei der Hinweis auf eine Kehrtwende in der Exportpraxis. Es zeigt sich nun im ersten Halbjahr 2015, dass es angesichts der starken Schwankungen bei den Genehmigungswerten, abzuwarten bleibt, wie sich die Rüstungsexporte in Zukunft entwickeln und welche Schlüsse daraus zu ziehen sind.

Mit Sorge betrachtet die GKKE die weiterhin hohen Genehmigungswerte für Ausfuhren an Drittstaaten. Zwar sind diese im ersten Halbjahr 2015 im Vergleich zu 2014 rückläufig, aber noch immer gehen 49 aller deutschen Rüstungsexporte an Drittstaaten. Unter den Hauptabnehmern befinden sich weiterhin problematische Empfängerländer wie Algerien oder Saudi-Arabien. Die Lieferungen an Drittstaaten sollten insgesamt deutlich reduziert werden.

⁴⁷ Siehe weiterführend auch: Simone Wisotzki, Die grenzenlose Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen. Argumente für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, 2/2014, 2014, S. 309-325.

⁴⁸ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, Bonn/Berlin 2013, S. 108; Max M. Mutschler/Jan Grebe, Transparent Reporting for a Successful Arms Trade Treaty, BICC Policy Brief 1/2015, 2015.

Die GKKE hatte im vergangenen Jahr erklärt, erst wenn dieses Missverhältnis von Regel und Ausnahme umgedreht wird, kann von einer tatsächlichen Kehrtwende in der deutschen Rüstungsexportpolitik gesprochen werden.

(3.28) Im Berichtsjahr sind erneut Rüstungsgeschäfte mit staatlichen Ausfallbürgschaften abgesichert worden. Die GKKE erneuert ihren Appell, Rüstungsgeschäfte nicht durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern und damit das Geschäftsrisiko auf die Schultern der Steuerzahler zu verlagern. Hier sollen die gleichen Bestimmungen gelten, wie sie schon seit einigen Jahren für die Ausfuhr von Nukleartechnologie zur Anwendung kommen: keine staatlichen Exportfinanzierungen und -absicherungen. Die GKKE fordert deshalb erneut, keine Hermes-Bürgschaften für Rüstungs- und Kriegswaffenexporte zu erteilen.

5 Aktuelle Debatten und Entwicklungen in der deutschen Rüstungsexportpolitik

(4.01) Auch im aktuellen Berichtszeitraum ebnete die Diskussion über deutsche Rüstungsexporte nicht ab. Parlament und Öffentlichkeit stellten dabei einerseits spezifische Einzelfälle und andererseits grundsätzliche Fragen der Exportkontrolle und der Rüstungsexportpraxis in den Mittelpunkt. Oft ging es dabei um den Umgang mit Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien. Zu Kontroversen führte auch, dass einzelne Mitglieder des Bundeskabinetts Unternehmen bei der wirtschaftlichen Eroberung neuer Märkte politisch unterstützen. In zahlreichen parlamentarischen Debatten ging es vor allem um die generelle Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik, ihre Orientierung an außen- und sicherheitspolitischen Interessen, die Proliferations- und Kontrollproblematik bei Klein- und Leichtwaffen sowie um eine bessere Endverbleibskontrolle. Immerhin gibt es in Bezug auf die letzten beiden Punkten mit der Bekanntmachung neuer Grundsätze für den Export von Kleinwaffen sowie zur Stärkung der Endverbleibskontrolle in diesem Jahr erste Fortschritte zu konstatieren. Die grundsätzliche Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik hingegen ist weiterhin offen, was auch auf strukturelle Defizite verweist: Nach wie vor belegen zahlreiche Geschäfte die Diskrepanz zwischen der Genehmigungspraxis einerseits sowie den Normen und Kriterien in den Politischen Grundsätzen sowie dem EU-Gemeinsamen Standpunkt andererseits. Im Sinne einer kohärenten Außen- und Sicherheitspolitik, die wesentlich auf Menschenrechte und Frieden ausgerichtet ist, bedarf es der konsequenten Umsetzung und Einhaltung dieser selbst gesetzten Normen und Kriterien. Insbesondere hinsichtlich der Exporte in Drittstaaten ist deshalb eine Offenlegung von außen- und sicherheitspolitischen Interessen unabdingbar. Im Folgenden sollen nun einige exemplarische Einzelfälle kritisch betrachtet werden. Beachtenswert sind die von der Bundesregierung vorgelegten neuen Kleinwaffengrundsätze sowie neue Richtlinien zur Endverbleibskontrolle. Ein Blick auf die parlamentarischen Aktivitäten verdeutlicht, dass das Parlament zwar bereits von der verbesserten Informationsweitergabe durch die Bundesregierung profitiert, aber insbesondere die Oppositionsparteien weiterhin eine aktivere Rolle in diesem Politikfeld für den Bundestag einfordern. Rüstungsexporte an Drittstaaten stehen, insbesondere im Falle Saudi-Arabiens, besonders im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Zur medialen Berichterstattung haben aber auch Besuche von Regierungsangehörigen in Indien sowie ein möglicher großer U-Boot Deal mit Australien geführt.

5.1 Kleinwaffengrundsätze und Endverbleibskontrolle: Instrumente der Exportkontrolle

(4.02) Der Export von kleinen und leichten Waffen wird seit Jahren von Gegnern der Rüstungsexportpolitik kritisiert, die eine stärkere Kontrolle oder gar ein Exportverbot fordern. Dabei weisen sie auf die Gefahren hin, die insbesondere von der Weitergabe kleiner und leichter Waffen ausgehen: Ursprünglich legal exportierte Waffen werden möglicherweise – sei es auf Grund unzureichend gesicherter Bestände, fragiler staatlicher Strukturen oder defizitärer Sicherheitssektoren – unkontrolliert weitergegeben. Wissenschaftliche Belege stützen die Befürchtungen eines solchen Proliferationsrisikos und deuten auf beträchtliche wirtschaftliche, aber vor allem auch menschliche Folgeschäden hin.⁴⁹ Dass das Thema derzeit hochaktuell ist, zeigen nicht nur die Proliferationsgefahren, die von den an die Peschmerga im Nordirak im vergangenen Jahr gelieferten Waffen ausgehen (siehe Kapitel 6), sondern auch der jemenitische Bürgerkrieg. Im April 2015 haben dort sunnitische Milizionäre deutsche G-3 Sturmgewehre verteilt, die von saudischen Militärflugzeugen abgeworfen worden waren. Ihre Herkunft ist zwar nicht abschließend geklärt, es ist jedoch davon auszugehen, dass sie nicht aus deutscher Produktion sondern vermutlich aus saudischer Lizenzproduktion stammen. Im Sommer 2015 drängte die Bundesregierung das saudische Königshaus zur Aufklärung.⁵⁰ Auch in Syrien wird mit deutschen Kleinwaffen gekämpft. Wie Filmaufnahmen und Fotos beweisen, nutzen Kämpfer der libanesischen Hisbollah, kurdische Kämpfer und auch der „Islamische Staat“ Kleinwaffen, die in Deutschland entwickelt wurden; insbesondere das G-3 Sturmgewehr. Woher die Waffen stammen ist ungewiss. Mehrere Staaten der Region haben von Deutschland die Lizenz erhalten, diese Gewehre nachzubauen; neben der Türkei auch der Iran und Saudi-Arabien.⁵¹

(4.03) Bereits 2014 hatte Bundeswirtschaftsminister Gabriel betont, einen deutlich restriktiveren Kurs hinsichtlich des Exports von Klein- und Leichtwaffen einzuschlagen als seine Vorgänger. Die oben dargelegten Zahlen deuten darauf hin, dass er gewillt ist, diese angekündigte Korrektur in der Rüstungsexportpolitik auch umzusetzen, denn das finanzielle Volumen der Kleinwaffenexporte für 2014 ist weitaus niedriger als in den Vorjahren (siehe

⁴⁹ Simone Wisotzki, 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.

⁵⁰ Spiegel Online, 20. Juni 2015.

⁵¹ Zeit Online, 01. Oktober 2015.

Kapitel 3.3). Gleichwohl gilt zu konstatieren, dass die Anzahl der ausgeführten Klein- und Leichtwaffen an Drittstaaten hoch bleibt. Eine restriktive Exportpolitik muss sich hier also erst noch beweisen. Dabei steht die Exportpolitik bei kleinen und leichten Waffen auch unter dem Eindruck zahlreicher Skandale der letzten Jahre – so verdichten sich beispielsweise die Hinweise darauf, dass Heckler & Koch jahrelang illegal G-36 Sturmgewehre nach Mexiko verschifft hat.⁵²

(4.04) Seit der Übernahme der Regierungsgeschäfte betonte Bundeswirtschaftsminister Gabriel die verheerenden Auswirkungen der Klein- und Leichtwaffen für Menschen. In ihren Rüstungsexportberichten 2013 und 2014 erklärte die Bundesregierung, dass in internen oder grenzüberschreitenden Konflikten die meisten Opfer durch den Einsatz dieser Waffen verursacht werden. Vor diesem Hintergrund veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium im Mai 2015 die neuen „Grundsätze der Bundesregierung für die Ausfuhrgenehmigungspolitik bei der Lieferung von Kleinen und Leichten Waffen, dazugehöriger Munition und entsprechender Herstellungsausrüstung in Drittländer“ (Kleinwaffengrundsätze), die künftig den Export von kleinen und leichten Waffen strenger regeln sollen. Bundeswirtschaftsminister Gabriel unterstrich aus diesem Anlass, dass die Bundesregierung mit diesen Grundsätzen „noch strengere Regeln an die Genehmigung von Exporten dieser besonders sensiblen Waffen“⁵³ anlegt. Tatsächlich sehen die Kleinwaffengrundsätze einige wichtige Veränderungen in der derzeitigen Praxis vor: Die Bundesregierung betont, dass „grundsätzlich keine Genehmigungen für die Ausfuhr von Komponenten und Technologie in Drittländer (z. B. im Zusammenhang mit Lizenzvergaben) erteilt [werden], die in dem betreffenden Land eine neue Herstellungslinie für Kleine und Leichte Waffen oder entsprechende Munition eröffnen“.⁵⁴ Damit schließt die Bundesregierung in Zukunft die Erteilung neuer Produktionslizenzen für Klein- und Leichtwaffen in Drittstaaten weitestgehend aus. Eine Hintertür bleibt jedoch geöffnet, denn gleichzeitig verweist sie darauf, dass sie für in der Vergangenheit gelieferte Herstellungslinien den Rechtsgrundsatz des Vertrauensschutzes berücksichtigt. Auf diese Weise beschränkt die Bundesregierung zwar die Erhöhung oder Ausweitung der

⁵² Sueddeutsche.de, 7. Mai 2015.

⁵³ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung, 22. Mai 2015.

⁵⁴ 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: Mai 2015.

Produktionskapazitäten, garantiert zugleich aber die Versorgung mit entsprechenden Herstellungsgütern und Ersatzteilen zur Aufrechterhaltung der Produktion in bisherigen Empfängerländern.

(4.05) Die Bundesregierung unterstreicht in den Kleinwaffengrundsätzen zudem den Exportgrundsatz „Alt für Neu“, gemäß dem Empfängerländer bei Neubeschaffungen von kleinen und leichten Waffen ihre Altbestände vernichten müssen. Empfängerländer, so sehen es die Grundsätze vor, haben grundsätzlich eine Verpflichtungserklärung beim Empfang deutscher Klein- und Leichtwaffen abzugeben, dass Altbestände tatsächlich zerstört werden. Daneben wird jedoch ein Sonderfall geschaffen: Sollte sich ein *plausibler* Mehrbedarf zeigen, wird die Variante „Neu, Vernichtung bei Aussonderung“ eingeführt. Dies bedeutet, dass die „veralteten“ Waffen, die durch die Lieferung neuer Waffen ersetzt werden sollen, erst bei einer späteren Aussonderung vernichtet werden. Gemäß den Grundsätzen ist die Abgabe einer diesbezüglichen Erklärung entscheidungserheblich für eine Genehmigung. Die Bundesregierung verpflichtet sich, die Umsetzung dieser Praxis zu überwachen. Dass hier eine strenge Überwachung dringend nötig ist, zeigt der jüngst bekannt gewordene Fall einer inszenierten Waffenvernichtungsaktion in Mexiko.⁵⁵

(4.06) Eine wesentliche Neuerung in den Kleinwaffengrundsätzen ist die Regelung des Endverbleibs. Neben der üblichen Reexportklausel in der Endverbleibserklärung wird die Bundesregierung in Zukunft vom Empfänger eine weitere Erklärung verlangen, die vorsieht, dass die Waffen oder dazugehörige Munition nicht innerhalb des Landes an andere Empfänger weitergegeben werden. Dies darf nur mit Zustimmung der Bundesregierung erfolgen. Wie eine solche Überwachung in der Praxis aussehen soll, dazu lässt sich in den Kleinwaffengrundsätzen jedoch nichts finden.

(4.07) Neben positiven Einschätzungen werden aus Öffentlichkeit und parlamentarischer Opposition aber auch Zweifel an der wirksamen Umsetzung der Kleinwaffengrundsätze geäußert. Im Hinblick auf die Schlupflöcher, die die Grundsätze weiterhin bieten, sehen einige eher das Streuen einer „Sanddüne“⁵⁶ in die Augen der Öffentlichkeit als einen Fortschritt zur besseren Kontrolle von Klein- und Leichtwaffen. Als problematisch wird auch der Vertrauensschutz für bestehende Verträge bewertet.⁵⁷ Die Bundesregierung verweist derweil

⁵⁵ Süddeutsche Zeitung, 16. September 2015.

⁵⁶ So etwa Katja Keul (Bündnis 90/Die Grünen), Tagesschau.de, 19. Mai 2015.

⁵⁷ So etwa Jan van Aken (Die Linke), Tagesschau.de, 19. Mai 2015.

darauf, dass ihr diesbezüglich die Hände gebunden seien und sie Lizenzen nicht zurückziehen könne, da es sich um privatrechtliche Verträge zwischen einer Firma und dem Empfängerland handelt.⁵⁸

(4.08) Auch beim Thema Endverbleibskontrolle gab es Änderungen. Fälle wie in Georgien (2008), Libyen (2011) oder Jemen (2015), bei denen deutsche Waffen illegal in andere Gebiete gelangt sind, als es die vertraglichen Bestimmungen vorsahen, machen deutlich, dass die Einführung effektiver Endverbleibskontrollen überfällig war.⁵⁹ Erstmals nennt das Papier „Eckpunkte für die Einführung von Post-Shipment-Kontrollen bei deutschen Rüstungsexporten“ der Bundesregierung Instrumente und Maßnahmen zur wirksameren Kontrolle des Verbleibes exportierter Waffen. Sie hatte bereits in der Vergangenheit betont, dass sie sich im Wesentlichen auf die Systeme anderer Staaten stützt und dazu besonders das Schweizer Modell zur Endverbleibskontrolle genau analysiert hat.⁶⁰ Im Juli 2015 verabschiedete das Bundeskabinett nach langer Beratung erstmals Mechanismen für eine tatsächliche *Vor-Ort-Kontrolle* von Rüstungsgütern, die im Eckpunktepapier enthalten sind. Das Bundeswirtschaftsministerium betonte, dass es zusammen mit den Kleinwaffengrundsätzen „die strengsten Regeln für Rüstungsexporte“⁶¹ darstelle, die es in Deutschland je gegeben hat. Die bisherige Praxis der Ex-Ante Kontrolle und der Abgabe einer schriftlichen Endverbleibserklärung seitens des Empfängerlandes bzw. des genauen Endempfängers wird nun durch weitere Kontrollmechanismen ergänzt.

(4.09) Das Eckpunktepapier sieht vor, dass Vor-Ort-Kontrollen durch eine ergänzende Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Empfängerland geregelt werden. Dabei räumt der Abnehmer deutscher Rüstungsgüter Deutschland das Recht ein, Kontrollen vor Ort durchzuführen, die alle Kriegswaffen und bestimmte Schusswaffen umfassen. Ausgenommen hiervon sind Komponenten oder Baugruppen, die im Empfängerland in

⁵⁸ Bundestagsdrucksache 18/4993 vom 15. Mai 2015, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/6.

⁵⁹ Siehe auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, S. 97-103.

⁶⁰ Bundestagsdrucksache 18/3217 vom 14. November 2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Reform der sogenannten Endverbleibskontrolle beim Export von Rüstungsgütern“.

⁶¹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung, 8. Juli 2015.

Waffensysteme integriert werden sollen. Wie genau in diesem Zusammenhang „Baugruppe“ definiert ist oder eine spätere Verwendung kontrolliert wird, beschreibt das Eckpunktepapier nicht. Damit scheint auch eine Kontrolle von in Lizenz gefertigten Waffen ausgeschlossen – gerade die dafür notwendigen Komponenten aus deutscher Herstellung aber sind im Ausland äußerst beliebt und werden dort in verschiedene Waffensysteme integriert.⁶²

(4.10) Das zukünftige System sieht vor, durch „Inaugenscheinnahme“ vor Ort den Verbleib beim Endempfänger zu überprüfen. Im Eckpunktepapier wird betont, dass bei Lieferungen großer Stückzahlen Stichproben ausreichend sind, um den Verbleib zu überprüfen. Mit den Vorbereitungen und der anschließenden Durchführung sind das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) und die jeweilige Auslandsvertretung beauftragt. Im konkreten Fall könnte dies bedeuten, dass Mitarbeiter der Botschaft oder Experten des BAFA auf Basis eines Abgleiches der Seriennummern stichprobenartig den Verbleib überprüfen. Das Empfängerland bzw. die zuständigen Behörden oder Endabnehmer könnten aufgefordert werden, eine zufällig ausgewählte Anzahl etwa von Sturmgewehren zur Kontrolle vorzulegen. Dies ist ein deutlicher Schritt in Richtung strikterer Kontrollen, da eine Genehmigung bzw. eine Lieferung nun die Zustimmung des Empfängerlandes voraussetzt, Inspektionen zu späteren Zeitpunkten zuzulassen. Ob die Bundesregierung jedoch tatsächlich eine Genehmigung versagt, wenn sich ein Empfängerland der Zustimmung verweigert, wird sich erst zeigen. Dabei ist auch offen, wie die Bundesregierung in Zukunft darüber berichtet.

(4.11) Die Bundesregierung listet eine Reihe von Voraussetzungen auf, die zunächst erfüllt sein müssen, damit wirksame Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt werden können. Dazu gehört neben einer Änderung der Außenwirtschaftsverordnung auch die zukünftige Erweiterung der Endverbleibserklärung um eine Ergänzung der Zustimmung von Vor-Ort-Inspektionen. Dies schließt zum einen aus, dass Kontrollen auf bereits gelieferte Waffen ausgedehnt werden können und impliziert zum anderen, dass mit diesen Empfängerländern einvernehmliche Lösungen zur Inspektion gefunden werden müssten. Die genaue Umsetzung befindet sich noch in Planung. Im Sommer betonte die Bundesregierung, dass sich der Zeitpunkt der Durchführung der ersten Vor-Ort-Inspektionen noch nicht bestimmen lasse, da

⁶² Otfried Nassauer, Ende gut, alles gut? Neue Endverbleibskontrollen für deutsche Rüstungsexporte, BITS, 8. Juli 2015.

zunächst gültige Endverbleibserklärungen unterschrieben und die entsprechend zu kontrollierenden Waffen geliefert werden müssen.⁶³

Bewertung

(4.12) Die GKKE begrüßt die Vorlage neuer Kleinwaffengrundsätze und das Ziel, den Export kleiner und leichter Waffen restriktiver zu gestalten. In der Vergangenheit hat die GKKE immer wieder auf die verheerende Wirkung dieser Waffen in vielen Gebieten der Welt hingewiesen und gerade aufgrund der Missbrauchsgefahr von Klein- und Leichtwaffen in Hinblick auf menschliche Sicherheit zu einer besonderen Zurückhaltung beim Export dieser Waffen gemahnt.⁶⁴ Die Kleinwaffengrundsätze sind ein wichtiger Schritt, um die Proliferationsrisiken, die bei dem Export von Klein- und Leichtwaffen stets bestehen, stärker als zuvor einzudämmen. Sie enthalten wichtige Ansätze und Überlegungen. Wichtig ist nun, diese in die Praxis umsetzen. Die Einhaltung der Grundsätze wird die GKKE in Zukunft beobachten.

(4.13) Positiv ist hervorzuheben, dass in Zukunft keine Produktionslizenzen für Kleinwaffen mehr vergeben werden sollen. Damit hat die Bundesregierung anscheinend Lehren aus der Vergangenheit gezogen, um eine wesentliche Ursache für die illegale Weitergabe dieser Waffen zu unterbinden. Dass jedoch der Rechtsgrundsatz des Vertrauensschutzes angewendet wird, sieht die GKKE besonders im Falle von kritischen Ländern, die in der Vergangenheit eine Produktionslizenz bekommen haben und von denen eine unerlaubte Weitergabe der Waffen bekannt ist, als falsches Signal an. Hier geht es nicht um den Erhalt der wirtschaftlichen Basis für deutsche Unternehmen, sondern um ein wesentliches außen- und sicherheitspolitisches Problem, das vor dem Hintergrund des Engagements Deutschlands für eine bessere internationale Kontrolle kleiner und leichter Waffen gesehen werden muss.

(4.14) Darüber hinaus bleiben weitere strukturelle Fehler bestehen und drängende Fragen offen: Die Praxis „Alt für Neu“ ist mitnichten so innovativ, wie es die Kleinwaffengrundsätze suggerieren, vielmehr gibt es diesen Ansatz schon seit 2003. Zahlreiche Bundesregierungen hatten sich bereits auf diese

⁶³ Bundestagsdrucksache 18/5633 vom 16. Juli 2015, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 8/7.

⁶⁴ Vgl. dazu GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, S. 141-153.

Praxis berufen, wobei die Umsetzung jedoch allenfalls sporadisch verlief und Überwachungen nur bedingt stattfanden. Daher bleibt offen, wie die Ankündigung nun in die Praxis umgesetzt wird. Auch Details, etwa wie eine Zerstörung der Waffen ablaufen soll oder ob Deutschland dem Empfängerland Hilfe dabei zur Verfügung stellt, sind unklar und werden in den Kleinwaffengrundsätzen nicht näher beschrieben. Wie das UN-Kleinwaffenaktionsprogramm vorsieht, sollen Staaten bei der Zerstörung von Waffenarsenalen ihre Unterstützung anbieten. Eine Überlegung wäre, ob die Bundesregierung hier Geräte zur Unbrauchbarmachung von Waffen liefert oder die Vernichtung der Waffen sogar in Deutschland umsetzt. Offen bleibt auch, wie die Abgabe oder Einhaltung einer Erklärung, etwa über den Grundsatz „Neu, bei Aussonderung“ von unabhängigen Stellen überwacht werden soll, wenn die dafür notwendigen Informationen nicht öffentlich verfügbar sind. Hier ist die Bundesregierung aufgerufen, Informationen über die Anzahl der Erklärungen, ihren Inhalt (wie etwa die Anzahl der Waffen) oder die Laufzeit, etwa bei „Neu, Vernichtung bei Aussonderung“, in geeigneter Form in den jährlichen Rüstungsexportbericht aufzunehmen.

(4.15) Begrüßenswert ist die Tatsache, dass die Bundesregierung die Markierung kleiner und leichter Waffen rechtsverbindlich regeln will. Damit wird eine wesentliche Forderung der GKKE der letzten Jahre umgesetzt, die immer wieder auf die unterschiedlichen Markierungsverfahren hingewiesen hat.⁶⁵ Hier sollten höchste Standards angewendet werden, die internationalen Maßstäben genügen, um eine Entfernung der Markierung erheblich zu erschweren ohne die Waffen zu zerstören. Daher gilt es, schnell allgemeingültige Markierungsstandards für Waffen „made in Germany“ einzuführen und diese rechtsverbindlich zu regeln.

(4.16) Problematisch bleibt der rechtliche Stellenwert der Kleinwaffengrundsätze. Auf der einen Seite enthalten sie wichtige Maßnahmen. Auf der anderen Seite sind diese in ihrer jetzigen Form aber allenfalls *politisch* verbindlich. Die GKKE fordert die Bundesregierung daher auf, den Kleinwaffengrundsätzen, wie den Markierungsstandards, Gesetzescharakter zu verleihen. Dies würde es zukünftigen Bundesregierungen deutlich erschweren, die erarbeiteten Grundsätze zu verändern und den restriktiveren Kurs zugunsten einer industriepolitischen Exportpolitik erneut aufzuweichen. In diesem Zusammenhang erweisen sich auch einige Formulierungen in den Kleinwaffengrundsätzen als problematisch: So lässt die Verwendung von

⁶⁵ Vgl. dazu GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, S. 152.

Begriffen wie „grundsätzlich“ weiterhin eine Hintertür offen, um Ausnahmen zu genehmigen. Das heißt, wenn etwaige Interessen den Kleinwaffengrundsätzen zuwiderlaufen, ist es durchaus möglich, auch in Zukunft Produktionslizenzen für kleine und leichte Waffen an Drittstaaten zu liefern. Die GKKE fordert die Bundesregierung daher auf, dies rechtlich eindeutig zu regeln, um die Proliferationsgefahr von Kleinwaffen tatsächlich zu minimieren. Durch die Überführung in ein Gesetz wäre die Hürde für eine Revision der Politik im Falle eines Regierungswechsels höher.

(4.17) Die GKKE begrüßt ausdrücklich den Vorstoß des Bundeswirtschaftsministers, erstmals Endverbleibskontrollen für den Export deutscher Rüstungsgüter und Kriegswaffen einzuführen, die weit über die bisherige Praxis hinausgehen und in Zukunft eine Vor-Ort-Inspektion der gelieferten Waffen vorsehen. Angesichts der zahlreichen Fälle in den vergangenen Jahren, in denen deutsche Waffen an Orten aufgetaucht sind, wo sie nicht hätten sein dürfen, wirkte es befremdlich, dass von offizieller Seite immer wieder betont wurde, die deutschen Endverbleibskontrollen seien ausreichend und im Einklang mit europäischen Standards. Ein Umdenken war daher dringend erforderlich. Aus Sicht der GKKE ist es ebenfalls positiv zu bewerten, dass die Vor-Ort-Inspektionen nicht nur Kriegswaffen, sondern auch bestimmte Schusswaffen umfassen. Problematisch bleibt hingegen, dass sensible „sonstige Rüstungsgüter“ oder Güter mit einem doppelten Verwendungszweck (*dual-use* Güter) in dem Eckpunktepapier nicht erwähnt werden und daher von den Kontrollen ausgenommen zu sein scheinen.

(4.18) Insgesamt dient die Schweiz als Vorbild für ein solches Endverbleibskontrollsystem. In der schweizerischen *Nichtwiederausfuhrerklärung* (äquivalent zur deutschen Endverbleibserklärung) ist standardmäßig die Möglichkeit zur Vor-Ort-Inspektion enthalten, was sie zum Bestandteil jeder Bewilligung zur Ausfuhr von Kriegswaffen oder Rüstungsgütern macht.⁶⁶ Dabei gab es in der Vergangenheit jedoch immer wieder Zweifel an der Effektivität des schweizerischen Modells.⁶⁷ Grundsätzlich ist es zwar nachvollziehbar, dass Deutschland sich an der schweizerischen Vorgehensweise orientiert, da es im Gegensatz zu den USA – die ebenfalls über ein sehr striktes System der Endverbleibskontrolle verfügen – nicht um die Durchsetzung exterritorialer Rechte geht. Es gilt jedoch, die Fehler der Schweiz

⁶⁶ Alexander Spring, Simon Schädler, Flavia von Meiss, Der Schweizerische Kriegsmaterialexport auf dem Prüfstand. Divergenz zwischen Gesetzgebung und Praxis?, foraus-Diskussionspapier, Nr. 10, April 2012.

⁶⁷ Inter Press Service, 13. März 2014.

– wie etwa eine lasche Umsetzung oder unzureichende Kontrollen – zu vermeiden und die Einhaltung von Endverbleibsvereinbarungen konsequenter zu überwachen.

(4.19) Während die Ankündigung von Vor-Ort-Kontrollen zum Verbleib deutscher Waffen in den Empfängerländern begrüßenswert ist, bleiben in dem Eckpunktepapier andere Fragen offen. Schwammig formuliert sind beispielsweise die eigentlichen *Durchführungen* der Inspektionen vor Ort: Unter welchen Voraussetzungen Inspektionen durchgeführt werden sollen oder wie eine Auswahl der Länder stattfindet, bleibt hier unbeantwortet. Unklar ist auch, wie genau die Stichproben organisiert werden. Ebenso bestehen Zweifel, ob in allen Ländern Mitarbeiter der deutschen Botschaften vor Ort über die Expertise verfügen, die Waffen in Augenschein zu nehmen und die Angaben auf deren Richtigkeit zu überprüfen. Angesichts der Schwierigkeiten wäre es sinnvoller, verstärkt auf die Expertise der Mitarbeiter des BAFA oder aber auch des Zentrums für Verifikationsaufgaben der Bundeswehr (ZVBw) zurückzugreifen. Letzteres wird in dem Eckpunktepapier nicht einmal erwähnt, wenngleich hier ein ganzes Zentrum mit der Überwachung von Rüstungskontrollverträgen betraut ist und darüber hinaus im Auftrag der Bundesregierung zahlreiche Länder bei der sicheren Lagerung von Waffen unterstützt. Eine stärkere Einbeziehung der Expertise des ZVBw könnte unter Umständen auch den Synergieeffekt haben, auch im Rahmen des Kontrollverfahrens zur sichereren Lagerung von Waffen beizutragen. Die Vereinten Nationen haben schon in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass Vor-Ort-Inspektionen durchaus dafür geeignet sein können, die Standards bei der Lagerung von Waffen zu überprüfen und unter Umständen bessere Sicherungsmechanismen einzuführen.⁶⁸

(4.20) Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, auch in diesem Bereich größtmögliche Transparenz herzustellen und dazu im jährlichen Rüstungsexportbericht in geeigneter Form über Entwicklungen bei der Endverbleibskontrolle zu berichten. Hierzu ist es wichtig, auch darüber Auskunft zu geben, mit welchen Ländern solche Endverbleibsvereinbarungen unterzeichnet worden sind, die Vor-Ort-Kontrollen vorsehen. Nur so kann eine Begleitung des Instruments erfolgen und bewertet werden, ob die avisierten 25 bis 30 Inspektionen pro Jahr ausreichend sind, um den Verbleib der Waffen wirksam zu kontrollieren. Die von der Schweiz durchgeführten Inspektionen

⁶⁸ UNODA, Study on the Development of a Framework for Improving End-Use and End-User Control Systems, UNODA Occasional Papers, No. 21, December 2011.

haben vor allem insofern Kritik hervorgerufen, als über die eigentliche Durchführung gar nicht berichtet wird. Damit bleibt unklar, wer im Auftrag der Schweizer Regierung welche Waffen wo kontrolliert.⁶⁹ Die GKKE begrüßt deshalb die angekündigte Überprüfung des Instruments zwei Jahre nach Durchführung der ersten Vor-Ort-Kontrolle. Es gilt mit ausreichendem Vorlauf diesen Prozess entsprechend vorzubereiten und in einem transparenten Verfahren zu gestalten.

(4.21) Zweifellos ist die Verabschiedung des Eckpunktepapiers ein wichtiger Schritt zur wirksamen Kontrolle deutscher Waffenexporte. Dennoch bleibt auch hier unklar, welchen Rechtsstatus die Instrumente und Verfahren haben. So wird auf eine schwammige Formulierung zurückgegriffen und an sensiblen Stellen das Wort „grundsätzlich“ eingefügt. Auch betont das Eckpunktepapier, dass durch die Einführung von Post-Shipment-Kontrollen die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Rüstungsindustrie nicht gefährdet werden darf und hier anscheinend Ausnahmen zugelassen werden können. Die GKKE fordert die Bundesregierung auf, eindeutige Positionen zu erarbeiten und dem sicheren Endverbleib notfalls auch zu Lasten der deutschen Industrie einen höheren Stellenwert einzuräumen. Gleichzeitig wäre die Verankerung der vorgesehenen Maßnahmen in einem entsprechenden Rüstungsexportkontrollgesetz ein wichtiger Schritt zur Verstetigung der Endverbleibskontrolle.

5.2 Parlamentarische Aktivitäten

(4.22) Das Thema Rüstungsexporte war im zurückliegenden Jahr Gegenstand zahlreicher parlamentarischer Debatten und Auseinandersetzungen. Wieder einmal zeigten sich in den Diskussionen die üblichen Trennlinien zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsparteien. Wobei darauf hinzuweisen ist, dass die Opposition in Zeiten der großen Koalition deutlich kleiner ist und dementsprechend auch über weniger Redezeit in den offiziellen Debatten verfügt. Auf der einen Seite standen wirtschaftspolitische Argumente und die Bedeutung einer starken, wettbewerbsfähigen Rüstungsindustrie, die andere Seite betonte die Bedeutung der Menschenrechte sowie die Auswirkungen von Waffenlieferungen in instabilen Regionen und auf Konfliktsituationen.

(4.23) Im März 2015 wurde im Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages über Rüstungsexporte debattiert. Das Bündnis „Aktion Aufschrei – Stoppt den Waffenhandel“ hatte für seine Petition 95.000 Unterschriften gesammelt, um eine Änderung des Artikels 26, Absatz 2 des Grundgesetzes zu erreichen. In der

⁶⁹ SWI swissinfo.ch, Kriegsmaterial-Exporte wieder im Rampenlicht, 22. März 2012.

öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses betonte das Aktionsbündnis, dass nur durch eine Verschärfung des Grundgesetzes – gemeinsam mit der Einführung eines Rüstungsexportgesetzes – der Interpretationsspielraum der bisherigen Praxis abgeschafft werden kann.⁷⁰ Das Aktionsbündnis erhofft sich durch die Petition eine Klarstellung der gesetzlichen Praxis zu erreichen, wonach derzeit Kriegswaffenexporte unter einem Genehmigungsvorbehalt stehen, der Export sonstiger Rüstungsgüter nach dem Außenwirtschaftsgesetz jedoch nicht.

(4.24) An der öffentlichen Sitzung des Petitionsausschusses nahm auch der Bundeswirtschaftsminister teil, um zu dem Thema Stellung zu nehmen. Dabei zeigte sich, dass Bundeswirtschaftsminister Gabriel einer restriktiveren Exportpolitik grundsätzlich nicht entgegensteht und diese sogar umsetzen will. Eine *rechtliche* Änderung auf dem Weg zu einem Verbot von Rüstungsexporten hält er jedoch für nicht notwendig. Abgeordnete der CDU-Fraktion warnten vor rechtlichen Änderungen, da sie durch ein vollständiges Verbot von Rüstungsexporten den außenpolitischen Handlungsspielraum in Gefahr sehen. Zudem stellten sie die Frage, wie man sonst beispielsweise den Peschmerga im vergangenen Jahr hätte helfen sollen.⁷¹

(4.25) In der Anhörung bekräftigte Bundeswirtschaftsminister Gabriel noch einmal, dass er eine Verlagerung der Federführung der Rüstungsexportpolitik an das Auswärtige Amt für sinnvoll erachtet. Aus seiner Sicht würde damit der Tatsache deutlicher Rechnung getragen, dass beschäftigungspolitische Erwägungen bei Rüstungsexportentscheidungen keine Rolle spielen dürfen. Gleichzeitig gab es die Forderung, der Bundestag müsse sich intensiver mit dem Thema Rüstungsexporte und der Einbettung in die Außen- und Sicherheitspolitik auseinandersetzen. Nur durch eine intensive Debatte kann letztlich geklärt werden, an wen geliefert werden soll und an wen nicht.⁷²

(4.26) Diese Debatte wurde zumindest ansatzweise im zurückliegenden Jahr geführt. Neben einigen parlamentarischen Auseinandersetzungen zu Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien (siehe Kapitel 4.4), debattierte der Bundestag im Februar einen Antrag „Nationales Konversionsprogramm entwickeln – Umwandlung der Militärwirtschaft in eine Friedenswirtschaft

⁷⁰ http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw13_pa_petitionen/365044

⁷¹ Siehe stellvertretend Michael Vietz (CDU), http://www.michaelvietz.de/lokal_1_1_160_Der-Petitionsausschuss-in-Aktion-Michael-Vietz-fragt-Bundeswirtschaftsminister-Gabriel-antwortet.html

⁷² http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw13_pa_petitionen/365044

ermöglichen“⁷³ der Fraktion Die Linke sowie im Juni den von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten Antrag „Eckpunkte eines Rüstungsexportkontrollgesetzes“.⁷⁴ In dem Antrag fordert die Fraktion die Verabschiedung eines Rüstungsexportkontrollgesetzes mit dem primären Ziel, die bestehenden Kriterien zur Menschenrechtslage im Empfängerland, die Gefahr innerer Repressionen oder die Verwicklung in einen bewaffneten Konflikt im Außenwirtschafts- und Kriegswaffenkontrollgesetz (AWG und KWKG) zu verankern. Neben einer grundsätzlichen Einbeziehung der Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes in das AWG und KWKG sieht der Antrag auch eine gesetzliche Normierung der Berichtspflichten vor. Darüber hinaus fordert die Fraktion in dem Antrag eine außen- und sicherheitspolitische Begründung für Kriegswaffenexporte an Drittstaaten gegenüber der Öffentlichkeit und dem Parlament sowie die Einführung einer Möglichkeit zur Verbandsklage, um rüstungspolitische Entscheidungen der Exekutive gerichtlich prüfen zu lassen. Der Antrag folgt damit im Wesentlichen Ideen, die die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bereits in der vergangenen Legislaturperiode in den Bundestag eingebracht hatte.⁷⁵ Seinerzeit waren sie bei der Fraktion der SPD grundsätzlich durchaus auf Sympathien gestoßen. Dass ein ähnlicher Antrag erneut in den Bundestag eingebracht wurde, verdeutlicht, dass trotz einiger Verbesserungen durch die Große Koalition weiterhin strukturelle Defizite bestehen bleiben.

(4.27) Die Debatte im Bundestag hat gezeigt, dass nur sehr bedingt konstruktiv an einer Lösung struktureller Defizite gearbeitet wird und es stattdessen vielmehr um den generellen Schlagabtausch zwischen Regierungsfractionen und Oppositionsparteien geht. Wenn etwa darauf hingewiesen wird, dass der Großteil der Exporte an EU- und NATO-Staaten adressiert ist (was faktisch falsch ist) und bei einer Reduktion der Ausfuhren Arbeitsplätze in Gefahr stehen, dann werden seitens der Regierungsfractionen gebetsmühlenartig die immer selben Argumente wiederholt. Hinzu kommt der Verweis auf eine intakte Sicherheits- und Verteidigungsindustrie, die wettbewerbsfähig sein muss.⁷⁶ Schon in der Debatte um den Antrag der Fraktion Die Linke gab es von Seiten

⁷³ Bundestagsdrucksache 18/2883 vom 15. Oktober 2014, Antrag der Fraktion Die Linke „Nationales Konversionsprogramm entwickeln – Umwandlung der Militärwirtschaft in eine Friedenswirtschaft ermöglichen“.

⁷⁴ Bundestagsdrucksache 18/4940 vom 20. Mai 2015, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz“.

⁷⁵ Bundestagsdrucksache 17/9412 vom 25. April 2012, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren“.

⁷⁶ Bundestagsdrucksache 18/109 vom 11. Juni 2015, Plenarprotokoll, S. 10486-10487.

der Regierungsfractionen den fortdauernden Hinweis auf die Bedeutung einer wettbewerbsfähigen und hochtechnologischen deutschen Rüstungsindustrie. Betont wird dabei die Relevanz einer eigenständigen Rüstungsindustrie, die zwar in Kooperation mit EU- und NATO-Partnern Waffen entwickeln, aber nicht in Abhängigkeit geraten soll. Dass Kooperation auch einen gewissen Grad von Abhängigkeit bedeutet und viele Unternehmen bei einer Rüstungsexportquote von 50 bis 70 Prozent ihrer gesamten Rüstungsgeschäfte längst auf Märkte außerhalb Deutschlands angewiesen sind, wird in der Debatte oftmals ausgeblendet.⁷⁷ Dass durchaus andere Strategien, etwa eine Konsolidierung oder Europäisierung der Industrie, in Frage kommen, scheint hier unterzugehen. Einzig der Verweis darauf, dass es bereits in § 6 des KWKG eindeutige Regeln gibt, geht direkt auf den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ein. Es wird jedoch ausgeblendet, dass es in den derzeitigen Gesetztestexten keinen Hinweis auf die Kriterien des EU-Gemeinsamen Standpunktes oder der Politischen Grundsätze gibt.

(4.28) Zwar führen die Regierungsfractionen in der Debatte auch Gründe an, die für einen Export sprechen können, wie etwa der Küstenschutz durch Patrouillenboote oder Fregatten sowie der Schutz vor Terrorismus. Sie gehen aber geflissentlich darüber hinweg, wie ein vermeintlich legitimes Interesse bei der Ausrüstungshilfe eines Verbündeten mit dem Menschenrechtskriterium oder dem Verweis auf interne Konflikte im Einklang steht. Eine politische Gewichtung im Sinne eines Handlungsleitfadens erfolgt in der Debatte nicht. Während von Seiten der Opposition eine *Gesamtbetrachtung* des Empfängerlandes gefordert wird, wodurch die Menschenrechtssituation bei einer Entscheidung zwangsläufig stärker ins Gewicht fallen würde, betonen Abgeordnete der Regierungsfractionen stets den *Einzelfallcharakter* bei Rüstungsexportentscheidungen und dass jedes einzelne Rüstungsgut genau betrachtet werden müsse.⁷⁸

5.3 Das Urteil des Bundesverfassungsgericht und Veränderungen der Berichtspraxis

(4.29) Eine wichtiges, aus Sicht der Rüstungsexportkontrolle allerdings zweischneidiges Urteil hat das Bundesverfassungsgericht am 21. Oktober 2014 gefällt (Az. 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185 ff.). Den Hintergrund bilden die im Sommer 2011 der Öffentlichkeit und den Abgeordneten des Bundestages

⁷⁷ Bundestagsdrucksache 18/86 vom 6. Februar 2015, Plenarprotokoll, S. 8185.

⁷⁸ Bundestagsdrucksache 18/109 vom 11. Juni 2015, Plenarprotokoll, S. 10490.

gerüchteweise aus Medienberichten bekannt gewordenen Pläne der damaligen Bundesregierungen, die Lieferung von Kampfpanzern des Typs Leopard 2 A7 nach Saudi-Arabien zu genehmigen. Für Abgeordnete der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen war dies Anlass, zunächst in einer Fragestunde des Bundestages und anschließend auch schriftlich von Vertretern der Bundesregierung weitere Auskünfte zu verlangen, die aber teils verweigert wurden, teils unbefriedigend ausfielen. Die Abgeordneten strengten daraufhin einen Organstreit gegen die Bundesregierung an.

(4.30) Das Bundesverfassungsgericht stellte zunächst fest, dass ein Mitglied der Bundesregierung Auskunft nicht mit der Begründung verweigern kann, es sei ressortmäßig für die Beantwortung der Frage nicht zuständig. Dies folge aus dem Informationsanspruch der Bundestagsabgeordneten aus Art. 38 I Grundgesetz, der gegenüber der Bundesregierung als Gesamtorgan bestehe. Man kann dem Gericht in diesem Punkt nur zustimmen: Das Fragerecht der Abgeordneten gegenüber der Bundesregierung dient der für eine parlamentarische Demokratie zentralen Kontrolle der Exekutive durch die gewählte Volksvertretung. Dem Fragerecht korrespondiert eine – allerdings nicht unbegrenzte– Antwortpflicht der Bundesregierung. Ein wesentliches Instrument zur Wahrnehmung der Fragerechte ist die Fragestunde des Bundestages. Dieses Instrument würde entwertet, wenn der anwesende Vertreter der Bundesregierung sich der Pflicht zur Beantwortung unter Hinweis auf seine fehlende Ressortzuständigkeit entziehen könnte. Ebenso wenig kann sich die Bundesregierung einer Antwort auf eine konkrete Nachfrage entziehen, indem sie auf ihren periodisch erscheinenden Rüstungsexportbericht verweist. Das Gericht begründet dies mit der unterschiedlichen Struktur und dem unterschiedlichen Gehalt der Informationen wie dem Zeitpunkt der Informationsübermittlung. Letztlich geht es darum, dass die Abgeordneten selbst bestimmen dürfen, welche Informationen sie zu welchem Zeitpunkt benötigen.

(4.31) Das Urteil hat aber weitergehende Bedeutung, denn es definiert die Informationsansprüche des Bundestages in Rüstungsexportangelegenheiten insgesamt genauer:

Rechtlicher Hintergrund⁷⁹ ist die sachliche Zuständigkeit der Bundesregierung nach Art. 26 II 1 GG für die Genehmigung der Ausfuhr von Kriegswaffen. Das gemäß Art. 26 II 2 GG erlassene Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) ermöglicht – entgegen dem Wortlaut und wohl auch dem Sinn von Art. 26 II 1 GG – die

⁷⁹ Vgl. auch GKKE-Rüstungsexportbericht 2013, S. 107-134.

Übertragung dieser Zuständigkeit auf einzelne Ministerien, wovon auch Gebrauch gemacht wurde. Schwierige und bedeutsame Genehmigungsfragen werden im Bundessicherheitsrat beraten. Rechtstechnisch betrachtet ist der Bundessicherheitsrat lediglich ein Ausschuss des Gesamtorgans Bundesregierung, der dessen Entscheidungen vorbereitet, nicht aber an Stelle der Regierung oder einzelner Ministerien trifft. Für die eigentliche Genehmigung des Exports von Kriegswaffen bleibt nach Art. 26 II Grundgesetz die Bundesregierung als ganze oder, nach dem verfassungsrechtlich problematischen § 11 II KWKG in Verbindung mit § 1 I Erste Verordnung zur Durchführung des KWKG, regelmäßig das Wirtschaftsministerium zuständig. Der Bundessicherheitsrat kann demnach keine Genehmigungen zum Export von Kriegswaffen erteilen. Faktisch aber entscheidet dieser Ausschuss über das Schicksal eines Genehmigungsantrages auf die Ausfuhr von Kriegswaffen. Dies hängt damit zusammen, dass dem Sicherheitsrat neben der Kanzlerin als Vorsitzender auch der Außen-, der Verteidigungs-, der Finanz-, der Innen-, der Entwicklungs-, der Wirtschaftsminister und der Chef des Kanzleramtes als ständige Mitglieder angehören. Das politische Gewicht dieses Gremiums ist daher so bedeutend, dass es sowohl Entscheidungen des Gesamtkabinetts wie auch der einzelnen Ministerien vorbestimmen kann.

(4.32) Dieser faktische Befund wird vom Bundesverfassungsgericht rechtlich verarbeitet, indem es die Beschlüsse des Bundessicherheitsrates wie eine erteilte Genehmigung behandelt, um eine politisch-realistische Grenze für den Informationsanspruch der Abgeordneten zu finden. Hintergrund ist die lange etablierte Auffassung des Gerichts, nach welcher der Informationsanspruch der Parlamentarier prinzipiell jede politische Materie erfasst, für die die Bundesregierung zuständig ist, aber begrenzt wird durch den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung der Bundesregierung. Inhaltlich bedeutet dies, dass sich der Informationsanspruch der Parlamentarier nicht auf laufende Vorgänge oder die Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Regierung bezieht. Die Abgeordneten müssen also auf Nachfrage zwar über das Faktum einer Entscheidung und ihren Inhalt informiert werden, nicht aber darüber, wie die vorbereitenden Diskussionen verliefen. Die abschließende Entscheidung stellt also die Zäsur dar, ab welcher der Informationsanspruch der Abgeordneten beginnt, davor liegt der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, den das Parlament nicht ausforschen darf. Die Gleichsetzung von Beschlüssen des Bundessicherheitsrates mit abschließenden Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht nimmt daher die Sicherheitsratsbeschlüsse aus dem Kernbereich der Exekutive heraus und weitet so den Informationsanspruch der Abgeordneten auf die Entscheidungen des

Bundessicherheitsrates aus. Faktisch bedeutet dies, dass das Parlament bereits früher, noch vor der eigentlichen Exportgenehmigung, Informationen verlangen kann. Die Bundesregierung ist noch einen Schritt weitergegangen und hat die Geschäftsordnung des Bundessicherheitsrates dahingehend geändert, dass der Bundestag stets und nicht nur auf Nachfrage über erteilte Genehmigungen informiert wird, denen ein Beschluss des Sicherheitsrates vorausgegangen ist, § 8 I 1 GeschO BSR. Dieser Teil des Urteils ist insofern zu begrüßen, als er die Informationslage des Bundestages verbessert und so die Möglichkeiten einer parlamentarischen Kontrolle von Rüstungsexporten erweitert.

(4.33) Leider konnte sich das Gericht jedoch nicht dazu durchringen, Antworten der beteiligten Ministerien auf sogenannte „Voranfragen“ ebenfalls als abschließende Entscheidungen zu werten, über die die Abgeordneten auf Nachfrage zu informieren wären. Mit der Voranfrage können interessierte Unternehmen bereits vorab prüfen lassen, ob ein geplanter Export rechtlich und politisch überhaupt möglich ist. Die Behörde teilt in einer positiven Antwort mit, dass sie die Ausfuhr grundsätzlich für genehmigungsfähig hält, sofern sich an den allgemeinen Umständen, etwa in dem Empfängerland, nichts Wesentliches ändert. Angesichts dessen, dass Entscheidungen über die Vergabe von Rüstungsaufträgen oft langwierige Vergabeverfahren und Verhandlungen mit teilweise erheblichen Kosten vorausgehen, ist die Voranfrage ein wichtiges Instrument des Genehmigungsverfahrens, denn die Antwort auf eine Voranfrage beinhaltet eben eine Selbstfestlegung der Behörde und erzeugt eine zumindest faktische Präjudizwirkung für die spätere Genehmigungsentscheidung. Daher ist es praxisfern, wenn das Bundesverfassungsgericht die Voranfragen im vor dem Parlament abgeschirmten Kernbereich der Exekutive belässt.

(4.34) Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Entscheidung ist eine deutlichere Abgrenzung zwischen dem Vertraulichkeitsinteresse der antragstellenden Waffenexporteure, das aus der Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG folgt, die unter anderem die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmen schützt, und dem Informationsanspruch des Bundestages. Beide widerstreitenden Rechtspositionen muss die Bundesregierung berücksichtigen, wenn sie entsprechende parlamentarische Anfragen beantwortet. Konkret bedeutet dies, dass es nicht möglich sein darf, aus einer Antwort Rückschlüsse auf vertrauliche, für den Geschäftsbetrieb des Antragstellers kritische, wettbewerbsrelevante Informationen wie etwa den Stückpreis bestimmter Güter, zu ziehen. Hingegen muss die Regierung Auskunft erteilen über die Genehmigung als solche, über Art und Anzahl der umfassten Kriegswaffen, über das Empfängerland, über die

beteiligten deutschen Unternehmen und über das Gesamtvolumen des Geschäfts. Dieser Ausgleich der beiden widerstreitenden Verfassungsgüter von Berufsfreiheit und parlamentarischem Informationsanspruch scheint auch aus Sicht des Bundestages tragbar, da die für eine politische Bewertung der jeweiligen Genehmigung notwendigen Daten von der Regierung zur Verfügung gestellt werden müssen.

(4.35) Für eine politische Bewertung der Rüstungsexportpolitik durch das Parlament wäre es weiterhin von erheblicher Bedeutung, auch über die Einschätzungen, Prognosen und politischen Ziele der Regierung zu erfahren, die einer Ausfuhrgenehmigung zugrunde liegen.⁸⁰ Leider scheute das Bundesverfassungsgericht davor zurück, hier Licht ins Dunkel zu bringen und ordnete die Begründung von Ausfuhrgenehmigungen dem vor dem Bundestag abgeschirmten Kernbereich der Exekutive zu.

(4.36) Zuletzt bezieht das Urteil auch Stellung zu der zwischen Bundestag und Bundesregierung schon traditionell streitigen Frage, inwieweit Erwägungen des Staatswohles es rechtfertigen, dass die Regierung Informationen vor dem Parlament geheimhält. Zwar bleibt das Gericht bei seiner grundsätzlichen Linie, dass Bundesregierung und Bundestag gemeinsam für Entscheidungen über das Staatswohl zuständig seien und daher normalerweise kein Geheimschutz gegen das Parlament stattfinden dürfe. Ausnahmsweise könnten Informationen aber derart brisant sein, dass eine Unterrichtung des Bundestages trotz Geheimschutzmaßnahmen zu gefährlich sei. In diesen - begründungsbedürftigen - Fällen dürfe die Regierung dem Parlament Informationen vorenthalten. Aus dieser nachvollziehbaren Argumentation heraus entwickelt das Gericht dann aber einen zumindest diskussionsbedürftigen Gedanken. Es nimmt nämlich zu dem Konzept eines besonderen parlamentarischen Ausschusses für Fragen der Rüstungsausfuhr, in dem, ähnlich wie im Parlamentarischen Kontrollgremium für die Nachrichtendienste, eine Geheimhaltung vertraulicher Informationen wegen des kleinen Personenkreises besser garantiert werden könnte, eine ablehnende Position ein. Damit verstellt es entsprechenden Reformideen, wie sie aus dem Bundestag heraus bereits entwickelt wurden⁸¹ den Weg, und zwar mit der Begründung, die Information nur eines kleinen Kreises von Abgeordneten

⁸⁰ Vgl. Jan Grebe und Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, BICC: Bonn, 2012, S. 22.

⁸¹ Bundestagsdrucksache 17/9188 vom 28. März 2012, Antrag der Fraktion SPD „Frühzeitige Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen – Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“.

verstoße gegen die Gleichheit aller Parlamentarier. Das ist zwar zutreffend, allerdings stellt sich die Frage, ob die Beeinträchtigung der Abgeordnetengleichheit in begründeten Ausnahmefällen nicht weniger schwer wiegt, als ein vollständiger Informationsausfall für das gesamte Parlament. Insgesamt sind die Verbesserungen der Informationslage des Bundestages in wichtigen Details durch das Urteil ebenso zu begrüßen wie die verbesserte Abgrenzung zwischen privaten Geheimhaltungs- und parlamentarischen Informationsinteressen. Aber die Entscheidung trifft auch praxisferne Wertungen, so bei den Voranfragen, und steht einer grundlegenden Reform der parlamentarischen Informationsrechte in Rüstungsexportangelegenheiten in wichtigen Bereichen im Wege.

(4.37) In der Debatte beziehen sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Dass daraus jedoch von einigen Abgeordneten abgeleitet wird, dass in der deutschen Rüstungsexportpolitik alles vernünftig geregelt ist, entspricht nicht dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts.⁸² Vielmehr obliegt es weiterhin dem Parlament, einen entsprechenden Rahmen für eine verbesserte Berichterstattung durch die Regierung zu erarbeiten und über die bisherige Praxis hinauszugehen. Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen enthält dazu dezidierte Vorschläge und Begründungen.⁸³ Würden diese Vorschläge umgesetzt, entstünde ein vollständigeres und umfassenderes Bild über die tatsächliche Rüstungsexportpraxis.⁸⁴

(4.38) Mit dem Antritt der Großen Koalition hat sich die Berichtspraxis deutlich verändert.⁸⁵ Inzwischen erscheint der jährliche Rüstungsexportbericht im Sommer des Folgejahres und damit deutlich früher als in der Vergangenheit. Zusätzlich veröffentlicht die Bundesregierung einen Zwischenbericht im Herbst. Darüber hinaus gibt die Regierung dem Wirtschaftsausschuss des Bundestags

⁸² So sieht etwa der Abgeordnete Helmut Nowak (CDU/CSU) die Informationspraxis der Bundesregierung als verfassungsgemäß, weil das Bundesverfassungsgericht entsprechend geurteilt hat. Siehe dazu: Bundestagsdrucksache 18/109 vom 11. Juni 2015, Plenarprotokoll, S. 10491.

⁸³ Bundestagsdrucksache 17/9412 vom 25. April 2012, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen "Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte wahren".

⁸⁴ Vorschläge für eine Blaupause eines Rüstungsexportbericht enthält auch die Studie von Jan Grebe/Sebastian Roßner, *Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten*, BICC: Bonn, 2013.

⁸⁵ Siehe dazu auch: GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, S. 101-110.

14 Tage nach Sitzungen des Bundessicherheitsrates (BSR) über erteilte Ausfuhrgenehmigungen Auskunft. Im zurückliegenden Jahr hat die Bundesregierung den Wirtschaftsausschuss sechs Mal über Entscheidungen des BSR unterrichtet. Dabei umfassten die genehmigten Lieferungen sowohl Kriegswaffen als auch zahlreiche verschiedene Komponenten an zahlreiche Länder. Ein Beispiel ist die Ausfuhr eines Leopard 2A7 Kampfpanzers in den Oman.⁸⁶ Eine genaue Begründung für die Erteilung dieser Genehmigung blieb die Bundesregierung der Öffentlichkeit bislang jedoch schuldig. Die Intention hinter dieser Ausfuhr bleibt ebenso offen wie die Frage, ob sich daraus möglicherweise Folgegeschäfte ergeben. In der Sitzung Ende Juni wurde auch die Genehmigung zur Lieferung von 15 Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien erteilt, weitere Details sind jedoch nicht bekannt.

(4.39) Aus Sicht der Bundesregierung hat das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu der Notwendigkeit geführt, den Mitgliedern des Bundestags auf Anfrage sowohl Auskunft über ein bestimmtes Kriegswaffenexportgeschäft als auch Angaben über ein in der Anfrage beschriebenes Geschäft, für das keine Genehmigung erteilt wurde, zu geben. Mit ihrer Antwort auf die Anfrage der Fraktion Die Linke⁸⁷, legte die Bundesregierung die Entscheidungen des BSR seit 2002 offen.⁸⁸ Durch die Weitergabe der Genehmigungsentscheidungen des BSR in den letzten 13 Jahren hat die Bundesregierung zu deutlich mehr Transparenz beigetragen. Dies ist jedoch nicht allein das Ergebnis einer geänderten politischen Grundhaltung, sondern Folge des Bundesverfassungsgerichtsurteils von Oktober 2014. Das Gericht hatte entschieden, dass die Bundesregierung dazu verpflichtet ist, den Abgeordneten entsprechende Informationen zur Verfügung zu stellen. In der Antwort gibt die Bundesregierung zudem erstmals auch Unternehmensnamen preis, so dass es nun möglich ist, sehr genau nachzuvollziehen, welche Firma zu welcher Zeit an welchen Staat geliefert hat. Problematisch bleiben der Umgang mit politischen Begründungen von Entscheidungen und die Offenlegung von Ablehnungsentscheidungen. Ein

⁸⁶ Ausschussdrucksache 18(9)500 vom 29. Juni 2015, Informationen über abschließende Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates und des Vorbereitenden Ausschusses.

⁸⁷ Bundestagsdrucksache 18/3002 vom 29. Oktober 2014, Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates“.

⁸⁸ Bundestagsdrucksache 18/4194 vom 4. März 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates“.

Begleitschreiben der Bundesregierung zur Antwort auf die Kleine Anfrage stellt sehr deutlich dar, dass sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus Sicht der Regierung keine Pflicht zur Mitteilung von Ablehnungen ergibt. Vielmehr könne die Bekanntmachung von Ablehnungen außenpolitischen Schaden verursachen. Nur auf sehr konkrete Nachfragen hin sieht sie sich verpflichtet, den Abgeordneten mitzuteilen, welche Entscheidung der BSR gefällt hat. Mit einer Antwort ist also nur auf die direkte Frage „Wurde ein Export von X im Wert von Y nach Z vom BSR genehmigt?“ zu rechnen.⁸⁹ Dies ist in vielerlei Hinsicht problematisch, da die Formulierung einer solchen Frage schon eine Art „Anfangsverdacht“ eines Abgeordneten voraussetzt. Statt dessen wäre eine selbstständige und hinreichende Informationspflicht der Regierung wünschenswert, etwa in Form eines umfassenden Rüstungsexportberichts mit höherer Detailgenauigkeit.

(4.40) Neben den genannten positiven Schritten wären noch weitere Verbesserungen bei der Berichtspraxis möglich. Zum einen bleibt offen, warum die Bundesregierung zwar in ihrer umfassenden Antwort Unternehmensnamen aufgeführt hat, diese Information aber in den Unterrichtungen des Wirtschaftsausschusses nicht weitergibt. Dort werden lediglich das Empfängerland, die Art des Exportgutes und die Stückzahl angegeben. Im Gegensatz zu den Unterrichtungen wird bei der umfassenden Antwort der Bundesregierung auch das Gesamtvolumen angegeben, wobei Angaben über die Stückzahl fehlen. Im Sinne statistischer Vergleichsmöglichkeiten ist hier eine einheitliche Bereitstellung der Informationen maßgeblich.

Zum anderen ist es für eine genauere Bewertung der Exportpolitik wichtig, den Endempfänger deutscher Rüstungsexporte genauer zu beschreiben. Die lediglich Auflistung des Empfängerlandes ist unzureichend. Eine Spezifikation, etwa ob die Streitkräfte, die Polizei, andere Sicherheitsakteure, Privatpersonen oder Unternehmen als Empfänger auftreten, ist eine zentrale Information. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass Rüstungsexportentscheidungen jederzeit Einzelfallentscheidungen sind, wie es die Bundesregierung fortlaufend betont, ist dies von großer Bedeutung.

⁸⁹ Erläuterungen zur BT-Drucksache 18/3002 (Export von Rüstungsgütern seit 2002), abrufbar unter: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erlaeuterungen-zu-bt-drucksache-18-3002-export-von-ruestungsguetern-seit-2002,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

5.4 Förderung der Exportpolitik: Neue Märkte als Hoffnung für die deutsche Rüstungsindustrie und die Unterstützung durch Politik und Bundeswehr

(4.41) Insgesamt zeigt sich in der europäischen Rüstungspolitik ein Zwiespalt zwischen Rhetorik und politischem Handeln. Einerseits bekennen sich die EU-Mitgliedsstaaten zu einer stärkeren Europäisierung der Rüstungsindustrie, andererseits fördern sie aus unterschiedlichen nationalen Interessen heraus die heimische Rüstungsindustrie, um Schlüsseltechnologien zu erhalten. Beobachter sprechen von einem „Scherbenhaufen“⁹⁰ der europäischen Rüstungspolitik. Als Konsequenz ihrer Politik sind die EU-Staaten heute mit enormen Überproduktionskapazitäten konfrontiert, die durch die nationale Nachfrage nicht ausgelastet werden kann. In den letzten Jahren sind die Absatzchancen auf dem heimischen und dem europäischen Markt für deutsche Rüstungsunternehmen sogar noch schwieriger geworden. Seit der Finanzkrise von 2009 sind die Verteidigungshaushalte und damit die Beschaffungsausgaben in Europa deutlich geschrumpft (siehe Kapitel 2.2). Als eine Konsequenz dieser Entwicklung haben die Rüstungsexporte in Drittstaaten in den letzten Jahren stetig zugenommen und zuletzt einen Anteil von rund 60 Prozent an allen deutschen Rüstungsausfuhren erreicht. Gleichzeitig erkennen deutsche Rüstungsunternehmen das Potenzial neuer Märkte. Besonders finanzkräftige Schwellenländer verfolgen eine teilweise umfassende Modernisierung ihrer Streitkräfte und haben daher ein großes Interesse an deutscher Rüstungstechnologie.

(4.42) In einem Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der deutschen Verteidigungsindustrie vom Juli 2015 plädiert die Regierung für eine vertiefende Europäisierung der Rüstungsindustrie und betont gleichzeitig die Wichtigkeit klarer Standards in der Exportpolitik.⁹¹ Neben einem deutlichen Bekenntnis zur Europäisierung der Rüstungsindustrie unterstreicht das Strategiepapier aber auch die Bedeutung nationaler Schlüsseltechnologien, deren Erhalt im politischen Interesse liegt. Damit scheint eine Auseinandersetzung zwischen Bundeswirtschaftsminister Gabriel und Bundesverteidigungsministerin von der Leyen beigelegt zu werden, die sich im

⁹⁰ Christian Mölling, Der europäische Rüstungssektor. Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung, SWP-Studie S 12, Berlin, Juni 2015, S. 6.

⁹¹ Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Juli 2015, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiepapier-bundesregierung-staerkung-verteidigungsindustrie->

vergangenen Oktober an der Frage nach den Schlüsseltechnologien der deutschen Rüstungsindustrie entzündet hatte. Aus dem Strategiepapier geht hervor, dass zu den Schlüsseltechnologien, die in Deutschland national erhalten werden sollen, neben anderen Industriezweigen besonders der Panzer- und U-Bootbau zählen.⁹² Der Erhalt dieser Schlüsseltechnologien soll durch gezielte Bereitstellung von Geldern für Forschung und Entwicklung, Exportunterstützung sowie durch eine Auftragsvergabe durch das Bundesministerium der Verteidigung erreicht werden.

Konkret wird in dem Papier festgehalten, dass die „exportpolitische Flankierung der Verteidigungsindustrie“ ein erklärtes Ziel der Bundesregierung ist. Während sie zunächst eine Exportunterstützung bei Geschäften mit EU-oder NATO-Staaten betont, wird im Verlauf des Papiers sehr deutlich, dass diese Flankierung durchaus auch auf Drittstaaten ausgedehnt werden soll, wenn im Einzelfall für den Export von Kriegswaffen besondere außen- und sicherheitspolitische Interessen sprechen. Eine besondere Rolle erhält in diesem Zusammenhang das Bundesministerium der Verteidigung, das „seine besondere Fachexpertise in Entwicklung, Beschaffung, Ausbildung und Nutzung zur Verfügung stellen“⁹³ soll.

(4.43) Dass die Bundesregierung ihre Exportunterstützung für bestimmte Technologiebereiche in der Rüstungsindustrie derart deutlich signalisiert, insbesondere auch für Geschäfte mit Drittstaaten, ist eine neue Entwicklung. Obwohl sie stets betont, dass außen- und sicherheitspolitische Interessen ausschlaggebend für den Export von Kriegswaffen an Drittstaaten seien, stellt sich in der Praxis die Frage, ob nicht auch industriepolitische Überlegungen mit ausschlaggebend sind. Wenn der Erhalt der Schlüsseltechnologien durch die Nachfrage der Bundeswehr oder von verbündeten Staaten nicht gedeckt werden kann – wovon auszugehen ist –, bleibt offen, wie mit einer Flankierung der privatwirtschaftlichen Rüstungsexporte umgegangen werden soll.

(4.44) Die aktive Unterstützung der Rüstungsindustrie durch die Bundesregierung zeigt sich bereits in Bezug auf zahlreiche Länder. Indien gehört zu den aufstrebenden Staaten, die sehr stark auf den Aufbau einer eigenen Rüstungsindustrie und die Modernisierung der Streitkräfte setzen. Seit 2007 buhlen mehrere Konzerne aus Frankreich (Dassault), Europa

⁹² Zeit.de, 28. Juni 2015.

⁹³ Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Juli 2015, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiepapier-bundesregierung-staerkung-verteidigungsindustrie->

(Airbus/EADS), Russland und den USA um einen Großauftrag von über sieben Milliarden Euro für die Lieferung von mehr als 120 neuen, modernen Kampflugzeugen. Während es zwischenzeitlich so aussah, als würde der französische Konzern Dassault den Zuschlag bekommen, ließ Bundesaußenminister Steinmeier nach einer Indien-Reise 2014 verlauten, dass eine Entscheidung weiterhin völlig offen sei.⁹⁴

Bereits in den vergangenen Jahren reisten mehrere Bundesminister mit Delegationen aus dem Rüstungssektor nach Indien, so etwa Rainer Brüderle 2010 in Begleitung von Vertretern von Krauss-Maffei-Wegmann, Atlas Elektronik und TKMS. Im Jahr 2012 reiste der frühere Bundeswirtschaftsminister Rösler mit Vertretern von EADS und MTU Aero Engines nach Indien.⁹⁵ In einer aktuellen Antwort der Bundesregierung betont diese, dass Indien seit über 60 Jahren ein demokratischer Staat ist, mit dem Deutschland eine strategische Partnerschaft unterhält.⁹⁶ Dass sich das Land seit mehreren Jahrzehnten in einem bewaffneten Konflikt mit dem Nachbarland Pakistan befindet und gravierende Menschenrechtsverletzungen aufweist, blieb dabei unerwähnt.

(4.45) Im Februar 2015 reiste Uwe Beckmeyer, Parlamentarischer Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, mit einer großen Wirtschaftsdelegation nach Indien für Gespräche zu Erneuerbaren Energien. Auf der Tagesordnung der Reise standen auch Gespräche zu „Sicherheitstechnologien“. Daher nahmen Vertreter von zahlreichen Rüstungsunternehmen oder Verbänden an der Reise teil: Airbus Defence and Space, Ambassadors Associates, Atlas Elektronik, Bosch Sicherheitssysteme, Diehl Defence, DLR, Drägerwerk, German-European Security Association, Heckler & Koch, Horizon Group, SAP India, TKMS, TÜV Rheinland AG, WEW Westerwälder Eisenwerk.⁹⁷ In Indien traf die Delegation unter anderem hochrangige Vertreter aus dem Verteidigungsministerium. In der Fragestunde im Parlament wurde später auch die Frage erörtert, ob die Bundesregierung nicht Bedenken hatte, die Firma Heckler & Koch – gegen die derzeit strafrechtliche Ermittlungen wegen möglicherweise illegaler Lieferungen von Sturmgewehren nach Mexiko laufen – an den Gesprächen in Indien zu

⁹⁴ Tagesschau.de, 8. September 2014.

⁹⁵ Bundestagsdrucksache 18/1174 vom 15. April 2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Buchholz u.a. (Die Linke) „Beziehungen zwischen der Bundesregierung und der wehrtechnischen Industrie sowie weiteren Unternehmen der Rüstungswirtschaft“.

⁹⁶ Bundestagsdrucksache 18/5737 vom 3. August 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 8/1.

⁹⁷ Bundestagsdrucksache 18/87 vom 25. Februar 2015, Plenarprotokoll, S. 8219.

beteiligen. Aus Sicht der Bundesregierung stellte dies kein Hindernis dar, vielmehr war sie der Ansicht, man müsse mit dem Unternehmen im Gespräch bleiben, damit „Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, die solche Dinge [gemeint sind hier die möglicherweise illegalen Ausfuhren nach Mexiko] künftig ausschließen“⁹⁸.

(4.46) Im Mai dieses Jahres traf Bundesverteidigungsministerin von der Leyen den indischen Premierminister Modi sowie ihren Amtskollegen Parrikar zu Konsultationen. Zuletzt war ihr Vorgänger Karl-Theodor zu Guttenberg 2011 in Indien und warb für den Eurofighter. Er stellte damals fest: „Indien ist natürlich ein gewaltiger Markt, und diesen Markt gilt es auch von unserer Seite mitzubestellen.“⁹⁹ Von der Leyen betonte auf ihrer Reise, dass Indien wichtiger strategischer Partner und ein „Anker“ in der Region sei.¹⁰⁰ In den Gesprächen mit ihrem Amtskollegen Parrikar bekräftigte von der Leyen das deutsche Interesse an dem Verkauf des Eurofighters nach Indien. Ihrerseits zeigte die indische Regierung Interesse an einer Rüstungskoooperation mit Deutschland beim Bau eines U-Boots.¹⁰¹ Indien plant die Investition von rund 83 Milliarden US-Dollar in die Modernisierung der Marine. Dahinter steht auch das Interesse, Chinas Einfluss in der Region zurückzudrängen. Der Ausbau der hochseetauglichen Marine soll überwiegend in heimischer Produktion sichergestellt werden, wozu Technologie aus dem Ausland notwendig ist und daher künftig in die heimischen Produktionsprozesse integriert werden soll.¹⁰² Wie die deutsche Industrie und Politik mit dem fast schon obligatorischen Technologietransfer bei Rüstungsgeschäften mit Indien umgeht, ist noch offen und wird einige komplizierte Fragen mit sich bringen, sollten sich die Geschäfte realisieren lassen.

(4.47) Nicht nur in Indien setzen sich Bundesregierung oder Bundeswehr für eine Förderung der deutschen Rüstungsexporte ein. Australien beispielsweise modernisiert derzeit seine Marine und investiert dazu Milliardensummen in den Bau neuer Fregatten und Patrouillenbooten. Auch die U-Bootflotte soll modernisiert werden, wobei die australische Regierung hier auf die Kooperation mit ausländischen Partnern setzt.¹⁰³ Im Rennen um den lukrativen Auftrag für den Bau von 12 neuen U-Booten steht neben Frankreich und Japan

⁹⁸ Bundestagsdrucksache 18/87 vom 25. Februar 2015, Plenarprotokoll, S. 8220.

⁹⁹ Handelsblatt, 27. Mai 2015.

¹⁰⁰ Tagesschau.de, 26. Mai 2015.

¹⁰¹ Sueddeutsche.de, 26. Mai 2015.

¹⁰² The Strait Times, 30. Juli 2015.

¹⁰³ DefenseNews, 4. August 2015.

auch Deutschland. Während Japan ein enger Verbündeter Australiens ist und durch die jüngste Lockerung der Rüstungsexportrestriktionen als ernstzunehmender Wettbewerber in Frage kommt, liebäugelt die australische Regierung indes wohl mit deutschen U-Booten. Sie gelten als die weltweit besten konventionell betriebenen U-Boote und sind in der Lage, doppelt so lang wie die japanischen U-Boote zu tauchen. Allerdings könnte ein anderer Aspekt noch ausschlaggebender sein: Die deutsche Firma TKMS scheint bereit, im Falle eines Geschäftes im großen Umfang Technologie und Wissen weiterzugeben. Für die australische Regierung dürfte die Produktion eines Teiles der U-Boote in den heimischen Werften ein gewichtiges Argument sein, erhofft sie sich dadurch auch die Sicherung von bis zu 2500 Arbeitsplätzen. Berichten zufolge hat sich Bundeskanzlerin Merkel am Rande des G-20 Gipfels in Brisbane persönlich für diesen U-Boot-Deal eingesetzt und für die deutschen U-Boote geworben.¹⁰⁴ In Regierungskreisen wird das Geschäft laut Medienberichten als „herausragend“ für die deutsche U-Boot-Industrie beschrieben.¹⁰⁵ Auch Bundeswirtschaftsminister Gabriel unterstützt dies. Er betonte, dass „die Bundesregierung bis hin zur Kanzlerin und ich [...] uns sehr dafür eingesetzt haben, dass Australien die Qualität deutscher Werften kennenlernt“¹⁰⁶. Offen ist hingegen, inwiefern die Erfolgsaussichten von TKMS durch laufende Ermittlungen wegen Korruptionsvorwürfen beeinträchtigt werden. Wegen des Verdachts von Schmiergeldzahlungen im Zusammenhang eines älteren Auftrags aus Griechenland ermitteln die Staatsanwaltschaften in Bremen und Athen gegen Atlas, eine gemeinsame Tochterfirma von Thyssen-Krupp und der Airbus-Gruppe.¹⁰⁷

(4.48) Die Bundesregierung hat dabei durchaus ein Interesse an dem wirtschaftlichen Erfolg von TKMS. Der Export von 12 U-Booten der Klasse 216, die bereits für weltweite Einsätze optimiert wurden, wäre ein wichtiger Werbeerfolg für das Unternehmen und für die U-Boote dieser Klasse. Und es stehen bereits weitere potenzielle Kunden bereit: Kanada, Indien, Norwegen und die Niederlande haben ihr Interesse an dem Kauf deutscher U-Boote signalisiert.¹⁰⁸ Um die Erfolgsaussichten zu erhöhen, hat das Bundesverteidigungsministerium die Botschaft im australischen Canberra personell verstärkt: So wurden ein weiterer Marine-Attaché sowie ein

¹⁰⁴ Deutschlandfunk, 14. April 2015.

¹⁰⁵ Der Spiegel, Nr. 5, 2015, S. 12.

¹⁰⁶ Shz.de, 22. April 2015.

¹⁰⁷ Süddeutsche Zeitung, 29. Januar 2015.

¹⁰⁸ Kieler Nachrichten, 25. Februar 2015.

wehrtechnischer Attaché aus dem Unterwasserbereich für die Botschaft abgestellt.¹⁰⁹

(4.49) Auch die Deutsche Marine fördert nach Medienberichten den Rüstungsexport. Sie steht der Rüstungsindustrie seit Jahren helfend zur Seite – vor allem bei der Ausbildung von Soldaten anderer Staaten. So soll die Zusage der Deutschen Marine, algerische Soldaten an den Meko A-200 Fregatten auszubilden, eines der entscheidenden Verkaufsargumente für das Exportgeschäft über zwei Fregatten gewesen sein. Doch obwohl deutsche Ausbildungsunterstützung für ausländische Soldaten grundsätzlich gängig ist, werfen die begrenzten Kapazitäten der Deutschen Marine Fragen auf. So wird der Vorwurf erhoben, dass die Ausbildung ausländischer Soldaten mit dem Ziel, die deutsche Rüstungsindustrie bei ihren Verkaufsaussichten zu unterstützen, zu Lasten der Ausbildung deutscher Soldaten gehe.¹¹⁰ Nach Angaben des Bundesverteidigungsministeriums sind bis zu 16 Bundeswehrangehörige für einen Zeitraum von zwei Jahren und drei Monaten an der Ausbildung algerischer Soldaten beteiligt.¹¹¹ Da Ausbildungsunterstützung „grundsätzlich nur im Rahmen freier Kapazitäten“ erfolgen soll,¹¹² werden die Kosten in diesem Falle wohl von Algerien getragen.

Aus dem Bundesverteidigungsministerium ist zu vernehmen, dass dies als „normales Vorgehen“ angesehen wird und die Bundeswehr bereits in der Vergangenheit auf diese Weise Rüstungsgeschäfte unterstützt hat.¹¹³ Die Opposition kritisiert dies. So sagte der haushaltspolitische Sprecher von Bündnis 90/Die Grünen, Tobias Linder: „Die Bundeswehr ist kein Vertriebsagent der Rüstungsindustrie“.¹¹⁴ Das sieht die Bundeswehr wohl anders, folgt man den Ausführungen eines Dezernatsleiters für Ausbildungsfragen im Marineamt in Rostock, der im Anschluss an eine Reise nach Algerien festhielt: „Der Zweck der Dienstreise bestand darin, die

¹⁰⁹ Der Spiegel, 1. August 2015, S. 58-61.

¹¹⁰ Der Spiegel, 1. August 2015, S. 58-61.

¹¹¹ Bundestagsdrucksache 17/12802 vom 19. März 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, u.a. (Die Linke) „Rüstungsexporte nach Algerien – Kooperation, Finanzierung und Waffenausfuhrkontrolle“.

¹¹² Bundestagsdrucksache 17/14653 vom 29. August 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, u.a. (Die Linke) „Umfang der Förderung des Rüstungsexports durch die Bundesregierung – Rüstungslobbyisten, Ausbildungshilfen, Vorführung von Rüstungsgütern, wehrtechnische Attachés“

¹¹³ Hannoversche Allgemeine, 31. Juli 2015.

¹¹⁴ Der Spiegel, 1. August 2015, S. 58.

Unterstützung der DEU Marine für die Ausbildung der DZA-Besatzungen (DZA = Algerien) zuzusichern, um den Vertragsabschluss mit TKMS zu befördern.“¹¹⁵ Insgesamt wird deutlich, dass die Bundeswehr regelmäßig Verkaufsbemühungen von TKMS mit Ausbildungszusagen flankiert hat, mit vollem Wissen der politischen Führung im Bundesverteidigungsministerium. Laut Spiegel haben zwischen 2004 und 2013 von 31 Ausbildungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Rüstungsexporten 19 der Unterstützung für TKMS gegolten.¹¹⁶

(4.50) Insgesamt wurden Medienberichten zufolge seit 2006 rund 130 Bundeswehrsoldaten abgestellt, um die Industrie beim Verkauf ihrer Produkte zu unterstützen. Häufig waren bei Einladungen ausländischer Soldaten Manager von großen Rüstungsfirmen anwesend, um die eigenen Produkte zu präsentieren. Zwar trägt das Partnerland in der Regel die Kosten, die Bundeswehr garantiert aber mit ihrer Expertise die maßgebliche Umsetzung der Projekte. Im Zuge der inzwischen gestoppten Auslieferung eines Gefechtsübungszentrums nach Russland hatte die Bundeswehr mehrere Teams zur Einweisung russischer Soldaten entsandt. Auch im Falle eines Gefechtsübungszentrums, das in die Vereinigten Arabische Emirate (VAE) ausgeliefert wurde, half die Bundeswehr mit umfangreichen Präsentationen des eigenen Gefechtsübungszentrums. Dabei trafen die Soldaten aus den VAE auch mehrfach auf Manager von Rheinmetall.¹¹⁷

Bewertung

(4.51) Die GKKE begrüßt ausdrücklich, dass sich die Bundesregierung im Strategiepapier zu einer Weiterentwicklung europäischer Konvergenz in der Rüstungsexportkontrolle bekennt und die Angleichung der Anwendung des EU-Gemeinsamen Standpunktes erreichen will, ohne jedoch die Standards der restriktiven Rüstungsexportpolitik auf Basis der „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ aus dem Jahr 2000 zu unterlaufen. In der Praxis bedarf es jedoch mehr politischen Engagements, um eine weitere Harmonisierung der Rüstungsexportkontrolle auf europäischer Ebene zu erreichen. Noch immer

¹¹⁵ Der Spiegel, 1. August 2015, S. 60.

¹¹⁶ Der Spiegel, 1. August 2015, S. 61.

¹¹⁷ Zeit Online, 19. August 2015.

bestehen rechtliche und praktische Hindernisse, die einen solchen Schritt erschweren.¹¹⁸

(4.52) Die GKKE betrachtet die politische Flankierung von privatwirtschaftlichen Interessen einzelner Rüstungsunternehmen hingegen als den falschen Weg und warnt vor einer industriepolitisch motivierten Rüstungsexportpolitik. Zu sehr erweckt der eingeschlagene Weg den Anschein, als folge die Bundesregierung industriepolitischen Überlegungen bei Rüstungsexportentscheidungen, auch wenn sie die Bedeutung der Politischen Grundsätze betont. Aus Sicht der GKKE ist eine politische Flankierung von Rüstungsexportgeschäften eine falsche Schwerpunktsetzung. Zwar hat Bundeswirtschaftsminister Gabriel im letzten Jahr zu Recht betont, dass Rüstungsexporte ein Instrument der Sicherheitspolitik sind, wenn jedoch eine politische Gesamtstrategie für Rüstungsexporte fehlt, bleibt dieser Vorsatz weitestgehend undefiniert. Das Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der heimischen Verteidigungsindustrie setzt jedoch klare Akzente für industriepolitische Unterstützung einschließlich der Exportunterstützung. Hier gilt es, die Exportpolitik nicht zuerst vor dem Hintergrund der Rüstungsindustrie zu denken, sondern im Zusammenhang mit der Menschen-, Friedens- und Entwicklungspolitik zu sehen ist. Es bedarf eines Strategiepapiers zur Rüstungsexportpolitik und weniger einer Richtlinie, die Rüstungsexport als Instrument zum Erhalt der rüstungsindustriellen Basis in Deutschland beschreibt.

(4.53) Wenn auf die besondere Rolle des Bundesverteidigungsministeriums in diesem Zusammenhang verwiesen wird, spiegelt das letztlich die gelebte Realität einer aktiven Exportunterstützung wider. Die Kooperation der Bundeswehr mit ausländischen Streitkräften ist ein Bestandteil der militärischen Zusammenarbeit, dazu gehört auch die Ausbildung ausländischer Soldaten in Deutschland in den verschiedenen Bereichen. Die GKKE lehnt jedoch einen Einsatz der Bundeswehr zur Unterstützung privatwirtschaftlicher Interessen einzelner Rüstungsunternehmen auf Kosten der Steuerzahler ab. Wenn dadurch zudem Kapazitäten für die Ausbildung deutscher Soldaten begrenzt werden, ist dies umso problematischer und bedarf der politischen Korrektur.

¹¹⁸ Siehe dazu auch: Marc von Boemcken/Jan Grebe, *Gemeinsam Uneinig? Ambivalenzen in der Kontrolle Europäischer Rüstungsexporte*, in: Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.): *Friedensgutachten 2014*, Münster: LIT Verlag, 2014, S. 140-153.

(4.54) Indien ist ein aufstrebender Staat und liegt in einer sicherheitspolitisch angespannten Region. Gleichzeitig verfolgt die Regierung Indiens einen umfassenden Modernisierungskurs der Streitkräfte und der heimischen Rüstungsindustrie. Das Land ist die größte Demokratie der Welt, weist jedoch weiterhin erhebliche soziale Spannungen und interne Konflikte auf. Seit Jahrzehnten befindet sich Indien mit dem Nachbarstaat Pakistan in Kaschmir in einem Konflikt, der noch immer nicht gelöst ist. Gelegentlich kommt es zu Zwischenfällen zwischen den Streitkräften beider Staaten; Indiens Streitkräften werden dabei Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen.¹¹⁹ Auch an der indisch-chinesischen Grenze kam es zuletzt zu Provokationen und Zwischenfällen. Die GKKE betrachtet die große politische Unterstützung verschiedener deutscher Rüstungsunternehmen zum Verkauf ihrer Güter nach Indien vor dem Hintergrund der gesamtpolitischen Lage in dem Land mit Sorge. Sie warnt davor trotz des legitimen Interesses des indischen Staates die eigene Sicherheit herzustellen, das Land nicht weiter aufzurüsten. Im Rahmen einer sicherheitspolitischen Kooperation mit Indien sollte auf eine Entspannung der Konfliktherde hingearbeitet und langfristige rüstungskontrollpolitische Maßnahmen gefördert werden.

(4.55) Australien ist ein gleichgestellter Staat und wird daher nach den gleichen rüstungsexportpolitischen Grundsätzen wie EU- oder NATO-Staaten beurteilt. Darüber hinaus ist das Land ein Verbündeter Deutschlands. Daher spricht im Prinzip nichts gegen Rüstungsgeschäfte zwischen diesen beiden Staaten. Das dargelegte Rüstungsgeschäft brächte für die deutsche Rüstungsindustrie erhebliche Vorteile und würde womöglich den Druck vermindern, an andere „kritische“ Drittstaaten zu exportieren, um die eigenen Produktionskapazitäten auszulasten. Für die Bundesregierung würde das Geschäft jedoch auch eine umfassende sicherheitspolitische Kooperation mit einem Staat in einer angespannten Region bedeuten. Zwar eröffnen sich für TKMS durch den Deal mit Singapur über den Verkauf von zwei U-Booten und dem möglichen Australiengeschäft große wirtschaftliche Möglichkeiten im indopazifischen Raum. Die GKKE mahnt jedoch vor der Gefahr, die Aufrüstungsbestrebungen vieler Länder in der Region zu unterstützen und plädiert vielmehr dafür, ASEAN und andere Regionalorganisationen in ihren Bestrebungen zur regionalen Rüstungskontrolle nachhaltig zu fördern.

¹¹⁹ Informationsdienst Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte, Länderinformation Indien, 6/2015, BICC: Bonn.

5.5 Saudi-Arabien: Streitpunkt um die Ausrichtung der Rüstungsexportpolitik

(4.56) Spekulationen um die Genehmigung von Panzerlieferungen nach Saudi-Arabien standen 2011 am Anfang einer intensiven Debatte über deutsche Rüstungsexporte. Seitdem wurde die jeweilige Bundesregierung mit schwierigen Entscheidungen rund um Saudi-Arabien konfrontiert. Das deutsche Verhältnis zum Golfstaat führt mittlerweile nicht nur zu Auseinandersetzungen zwischen den Oppositionsparteien und der Regierung, sondern auch innerhalb der Regierungsfractionen. Im Falle Saudi-Arabien zeigen sich die unterschiedlichen Bewertungen von Rüstungsexporten: die einen sehen in dem Golfstaat einen strategischen Partner, die anderen kritisieren die Menschenrechtspraxis des Landes sowie das regionale Machtstreben des Königshauses scharf. Noch im Januar 2015 hat die Bundesregierung den Export von Rüstungsgütern nach Saudi-Arabien im Wert von 110 Millionen Euro genehmigt.¹²⁰ Kurz darauf hieß es Medienberichten zufolge, der Bundessicherheitsrat habe alle Exportgeschäfte mit Saudi-Arabien gestoppt. Sonstige Rüstungsgüter wie Schießsimulatoren, Ersatzteile oder militärische Software sind vom Ausfuhrstopp jedoch nicht betroffen.¹²¹ Vieles weist darauf hin, dass aktuelle Diskussionen zu einem möglichen Exportstopp im Kontext der Verhaftung des saudischen Bloggers Raif Badawi stehen, der wegen seiner journalistischen Aktivitäten zu einer langjährigen Haftstrafe zusammen mit drastischen Prügelstrafen verurteilt wurde.

(4.57) Im März 2015 brach Bundeswirtschaftsminister Gabriel zu einer Reise nach Saudi-Arabien auf.¹²² Er wurde von einer großen Wirtschaftsdelegation – ohne Vertreter der Rüstungsindustrie – und zahlreichen Bundestagsabgeordneten begleitet. Der wirtschaftspolitische Sprecher der CDU-Fraktion im Bundestag, Joachim Pfeiffer, kritisierte den Kurs von Bundeswirtschaftsminister Gabriel scharf, da aus seiner Sicht neben guten Wirtschaftsbeziehungen zu Saudi-Arabien auch Rüstungsexporte zu einem legitimen sicherheitspolitischen Instrument gehören.¹²³ Auch der Fraktionsvorsitzende der CDU im Bundestag Volker Kauder, forderte den Bundeswirtschaftsminister auf, seinen Kurs bei der Rüstungsexportpolitik,

¹²⁰ Bundestagsdrucksache 18/4001 vom 13. Februar 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Sontowski (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Sabine Leidig (Die Linke) auf die schriftliche Frage 2/15.

¹²¹ Süddeutsche.de, 25. Januar 2015.

¹²² Neue Züricher Zeitung, 12. Mai 2015.

¹²³ Welt.de, 7. März 2015.

insbesondere mit Blick auf Saudi-Arabien, zu überdenken. Der Verweis darauf, dass man zwar grundsätzlich keine Waffen in Krisenregionen liefern will, die Grenzen allerdings fließend sein können, zeugt von dem großen Interpretationsspielraum, der in der Anwendung der Kriterien bei der Entscheidung über Rüstungsexporte immer wieder genutzt wird.¹²⁴

Einmal mehr wurde aus Kreisen der CDU darauf verwiesen, dass zu mehr Verantwortung in der Außen- und Sicherheitspolitik auch die Ausrüstung von Partnern gehöre. Dies deckt sich mit dem von Bundeskanzlerin Merkel ausgegebenen Kurs „Ertüchtigung statt Einmischung“.

(4.58) Bereits im letzten Jahr hatte Bundeswirtschaftsminister Gabriel Medienberichten zufolge den möglichen Verkauf von Leopard 2-Kampfpanzern nach Saudi-Arabien endgültig gestoppt und sich intern sehr deutlich gegen ein solches Geschäft ausgesprochen. Dies schließt auch die Lieferung der Panzer durch die spanische Firma Santa Bárbara Sistemas aus, die eine Lizenz zur Herstellung der Leopard 2-Panzer besitzt. Da die Panzer vorwiegend mit aus Deutschland stammenden Teilen gefertigt werden, benötigt das spanische Unternehmen zur Ausfuhr eine deutsche Reexportgenehmigung.¹²⁵ Von Seiten der CDU war massive Kritik an der Entscheidung Gabriels zu vernehmen. Michael Fuchs, stellvertretender Vorsitzender der CDU-Fraktion im Bundestag, warnte vor einer völligen Einschränkung der deutschen Rüstungsexporte außerhalb der NATO. Nur durch den Export in Drittstaaten könne die deutsche Rüstungsindustrie erhalten bleiben.¹²⁶ Auch Florian Hahn (CSU) warf Gabriel vor, durch seine Entscheidung die gesamte deutsche Rüstungsindustrie „zu beerdigen“.¹²⁷

(4.59) Auf einer Reise nach Saudi-Arabien im April diesen Jahres machte sich der bayrische Ministerpräsident Seehofer (CSU) für Waffenlieferungen an das Königshaus stark. Dies ist überraschend, da er sich vor einiger Zeit noch sehr deutlich gegen Waffenlieferungen nach Saudi-Arabien ausgesprochen hatte. Aus der Sicht Seehofers ist Saudi-Arabien ein Stabilitätsanker in der Region, den die Bundesregierung auch mit der Lieferung von Waffen und militärischen Gütern unterstützen sollte.¹²⁸ Kritik kam aus den Reihen der SPD: Niels Annen, außenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, unterstrich, dass Seehofers Unterstützung von Rüstungsexporten nach Saudi-Arabien klar im

¹²⁴ Spiegel Online, 7. März 2015.

¹²⁵ Zeit.de, 13. April 2014.

¹²⁶ Deutsche Welle, 16. April 2014.

¹²⁷ Passauer Neue Presse, 14. April 2014.

¹²⁸ Süddeutsche.de, 19. April 2015.

Widerspruch zu den restriktiven Exportgrundsätzen der Bundesregierung stehe. Der Vorwurf steht im Raum, dass es Seehofer ausschließlich um wirtschaftliche Profite für bayrische Firmen geht und die sicherheitspolitische Gesamtlage in der Region, wie etwa das militärische Vorgehen Saudi-Arabiens im Jemen, nur zweitrangig ist.¹²⁹

(4.60) In den zahlreichen Debatten und Fragestunden zu Saudi-Arabien im Bundestag zeigte sich, dass die Bundesregierung nicht gewillt ist, weiterführende Auskünfte zur Rüstungsexportpolitik gegenüber Saudi-Arabien zu machen. Auch auf mehrfache Nachfrage der Oppositionsparteien im Parlament war keine eindeutige Antwort zu erhalten, wie mit dem Land verfahren werden soll.¹³⁰ Der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Uwe Beckmeyer verwies darauf, dass die Bundesregierung in der Vergangenheit stets die „Stimme erhoben“ hat, um auf die gravierende Menschenrechtslage in Saudi-Arabien aufmerksam zu machen. Gleichzeitig spiele das Land in einer angesichts des IS-Terrors und des iranischen Atomprogramms volatilen Region eine „nicht zu unterschätzende Rolle“.¹³¹ In der parlamentarischen Debatte zur Verurteilung des saudischen Bloggers Raif Badawi wurde die Menschenrechtslage in Saudi-Arabien fraktionsübergreifend kritisiert. Aus Sicht der Regierungsfaktionen war dennoch keine Veränderung der Rüstungsexportpolitik notwendig.¹³²

(4.61) Deutlicher wird die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Dort wird explizit betont, dass Saudi-Arabien eine wichtige Position innerhalb des Golfkooperationsrats innehat und dadurch eine Schlüsselrolle für die Sicherheit in der von Krisen geprägten Region einnimmt.¹³³ Hingegen bleibt die Antwort auf die Frage, wo bei Waffenlieferungen der konkrete Bezug zu den Sicherheitsbedürfnissen und außenpolitischen Interessen Deutschlands ist – wie es die Politischen Grundsätze vorsehen – unbefriedigend. Die Bundesregierung wiederholt hier lediglich ihre Standardantwort, dass Rüstungsexporte Einzelfallentscheidungen sind und auf Basis der Politischen Grundsätze sowie des EU-Gemeinsamen

¹²⁹ Tagesspiegel, 21. April 2015.

¹³⁰ Bundestagsdrucksache 18/81 vom 28. Januar 2015, Plenarprotokoll, S. 7704-7707.

¹³¹ Bundestagsdrucksache 18/81 vom 28. Januar 2015, Plenarprotokoll, S. 7707.

¹³² Bundestagsdrucksache 18/82 vom 29. Januar 2015, Plenarprotokoll, S. 7822-7831.

¹³³ Bundestagsdrucksache 18/4824 vom 6. Mai 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien vor dem Hintergrund der saudisch geführten Militärintervention im Jemen“.

Standpunktes getroffen werden. Sie gibt keine plausible Erklärung dafür an, inwiefern Waffenexporte als Instrument der Sicherheitspolitik im Falle Saudi-Arabiens angewendet werden.¹³⁴

Bewertung

(4.62) Die Debatte über Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien wird weiterhin intensiv geführt und die Positionen der Befürworter und Gegner von Rüstungsexporten in das Land stehen sich scheinbar unversöhnlich gegenüberstehen. Es mangelt an einer zielgerichteten Diskussion, die versucht, die gegensätzlichen Argumente abzugleichen und eine gemeinsame Position herauszuarbeiten. Grundsätzlich greift es zu kurz, immer wieder auf die wirtschaftliche Notwendigkeit von Rüstungsexporten zu verweisen, um die deutsche Rüstungsindustrie auszulasten. Die GKKE fordert aufgrund der Gesamtlage in dem Land und in der Region, Rüstungsausfuhren nach Saudi-Arabien zu stoppen. Denn es besteht nicht nur eine katastrophale Menschenrechtslage im Land selbst. Saudische Truppen sind zudem in Kampfhandlungen im Nachbarland Jemen verstrickt, und die Region befindet sich insgesamt in einer instabilen Situation, zu der Rüstungslieferungen weiter beitragen. Es bestehen ernsthafte Zweifel daran, dass die saudische Regierung an einer dauerhaften Befriedung der Region interessiert ist.

Erst kürzlich hat die Bundesregierung die Genehmigung für die Ausfuhr von 15 Patrouillenbooten nach Saudi-Arabien erteilt.¹³⁵ Selbst wenn mit diesen Booten nicht unmittelbar Menschenrechtsverletzungen begangen werden können, stellt sich die Frage, inwiefern die Lieferung dieser Boote in einer sehr angespannten regionalen Situation, auch im Zusammenhang mit dem Iran in der Straße von Hormus, zu mehr Stabilität beitragen sollen.

Es liegt nicht im außen- und sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands, die internationalen Bemühungen um eine Entspannung der Beziehungen zwischen dem Westen und dem Iran im Zuge der erfolgreichen Nuklear-Verhandlungen durch eine weitere Aufrüstung Saudi-Arabiens zu konterkarieren.

¹³⁴ Bundestagsdrucksache 18/4824 vom 6. Mai 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien vor dem Hintergrund der saudisch geführten Militärintervention im Jemen“.

¹³⁵ Ausschussdrucksache 18(9)500 vom 29. Juni 2015, Informationen über abschließende Genehmigungsentscheidungen des Bundessicherheitsrates und des Vorbereitenden Ausschusses.

(4.63) Wie dringend nötig eine konzeptionelle Neuausrichtung der Rüstungsexportpolitik ist, zeigen auch die Auseinandersetzungen innerhalb der Regierung. Als Ergebnis einer solchen Neuausrichtung muss ein klarer Primat der Außen- und Sicherheitspolitik stehen, vor wirtschaftlichen Interessen. Die GKKE betont, dass der Verweis auf eine wettbewerbsfähige Rüstungsindustrie und auf den Erhalt von Schlüsseltechnologien den falschen Schwerpunkt setzt. Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien stehen nach Auffassung der GKKE nicht im Einklang mit den Interessen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Im Gegenteil: die industriepolitische Begründung oder gar innerdeutsche Sicherheitsbedürfnisse für Exporte an Drittstaaten entsprechen nicht den Politischen Grundsätzen, zu denen sich die Bundesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung bekannt hat.

(4.64) Deutschland wäre bei einem (vorläufigen) Stopp von Rüstungslieferungen nach Saudi-Arabien kein Vorreiter in Europa. Als Reaktion auf das militärische Eingreifen der saudischen Streitkräfte in den Konflikt im Jemen hat die Schweizer Regierung kurz darauf alle Rüstungslieferungen an das Königshaus gestoppt. Damit korrigierte die Regierung in Bern ein erst kürzlich gelockertes Verbot, denn seit November 2014 war es schweizerischen Unternehmen wieder erlaubt, Rüstungsgüter nach Saudi-Arabien zu verkaufen.¹³⁶ Die Schweiz ist insofern vorbildlich, als in der Kriegsmaterialverordnung (ähnlich dem deutschen Kriegswaffenkontrollgesetz) Staaten, die „Menschenrechte systematisch und schwerwiegend verletzen“ als Zielländer von Waffenlieferungen ausgeschlossen sind.¹³⁷ Hier wird sehr explizit vom gesamten Empfängerland gesprochen, während seitens der Bundesregierung stets der Hinweis vorgebracht wird, dass jede Entscheidung im Einzelfall getroffen wird und der Endempfänger unter genauer Beobachtung steht. Die GKKE erachtet es auch für die Bundesregierung als notwendig, Saudi-Arabien insgesamt zu bewerten und aufgrund der Menschenrechtslage in dem Land und den Spannungen und Konflikten in der Region keine Rüstungsgüter dorthin zu liefern.

(4.65) Nachdem eine Rede der schwedischen Außenministerin Margot Wallström über Menschenrechte auf einem Treffen der Arabischen Liga durch die saudische Regierung verhindert wurde, verhängte auch die Regierung in Stockholm einen Exportstopp für Rüstungsgüter in das arabische Land.¹³⁸ Die

¹³⁶ Neue Zürcher Zeitung, 11. Mai 2015.

¹³⁷ <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19980112/index.html>

¹³⁸ Hier gibt es unterschiedliche Berichte, wonach zunächst der schwedische Botschafter in Riad aufgefordert wurde, der saudischen Regierung die Aufhebung der Vereinbarung

schwedische Regierung beendete damit eine langjährige militärische Kooperation mit Saudi-Arabien.¹³⁹ Dieser Schritt ist umso bemerkenswerter, da Schweden als ehemals neutraler Staat (es ist zwar heute EU-Mitglied, aber nicht Mitglied der NATO) über eine beachtliche und technologisch fortschrittliche Rüstungsindustrie verfügt, die durchaus auf den Export angewiesen ist. Aus Sicht der GKKE ist diese Entscheidung der schwedischen Regierung zu begrüßen.

über Rüstungskooperation mitzuteilen. Daraufhin hat die saudische Regierung die schwedische Außenministerin eingeladen.

¹³⁹ Deutsche Welle, 10. März 2015.

6 Europäischer und internationaler Rüstungshandel: Entwicklungen und Bemühungen zur Kontrolle

6.1 Das Waffenembargo gegen Russland

(5.01) Im letzten Jahr rückte auf europäischer Ebene das Waffenembargo gegen Russland in den Fokus der Aufmerksamkeit. Als Reaktion auf die Ukrainekrise und die Annexion der Krim stoppten die EU-Staaten die Waffenlieferungen nach Russland, konnten sich dabei jedoch auf Druck Frankreichs nur auf ein Embargo für zukünftige Geschäfte einigen. Die Bundesregierung hingegen stornierte direkt im Anschluss an die EU-Einigung von August 2014 die Auslieferung eines bereits seit 2011 für Russland zugesagten Gefechtsübungsentrums. Frankreich hielt lange Zeit an der Lieferung von zwei *Mistral*-Hubschrauberträgern nach Russland fest, bis im September vergangenen Jahres die Aussetzung des geplanten Geschäfts bekannt wurde.¹⁴⁰ Frankreichs Präsident Hollande hatte sich Zeit gelassen, eine endgültige Entscheidung über die Zukunft des Geschäfts zu treffen.¹⁴¹ Im Sommer dieses Jahres einigten sich aber schließlich die französische und russische Führung auf die Auflösung des Vertrages über die Lieferung im Wert von 1,2 Milliarden Euro. Damit endet das Tauziehen in einem der größten Rüstungsgeschäfte eines NATO-Staates mit Russland. Zunächst war unklar, was genau mit den Schiffen geschehen wird. Vereinzelt gab es den Vorschlag, ein anderer EU-Staat könne sie kaufen, wenn solche Fähigkeiten gebraucht würden. Da sie jedoch auf die speziellen Bedürfnisse der russischen Streitkräfte zugeschnitten sind, dürfte dies nicht so einfach möglich sein. Mittlerweile hat Ägypten sein Interesse am Kauf eines der Schiffe angemeldet. Finanzielle Unterstützung könnte das Land ausgerechnet aus Russland erhalten. Dahinter dürfte auch das russische Interesse stehen, eigene Kamov Ka-52 Helikopter für den *Mistral*-Träger an Ägypten zu verkaufen. Zusätzlich haben die Vereinigten Arabischen Emirate ihr Interesse an dem zweiten Schiff signalisiert.¹⁴²

(5.02) Durch die Entscheidung Hollandes wird Frankreich die angezahlten 840 Millionen Euro an Russland zurückzahlen und damit einen Schlusstrich unter den Deal ziehen. Die zwei Hubschrauberträger befinden sich folglich offiziell im Besitz von Frankreich. Das bis dahin installierte russische Equipment auf den Trägern wird abgebaut und Russland übergeben. Berichten zufolge wurde der

¹⁴⁰ Vgl. GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, S. 124-128.

¹⁴¹ Deutsche Welle, 1. August 2015.

¹⁴² DefenceWeb, 9. September 2015.

Vertrag in beiderseitigem Einvernehmen aufgelöst.¹⁴³ Mit Ägypten hat Frankreich nun auch einen neuen Käufer für die Schiffe gefunden. Die entsprechenden Hubschrauber könnten von Russland geliefert werden.¹⁴⁴ Da Russland schon erheblich in die Infrastruktur in Wladiwostok investiert, 400 Soldaten auf den Schiffen ausgebildet und erste Prototypen von Hubschraubern angefertigt hat, ist es gut möglich, dass die russische Führung die eigene Entwicklung eines solchen Schiffes anstrebt.¹⁴⁵ Im Georgienkrieg von 2008 hatte das russische Militär die fehlende Verfügbarkeit solcher Hubschrauberträger als eine wesentliche Fähigkeitslücke identifiziert, woraufhin das Geschäft mit Frankreich geschlossen wurde.

(5.03) Deutschland hingegen lieferte trotz des Waffenembargos von 2014 Rüstungsgüter nach Russland. Mit der Genehmigung für den Export von zwei Eisbrechern mit militärischer Schutzausrüstung an Russland hat die Bundesregierung einen Positionswandel vollzogen. Denn bei der Einführung des Waffenembargos im letzten Jahr, hatte sie sogar auf noch strengere Regelungen gedrungen, damit ein Ausfuhrstopp von Waffen und Rüstungsgütern nach Russland auch Altfälle umfasst. Der Widerruf der Ausfuhrgenehmigung für ein Gefechtsübungszentrum galt als wichtiges politisches Zeichen, das wiederum Frankreich unter Druck setzte, die Liefervereinbarung von zwei Mistral-Hubschrauberträgern aufzulösen. In dem Zwischenbericht der Bundesregierung vom Herbst 2015 ist hingegen nun die Genehmigung für den Export von zwei Eisbrechern mit militärischer Schutzausrüstung an Russland aufgeführt. Die Bundesregierung verweist in einer Antwort an die Abgeordneten des Bundestages explizit darauf, dass es sich hierbei „um einen Altfall im Sinne der Embargoregelung“¹⁴⁶ handelt und widerspricht damit ihrer eigenen ursprünglichen Argumentation. In der Öffentlichkeit wurde die Ausfuhr indes kaum zur Kenntnis genommen, obwohl deutsche Rüstungsexporte nach Russland im vergangenen Jahr deutlich kritisiert wurden und im Mittelpunkt der medialen Berichterstattung standen.¹⁴⁷

¹⁴³ BBC News, 5. August 2015.

¹⁴⁴ Tagesschau.de, 23. September 2015 (<https://www.tagesschau.de/ausland/mistral-aegypten-101.html>).

¹⁴⁵ Deutsche Welle, 5. August 2015.

¹⁴⁶ Bundestagsdrucksache 18/5737 vom 3. August 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 8/1.

¹⁴⁷ Aus dem Rüstungsexportbericht 2014 geht zusätzlich hervor, dass die Bundesregierung in 2014 Ausfuhrgenehmigungen nach Russland im Wert von 4,1 Millionen Euro erteilt hat. Dabei handelt es sich überwiegend um Sportwaffen und -

Zwar sind die gelieferten Schiffe keine Kriegsschiffe und können daher nicht mit den französischen *Mistral* verglichen werden; ihre teilweise militärische Ausrüstung wirft dennoch Fragen auf und ist insofern brisant, als Russland jüngst Gebietsansprüche in der Arktis verkündete, für deren Durchsetzung auch Eisbrecher notwendig sind.¹⁴⁸

6.2 Die Überprüfung des EU Gemeinsamen Standpunktes zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien

(5.04) Der Gemeinsame Standpunkt zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologien ist eine Fortentwicklung des 1998 beschlossenen EU-Verhaltenskodex, der nach einer Reihe von Skandalen von den damaligen EU-Mitgliedsstaaten verabschiedet wurde. Er enthielt bereits die heutigen acht Kriterien, die maßgeblich für die Entscheidung über Rüstungsexporte herangezogen werden. Im Jahr 2008 wurde der Verhaltenskodex in einen Gemeinsamen Standpunkt überführt und damit rechtsverbindlich gestaltet. Von Beginn an lag die Umsetzung des Verhaltenskodex und später des Gemeinsamen Standpunktes in nationaler Souveränität. Inwiefern eine gegenseitige Überwachung stattfindet, ist schwer zu überprüfen. Der Text des Gemeinsamen Standpunktes sah eine Überprüfung drei Jahre nach Inkrafttreten vor. Sie hat mehrere Jahre in Anspruch genommen, nachdem sie – wie offiziell vorgesehen – im Dezember 2011 begonnen hatte. Allerdings hatte schon im Vorfeld der Überprüfung eine interne Auswertung der EU-Mitgliedsstaaten ergeben, dass der EU-Gemeinsame Standpunkt in weiten Teilen funktioniert und nur geringfügiger Änderungsbedarf besteht. Die Mitgliedsstaaten einigten sich daher schnell, dass Änderungen an dem Text des Gemeinsamen Standpunktes nicht notwendig seien. Verbesserungen könnten allenfalls bei der Umsetzung des Regelwerkes gemacht werden.¹⁴⁹

(5.05) Während des Überprüfungsprozesses, der nach Aussage der EU-Mitgliedsstaaten auch in Gesprächen und Treffen mit dem EU-Parlament und der Zivilgesellschaft durchgeführt wurde, war jedoch nicht immer ausreichend Transparenz gegeben. Selbst nach seinem Abschluss stellt der Europäische

munition.

¹⁴⁸ <http://augengeradeaus.net/2015/08/deutsche-eisbrecher-fuer-russland-ein-neuer-fall-mistral/>

¹⁴⁹ Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, Sixteenth Annual Report according to article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, PESC 157 COARM 31, Brussels, 13 February 2015.

Auswärtige Dienst (EEAS), der die Arbeitsgruppe zu Rüstungsexporten (COARM) leitet, keine Übersicht der Ergebnisse auf der Homepage zur Verfügung. Allenfalls in einer Übersicht vom 20. Juli 2015 stellte sie der Rat der Europäischen Union kurz und knapp dar.¹⁵⁰ Das aktualisierte, veränderte EU-Benutzerhandbuch, in das die Ergebnisse des Überprüfungsprozesses eingeflossen waren, veröffentlichte der Rat der Europäischen Union offiziell am 20. Juli 2015. Eine wesentliche Veränderung besteht darin, dass das Kriterium zwei (Menschenrechte) um die Bestimmungen des weltweiten Waffenhandelsvertrages (ATT) ergänzt wurde. Dort wird nun auch, wie im ATT, auf geschlechterspezifische Gewalt verwiesen. Dass jedoch der Text des Gemeinsamen Standpunktes an dieser Stelle nicht an die Formulierungen des ATT angepasst wurde, ist eine verpasste Chance, um klare Standards bei der Beachtung der Menschenrechtslage in Empfängerländern europäischer Rüstungsgüter festzulegen.

Zudem wurde die Einführung einer neuen IT-Infrastruktur zum besseren Austausch zwischen den Mitgliedsstaaten beschlossen. Über die neue IT-Infrastruktur ist wenig bekannt. Sie soll jedoch in Zukunft den Informationsaustausch zwischen den Staaten über Ablehnungen und kritische Empfängerländer verbessern. Das hiermit verbundene Ziel ist, die Auslegung der Kriterien weiter zu vereinheitlichen und das Unterlaufen von Ablehnungen innerhalb der EU zu verhindern. Wie dies in der Praxis aussieht, ist jedoch noch offen.

(5.06) Um die Gefahr der unerlaubten Weitergabe zu minimieren, haben sich die EU-Mitgliedsstaaten (wesentlich auf Initiative Belgiens) zu einer Verbesserung des Kriterium Siebens verständigt, auch um den Gemeinsamen Standpunkt auf die Bedingungen des ATT abzustimmen. Das aktuelle Benutzerhandbuch sieht einen intensiveren Informationsaustausch bei Kenntnissen illegaler Exporte von Waffen vor. So sollen die EU-Staaten mit anderen Ländern Informationen über Korruption, Schmuggelrouten, beliebte Auslieferungsorte, illegale Vermittlungsgeschäfte, Methoden der Verschleierung oder Quellen illegalen Waffenhandels austauschen. Wie hingegen die illegale Weiterleitung von Waffen verhindert werden soll, beschreibt das Benutzerhandbuch nicht. An dieser Stelle bleibt der Text sehr vage und spricht nur von „gemeinsamen Maßnahmen“ der Staaten sowie von

¹⁵⁰ European Parliament, Committee for Foreign Affairs, Draft Report on arms exports: implementation of Common Position 2008/944/CFSP (2015/2114(INI)), Brüssel 2015.

„jointly developed and agreed programmes by the exporting and importing states“¹⁵¹.

Auch beim Kriterium Acht haben sich die EU-Mitgliedsstaaten auf Anpassungen im Benutzerhandbuch verständigt. Zum einen wurde das Kriterium teilweise um Fragen der Korruption erweitert – so sollen Mitgliedsstaaten in Zukunft bei der Erteilung von Genehmigungen auch bewerten, ob Rüstungsbeschaffungsvorhaben durch Anti-Korruptionsmaßnahmen abgesichert sind. Zusätzlich sollen Staaten in Anwendung von Kriterium Acht auch Fragen der Regierungsführung im Empfängerland mit in die Bewertung einfließen lassen.¹⁵²

(5.07) Zwar sind dies Verbesserungen in der technischen Umsetzung des Gemeinsamen Standpunktes, an den grundsätzlichen Defiziten wird dies indes nur bedingt etwas ändern: noch immer sind die Kriterien so weit gefasst, dass sie einen breiten Interpretationsspielraum zulassen. Die Entscheidung darüber liegt bei den einzelnen Nationalstaaten, die gemäß ihren eigenen Interessen handeln. Jüngste Studien zeigen exemplarisch an den Waffenlieferungen nach Libyen, wie sehr die Rüstungslieferungen an den damaligen Herrscher in Libyen nach Aufhebung des EU- und UN-Waffenembargos (2004 und 2003) im Kontrast zu den normativen Ansprüchen der EU standen. Der Anspruch der EU als Friedensmacht aufzutreten und Werte wie Menschenrechte nach außen zu vertreten, wurde von nationalen (ökonomischen) Interessen konterkariert. Geschäfte wie die Lieferung von *Milan*-Panzerabwehrraketen aus Frankreich, Kleinwaffen aus Belgien oder Streumunition aus Spanien nach Libyen sind nur einige Beispiele, die verdeutlichen, wie sehr die Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes oder der normative Rahmen der EU in den Hintergrund rücken, weil es als nationales Interesse definiert wird, die landeseigene Rüstungsindustrie zu stützen.¹⁵³ So scheint es, als werden Rüstungsexporte vereinzelt als Instrument der Außen- und Sicherheitspolitik gesehen

¹⁵¹ 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, Brussels 20 July 2015, S. 123.

¹⁵² Das schwedische Parlament hat in einem Bericht die Regierung dazu aufgefordert, Rüstungsexporte an nicht demokratische Staaten deutlich zu begrenzen und in Zukunft die demokratische Verfasstheit von Ländern stärker als vorher in die Entscheidungen über Rüstungsexporte einfließen zu lassen. *The Local*, 26. Juni 2015.

¹⁵³ Susanne Therese Hansen/Nicholas Marsh, Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya, in: *European Security*, Vol. 24, Nr. 2, 2015, S. 264-286.

(insbesondere von größeren EU-Staaten) und dementsprechend entschieden, während Rüstungsgeschäfte in anderen Fällen (insbesondere in kleineren Staaten wie Belgien) zunächst unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet werden.¹⁵⁴ Von einer gemeinsamen Praxis hinsichtlich der Rüstungsexporte kann daher nicht die Rede sein.

(5.08) Das EU-Parlament hat in einem Bericht des Auswärtigen Ausschusses ebenfalls sein Bedauern zum Ausdruck gebracht, dass die EU-Mitgliedsstaaten Änderungen an dem Gemeinsamen Standpunkt nicht für notwendig erachtet haben. Vor dem Hintergrund der Schwächen der Genehmigungspolitik an arabische und nordafrikanische Staaten, die von den politischen Umbrüchen 2011 betroffen waren, wäre aus Sicht der Abgeordneten des Ausschusses eine Anpassung des Gemeinsamen Standpunktes notwendig gewesen. Zwar wird die Einführung eines Onlinesystems für den Informationsaustausch begrüßt, gleichzeitig aber kritisiert der Bericht die nur geringfügigen Änderungen an den derzeitigen Kriterien, die aus Sicht des EU-Parlaments nicht ausreichend sind, um eine einheitliche Interpretation und Umsetzung sicherzustellen.¹⁵⁵

Bewertung

(5.09) Der EU-Verhaltenskodex sowie der spätere Gemeinsame Standpunkt waren der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die EU-Staaten einigen konnten. Dies spiegelt sich in der Formulierung der Kriterien wider, die ausreichenden Interpretationsspielraum zur Wahrung nationaler Interessen zulassen. Zusätzlich wird zwar in einzelnen Kriterien von „Staaten“ als Referenzpunkt bei der Bewertung gesprochen, die Einzelfallentscheidung (*case-by-case approach*) eröffnet jedoch die Möglichkeit, soweit ins Detail zu gehen, dass etwa die Gesamtbewertung der Menschenrechtslage in einem Empfängerland in den Hintergrund gedrängt wird. Bis heute zeugt der Gemeinsame Standpunkt, und das hat der Überprüfungsprozess nicht auflösen können, von einer Doppeldeutigkeit, die die unterschiedlichen Interessen der einzelnen EU-Staaten offenbart. Auf der einen Seite steht der Wunsch nach einer zurückhaltenden Exportpolitik, auf der anderen Seite das Ziel einzelner

¹⁵⁴ Daniel Lüchow, The Council's Common Position on Weapon Exports (2008) – What is it Good For?, <http://eu.boell.org/en/2015/03/02/councils-common-position-weapon-exports-2008-what-it-good>

¹⁵⁵ European Parliament, Committee for Foreign Affairs, Draft Report on arms exports: implementation of Common Position 2008/944/CFSP (2015/2114(INI)), Brüssel 2015.

Staaten, den Gemeinsamen Standpunkt als Instrument für gleiche Wettbewerbsbedingungen und dadurch eine Exportförderung zu nutzen.¹⁵⁶

(5.10) Dass ein Schwerpunkt bei der Überprüfung auf die Vermeidung der illegalen Weiterleitung von Waffen gelegt wurde, begrüßt die GKKE ausdrücklich. Zu oft sind in der Vergangenheit vormals legal ausgeführte Waffen am Ende in den falschen Händen gelandet. Für eine bessere Kontrolle sollten sich die EU-Staaten stärker mit Vor-Ort-Kontrollen auseinandersetzen und ein EU-weites System einführen. Das Benutzerhandbuch motiviert die Staaten lediglich zum Erfahrungsaustausch. Die GKKE fordert die Bundesregierung ausdrücklich dazu auf, sich auf europäischer Ebene für eine Umsetzung von Post-Shipment-Kontrollen einzusetzen.

Aus Sicht der GKKE ist die Einführung eines neuen IT-Systems für den besseren Informationsaustausch bei Ablehnungen und kritischen Empfängerländern ein positiver Schritt. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass in Zukunft kritische Exporte unterbunden werden und die EU-Staaten zumindest in Einzelfällen eine gemeinsame Position finden.

(5.11) Als der EU-Verhaltenskodex 1998 verabschiedet wurde, war es besonders der Widerstand Frankreichs, der zu einer „Verwässerung“ des Textes geführt hat, obwohl zahlreiche Staaten – darunter auch Deutschland – eine klarere Formulierung unterstützt hatten. Als Ergebnis der französischen Intervention sind die Hürden für eine Ablehnung bis heute sehr hoch: Beispielsweise spricht der Gemeinsame Standpunkt im Zusammenhang von Menschenrechtsverletzungen von einem „hohen Risiko“, das bestehen muss, damit ein Genehmigungsantrag abgelehnt werden kann. Diese Schwäche des Gemeinsamen Standpunktes haben die EU-Staaten bis heute nicht aufheben können. Das EU-Benutzerhandbuch, das durch die Auflistung von „best practices“ eigentlich zu einer weiteren Harmonisierung beitragen sollte, wird seit der ersten Veröffentlichung als ein freiwilliges Papier betrachtet. Zwar hat die Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes insofern zu einer Verschärfung beigetragen, als dass sich mehr Pflichten für die EU-Staaten ergeben; der Interpretationsspielraum hinsichtlich der Kriterien hat sich allerdings kaum verändert. Die GKKE plädiert daher für eine Konkretisierung des Textes, um die Rüstungsexportpolitik aller EU-Staaten restriktiver zu gestalten. Bei der Verabschiedung des EU-Verhaltenskodex gab es innerhalb

¹⁵⁶ Susanne Therese Hansen, 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.

der EU Stimmen, die ein Verbot von Waffenlieferungen an Staaten gefordert haben, die Menschenrechte verletzen. Aus Sorge um die lukrativen Geschäfte im Mittleren Osten ist der Vorschlag damals am Widerstand Frankreichs gescheitert.¹⁵⁷ Die GKKE hält eben dieses Vorgehen aber für wünschenswert und ruft das EU-Parlament dazu auf, hier eine Klarstellung des Gemeinsamen Standpunktes zu fordern.

(5.12) Die GKKE bedauert, dass bei der Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes die Chance verpasst wurde, die Kriterien strikter zu formulieren. Die Praxis der letzten Jahre hat gezeigt, dass etwa die Anwendung des Menschenrechtskriteriums oder die Frage nach Korruption mehr Aufmerksamkeit bedarf. Eine Anpassung des Benutzerhandbuches ist dafür nicht ausreichend. Die GKKE ruft alle EU-Mitgliedsstaaten dazu auf, stärker auf eine Harmonisierung der Rüstungsexportkontrolle hinzuarbeiten. Die vorgesehene Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes 2018, zehn Jahre nach Verabschiedung,¹⁵⁸ welche die GKKE ausdrücklich begrüßt, muss unbedingt auf eine Präzisierung der Kriterien hinarbeiten. Im Vorfeld gilt es, unter Einbeziehung relevanter Akteure einen Rahmen für die Überprüfung zu erarbeiten, um auch während des Überprüfungsprozesses das Mitwirken zahlreicher Interessensgruppen sicherzustellen. Neben den Staaten selber müssen auch Wissenschaft und Zivilgesellschaft gehört werden, gleichzeitig muss sich das EU-Parlament stärker einbringen können.

6.3 Ein Jahr nach Inkrafttreten des internationalen Waffenhandelsvertrag (ATT): Die erste Vertragsstaatenkonferenz im August 2015

(5.13) Am 24. Dezember 2014 trat der internationale Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty/ATT) in Kraft, nachdem er von mehr als 50 Staaten, darunter auch Deutschland, ratifiziert worden war. Bis zum Oktober 2015 haben insgesamt 59 Staaten den Vertrag bislang nur unterzeichnet, und 73 haben ihn

¹⁵⁷ Susanne Therese Hansen, Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime, in: European Journal of International Relations, 2015, S. 15.

¹⁵⁸ Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, Council conclusions relating to the review of the Common Position 2008/944/CFSP on arms exports and the implementation of the Arms Trade Treaty (ATT), COARM 174, CFSP/PESC 401, Brussels, 20 July 2015.

darüber hinaus ratifiziert.¹⁵⁹ Die Vertragsstaaten haben sich mit dem ATT das Ziel gesetzt, den internationalen Handel mit konventionellen Waffen entlang gemeinsam vereinbarter Standards zu regulieren. Der Geltungsbereich des Vertrages umfasst neben den sieben Kategorien des VN-Waffenregisters (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesystem, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe, Raketen einschließlich ihrer Start- und Abschussysteme) auch Klein- und Leichtwaffen. Munition und Teile/Komponenten sind in eigenen Artikeln geregelt. Die Staaten verpflichten sich, sofern nicht bereits vorhanden, nationale Kontrollsysteme einzurichten, um die Transfers von konventionellen Waffen zu kontrollieren. Unter Transfer versteht der ATT Ausfuhr, Einfuhr, Durchfuhr sowie Umladung und Vermittlungstätigkeiten. Zudem verpflichten sich die Staaten zu einer regelmäßigen Berichtspflicht über diese Transfers.

(5.14) Das erste Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages war geprägt von den Vorbereitungen der ersten Vertragsstaatenkonferenz, die im August 2015 in Cancun/Mexiko stattfand. Auf drei informellen Staatenkonferenzen in Berlin, Port of Spain und in Wien sowie auf einer formalen Vorbereitungskonferenz im Juli in Genf diskutierten die Staaten ausstehende Fragen, wie etwa die der Entscheidungsfindung, der Mitgliedschaft, des Sekretariats, der Finanzierung und der Berichterstattung. Dabei zeigten sich schnell Unterschiede zwischen denjenigen Staaten (überwiegend aus dem Globalen Süden), die auf eine rigide Vertragsauslegung pochten, und solchen, die vor allem an der Universalisierung des Vertrages interessiert waren (u.a. EU-Staaten, USA). Bislang sind mit Russland und China zwei große Rüstungsexporteure dem Vertrag nicht beigetreten, aber auch relevante Importeure, wie Indien, Pakistan, Iran und die meisten arabischen Staaten haben sich dem ATT verweigert.

(5.15) Umso wichtiger erschien es den Universalisten unter den Mitgliedsstaaten, auch diejenigen Staaten zur ersten Vertragsstaatenkonferenz zuzulassen, die den Vertrag bislang zwar unterzeichnet, nicht aber ratifiziert haben, unter anderem die Vereinigten Staaten aufgrund starker Widerstände im US Kongress, aber auch zahlreiche afrikanische, lateinamerikanische oder karibische Staaten. Nicht-Mitgliedern wurde zudem die Möglichkeit eingeräumt, bei der Staatenkonferenz als Beobachter dabei zu sein. Zum Zankapfel wurde auch die Frage, ob und wie Nicht-Regierungsorganisationen und Industrievertreter beteiligt werden sollten. Zahlreiche Staaten aus dem

¹⁵⁹ Zum aktuellen Stand der Staaten, die den Vertrag unterzeichnet und ratifiziert haben, siehe <http://www.controlarms.org>.

Globalen Süden verwiesen darauf, dass oppositionelle Kräfte, wie die National Rifle Association, nicht beteiligt werden sollen und verwiesen auf die Präambel des Vertrages. Dagegen verwahrten sich die USA sowie die EU-Staaten. Neben der Frage der Teilnahmerechte drehten sich die Kontroversen auf den Vorbereitungstreffen vor allem um weitere prozedurale Aspekte, wie die Entscheidungsfindung. Die ATT-Verhandlungen waren gleich zweimal am Konsensprinzip gescheitert, so dass sich die Mehrheit der Vertragsstaaten für die Option von Zweidrittelmehrheiten bei substanziellen Fragen und einfacher Mehrheit bei prozeduralen Angelegenheiten aussprachen. Strittig waren auch die Frage der Unterbringung des Sekretariats, seine Finanzierung und Aufgaben. Drei Staaten hatten sich für das Sekretariat beworben: Österreich, die Schweiz und Trinidad und Tobago.

(5.16) Vom 24. bis 27. August 2015 fand dann die erste Vertragsstaatenkonferenz (Conference of States Parties, CSP) des ATT statt. 120 Staaten trafen sich in Cancun, Mexiko, um die noch offenen Fragen im Hinblick auf die Verfahrensregeln, die Finanzierung, das Sekretariat, sowie die Mechanismen zur Berichterstattung des ATT zu klären. Von diesen 120 Staaten waren 67 Vertragsstaaten des ATT, 41 Unterzeichner und 11 Beobachter (u.a. China, Saudi-Arabien). Außerdem nahmen über 70 Vertreter der Zivilgesellschaft teil.¹⁶⁰

(5.17) Auch bei der Vertragsstaatenkonferenz war die Frage nach dem Sitz des Sekretariats noch umstritten und musste schließlich mit einer geheimen Abstimmung geklärt werden. In dieser setzte sich dann Genf in der zweiten Runde mit 35 zu 32 Stimmen gegen Port of Spain durch – Wien war bereits in einer ersten Abstimmungsrunde ausgeschieden. Zum provisorischen Leiter des Sekretariats bestimmte die Konferenz den Südafrikaner Dumisani Dladla. Bei der nächsten Vertragsstaatenkonferenz 2016 soll diese Position im Rahmen eines leistungsabhängigen Auswahlverfahrens längerfristig besetzt werden. Das Sekretariat soll unter anderem die Staaten bei der Organisation der Vertragsstaatenkonferenzen unterstützen, die Umsetzungsberichte der Staaten sammeln und dabei helfen, die Angebote und Nachfrage bezüglich internationaler Hilfe zur Umsetzung des ATT zusammen zu bringen.

¹⁶⁰ Zu Verlauf und Ergebnissen der Konferenz, siehe Control Arms, First Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty. Cancun, 24-27 August 2015. Summary and Analysis, <http://controlarms.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/CSP-Final-Analysis.pdf>; sowie Sibylle Bauer and Mark Bromley, 'Rules of the Road' for the Arms Trade Treaty agreed in Cancun but stiffer tests lie ahead, <http://www.sipri.org/media/expert-comments/bromley-aug-2015>.

(5.18) Entschieden wurde auch über die Verfahrensregeln.¹⁶¹ Sowohl bei inhaltlichen Fragen als auch bei finanziellen Entscheidungen sind die Staaten gehalten im Konsens zu einem Ergebnis zu kommen. Wenn dies jedoch nicht gelingen sollte, dann besteht die Möglichkeit, dass Entscheidungen auch mit einer Zwei-Drittel Mehrheit getroffen werden können. Prozedurale Entscheidungen können, wie es üblich ist, mit einfacher Mehrheit getroffen werden. Nichtregierungsorganisationen dürfen an den Plenarsitzungen teilnehmen und dort sprechen. Sie erhalten die offiziellen Dokumente und können der Konferenz ihre Positionen auch schriftlich mitteilen. Allerdings haben auch andere nicht-staatliche Akteure, etwa die Vertreter von Industrie-Interessen, dieselben Rechte. Allerdings kann dieses Recht zur Teilnahme auf Entscheidung der Konferenz auch wieder eingeschränkt werden und eine automatische Beteiligung an außerplanmäßigen Sitzungen und an Sitzungen untergeordneter Gremien ist nicht garantiert. Sowohl die Kosten für die Vertragsstaatenkonferenzen wie auch für das Sekretariat werden unter den Vertragsstaaten entsprechend des üblichen VN-Schlüssels aufgeteilt. Es wird aber sichergestellt, dass kein Staat weniger als 100 US Dollar oder mehr als 22 Prozent der Gesamtsumme bezahlt. Sämtliche anderen Beiträge sind freiwillig.

(5.19) Beim Thema Berichterstattung ist es nicht gelungen, sich auf standardisierte Vorlagen für die Berichte zu einigen; weder im Hinblick auf die einmaligen Berichte zur Vertragsumsetzung noch auf die jährlichen Berichte über die Im- und Exporte von Waffen. Trotz intensiver Vorarbeit waren die Staaten nicht bereit, die im Vorbereitungsprozess ausgearbeiteten Vorlagen als verbindliche Standards zu akzeptieren. Ein Grund dafür dürfte gewesen sein, dass sowohl die Vorlage für das „initial reporting“ als auch die Vorlage für die jährlichen Berichte noch zu viele Unklarheiten aufwiesen. Die erstellten Vorlagen wurden von der Vertragsstaatenkonferenz lediglich „zur Kenntnis genommen“. Eine Arbeitsgruppe hat nun die Aufgabe diese bis zur nächsten Vertragsstaatenkonferenz zu vervollständigen. Kontrovers diskutiert wurde auch die Frage, ob die Berichte veröffentlicht werden sollten oder ob sie nur für die Vertragsstaaten untereinander zugänglich sein sollten. Während vor allem in den Plenardebatten mehrere Staaten die entscheidende Bedeutung von Transparenz betonten, wurde in den informellen Besprechungen auch argumentiert, dass der Vertragstext des ATT (Artikel 13) hierzu keine eindeutige

¹⁶¹ Sämtliche Arbeitsdokumente der Vertragsstaatenkonferenz sind zugänglich unter <http://www.thearmstradetreaty.org/index.php/en/conference-of-states-parties/documents>. Hier finden sich unter anderem die Dokumente zu den Verfahrensregeln, zur Finanzierung, oder auch die erarbeiteten Vorlagen für die Berichterstattung.

Aussage macht und es deshalb den Staaten überlassen sein sollte, über die Veröffentlichung zu entscheiden.

Bewertung

(5.20) Die GKKE begrüßt, dass mit dem ATT nun ein Vertragswerk in Kraft ist, welches verbindliche Standards für den internationalen Waffenhandel etabliert. Ebenfalls erfreulich ist, dass sich die Staaten in Cancun in einigen zentralen Punkten bezüglich der Ausgestaltung und Umsetzung des Vertrages einigen konnten. Dass Nichtregierungsorganisationen in den Plenarsitzungen sprechen können, ist nur angemessen und konsequent, wenn man bedenkt, dass es vor allem NGOs waren, die die Entwicklung des ATT angeschoben haben. Besonders wichtig ist, dass Entscheidungen auch mit einer Zwei-Drittel Mehrheit getroffen werden können, wenn es nicht gelingt zu einem Konsens zu kommen. Diese Regelung erlaubt es zukünftig, im Extremfall kleinere Gruppen hartnäckiger Blockierer zu überstimmen. Schon allein diese Option in der Hinterhand zu haben, könnte sich positiv auf zukünftige Entscheidungen auswirken und es ermöglichen, immer noch bestehende Schwachstellen des ATT Regelwerkes auszubessern und die darin enthaltenen Normen weiter zu entwickeln.

(5.21) Die GKKE bedauert hingegen außerordentlich, dass sich die Staaten nicht auf standardisierte Vorlagen für die Berichterstattung einigen konnten. Der erste jährliche Bericht ist am 31. Mai 2016 fällig; der „initial report“ bereits am 24. Dezember 2015. Die provisorische Vorlage für den jährlichen Bericht lässt unterschiedliche Angaben zu; so können die Staaten entweder über die tatsächlichen Waffentransfers berichten oder nur über deren Autorisierung; sie können auch wählen, ob sie über den Wert oder die Anzahl der jeweiligen Waffen berichten wollen. Die ersten Berichtsrunden dürften nun zunächst einmal chaotisch werden und eine Vergleichbarkeit der Angaben wird wohl nur schwer möglich sein. Besonders gravierend wäre es, wenn die Berichte nicht automatisch veröffentlicht würden. In diesem Fall fiel der ATT im Hinblick auf die Transparenz deutlich hinter bereits bestehende Instrumente wie das VN-Waffenregister zurück. Dies muss unbedingt vermieden werden. Da der ATT selbst keine Sanktionen vorsieht, liegt in einer transparenten Berichterstattung die einzige Hoffnung auf eine tatsächliche Wirkung des Vertrags. Die GKKE fordert deshalb die Bundesregierung dazu auf, ihr volles diplomatisches Gewicht in die Waagschale zu werfen, um in der Arbeitsgruppe standardisierte Vorlagen auszuarbeiten, die für alle Vertragsstaaten akzeptabel sind und gleichzeitig möglichst viel Transparenz ermöglichen. Es gibt durchaus

Vorschläge, wie dies gelingen könnte.¹⁶² Das ist nicht einfach und kann nur mit dem nötigen politisch-diplomatischen Druck der Befürworter einer transparenten Berichterstattung erreicht werden. Natürlich ist es auch wichtig, dass möglichst viele Staaten, die den ATT noch nicht ratifiziert haben, dies noch nachholen. Allerdings darf dieses Argument der Universalisierung nicht dafür missbraucht werden, wichtige Schritte für eine effektive Implementierung des ATT zu blockieren.

¹⁶² Siehe zum Beispiel Max M. Mutschler und Jan Grebe, *Transparent Reporting for a successful Arms Trade Treaty*. BICC Policy Brief 1\2015. Bonn 2015.

7 Schwerpunkt: Deutsche Waffen an die Peschmerga

(6.01) Die Konflikte im Irak und in Syrien haben Millionen Menschen dazu bewegt, ihre Heimat zu verlassen und sich auf eine gefahrenvolle Flucht zu begeben. Deutschland wird 2015 vermutlich bis zu eine Millionen Flüchtlinge aufnehmen. Dass die Konflikte im Irak und in Syrien gelöst und nachhaltig befriedet werden müssen, scheint unzweifelhaft und doch kaum erreichbar. Ist es heute Syrien, auf dessen unübersichtliche Konfliktlage die Weltaufmerksamkeit sich richtet, war es vor einem Jahr noch der Nordirak. Dort hatte sich die Konfliktsituation ebenfalls dramatisch zugespitzt. 20.000 Jesiden, die sich in das Sindschargebirge geflüchtet hatten, waren als religiöse Minderheit unmittelbar dem IS-Terror ausgesetzt und in akuter Lebensgefahr - schnelles Handeln wurde zum Gebot der Stunde. Gleichzeitig musste die irakische Armee militärische Niederlagen hinnehmen, die humanitäre Lage im Nordirak verschlechterte sich zusehends. Die UN-Menschenrechtskommissarin Navi Pillay sprach in diesem Zusammenhang von „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ und brachte damit die argumentative Rechtfertigung für eine militärische Intervention ins Spiel. Die Vereinigten Staaten von Amerika begannen mit Luftangriffen gegen IS-Stellungen. Auf dem diplomatischen Parkett und in westlichen Staaten wurde eine intensive Debatte über Mittel und Wege geführt, die humanitäre Notlage zu lindern und den Konflikt zu deeskalieren, wenn nicht gar zu lösen. In dieser Situation entschied sich die deutsche Bundesregierung für das Mittel der Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga aus den Beständen der Bundeswehr. In Deutschland selbst wurde eine intensive Debatte über das Für und Wider solcher Waffenlieferungen geführt. Es beteiligten sich die Kirchen, der Bundestag, die zuständigen Ministerien, die Öffentlichkeit und die Medien. Letztendlich wurden die im Sindschar-Gebirge eingekesselten Jesiden von PKK-Kämpfern befreit und nicht von den Peschmerga-Milizen. Einheiten der PKK kämpfen inzwischen zusammen mit den Peschmerga gegen die Milizen des „Islamischen Staates“.¹⁶³

(6.02) Ende November 2014 waren die Waffenlieferungen an die Peschmerga vorerst beendet. Ohne viel öffentliches Aufsehen und weitere Debatten wurden dann im Februar 2015 erneut Ausrüstungsgegenstände und erneut auch Waffen und Munition der Bundeswehr in den Nordirak geliefert. Jetzt war nicht mehr die Rede von einer unmittelbaren Notsituation und davon, andernfalls Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht mit allen Mitteln verhindert zu

¹⁶³ Süddeutsche Zeitung, 29. August 2014.

haben. Die neuerlichen Waffenlieferungen wurden und werden seither damit begründet, die irakische Regierung auch weiterhin im Kampf gegen den islamistischen Terror zu unterstützen. Im Einvernehmen mit der irakischen Regierung sei deshalb die „Ausstattung der Sicherheitskräfte der Region Kurdistan-Irak (Peschmerga) mit militärischer Ausrüstung und Gerät“ vorgesehen.¹⁶⁴

(6.03) Waffenlieferungen an Akteure – auch an nicht-staatliche oder zumindest paramilitärische Einheiten – in Kriegsgebieten sind ein probates Mittel der Politik, bislang überwiegend der USA, aber auch Großbritannien, Frankreich, Russland oder der Iran haben immer wieder Waffen an Konfliktparteien geliefert. Dass auch Deutschland sich in diese Staatengruppe einreicht, die Waffen direkt an eine Kriegspartei liefert, markiert eine Wende der bisherigen deutschen Politik. Ein deutscher Diplomat nannte diese Entscheidung gar „historisch“.¹⁶⁵ Das Tabu in Deutschland, keine Waffen in Kriegsgebiete und an semi-staatliche Akteure zu liefern, ist damit gebrochen.

(6.04) Dieser Schwerpunkt will die Frage aufgreifen, ob und inwieweit solche Waffenlieferungen in Kriegsgebiete zielführend sein können und welche Risiken für die Region damit verbunden sind. Er widmet sich den möglichen Folgen solcher Waffenlieferungen in unübersichtlichen Konfliktlagen, in denen die Konfliktparteien und Gegner kaum mehr ausgemacht werden können. Der Schwerpunkt schaut auch auf andere Konfliktsituationen und zeigt auf, dass gerade bei Kriegsende hohe Waffenaufkommen – insbesondere von Klein- und Leichtwaffen - erhebliche Risiken der unkontrollierten Weiterverbreitung und damit verbunden der regionalen Destabilisierung von Anrainerstaaten birgt.

7.1 Bundeswehrwaffen in den Irak: Ein Überblick

(6.05) Die politischen Grundsätze aus dem Jahr 2000 vermerken explizit, dass keine Rüstungsgüter in Länder geliefert werden sollen, die in bewaffnete Auseinandersetzungen verwickelt sind. Die Grundsätze enthalten jedoch auch eine Ausnahmeregel, wonach besondere „außen- und sicherheitspolitische

¹⁶⁴ Deutsche Bundesregierung, Fortsetzung der deutschen Unterstützungsleistungen für den Irak im Kampf gegen ISIS, www.bundeswehr.de/resource/resource/.../irakhilfe2.pdf.

¹⁶⁵ International Crisis Group, Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict, Middle East Report No. 158, 12 May 2015, Fußnote 69.

Interessen“ berührt sein müssen.¹⁶⁶ Nun handelte es sich bei den Unterstützungsleistungen an die Peschmerga zumindest nach offizieller Lesart der Bundesregierung nicht um Rüstungsexporte. Jedoch sind die Waffenlieferungen an die Peschmerga im Rüstungsexportbericht 2014 aufgelistet und finden sich auch in den Angaben des UN-Waffenregisters.¹⁶⁷ Anders als bei Rüstungsexporten in Deutschland sonst üblich, wurden diese Lieferungen detailliert und nach Rüstungsgütern sortiert aufgelistet und dem Deutschen Bundestag und somit auch der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Lieferung deutscher Waffen an die Peschmerga

Waffentyp	Anzahl	Anzahl Munition
Sturmgewehr G3	8.000	2.000.000 Schuss
Maschinengewehr MG 3	40	1.000.000 Schuss
Sturmgewehr G36	8.000	4.000.000 Schuss
Panzerabwehrwaffe MILAN	30	500 Lenkflugkörper
Panzerfaust 3	200	2.500 Schuss
Schwere Panzerfaust	40	1.000 Schuss Leucht
Signalpistolen	100	4.000 Schuss
Handgranaten	10.000	

Quelle: Deutsche Bundeswehr, Lieferungen 1-3. Tranche (September-November 2014)¹⁶⁸

(6.06) Zudem wurden Minensonden, Lastwagen, aber auch Funkgeräte, Feldküchen, Nachsichtgeräte oder Sanitätsausstattung geliefert.¹⁶⁹ Zusammen mit den Materiallieferungen kamen auch 6 Bundeswehrsoldaten nach Erbil, um dort vor Ort die Verteilung zu unterstützen und zu kontrollieren. Zunächst trainierten Bundeswehrsoldaten die Kämpfer an den aus Deutschland gelieferten Waffen, Peschmerga waren zu Ausbildungszwecken auch in Deutschland. Am 29. Januar 2015 erteilte dann der Deutsche Bundestag der

¹⁶⁶ Bundesregierung, Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, 2000, S.5.

¹⁶⁷ Siehe dazu Kapitel 3.3 des GKKE-Rüstungsexportbericht 2015.

¹⁶⁸ Siehe dazu <http://www.bundeswehr.de>.

¹⁶⁹ Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Akten, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Drucksache 18/2994 vom 28.10.2014, Anlage 1, S. 7.

Bundeswehr ein Ausbildungsmandat für die kurdischen Peschmerga.¹⁷⁰ Bis zu 100 Bundeswehrsoldaten sollen die Kämpfer im Nordirak ausbilden.

Folgelieferungen deutscher Waffen an die Peschmerga 2015

Waffentyp	Anzahl	Anzahl Munition
Panzerabwehrwaffe MILAN	30	500 Lenkflugkörper
Panzerfaust 3	200	2.400 Schuss
Sturmgewehr G3	4.000	2.000.000 Schuss
Maschinengewehr MG3	10	508.800 Schuss
Handgranaten	10.000	
Munition Sturmgewehr G36	-	4.000.000 Schuss

Quelle: Deutsche Bundeswehr, Folgelieferungen 2015

(6.07) Im Mai 2015 wurden in zwei Flügen noch einmal Waffen und Munition nach Erbil geflogen. Auch im Juli 2015 wurde ein weiteres Frachtflugzeug der Bundeswehr nach einer Zwischenlandung in Bagdad nach Erbil geschickt und Waffen sowie Munition an die kurdische Regionalregierung zusammen mit einer Endverbleibserklärung übergeben.¹⁷¹ Die Munition wird auch für die Ausbildung eines Peschmerga-Bataillons benötigt, die seit März im neu gegründeten „Kurdistan Training Coordination Center (KTCC)“ in multinationaler Regie stattfindet. Daran sind neben Deutschland auch Großbritannien, Italien, die Niederlande, Norwegen und die Vereinigten Staaten von Amerika beteiligt. Bis Juni 2015 wurden so drei Peschmerga-Bataillone ausgebildet und mit dem Training eines Jesiden-Bataillons begonnen. Im Juli wurde dann mit der Ausbildung einer weiteren religiösen Gruppierung, der Kakai, begonnen. Zeitgleich wurde das Camp Erbil errichtet, das Platz für 400 Soldaten der multinationalen Ausbildungseinheiten schaffen soll. Im September 2015 lag der Bundesregierung nun eine neuerliche Anfrage der Führung der irakischen Kurden vor, die sich weitere deutsche Waffenlieferungen für den Kampf gegen den Islamistischen Staat wünschen. Angefragt worden sind neben weiterer Munition auch Milan-Raketen.¹⁷²

¹⁷⁰ https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw05_de_bundeswehr_irak/356342.

¹⁷¹ Ein genauer Überblick findet sich unter <http://www.einsatz.bundeswehr.de>, letzter Zugriff am 28.9.2015.

¹⁷² Siehe dazu: Spiegel Online, 25. September 2015.

7.2 Die Debatte um die Waffenlieferungen in Deutschland

(6.08) Die Lieferung von Waffen war im kirchlichen Raum nicht unumstritten. Sie spiegeln ein Meinungsspektrum wider, das sich auch in der deutschen Öffentlichkeit und Politik wiederfindet. Der frühere Vorsitzende des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD), Wolfgang Huber, sprach sich in einem Interview am 28. August 2014 dezidiert für die Lieferung von Waffen aus und begründete dies mit einer „äußersten Notsituation“¹⁷³. Nach einem Besuch im kurdischen Erbil sagte der bayrische Landesbischof und EKD-Ratsvorsitzende Heinrich Bedford-Strohm, dass sich die christlichen Kirchen bewusst seien, welche Risiken Waffenlieferungen beinhalten und wie gefährlich es sei, „Waffen in eine Region zu pumpen“. Es müsse deswegen alles getan werden, um eine Perspektive für die Zeit nach dem Konflikt zu gewinnen. Notwendig sei ein Gesamtpaket, bei dem die Waffen nicht im Zentrum stehen dürften. Aber, so fuhr er fort: "Sie sind aber jetzt zum unmittelbaren Schutz der Menschen, die sonst umgebracht würden, leider wohl nötig." Ähnlich äußerte sich der Vorsitzende der Deutschen Bischofskonferenz Kardinal Reinhard Marx: "Gewalt kann nie Frieden schaffen, Gewalt kann aber nötig sein, um unschuldige Leben zu schützen. Deshalb ist es vertretbar, dass Deutschland sehr durchdacht und kontrolliert denjenigen Waffen schickt, die das Leben unschuldiger Menschen verteidigen." Ein Krieg sei immer ein Unglück. Es gebe aber Fälle, in denen Gewaltanwendung als letztes Mittel notwendig und legitim sei, um Menschen zu schützen. "Wir kämpfen für einen gerechten Frieden", sagte der Kardinal.¹⁷⁴

(6.09) Dezidiert gegen eine Lieferung von Waffen und militärische Unterstützung von Kriegsparteien sprach sich dagegen der Friedensbeauftragte der EKD, Renke Brahm, in einem Beitrag in dem Online-Portal evangelisch.de am 15. August 2014 aus. Er halte mögliche Waffenlieferungen an die kurdischen Truppen im Irak für falsch. Deutschland habe sich zu einer Rüstungsexportpolitik verpflichtet, die Lieferungen in Kriegs- und Krisenregionen ausschließt. Daran solle die Bundesregierung festhalten. Er wies die Behauptung zurück, Deutschland würde sich „raushalten“, wenn es keine Waffen liefere. Er sehe vielmehr die Staaten in der Pflicht, die unter Führung der USA im Jahr 2003 den Irak-Krieg begonnen hatten. Erschreckend sei, dass die Situation auch dadurch entstanden sei, dass der Irak-Krieg unter erlogenen

¹⁷³ Die Zeit, 28. August 2014.

¹⁷⁴ Domradio 19. September 2014

Gründen von einer "Koalition der Willigen" begonnen und durchgeführt wurde. Deutschland solle sich stattdessen um humanitäre Hilfe für Flüchtlinge kümmern, forderte Brahms. Ein vorwiegend militärischer Einsatz gegen den IS drohe wiederum terroristische Gruppen zu radikalisieren und ihnen Sympathisanten zuzuführen.¹⁷⁵

(6.10) Schon unmittelbar nach der Entscheidung der Bundesregierung, Waffen in den Nordirak zu liefern, gab es kritische Stimmen aus den Reihen der Abgeordneten des Deutschen Bundestags.¹⁷⁶ Doch selbst die Opposition war sich durchaus uneinig in ihrer Bewertung und anerkannte zumindest teilweise die Ausnahmesituation im Nordirak und die unmittelbare Gefährdung der Jesiden. Cem Özdemir, Fraktionschef von Bündnis 90/Die Grünen sprach davon, dass man sich den IS-Terroristen nicht mit der „Yogamatte unter dem Arm“ entgegenstellen könne und erntete dafür aus den eigenen Reihen dafür viel Kritik.

(6.11) 2015 zeigt sich dagegen ein einheitlicheres Bild, denn beide Oppositionsparteien äußerten ihre Kritik an den fortgesetzten Waffenlieferungen, aber auch an der Ausbildungsmission der Bundeswehr im Nordirak. In einer Kleinen Anfrage verwiesen Abgeordnete der Fraktion der Linken auf Berichte über Menschenrechtsverletzungen der Kurdischen Autonomieregierung, aber auch der Peschmergakämpfer. Auch fragten sie an, ob in den Endverbleibserklärungen der Hinweis auf die Einhaltung internationaler Menschenrechtsstandards enthalten sei. Im Namen der Bundesregierung antwortete das Auswärtige Amt, dass Kriegswaffen nicht exportiert würden, wenn hinreichender Verdacht bestehe, dass diese zur internen Repression oder systematischen Menschenrechtsverletzungen eingesetzt würden.¹⁷⁷ Die kurdische Regionalregierung habe sich jedoch verpflichtet, die gelieferten Waffen nur im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht einzusetzen. Im Januar 2015 stellte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Entschließungsantrag vor, dem Mandat für die Ausbildungsunterstützung der Peschmerga und der irakischen Streitkräfte nicht zuzustimmen. Darin kritisierten sie unter anderem, dass sich die

¹⁷⁵ Evangelische Kirche in Deutschland, Presseerklärung, 15. August 2014.

¹⁷⁶ Siehe dazu GKKE-Rüstungsexportbericht 2014, S. 77ff.

¹⁷⁷ Bundestagsdrucksache 18/4028 vom 13. Februar 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche Unterstützung der kurdischen Autonomieregion im Irak“.

Bundesregierung mit dem Ausbildungsmandat einen Blankoscheck für weitere Waffenlieferungen in den Nordirak erteile.¹⁷⁸

7.3 Die Konsequenzen der Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga

(6.12) Der Begründungszusammenhang für Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga hat sich verändert. Stand bei der Entscheidung im vergangenen Jahr der unmittelbare Handlungszwang des humanitären Schutzes der Jesiden im Vordergrund, so sind es jetzt vor allem die sicherheitspolitischen Begründungen, wie die Unterstützung der kurdischen Regionalregierung und der Peschmerga im Kampf gegen den IS. Mit der Genehmigung der Ausbildungsmission durch die Bundeswehr werden weitere Waffen- und Munitionslieferungen an die Peschmerga zur Routineangelegenheit.

(6.13) Derzeit mehren sich Meldungen, dass die Waffen nicht immer an ihren Bestimmungsort gelangt oder zumindest nicht dort geblieben sind. So sollen Waffen aus der Lieferung der Bundeswehr an die PKK gelangt sein, die in Deutschland als Terrororganisation gelistet ist.¹⁷⁹ Mittlerweile hat sich auch die Bundesregierung zu der Frage der Weiterverbreitung der gelieferten Waffen aus den Beständen der Bundeswehr auf Grund einer parlamentarischen Anfrage aus der Fraktion Die Linke geäußert, stuft die vollständige Beantwortung jedoch als Verschlussache ein.¹⁸⁰

(6.14) Schon 2007 hatte Human Rights Watch den kurdischen Sicherheitskräften Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen. Jetzt gibt es neuerliche Berichte, wonach kurdische Regierungskritiker vom Geheimdienst der kurdischen Autonomieregierung oder von Privatmilizen in Geheimgefängnissen festgehalten und gefoltert worden seien. Ein ranghoher Peschmerga-General wird zudem verdächtigt, einen Auftragsmord an einem regimekritischen

¹⁷⁸ Bundestagsdrucksache 18/3863 vom 28. Januar 2015, Entschließungsantrag der Abgeordneten Omid Nouripour u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) zu der Beratung des Antrags der Bundesregierung – Drucksache 18/3561, 18/3857 „Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte“.

¹⁷⁹ Siehe dazu: Spiegel Online, 14. Februar 2015.

¹⁸⁰ Bundestagsdrucksache 18/5633 vom 20. Juli 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Katrin Kunert (Die Linke) auf die schriftliche Frage 7/10.

Journalisten angeordnet zu haben. Bis Ende 2014 befehligte er einen Frontabschnitt, der mit deutschen Waffen ausgerüstet wurde.¹⁸¹ Zudem wird den Peschmerga die bewusste Zerstörung der mehrheitlich sunnitisch-arabisch bewohnten Stadt Barzanke im August 2014 vorgeworfen.¹⁸² Die Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch kritisiert, dass kurdische Sicherheitskräfte nach der Rückeroberung der vom IS gehaltenen Gebieten die arabische Bevölkerung daran gehindert hätte, in ihre Heimat in die Provinzen Ninawa und Erbil zurückzukehren.¹⁸³ Auch sollen die Gefangenen des IS von der Kurdischen Autonomieregierung nicht entlang des Genfer Abkommens über die Behandlung von Kriegsgefangenen inhaftiert worden sein. Hier verweist die Bundesregierung jedoch darauf, dass der Kriegsgefangenenstatus des III. Genfer Abkommens über die Behandlung von Kriegsgefangenen in dem nichtinternationalen Konflikt gegen den IS keine Anwendung findet.¹⁸⁴ Das humanitäre Völkerrecht regelt nichtinternationale Konflikte nur sehr unzureichend.

(6.15) In diese Gemengelage an Undurchsichtigkeiten und Widersprüchlichkeiten reiht sich eine Veröffentlichung der International Crisis Group, die auf die Folgen der kurdischen Bewaffnung und die Bestrebungen der kurdischen Regierung nach Autonomie hinweist. Die zwei unterschiedlichen Parteien, KDP (Kurdistan Democratic Party) und PUK (Patriotic Union of Kurdistan) und ihre beiden Führer, Masoud Barzani und Jalal Talabani, würden den Machtkampf nicht scheuen. Während westliche Staaten, unter ihnen Deutschland, die der KDP nahestehenden Kräfte unterstützten, hätte die benachteiligten Kräfte der PUK ihrerseits Hilfe durch den Iran und die PKK gesucht und gefunden. Die International Crisis Group prangert die Widersprüchlichkeit westlicher Politik an, den Irak einerseits erneut stabilisieren zu wollen, andererseits die fragile irakische Souveränität durch genau jene

¹⁸¹ Monitor Pressemeldung vom 14. Januar 2015: Bundeswehr hat keine Kenntnis über den Verbleib der gelieferten Waffen im Nordirak – schwere Vorwürfe gegen die Peschmerga-Milizen, <http://www1.wdr.de/daserste/monitor/extras/monitorpresse-peschmerga100.html>, letzter Zugriff am 28.9.2015.

¹⁸² Deutschlandfunk, 15. Juli 2015.

¹⁸³ Human Rights Watch, Irakisch-Kurdistan: Araber vertrieben, ausgegrenzt und eingesperrt, <https://www.hrw.org/de/news/2015/02/25/irakisch-kurdistan-araber-vertrieben-ausgegrenzt-und-eingesperrt>.

¹⁸⁴ Bundestagsdrucksache 18/4028 vom 13. Februar 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche Unterstützung der kurdischen Autonomieregion im Irak“.

Militärhilfe zu torpedieren.¹⁸⁵ Der Irak ringt zudem nicht nur mit dem IS, sondern auch mit anderen Rebellengruppierungen, vor allem dem „Nationalen, Panarabischen und Islamischen Widerstand“ (FNPI). Die systematische Benachteiligung der sunnitischen und baathistischen Kräfte unter der ehemaligen irakischen Regierung Maliki, die von den Vereinigten Staaten von Amerika mitgetragen worden war, hat mit zur gegenwärtigen Konfliktformation geführt.¹⁸⁶

(6.16) Eine geheime Studie der CIA zeigt obendrein, dass Waffenlieferungen an Rebellen in der Vergangenheit nicht kriegsentscheidend waren – die CIA hat in ihrer fast 70jährigen Geschichte wiederholt nicht-staatliche Akteure oder Milizen in aller Welt bewaffnet. Einzig die Mudschahidin-Kämpfer in Afghanistan hätten gegen die Sowjetunion in den 1980er Jahren einen Erfolg erringen können. Allerdings, so das Ergebnis der Studie, sei eine Vielzahl der von den Vereinigten Staaten gelieferten Waffen später in die Hände der Taliban gelangt.¹⁸⁷ Wie groß die Gefahr ist, dass Waffen, die in akuten Konflikten an staatliche oder nicht-staatliche Akteure geliefert werden, nach deren Beendigung weiterverbreitet werden, zeigt auch das Beispiel Libyens. Die größte Gefahr bei den Klein- und Leichtwaffen wird dabei den tragbaren Flugabwehrraketen, sogenannten „man-portable airdefense systems“ (MANPADS) zugeschrieben. Sie waren nach dem Kollaps des Gaddafi-Regimes zu Tausenden an nicht-staatliche Gruppierungen gelangt. Untersuchungen der Vereinten Nationen haben ergeben, dass MANPADS von Libyen in den Tschad, Libanon, Mali und Tunesien gelangt sind.¹⁸⁸ Katar hatte libysche Rebellen 2011 mit Milan-Panzerabwehrraketen versorgt und half, chinesische FN-6 MANPADS an syrische Rebellen zu vermitteln. Zusammengenommen unterstreichen diese Beispiele, dass Waffenlieferungen an nicht-staatliche Akteure, Rebellen, Milizen oder auch Teilregierungen äußerst problematisch und riskant sind. Die

¹⁸⁵ International Crisis Group: Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict, 12. May 2015, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iraq/158-arming-iraq-s-kurds-fighting-is-inviting-conflict.aspx>, letzter Zugriff am 28.9.2015.

¹⁸⁶ Jürgen Todenhöfer im Interview mit dem Kölner Stadtanzeiger, <http://www.ksta.de/politik/-terrororganisation-isis--nur-scheinbar-die-groesste-rolle-,15187246,27499174.html>, letzter Zugriff am 28.9.2015.

¹⁸⁷ Spiegel Online, 16. Oktober 2014.

¹⁸⁸ Rigual, Christelle, Small Arms Survey, Armed groups' holdings of guided light weapons, abrufbar unter: <http://www.smallarmssurvey.org/armed-actors/armed-groups/groups-guided-weapons.html>.

Gefahren der unkontrollierten Weiterverbreitung solcher Waffen und Munition in künftige Krisen- und Kriegsregionen sind groß.

7.4 Fazit: Ertüchtigung ohne sicherheits- und friedenspolitische Ziele

(6.17) Die Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga sind auch im Kontext der deutschen außenpolitischen Debatte nach mehr „Verantwortung Deutschlands“ und „Ertüchtigungsstrategien“ als Mittel der Sicherheitspolitik zu bewerten. Auffällig ist an diesem Einzelfall zunächst die Verschiebung der Begründungslogik von einem unmittelbaren humanitären Zweck, Waffen zu liefern, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu verhindern, hin zu Waffenlieferungen als Flankierung von Ausbildungsmission bei gleichzeitiger, unmittelbarer Kriegsbeteiligung. Auf diese Weise wird deutsche Militärhilfe an semi-staatliche Akteure in einem bewaffneten Konflikt zu einer scheinbaren Routineangelegenheit. Über das Für und Wider solcher Waffenlieferungen und Militärhilfe lässt sich streiten, die Risiken sind erheblich und sollten offen benannt und diskutiert werden.

(6.18) Die Frage nach anderen Optionen als die Lieferung von Rüstungsgütern und Militärhilfe werden von den Befürwortern schnell als „pazifistische Vorbehalte“ abgetan. Doch erhalten die kritischen Argumente durchaus Unterstützung von Regionalexperten, wie der International Crisis Group. Ihre Vertreter bemängeln, dass es für die Region bislang keinen Friedensplan gebe. Hierzu müssten die Regionalmächte sowie Russland und die Vereinigten Staaten von Amerika eingebunden werden. Deutschland könnte hier eine entscheidende Vermittlerrolle übernehmen, wie es die politischen Vertreter schon in anderen Konflikten (Nuklearabkommen Iran) erfolgreich unternommen haben.

(6.19) Neben der Waffenhilfe sind auch in Deutschland die Rufe nach militärischer Intervention immer wieder zu vernehmen. Nüchtern betrachtet muss man zugeben, dass keine der militärischen Interventionen in der jüngeren Vergangenheit in der Nahost-Region erfolgreich im Sinne eines nachhaltigen und stabilen Friedens gewesen ist. Zwar haben westliche Staaten militärische Siege im Nahen und Mittleren Osten, wie im Irak oder Libyen, schnell errungen. Doch gelang es den Intervenierenden anschließend nicht, stabile Nachkriegsordnungen zu errichten und Frieden zu schaffen. Mehr noch, das Erstarken des „Islamischen Staates“ muss auch als Folge des anti-sunnitischen Kurses des irakischen Ministerpräsidenten Nuri al-Maliki und des

Staatsversagens gesehen werden. Gleichzeitig wird die Bewegung des IS militärisch nicht besiegt, vielmehr weitet sie sich derzeit über Irak und Syrien nach Libyen und nach Afghanistan aus. Die Ertüchtigung zum Krieg durch deutsche Militärhilfe und Waffenlieferungen an die kurdischen Peschmerga folgt einer anderen Logik als der einer Sicherheitssektorreform in Regionen fragiler Staatlichkeit. In diesem Fall geht es gerade nicht um den Aufbau einer einheitlichen staatlichen Ordnung für den gesamten Irak. Vielmehr wird die Möglichkeit, dass die Kurden einen eigenen Staat ausrufen könnten, in Kauf genommen. Warnzeichen, wie die mehrheitlich sunnitisch bewohnte Stadt Barzanke oder die Hinderung sunnitischer Bevölkerungsteile an der Rückkehr in ihre Heimatstädte, werden ignoriert. Selbst die Menschenrechtsverletzungen der Peschmerga sind für die Bundesregierung kein Grund, an der Angemessenheit der Waffenlieferungen zu zweifeln. Insgesamt mangelt es der Ausbildungsmission und der flankierenden Militär- und Waffenhilfe an Zielsetzungen und normativen Vorgaben von Ordnungsvorstellungen.¹⁸⁹ Außen- und sicherheitspolitische Zielvorgaben treten im Rahmen der neuen deutschen Ertüchtigungsstrategie semi-staatlicher Akteure hinter der Logik akuter Einzelmaßnahmen zurück. Die unkontrollierbaren Folgen von Krieg werden ignoriert.

¹⁸⁹ Marc van Boemcken, Verantwortung durch Ertüchtigung? Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen als Mittel deutscher Außenpolitik, Friedensgutachten 2015, 85-111.

Anhang 1: Hinweise auf Möglichkeiten, sich weiter zu informieren

Deutsche Kontakte

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

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

Mit seinem seit 2009 geführten *Globalen Militarisierungsindex* (GMI) hat das BICC erstmals den Versuch unternommen, die weltweite Militarisierung abzubilden. Der GMI setzt Militärausgaben eines Landes ins Verhältnis zu seinem Bruttoinlandsprodukt (BIP) sowie zu seinen Aufwendungen für die medizinische Versorgung. Er stellt die Gesamtzahl militärischer und paramilitärischer Kräfte eines Landes der Zahl seines medizinischen Personals gegenüber. Schließlich erfasst er die Menge an schweren Waffen, die den Streitkräften jeweils zur Verfügung stehen. Mittels dieser und anderer Indikatoren wird das „ranking“ eines Landes ermittelt, das es erlaubt, den jeweiligen staatlichen Militarisierungsgrad im Verhältnis zu anderen Staaten zu messen. Beim GMI geht es also nicht um die Frage, ob ein Land „militaristisch“ ist, sondern um einen auf Daten basierenden Vergleich. (<http://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. Für 2015 widmet sich die Kampagne dem Schwerpunkt: „Grenzen öffnen für Menschen - Grenzen schließen für Waffen“. Informationen finden sich unter: <http://www.aufschrei-waffenhandel.de>.

3. Seit Juli 2011 stellt der Bundestagsabgeordnete Jan van Aken auf der Webseite „www.waffenexporte.org“ Informationen aus der parlamentarischen Arbeit seiner Fraktion und aktuelle Exportzahlen zur Verfügung. Das erlaubt neben den Recherchen in der Parlamentsdokumentation des Deutschen Bundestages eine Zusammenschau der Aktivitäten. Das Bundeswirtschaftsministerium veröffentlicht neuerdings seinerseits eine Zusammenstellung aller beantworteten parlamentarischen Anfragen dazu.

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

5. Deutsches Aktionsnetz Kleinwaffen Stoppen (DAKS): Das Aktionsnetzwerk gibt monatlich einen Informationsdienst heraus, DAKS-Kleinwaffen-Newsletter. Neben Entwicklungen auf dem Sektor der Verbreitung von kleinen und leichten Waffen informiert er unter anderem über Bemühungen um einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle von Rüstungstransfers (ATT), die Streubombenkampagne und die deutsche Rüstungsexportpolitik (daks-news@rib-ev.de). Es ist erreichbar unter: www.rib-ev.de.

6. 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, einen weltumspannenden Vertrag zur Kontrolle des Rüstungstransfers zu erreichen; Adresse: www.controlarms.org

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

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

3. Informationen zu nationalstaatlichen und internationalen Aspekten der Rüstungsexportkontrolle finden sich unter den Adressen:
<http://www.sipri.org/research/disarmament/dualuse>
<http://www.sipri.org/research/armaments/transfers>

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

Anhang 2: Quellen und Literatur

1. Dokumente

Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2014 (Rüstungsexportbericht 2014), vorgelegt am 24. Juni 2015.

Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im ersten Halbjahr 2015, vorgelegt am 21. Oktober 2015.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Erläuterungen zur Bundestag-Drucksache 18/3002 (Export von Rüstungsgütern seit 2002), abrufbar unter: <http://bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/erlaeuterungen-zu-bt-drucksache-18-3002-export-von-ruestungsguetern-seit-2002,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Exportgarantien der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht 2014, April 2015, abrufbar unter: http://www.agaportal.de/pdf/berichte/jb_2014.pdf.

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: Mai 2015.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung, 22. Mai 2015.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung, 8. Juli 2015.

Bundesregierung, Fortsetzung der deutschen Unterstützungsleistungen für den Irak im Kampf gegen ISIS, www.bundeswehr.de/resource/resource/.../irakhilfe2.pdf.

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

Bundesregierung, Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland, Juli 2015, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/S-T/strategiepapier-bundesregierung-staerkung-verteidigungsindustrie-deutschland,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>.

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

Deutscher Bundestag: Plenarprotokolle

18/81 vom 28. Januar 2015.

18/82 vom 29. Januar 2015.

18/86 vom 6. Februar 2015.

18/87 vom 25. Februar 2015.

18/109 vom 11. Juni 2015.

Deutscher Bundestag: Drucksachen

Ausschussdrucksache 18(9)500 vom 29. Juni 2015, Informationen über
abschließende Genehmigungsentscheidungen des
Bundessicherheitsrates und des Vorbereitenden Ausschusses

17/9188 vom 28. März 2012, Antrag der Fraktion SPD „Frühzeitige
Veröffentlichung der Rüstungsexportberichte sicherstellen –
Parlamentsrechte über Rüstungsexporte einführen“.

17/9412 vom 25. April 2012, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
„Rüstungsexporte kontrollieren – Frieden sichern und Menschenrechte
wahren“.

17/12802 vom 19. März 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine
Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, u.a. (Die Linke)
„Rüstungsexporte nach Algerien – Kooperation, Finanzierung und
Waffenausfuhrkontrolle“.

17/14653 vom 29. August 2013, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine
Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, u.a. (Die Linke) „Umfang
der Förderung des Rüstungsexports durch die Bundesregierung –
Rüstungslobbyisten, Ausbildungshilfen, Vorführung von
Rüstungsgütern, wehrtechnische Attachés“

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

18/1378 vom 6. Mai 2014, Antwort der parlamentarischen Staatssekretärin
Brigitte Zypries (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die
Bundestagsabgeordnete Nicole Gohlke (Die Linke) auf die schriftliche
Frage 5/3.

- 18/946 vom 25. März 2014, Antwort von Staatssekretär Stefan Kapferer (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Stefan Liebich (Die Linke) auf die schriftliche Frage 3/10.
- 18/5737 vom 3. August 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Jan van Aken (Die Linke) auf die schriftliche Frage 8/1.
- 18/4993 vom 15. Mai 2015, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an den Bundestagsabgeordneten Omid Nouripour (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 5/6.
- 18/3217 vom 14. November 2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Reform der sogenannten Endverbleibskontrolle beim Export von Rüstungsgütern“.
- 18/5633 vom 16. Juli 2015, Antwort des Staatssekretärs Matthias Machnig (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Agnieszka Brugger (Bündnis 90/Die Grünen) auf die schriftliche Frage 8/7.
- 18/5633 vom 20. Juli 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Katrin Kunert (Die Linke) auf die schriftliche Frage 7/10.
- 18/4194 vom 4. März 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates“.
- 18/1174 vom 15. April 2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Buchholz u.a. (Die Linke) „Beziehungen zwischen der Bundesregierung und der wehrtechnischen Industrie sowie weiteren Unternehmen der Rüstungswirtschaft“.
- 18/4001 vom 13. Februar 2015, Antwort des Staatssekretärs Rainer Sontowski (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) an die Bundestagsabgeordnete Sabine Leidig (Die Linke) auf die schriftliche Frage 2/15.
- 18/4824 vom 6. Mai 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche

- Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien vor dem Hintergrund der saudisch geführten Militärintervention im Jemen“.
- 18/2994 vom 28. Oktober 2014, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Annette Groth, Heike Hänsel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke.
- 18/4028 vom 13. Februar 2015, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Deutsche Unterstützung der kurdischen Autonomieregion im Irak“.
- 18/3863 vom 28. Januar 2015, Entschließungsantrag der Abgeordneten Omid Nouripour u.a. (Bündnis 90/Die Grünen) zu der Beratung des Antrags der Bundesregierung – Drucksache 18/3561, 18/3857
„Ausbildungsunterstützung der Sicherheitskräfte der Regierung der Region Kurdistan-Irak und der irakischen Streitkräfte“.
- 18/5633 vom 16. Juli 2015, Antwort der Bundesregierung auf die parlamentarischen Anfrage aus der Fraktion Die Linke zur Weiterverbreitung der gelieferten Waffen aus den Beständen der Bundeswehr.
- 18/2883 vom 15. Oktober 2014, Antrag der Fraktion Die Linke „Nationales Konversionsprogramm entwickeln – Umwandlung der Militärwirtschaft in eine Friedenswirtschaft ermöglichen“.
- 18/4940 vom 20. Mai 2015, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
„Eckpunkte für ein Rüstungsexportkontrollgesetz“.
- 18/3002 vom 29. Oktober 2014, Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u.a. (Die Linke) „Rüstungsexportentscheidungen des Bundessicherheitsrates“.

Europäische Union

11. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 06. November 2009
12. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 13. Januar 2011
13. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 30. Dezember 2011
14. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 09. November 2012
15. Jahresbericht gemäß der operativen Bestimmung 8 des EU-Kodexes für Rüstungsexporte vom 21. Januar 2014

- Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, Sixteenth Annual Report according to article 8(2) of Council Common Position 2008/944/CFSP defining common rules governing control of exports of military technology and equipment, PESC 157 COARM 31, Brussels, 13 February 2015.
- Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, Council conclusions relating to the review of the Common Position 2008/944/CFSP on arms exports and the implementation of the Arms Trade Treaty (ATT), COARM 174, CFSP/PESC 401, Brussels, 20 July 2015.
- 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, Brussels 20 July 2015, S. 123.
- Council of the European Union, Outcomes of Proceedings, Council conclusions relating to the review of the Common Position 2008/944/CFSP on arms exports and the implementation of the Arms Trade Treaty (ATT), COARM 174, CFSP/PESC 401, Brussels, 20 July 2015.
- European Commission, Report on the Implementation of the European Commission's Communication on Defence, Mai 2015, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/growth/sectors/defence/files/communication-implementation-report_en.pdf
- European Parliament, Committee for Foreign Affairs, Draft Report on arms exports: implementation of Common Position 2008/944/CFSP (2015/2114(INI)), Brüssel 2015.

United Nation/Vereinte Nationen

- United Nations, UN Register of Conventional Arms, abrufbar unter: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/>.
- United Nations, UN Register of Small Arms, abrufbar unter: <http://www.un-register.org/SmallArms/CountrySummary.aspx?type=0&Col=DE>.
- United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA=, Study on the Development of a Framework for Improving End-Use and End-User Control Systems, UNODA Occasional Papers, No. 21, December 2011.

NATO

NATO Mitteilung über die Verteidigungsausgaben:

http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_topics/20140224_140224-PR2014-028-Defence-exp.pdf (29. Juli 2014).

2. Literatur

- Bauer, Sibylle/Bromley, Mark, 'Rules of the Road' for the Arms Trade Treaty agreed in Cancun but stiffer tests lie ahead, abrufbar unter:
<http://www.sipri.org/media/expert-comments/bromley-aug-2015>.
- Boemcken, Marc von, Verantwortung durch Ertüchtigung? Ausbildungshilfe und Waffenlieferungen als Mittel deutscher Außenpolitik, Friedensgutachten 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, Münster: LIT Verlag, 2014, S. 140-153.
- Borchert, Heiko/Thiele, Ralph, Rüstungsindustrie im Umbruch: Schrumpfende Heimatmärkte und aggressive Schwellenländer erfordern rüstungspolitischen Gestaltungswillen, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Vol. 7, Nr. 3, 2014, S. 381.
- Bräuner, Oliver, Rüstungstransfers ins maritime Südostasien – Wettrüsten oder Proliferation? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41, 2014, S. 22-28.
- Bundestag, Ausbildungsmission im Irak beschlossen, abrufbar unter:
https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw05_de_bundeswehr_irak/356342
- Bundestag, Gabriel lehnt Verbot von Rüstungsexporten ab, abrufbar unter:
http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2015/kw13_pa_petitionen/365044.
- Control Arms, First Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty. Cancun, 24-27 August 2015. Summary and Analysis, abrufbar unter:
<http://controlarms.org/en/wp-content/uploads/sites/2/2015/09/CSP-Final-Analysis.pdf>.
- Font, Tica/Melero, Eduardo/Simarro, Camino, Spanish Arms Exports 2004-2013. Does the Government Promote Illegal Arms Exports? Centre Delàs d'Estudis per la Pau, N°. 24, Barcelona Juli 2014.
- Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, GKKE-Rüstungsexportbericht, Berlin/Bonn, jährlich ab 1997.

- Grebe, Jan/Mutschler, Max, Globaler Militarisierungsindex (GMI) 2015, BICC: Bonn, November 2015.
- Grebe, Jan/Roßner, Sebastian, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, BICC: Bonn, 2012, S. 22.
- Hansen, Susanne Therese, Taking ambiguity seriously: Explaining the indeterminacy of the European Union conventional arms export control regime, in: European Journal of International Relations, 2015, S. 1-25.
- Hansen, Susanne Therese/Marsh, Nicholas, Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya, in: European Security, Vol. 24, Nr. 2, 2015, S. 264-286.
- Huber, Wolfgang, Gerechtigkeit und Recht: Grundlinien christlicher Rechtsethik, Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus, 1996, S. 41.
- Human Rights Watch, Irakisch-Kurdistan: Araber vertrieben, ausgegrenzt und eingesperrt, abrufbar unter:
<https://www.hrw.org/de/news/2015/02/25/irakisch-kurdistan-araber-vertrieben-ausgegrenzt-und-eingesperrt>.
- International Crisis Group, Arming Iraq's Kurds: Fighting IS, Inviting Conflict, Middle East Report No. 158, 12 May 2015, Fußnote 69.
- Informationsdienst Sicherheit, Rüstung und Entwicklung in Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte, Länderinformation Indien, 6/2015, BICC: Bonn.
- Lüchow, Daniel, The Council's Common Position on Weapon Exports (2008) ☐ What is it Good For? abrufbar unter:
<http://eu.boell.org/en/2015/03/02/councils-common-position-weapon-exports-2008-what-it-good>.
- MacDonald, Andrew, Industry Briefing: Spanish succession, Janes Defence Weekly, 1. April 2015.
- Mölling, Christian, Der europäische Rüstungssektor: Zwischen nationaler Politik und industrieller Globalisierung, SWP-Studie S 12, Berlin, Juni 2015.
- Moltmann, Bernhard, Im Dunkeln ist gut munkeln oder: Die Not mit der Transparenz in der deutschen Rüstungsexportpolitik, Frankfurt am Main 2011 (HSFK-Standpunkt 1/ 2011).
- Monitor, Pressemeldung, 14. Januar 2015: Bundeswehr hat keine Kenntnis über den Verbleib der gelieferten Waffen im Nordirak – schwere Vorwürfe gegen die Peschmerga-Milizen, abrufbar unter:
<http://www1.wdr.de/daserste/monitor/extras/monitorpresse-peschmerga100.html>.

- Mutschler, Max M./Grebe, Jan, Transparent Reporting for a successful Arms Trade Treaty. BICC Policy Brief 1\2015. Bonn 2015.
- Otfried Nassauer, Ende gut, alles gut? Neue Endverbleibskontrollen für deutsche Rüstungsexporte, BITS, 8. Juli 2015.
- Päpstlicher Rat Justitia et Pax, Der internationale Waffenhandel. Eine ethische Reflexion (21. Juni 1994), hrsg. vom Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn 1994, Ziffer 12 – 13.
- Rigual, Christelle, Small Arms Survey, Armed groups' holdings of guided light weapons, abrufbar unter: <http://www.smallarmssurvey.org/armed-actors/armed-groups/groups-guided-weapons.html>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Verordnung über das Kriegsmaterial, abrufbar unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19980112/index.html>.
- Spring, Alexander/Schädler, Simon/Meiss, Flavia von, Der Schweizerische Kriegsmaterialexport auf dem Prüfstand. Divergenz zwischen Gesetzgebung und Praxis? foraus-Diskussionspapier, Nr. 10, April 2012.
- Surrey, Eamon, Transparency in the Arms Industry, Stockholm (SIPRI) 2006 (SIPRI Policy Paper No. 12), S. 38 f.
- SIPRI Arms Transfers Database (14. Juli 2015), abrufbar unter: <http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/databases/armstransfers>.
- Tödt, Heinz Eduard, Kriterien evangelisch-ethischer Urteilsbildung. Grundsätzliche Überlegungen anlässlich der Stellungnahme der Kirchen zu einem Kernkraftwerk in Wyhl am Oberrhein, in: ders., Der Spielraum des Menschen. Theologische Orientierung in den Umstellungskrisen der modernen Welt, Gütersloh: GTB Siebenstern 1979, S. 31 – 80, S. 47 – 50.
- Vietz, Michael, Der Petitionsausschuss in Aktion: Michael Vietz fragt, Bundeswirtschaftsminister Gabriel antwortet, abrufbar unter: http://www.michaelvietz.de/lokal_1_1_160_Der-Petitionsausschuss-in-Aktion-Michael-Vietz-fragt-Bundeswirtschaftsminister-Gabriel-antwortet.html.
- Wezeman, Pieter D./Wezeman, Simon T., Trend in international arms transfers, 2013, Stockholm: SIPRI Fact Sheet, März 2014.
- Wezeman, Pieter D./Wezeman, Simon T., Trend in international arms transfers, 2014, Stockholm: SIPRI Fact Sheet, März 2015.

Wiegold, Thomas, Deutsche Eisbrecher für Russland – ein neuer Fall Mistral?
Abrufbar unter: <http://augengeradeaus.net/2015/08/deutsche-eisbrecher-fuer-russland-ein-neuer-fall-mistral/>.

Wisotzki, Simone, Die grenzenlose Verbreitung von Klein- und Leichtwaffen:
Argumente für eine restriktive deutsche Rüstungsexportpolitik, in:
Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, Vol. 3, Nr. 2, 2014, S.
305-321.

Anhang 3: Mitglieder der Fachgruppe „Rüstungsexporte“ der GKKE

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

Korrespondierende Mitglieder

- Prof. Dr. Michael Brzoska, Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hamburg
- Dr. Bernhard Moltmann, Leibnitz- Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Frankfurt am Main

Danksagung für die Erarbeitung von Kapitel 6 (Schwerpunkt) an

- Dr. Simone Wisotzki, 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